

Региональные измерения превентивной дипломатии

Эркин Рахматуллаев,
кандидат политических наук,
Государственный советник
Президента Республики Таджикистан
по внешней политике

Окончание “холодной войны” в силу ослабевших пут двухполюсного мира стало началом периода интенсификации проявления локальных конфликтов как межгосударственного, так и внутригосударственного характера при превалировании последнего типа.

Возникновение целого ряда концепций предотвращения и разрешения конфликтов стало естественной реакцией человеческой мысли на новые реалии. Но раз главным критерием действенности концепций оставалось их практическое применение, то сама жизнь должна была подтвердить или опровергнуть их, исходя из генезиса, структуры и движущих сил этих конфликтов.

Представленный в 1992 г. Генеральным секретарем ООН Бутросом Гали Совету Безопасности доклад “Повестка дня для мира”¹ представлял собой всеобъемлющую концепцию поддержания мира на пороге XXI в. Здесь были обоснованы не только уже известные виды деятельности по обеспечению мира: миротворчество и поддержание мира, но и прозвучали новые идеи – превентивная дипломатия и миростроительство, каждая из которых олицетворяла как бы совершенно новые типы миротворческих усилий Организации Объединенных Наций.

Признанное Советом Безопасности ООН как бы в качестве приоритета словосочетание “превентивная дипломатия” стало впоследствии определяющим термином при оценке всей дея-

тельности ООН в области обеспечения мира и безопасности.

Бутрос Гали определил превентивную дипломатию как “действия, направленные на предупреждение возникающих споров между сторонами, недопущение перерастания существующих споров в конфликты и ограничение масштабов конфликтов после их возникновения”¹.

Нацеленная на урегулирование споров до того, как происходит вспышка насилия, превентивная дипломатия, по его определению, “требует осуществления мер, направленных на установление доверия, она нуждается в раннем предупреждении, основанном на сборе информации и установлении фактов неофициальным или официальным путем”¹. Все эти меры предпринимаются для того, чтобы предупредить разра-

стание латентного конфликта до кризисной фазы и, если оно уже произошло, принять меры по его ликвидации.

С постепенным расширением теоретических основ превентивной дипломатии и активизацией практической деятельности по ее применению в орбиту этого вида деятельности стало вовлекаться все большее количество международных и региональных организаций.

Масштабы и интенсивность резко возросших после окончания “холодной войны” локальных конфликтов стимулировали поиск наиболее оптимальных путей их разрешения. Предотвращение конфликтов, а не их разрешение после достижения ими кризисной фазы, стало желанной целью региональных структур.

Именно в это время Содружество Независимых Государств принимает концепцию предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников СНГ, главным инструментом реализации которой выступает превентивная дипломатия².

Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) образует Региональный форум, а также Совет по сотрудничеству в области безопасности (ССОБ), основу деятельности которых составляет концепция превентивной дипломатии³.

Организация Африканского единства (ОАЕ) создает специальный Механизм по предупреждению, регулированию и разрешению конфликтов, который стал активным проводником идеи превентивной стратегии⁴.

Таким образом, стратегия предотвращения конфликтов в конце ХХ в. стала более активно пробивать себе путь не только в универсальной системе безопасности – ООН, но и в деятельности региональных организаций и соглашений. Превентивность стала их основным подходом в вопросах поддержания мира и безопасности.

Если взглянуть с этой точки зрения на деятельность такой региональной структуры, как Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), то можно отметить, что руководители государств, собравшиеся на саммит СБСЕ 19–21 ноября 1990 г., провозгласили в Парижской Хартии для новой Европы, что “существенным дополнением к обязанности государств воздерживаться от угрозы силой или ее применения является мирное урегулирование споров, причем эти факторы являются существенными для поддержания и укрепления мира и безопасности”. Они взяли на себя обязанность “не только искать пути предотвращения возможных конфликтов политическими средствами, но и определять в соответствии с международным правом, соответствующие механизмы широкого урегулирования любых споров, которые могут возникнуть”⁵. В подтверждение этого было принято решение создать в Вене Центр по предотвращению конфликтов, основной задачей которого определялось оказание содействия в деле уменьшения опасности возникновения конфликтов.

Ряд европейских экспертов в 90-е годы ХХ в. отмечали эволюцию, как самого Совещания, так и его институтов, занимавшихся этнической и превентивной проблематикой, которая отразилась в документах СБСЕ за период 70–90-х годов ХХ в.⁶

Сравнительный анализ реализации стратегий превентивной дипломатии, имеющихся в распоряжении ОБСЕ, позволяет выделить две ключевые структуры:

- долгосрочные миссии;
- Верховный комиссариат ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКДНМ).

В рамках первой в 1993–1994 гг., СБСЕ/ОБСЕ пытались с разной степенью эффективности реализовать долговремен-

ную политику деятельности своих миссий на Балканах и постсоветском пространстве.

Первая структура – *долгосрочные миссии СБСЕ* возникли под давлением настоятельной необходимости предотвращения и разрешения конфликтов в зоне ответственности Организации. Как известно распад Югославии и СССР как федеративных государств вызвал целый ряд этнополитических и этнотERRиториальных конфликтов на их территориях, нуждающихся в срочном урегулировании при содействии третьей стороны. В дополнение к усилиям ООН такие меры предпринимались и ОБСЕ, взявшей также на вооружение стратегию превентивных действий.

Начав с организации двух долгосрочных миссий в бывшей Югославии в 1992 г., СБСЕ продолжала создание подобных “посольств” хотя и на *ad hoc* основе в течение всего десятилетия, так что к 1998 г. уже имелось 10 таких миссий.

К тому времени 6 из них (в Грузии, Молдове, Таджикистане, Чечне, Боснии и Хорватии) выполняли смешанные функции, включающие миротворчество и то, что можно было бы назвать “косвенным” поддержанием мира.

4 других (в Македонии, Эстонии, Латвии и Украине) имели, если можно так выразиться, “чистый” мандат превентивной дипломатии.

При всем разнообразии мандатов главные задачи миссий включали:

- снабжение руководящих, принимающих решение органов ОБСЕ постоянной, своевременной, “из первых рук” информацией, служа в качестве страновых точек индикации в системе раннего предупреждения;

- предоставление технической и правовой помощи правительствам принимающих государств по их просьбе или в качестве своих рекомендаций. В основном эти задачи касаются человеческого измерения с акцентом на права человека, свободу прессы и защиту национальных меньшинств;

- предоставление добрых и посреднических услуг. Создание и укрепление доверия, своего рода мостов между сторонами, представляет собой краеугольный камень превентивной дипломатии.

Таким образом, роль действующих миссий на практике состояла из:

- превентивного посредничества при угрозе возникновения конфликтов (например, в Эстонии, Латвии, Хорватии и Украине);

- функции управления кризисом – наблюдение за идущими переговорами, содействие и оказание добрых услуг (например, в Таджикистане на раннем этапе межтаджикского конфликта);

- функции постконфликтной стабилизации и строительства демократических структур (например, в БиГ, Хорватии, Молдове и Таджикистане – на более позднем этапе конфликта).

Миссии могут выполнять и другие специфические задачи, исходя из конкретики страны пребывания.

Создаются они по решению Комитета старших должностных лиц или Постоянного Совета ОБСЕ. Руководитель миссии назначается действующим Председателем, а административную и снабженческую поддержку оказывает Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК).

Вторая структура – *Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (ВКДНМ)* – будучи отчасти важным дополнением миссий,

* Под “косвенным” мироподдержанием имелся ввиду мониторинг “поддержания мира третьей стороной” – например, Россией в Грузии и Молдове.

имел свою специфику. Они были вызваны тем, что если сначала вопрос о национальных меньшинствах рассматривался в самой упрощенной формулировке, то постепенно он стал привлекать к себе более пристальное внимание, став одним из основных пунктов дискуссий этой организации.

Вместе с тем, в Заключительном акте Хельсинского совещания была принята расплывчатая и мало к чему обязывающая формулировка, наподобие формулировки о праве народов на самоопределение. Она не давала определения понятия национального меньшинства, предоставляя это самим государствам, из чего следовало, что этот текст может относиться только к признанным, а не ко всем существующим меньшинствам. Заключительный акт Хельсинского совещания свидетельствовал о крайней осторожности стран-участниц ОБСЕ в том, что касается признания национальных меньшинств, и еще большей осторожности в том, что касается их возможных коллективных прав.

Специально созданный пост Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств абсолютным большинством специалистов рассматривается как инструмент, имеющий ярко выраженную превентивную направленность.

ВКДНМ имел (и имеет) достаточно высокую степень самостоятельности, набор полномочий, предоставленной ему мандатом ОБСЕ. Деятельность ВКДНМ является неотъемлемой частью механизмов ОБСЕ по обеспечению безопасности. Фактически, его (верховного комиссара) функция состоит в том, чтобы посадить представителей правительств и национальных меньшинств за стол переговоров, стимулировать диалог, продвигать принципы “человеческого измерения”

ОБСЕ и способствовать установлению доверия между правительством и национальным меньшинством, давая рекомендации по проведению политических, образовательных, правовых, экономических и административных реформ.

Специфика реализации политики превентивной дипломатии Верховного комиссара заключалась в том, что он сконцентрировал свое внимание на ситуациях, в которых статус национальных меньшинств потенциально мог стать проблемой не только с точки зрения прав человека, но и с точки зрения безопасности: Балтийские государства (особенности Латвия и Эстония), словацко-венгерские отношения, Румыния, Македония, Албания и цыгане.

При решении данных проблем был сформулирован ряд новых принципов, которые в настоящее время могут быть различно интерпретированы:

- необходимость постоянно действующего диалога между всеми действующими лицами, особенно между департаментом, специально занимающимся вопросом национальных меньшинств, и омбудсменом или посредником, выполняющим такие же функции;
- развитие открытых демократических институтов;
- интеграция меньшинств в более широкое общество в рамках государства на основе признания их права на самобытность;
- законные права национальных меньшинств не должны приводить к пересмотру государственных границ;
- активная кооперация с ЕС по реализации превентивной дипломатии⁷.

Особенностью деятельности Верховного комиссара является то, что от него, по сути, не требуется заблаговременного предупреждения насилия. Первый комиссар Макс ван дер Стул и последующие избегали форсированных

и чрезвычайно публичных ранних предупреждений по разным причинам.

Например, с точки зрения ван дер Стула ранее предупреждение могло стать помехой улучшению позиций конфликтующих сторон и носило характер некоего судебного "приговора", поскольку сам факт вмешательства Верховного комиссара в спорные ситуации уже являлся достаточным для того, чтобы насторожить государства-члены ОБСЕ по поводу возникающих разногласий.

Возможно, что подобная тактика первого комиссара была чересчур мягкой и демократичной. Часть экспертов ОБСЕ считала, что его методы в тех, достаточно сложных условиях полыхавшего балканского кризиса и ряда других, только зарождавшихся тогда, были неадекватны ситуации⁸.

С другой стороны, в рамках раннего предупреждения мандат Верховного комиссара предоставлял ряд новых средств и возможностей, достаточно успешно использованных М. ван дер Стулом и другими.

Так, ВКДНМ пользуется согласием всех государств-членов ОБСЕ на свободное перемещение для проведения тех или иных превентивных мероприятий (встреч, консультаций, текущего мониторинга и пр.). Еще никогда представитель третьей стороны от многосторонней организации не обладал такой свободой.

Анализируя специфику подходов ОБСЕ и института ВКДНМ, следует отметить и их достаточную радикальность. Так, в их документах подчеркивается, что в условиях реализации превентивной дипломатии интересы и ожидания сторон при споре могут согласовываться не только с принципом государственной независимости, но и с децентрализованными моделями демократии. Правительства, осуществляющие сегодня демократические рефор-

мы, должны содействовать местному самоопределению посредством частично ограниченного самоуправления и некоторые формы автономии.

Если суммировать документы начала 90-х годов, то можно сказать, что:

– *во-первых*, интересы прав человека ставились выше требований абсолютного суверенитета, хотя при этом подразумевалось сохранение правового статуса государства;

– *во-вторых*, государства-члены СБСЕ согласились на это лишь в обмен на установление полного контроля над кризисом в военной сфере и в области безопасности и, в особенности, над кризисами, связанными с проявлениями терроризма на их территории;

– *в-третьих*, пункт о наделении политическими правами отдельных национальных групп внутри государств вызвал в СБСЕ разногласия.

Так, на переговорах о мандате ВКДНМ в 1992 г. многие страны (включая Великобританию, Францию, США, Грецию и Турцию) не хотели обсуждать международные права отдельных национальных групп населения⁹.

Особое внимание уделялось двум другим органам ОБСЕ, играющим важную роль при реализации превентивной дипломатии. Речь идет о Центре по предотвращению конфликтов (ЦПК) и Форуме по сотрудничеству в области безопасности.

Центр по предотвращению конфликтов учрежден в соответствии с решениями Парижской встречи глав государств СБСЕ в 1990 г. и призван оказывать Совету ОБСЕ содействие для уменьшения опасности возникновения конфликтов.

В круг выполняемых им функций входили разработка механизмов консультаций и сотрудничества, ежегодный обмен военной информацией государствами-участниками СБСЕ, уста-

новление сети связи, сотрудничество в отношении опасных инцидентов военного характера¹⁰.

Ответственность за деятельность ЦПК перед Советом несет его Консультативный комитет.

При поступлении просьбы государств о начале осуществления СБСЕ операций по поддержанию мира ЦПК по запросу Руководящего комитета рассматривает вопрос о том, какие мероприятия могут быть наиболее подходящими в конкретной ситуации.

Однако, в целом, оставляющая желать лучшего деятельность ЦПК по собственно предотвращению конфликтов дала возможность некоторым исследователям окрестить его “потемкинской деревней, несмотря на его цветистое название”¹¹.

Для усиления ЦПК Хельсинскими решениями 1992 г. было предусмотрено учреждение *Форума СБСЕ* по сотрудничеству в области безопасности.

В структуру Форума входили два комитета: специальный и консультативный. Заседания специального комитета проводились для проведения переговоров по контролю над вооружениями, разоружению и мерам укрепления доверия и безопасности либо для рассмотрения, разработки или согласования предложений по укреплению безопасности и сотрудничеству. Консультативный комитет призван оказывать помощь ЦПК по решению его существующих и будущих задач.

Проводя сравнительный анализ реализации превентивной дипломатии ООН и ОБСЕ, следует отметить, что в первом случае для получения санкции Совета Безопасности на проведение превентивной акции требуется согласие стран-членов ООН на участие в ней. Но, как показывает опыт 90-х годов XX в. почти всегда правительства не проявляли желания оказываться вовлеченными во внутренние дела дру-

гих государств, несмотря даже на то, что конфликт может вылиться в кровопролитие, создать угрозу безопасности в регионе.

Трудности с реализацией на практике концепции превентивной дипломатии связаны также с различной интерпретацией превентивной дипломатии крупными державами в контексте своих geopolитических интересов.

Одновременно, существуют и чисто технические трудности: громоздкость, неповоротливость структур международных организаций, прежде всего Совета Безопасности ООН, призванных по определению быть гарантами международной безопасности; забюрократизированный аппарат; отсутствие материального и военного обеспечения для сбора необходимой информации и проведения превентивных акций.

Если в Европе (в Македонии) мировому сообществу удалось осуществить превентивную операцию по поддержанию мира, то в других регионах оно пока не может занести в свой актив ни одной успешной акции такого рода.

С другой стороны, в планах превентивных действий ООН также пытается отслеживать возможные источники напряженности внутри и среди государств для сдерживания и урегулирования возможных конфликтов. При этом уделяется первостепенное внимание анализу коренных причин.

Существенными элементами превентивной дипломатии, имеющимися в арсенале ООН, является установление фактов, соответствующий мониторинг и анализ, раннее предупреждение и политическая воля к тому, чтобы предотвратить перерождение конфликтов во вспышки насилия. В то же время ООН исходит из того, что превентивная дипломатия должна быть внешне неброской и сдержанной с учетом риска непреднамеренной эскалации из-за того, что к потенциальному конфликту при-

влечено постоянное международное внимание¹².

Резюмируя можно подчеркнуть, что в отличие от ООН, где применение принципов превентивной дипломатии в конкретных случаях, в основном, осуществляется *ad hoc*, имплементация ее методов в системе ОБСЕ приобрела более систематизированный и упорядоченный характер, ибо превентивная деятельность сейчас уже является повседневной и рутинной в работе долгосрочных миссий Организации и Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств. Модель ОБСЕ не только доказывает “приземленность” и приспособленность практики Организации к особенностям региона ответственности Организации, но и является лишним подтверждением жизненности концепции.

Опыт несколько иного порядка имеется в других регионах Земного шара.

Многообразие Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) и наличие объективно существующих и подчас трудно разрешимых противоречий между расположенным здесь государствами делают процесс создания структуры региональной безопасности и разработку мер превентивной дипломатии весьма непростым делом. Тем не менее, одной из первых региональных структур, взявшей на вооружение концепцию превентивной дипломатии была Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН).

Активный экспертный и политический диалог по широкой проблематике превентивной дипломатии, который не первый год идет в рамках Ассоциации и Регионального Форума АСЕАН (АРФ), свидетельствуют о существовании некоего политического “заказа” со стороны стран АТР на дальнейшее

продвижение и реализацию политики превентивной дипломатии.

В первой половине 90-х годов ХХ в. была и разработана концепция превентивной дипломатии с учетом специфики АТР и, в частности региона Юго-Восточной Азии.

По определению известного специалиста в этой области канадского профессора А.Ачария, превентивная дипломатия – “политическая, военная и гуманитарная акция, предпринимаемая правительствами, многосторонними организациями (ООН, региональные группы) и международными агентствами (включая неправительственные организации) с целью предотвращения возникновения крупных межгосударственных и внутригосударственных споров и конфликтов, предотвращения эскалации таких споров и конфликтов в вооруженную конfrontацию, ограничения интенсивности насилия, возникающего в результате таких конфликтов”¹³.

Важным является то, что А.Ачария сумел “привязать” общие определения и различные дефиниции превентивной дипломатии к региональной специфике АТР, выделив двухступенчатую систему реализации превентивной дипломатии в азиатском регионе.

Первая ступень содержит, так называемую реакцию “мирного времени” (*peace-time responses*), куда входят меры доверия между государствами, диалог по проблеме безопасности, раннее предупреждение конфликтов.

Вторая ступень предполагает реакцию в “кризисный период” (*crisis-time responses*), куда входит сбор фактических данных, имеющих прямое отношение к данной конфликтной или кризисной ситуации, организация миссий “добрых услуг”, превентивное развертывание вооруженных отрядов (*preventive deployment*) для недопущения дальнейшего разрастания вооруженных конфликтов¹³.

В самом АСЕАН в начале 90-х годов так же шла активная экспертная

работа по созданию концепции превентивной дипломатии в юго-восточной Азии.

Ведущие аналитики Ассоциации отмечали, что в ЮВА не существует прямой угрозы со стороны крупных региональных и внeregиональных держав, переводя их на более низкий уровень конфликтности – на сферу двусторонних отношений между самими странами ЮВА. К таковым они относили: взаимные территориальные претензии, проблемы неурегулированности границ и их неудовлетворительной демаркации – контроля и охраны границ, и связанная с ними контрабанда и незаконная разработка полезных ископаемых или природных ресурсов. Перечисленные проблемы и были предметом собственно превентивной дипломатии¹⁴.

В итоговых резолюциях АРФ обычно фигурировали наиболее общие (компромиссные) положения и подходы к превентивной дипломатии в АТР.

Например, постоянно подчеркивался примат международного права, уважение принципов суверенитета и невмешательства во внутренние дела, включая принципы суверенного равенства и территориальной целостности.

Под мерами превентивной дипломатии понимались переговоры, расследование, посредничество и примирение. Речь шла в основном о дипломатических мирных методах. Некоторые положения и принципы перекликались с уже наработанным опытом европейских организаций и структур (например, ОБСЕ). В частности, тезис о необходимости соблюдения принципа своевременности акций превентивной дипломатии, методов, которые могут быть наиболее эффективны только на ранней стадии любого спора или конфликта.

Результаты экспертизы “второй дорожки” плавно перетекли в известный

проект “Концепции и принципы превентивной дипломатии” для АТР, итоговый рабочий вариант которого был подготовлен Сингапуром от имени АСЕАН к ноябрю 1999 г.

Принципиально важным в данном документе были 8 ключевых принципов превентивной дипломатии (ПД), получившие, с учетом европейского опыта некое обобщение:

1. Превентивная дипломатия касается только сферы дипломатии и полагается на дипломатические и мирные методы, такие как переговоры, расследование, посредничество и примирение.

2. Превентивная дипломатия представляет собой ни в коем случае не военную и не принудительную деятельность. Ситуации, урегулирование которых требует военных действий или использования силы, находятся вне компетенции ПД. Принудительные меры, такие как санкции, также находятся вне сферы ПД.

3. Имплементация ПД основывается на уважении суверенитета и невмешательства во внутренние дела государства и касается только межгосударственных проблем. Это включает в себя принципы суверенного равенства и территориальной целостности государства.

4. ПД действует методом консультаций и достижения консенсуса. Любые шаги ПД могут предприниматься на основе консенсуса после внимательных и длительных консультаций между всеми членами АРФ.

5. ПД реализуется на добровольной основе и может быть использована только по просьбе сторон, непосредственно вовлеченных в спор или с их согласия.

6. ПД может реализовываться только на основе доверия и эффективно действовать только в тех случаях, когда оно достигнуто между всеми заинтересованными сторонами.

7. ПД основывается на международном праве, поэтому любое действие должно соответствовать его основным принципам.

8. ПД требует своевременности. Действия должны быть скорее превентивными, нежели карательными. Методы ПД реализуются наиболее эффективно на ранних стадиях споров или кризисов¹⁴.

Таким образом, **были даны общие компромиссные определения понятия превентивной дипломатии в азиатской проекции**, а также с учетом накопленного мирового опыта.

В качестве важной составной части работы над принципами превентивной дипломатии в проекте была отмечена целесообразность разработки “кодекса поведения” в регионе для урегулирования межгосударственных отношений между участниками АРФ. Эта идея сталаозвучной инициативе России конца 90-х годов о принятии странами АТР специальной Декларации, которая бы определяла соответствующие нормы и принципы “поведения”. Первоначально российская инициатива, как известно, называлась “Тихоокеанское согласие” и обсуждалась представителями государств АТР на международной конференции во Владивостоке в апреле 1999 г.¹⁵.

Современное обсуждение сингапурского проекта (за последние 5 лет) превентивной дипломатии на сессиях АРФ подтвердил тенденцию конца 90-х годов.

Страны юго-восточной Азии, а также Россия, КНР и ряд других с большой настороженностью относятся к западным интерпретациям “внутреннего превентивного посредничества”. Этую настороженность еще больше усилили акции США и НАТО по реализации односторонних “гуманитарных интервенций” на Ближнем Востоке и Балканах (Югославии). Действия стран Запа-

да в АСЕАН достаточно часто рассматривают и как вполне возможные сценарии для отдельных районов АТР. Отражением таких разногласий и скрытых опасений стали итоговые формулировки VII министерской сессии АРФ (июль 2000 г.). В них было подчеркнуто значение консенсуса при принятии любых решений, связанных с реализацией превентивной дипломатии.

Суммируя позитивные и негативные тенденции, накопившиеся в настоящее время в АРФ по проблеме дальнейшего развития концепции и практики превентивной дипломатии, следует выделить следующий ряд проблем, которые составляют суть современного дискурса:

– *Во-первых*, нужно отметить внутренний смысл, который вкладывается в понятие превентивной дипломатии в условиях азиатской (регионов ЮВА и СВА) региональной специфики. В любом случае страны АСЕАН вряд ли пойдут на радикальные трактовки теории и практики ПД, предполагающие вмешательство во внутренние дела того или иного государства.

– *Во-вторых*, вопрос касается создания реальных механизмов реализации ПД в регионе.

В экспертной литературе существуют разные трактовки данных проблем.

Интересной, в этой связи, представляется версия российского политолога и дипломата М.А.Конаровского, который считает, что сутью превентивной дипломатии в АТР должно стать тесное политическое и экономическое сотрудничество между членами АРФ, включая сотрудничество в области безопасности для создания условий по предотвращению военных конфликтов¹⁶.

Таким образом, азиатский региональный “срез” теории и практики ПД (на примере деятельности АСЕАН), показывает достаточно сильное отличие его от аналогичного среза в Европе.

В юго-восточной Азии можно говорить пока о предварительном этапе реализации ПД без того разностороннего (позитивного и негативного) опыта, который демонстрирует ОБСЕ, другие западные институты и организации. К сожалению, сингапурский проект превентивной дипломатии, как наиболее продвинутый, не перешел в иное качество обязательной и официальной доктрины АРФ и других международных структур региона ЮВА.

Рассмотрим ситуацию с реализацией концепции превентивной дипломатии в другом районе планеты.

Распад Советского Союза привел к возникновению целого ряда конфликтных ситуаций на постсоветском пространстве, что вызвало естественную необходимость разработки превентивных стратегий.

Совершенно естественно, что превентивная дипломатия стала предметом пристального внимания как государств-членов Содружества, так и соответствующих структур СНГ. Сейчас по прошествии определенного времени рассмотрение вопроса роли и значения концепции превентивной дипломатии в деятельности СНГ и его планах представляет значительный интерес.

19 января 1996 г. в Москве решением Совета глав Содружества Независимых Государств (СНГ) была принята *Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников Содружества Независимых Государств*¹⁷.

Принятие странами СНГ концепции превентивной дипломатии в качестве основы для предотвращения конфликтов на постсоветском пространстве имело большое политическое значение. Исходя из реалий постсоветского пространства, Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников СНГ

имела все возможности стать примером практического применения концепции превентивной дипломатии.

Согласно принятой Концепции, были определены общие подходы государств-участников СНГ к вопросам предотвращения и урегулирования конфликтов, возможности реализации совместных шагов по разрешению возникающих споров и разногласий. Было подчеркнуто, что вовлеченность международного сообщества в урегулирование конфликтов должна быть более значительной и адекватной той угрозе, которая либо уже существует, либо потенциально может возникнуть.

В документе также было прописано, что превентивная дипломатия может осуществляться специальными представителями СНГ. Она охватывает комплекс мероприятий, направленных на выяснение причин и предупреждение споров между сторонами и недопущение перерастания их в конфликты, включая добрые услуги и посредничество в организации консультаций, переговоров между сторонами в споре; оказание им содействия в поисках взаимопонимания и достижения договоренности по урегулированию разногласий¹⁷.

Концепция достаточно четко прописывала отдельные случаи, когда может быть предпринято и превентивное (упредительное) развертывание полицейского (милицейского), гражданского и военного персонала государств-участников Содружества в районе возможного противостояния в целях предотвращения эскалации напряженности, перерастания споров, разногласий и кризисов в вооруженный конфликт. Превентивное развертывание и создание демилитаризованных зон должно предприниматься по просьбе государств, безопасности и суверенитету которых создается угроза, и с согласия сторон в споре.

Решение по превентивному развертыванию и санкциям принимается Советом глав государств Содружества Независимых Государств, который определяет характер и сроки действия санкций, утверждает Мандат на развертывание, определяющий, в том числе полномочия, состав Коллективных сил по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств (КСПМ), задачи и сроки пребывания такого персонала государств-участников Содружества.

Оценивая Концепцию СНГ, следует отметить несколько моментов:

– *во-первых*, в отличие от Устава СНГ и первых установочных документов СНГ, в Концепции речь идет о “конфликтах” на территории государств-участников Содружества”, что предполагает активное участие СНГ в урегулировании и проведении миротворческих операций как в отношении межгосударственных, так и внутренних конфликтов.

При этом деятельности по предотвращению и урегулированию этих конфликтов отводится весьма важная роль в общем спектре усилий Содружества. Прямо подчеркивается, что участники Содружества “рассматривают совместную деятельность по предотвращению и урегулированию конфликтов, в том числе и проведение миротворческих операций, как важнейшую составную часть своей политики по укреплению национальной безопасности, сохранению территориальной целостности и независимости своих государств”¹⁷.

Отмечается, что наиболее предпочтительным путем разрешения споров и предотвращения конфликтов является использование превентивных мер и превентивной дипломатии. Последние предпринимаются на основе обращения государства, безопасности которого создается угроза.

Особое внимание в Концепции обращается на привлечение к деятельности по урегулированию и предотвращению конфликтов на территории стран СНГ ООН и ОБСЕ. Рекомендуется, в частности, “при осуществлении операций по предотвращению и урегулированию ...исходить из наличия на это мандата Совета Безопасности ООН и ОБСЕ”¹⁷. Подчеркивается, что принуждение к миру может происходить только с согласия и на основе мандата СБ ООН.

Однако, как справедливо отмечают некоторые российские эксперты¹⁸, в СНГ так и не удалось, несмотря на приложенные усилия, в середине 90-х годов создать эффективную систему коллективной безопасности, основанную на сочетании превентивных мер и миротворческих операций. Это связано с тем, что межгосударственные разногласия на постсоветском пространстве слишком сильны и потому приемлемый уровень доверия, необходимый для объединения государств, для создания некоего надгосударственного органа, контролирующего безопасное развитие, в 90-е годы не был создан.

В этой ситуации представляется, что в условиях существования пока все еще относительно тесных связей между странами постсоветского пространства, сравнительно одинаковой системы политической власти и схожести политической культуры, наиболее предпочтительным и целесообразным для разрешения разногласий и проблем реанимировать и задействовать превентивные механизмы, предусмотренные решениями Совета глав государств Содружества Независимых Государств.

Целый ряд политico-правовых документов, в том числе Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников Содружества Независимых Государств, создают достаточную пра-

вовую базу для проактивных действий Содружества в этом направлении.

Предусмотренные в этих документах меры взаимодействия и координации усилий с ООН, ОБСЕ и другими международными и региональными структурами расширяют возможности маневра у субъектов превентивной дипломатии на базе международно признанных норм и правил, причем принимаемые Содружеством или другими общими структурами постсоветского пространства меры в силу обозначенных выше причин и факторов были бы более приемлемыми и реаль-

ными, нежели решения других организаций, членами которых состоят эти страны, но с которыми имеют менее тесные связи.

Другим возможным, но более ограниченным вариантом была бы проекция этих задач на структуры Организации Договора о коллективной безопасности, членами которой являются ряд стран СНГ. Обеспечение общей безопасности стран-участниц, в чем заключается главная задача Организации, в том числе за счет применения превентивной стратегии, было бы в русле ее компетенции.

Проведенный анализ в региональном разрезе показывает суть теории и практики превентивной дипломатии как целостной концепции предотвращения и урегулирования конфликтов, ее достаточную эффективность и рациональность.

Целый спектр методов и инструментов ее реализации – укрепление мер доверия, установление фактов и раннее предупреждение – уже давно стали предметом повседневной деятельности субъектов превентивной дипломатии и доказали свою состоятельность и результативность на практике.

Деятельность официальных миссий добрых услуг или посредничества, работа наблюдателей по правам человека, предоставление адресной экономической помощи, принятие новых государств в члены международных и региональных организаций, меры по развитию демократии, применение при необходимости санкций и мер давления дали возможность оказать поддержку конструктивно настроенным силам, оставить открытыми каналы для переговоров, контролировать назревающие акты насилия и предлагать варианты урегулирования конфликтов.

Все это позволило и позволяет избежать ненужных человеческих жертв и излишних материальных расходов. При этом часть инструментов и методов превентивной дипломатии имеет весьма эпизодичное применение и вопрос их востребованности и эффективности все еще остается предметом дискуссий.

Примечания:

¹ Бутрос-Гали. *Б. Повестка дня для мира*. Изд. 2-е. Нью-Йорк, 1995. С. 99, 11.

² Действующее международное право. М., 1997. Т. 2. С. 280–286.

³ Review of Preventive Diplomacy in the Asia-Pacific Region. Prepared by CSCAP Singapore for the CSCAP Working Group on CSBMs/ Workshop on Preventive Diplomacy. Bangkok. Thailand, 28 February – 2 March 1999; Коноваловский М.А. Превентивная дипломатия в Азии: проблемы и перспективы // Северо-Восточная и Центральная Азия. Динамика международных и межрегиональных взаимодействий. М., 2004. С. 82–90.

⁴ Gutto, Shadrock B.O. The OAU's new mechanism for conflict prevention management and resolution and the controversial concept of humanitarian Intervention in International Law. African Society of international and Comparative Law. 1996 Annual conference. 7th August 1995. P. 348–357; Salim, Salim Ahmed Preventive Diplomacy Among African States Disarmament. Vol. 13. № 13. 1990. P. 174–189.

- ⁵ Общеевропейская встреча в верхах. Париж 19–21 ноября 1990 г. М., 1991. С. 13.
- ⁶ *Ermacora F.* Rights of Minorities and Self-Determination in the Framework of the CSCE // Bloed A., Van Dijk P. (eds.). The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath. Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff, 1991. Р. 197–206.
- ⁷ *Ремакль Э.* Предупреждение конфликтов и права национальных меньшинств. Опыт СБСЕ // www.poli.vub.ac.be/publi/enti-3/remacle.htm; *Stoel M. van der.* The Role of the CSCE High Commissioner on National Minorities in CSCE Preventive Diplomacy // The Challenge of Preventive Diplomacy. The experience of the CSCE. Ed. By Staffan Carlsson. Stockholm, 1994. Р. 33–55 .
- ⁸ *Rotfeld A.D.* Preventive Diplomacy and the OSCE: Some Lessons from the Past and Suggestions for the Future // Preventive Diplomacy: The United Nations and the OSCE. Ed. By Dr. Daniel Warner. PSIO Occasional Paper. Geneva, Switzerland. Number 1/1996. Р. 69–83; *Ремакль Э.* Предупреждение конфликтов и права национальных меньшинств. Опыт СБСЕ // www.poli.vub.ac.be/publi/enti-3/remacle.htm
- ⁹ *Gurr T.R.* Early – Warning Systems: From Surveillance to Assessment to Action // Preventive Diplomacy. Stopping wars before they start. Ed. By Kevin M. Cahill M.D. N.-Y., 2000. Р. 243–250.
- ¹⁰ Дополнительный документ об осуществлении определенных положений, содержащихся в Парижской хартии для новой Европы. Действующее международное право. М., 1997. Т. 2. С. 227.
- ¹¹ *Ghebali V.-Y.* Preventive Diplomacy as Visited from the OSCE. The Limits of Preventive Diplomacy // 3rd International Security Forum and 1st Conference of the PFP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes “Networking the Security Community in the Information Age”, 19-21 October 1998, Switzerland. Р. 4–5.
- ¹² Preventive Diplomacy: The United Nations and the OSCE. Ed. By Dr. Daniel Warner. PSIO Occasional Paper. Geneva, Switzerland. Number 1/1996. Р. 118, 120.
- ¹³ *Acharya A.* Preventive Diplomacy. Issues and Institutions in the Asia – Pacific Region // In: Managing Security and Peace in the Asia Pacific. Malaysia, Kuala Lumpur, 1996. Р. 238–239, 22–23; 30–35.
- ¹⁴ АСЕАН и проблемы безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе // Восток / Запад. Региональные подсистемы и региональные проблемы международных отношений / Под ред. А.Д. Воскресенского. М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2002. С. 463, 479.
- ¹⁵ ASEAN Regional Forum (Track Two Conference). Summary Report. Vladivostok. 27.04.1999. Р. 6–7.
- ¹⁶ *Конаровский М.А.* Превентивная дипломатия в Азиатско-Тихоокеанском регионе: проблемы и перспективы // Восток. 2001. № 5. С. 52.
- ¹⁷ Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств – участников Содружества Независимых Государств// Дипломатический вестник. 1996. № 2. С. 38–42.
- ¹⁸ *Малышева Д.* Проблемы стабильности на Кавказе и международный опыт урегулирования и разрешения конфликтов // www.nns.ru/press-file/dagestan/expert.