

Реализация принципов международного права в миротворческих акциях

Сергей Тишков

В современных условиях правовые основания урегулирования внутригосударственных межэтнических конфликтов с использованием миротворческого потенциала Организации Объединенных Наций (ООН), международных институтов и международных неправительственных организаций имеют очень большое значение, так как выбор любого решения, путей и механизмов его реализации должны соответствовать принципам международного права.

Новые подходы мировой политики и реализация доктринальных принципов международного права

Геополитические катаклизмы начала XXI в. оказали значительное влияние на мировую политику. Разрыв между признанными нормами международного права и реалиями нового миропорядка стал заметнее. Ярким примером новых подходов является политика мирового сообщества, ведомого США, по отношению к Косово, по признанию независимости Абхазии и Южной Осетии,

по урегулированию внутригосударственного конфликта в Ливии.

Одной из основных проблем при рассмотрении возможности проведения миротворческих акций и развертывания миротворческих миссий под эгидой ООН или региональных организаций коллективной безопасности в урегулировании внутригосударственных конфликтов является вопрос о противоречии

ТИШКОВ Сергей Александрович – кандидат политических наук, заместитель начальника кафедры криминалистики и предварительного расследования в ОВД Орловского юридического института МВД России, полковник полиции. E-mail: stishkov@list.ru

Ключевые слова: ООН, миротворчество, международное право, территориальная целостность, самоопределение.

между доктринальными принципами международного права – принципом территориальной целостности* и принципом права на самоопределение.

Анализ внутригосударственных конфликтов в Европе и Африке показывает, что стороны вооруженных межэтнических конфликтов, которые не нашли окончательного разрешения, продолжают упорно апеллировать к наиболее выгодному для себя международно-правовому принципу: территориальной целостности государств или праву народов распоряжаться своей судьбой¹.

Предсказуемой реакцией государства на коллизию указанных принципов, как правило, является защита своей территориальной целостности. По мере понимания невозможности совместного существования в границах одного государства приходит осознание прав самоопределяющихся народов, признание их стороной в конфликте. При этом лидеры этнических или религиозных движений внутригосударственных конфликтов, как правило, настаивают на праве наций на самоопределение, но, придя к власти, часто отдают приоритет принципу территориальной целостности государств.

В современной истории есть немало примеров, когда преобладает то первый, то второй принцип. Особенно сложными являются случаи, когда внутригосударственное движение за самоопределение подпитывается межконфессиональными противоречиями, борьбой за природные ресурсы или опирается на поддержку извне.

Согласно существующим правовым принципам, в качестве основополагаю-

щего документа урегулирования внутригосударственных межэтнических конфликтов может служить Международный билль о правах человека². Первые статьи входящих в него документов закрепляют положение, что все народы имеют право на самоопределение и в силу этого права они свободно определяют свой политический статус. Данное положение также закреплено п. 2 ст. 1 Устава ООН, подчеркивающее фундаментальное значение принципов равноправия и самоопределения народов³. Указанные документы дают исчерпывающее определение права наций на самоопределение и обязательны для выполнения всеми странами-членами ООН. основополагающий характер перечисленных документов зафиксирован и в принципе «добросовестного выполнения обязательств по международному праву» и Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, принятого в Хельсинки 1 августа 1975 г.⁴

Такая взаимосвязь двух принципов, которые могут быть рассмотрены как самостоятельные, не является случайной. Не могут считаться равноправными народы, если одни из них обладают государственностью и независимостью, а другие – нет. То же касается и самоопределения: поскольку все народы имеют на него равные права, то любые самоопределяющиеся нации и народности вправе рассчитывать на признание своей государственности.

Всесторонний анализ хельсинкского Заключительного акта показывает несостоятельность утверждений о том, что он юридически закрепляет факт преоб-

* Некоторые авторы предлагают использовать термин «принцип соблюдения или уважения территориальной целостности государства». (Остроухов Н.В. Принцип территориальной целостности государств в системе принципов Устава ООН. Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы теории и практики // Сб. материалов Международной научно-практической конференции. Орел: ОРАГС, 2009. С. 140).

ладания принципа территориальной целостности над принципом права на самоопределение при урегулировании внутригосударственных конфликтов. Данный документ утвердил, что все «принципы имеют первостепенную важность, и, следовательно, они будут одинаково и неукоснительно применяться при интерпретации каждого из них с учетом других»⁴.

Рассматривая применение принципов нерушимости границ и территориальной целостности государств к урегулированию межэтнических конфликтов, ряд ученых-международников делают вывод о том, что данные принципы преимущественно распространяются на отношения между государствами как участниками международных отношений.

По мнению Т.Торосяна, при рассмотрении внутригосударственного межэтнического конфликта «право наций на самоопределение не имеет отношения к проблеме нерушимости границ между двумя государствами. Оно касается процессов, происходящих внутри одной страны, где государство является только одной из сторон конфликта»⁵. По мнению автора, применительно к конфликту в Нагорном Карабахе азербайджанские власти упорно и целеустремленно стараются представить данный конфликт как конфликт между Азербайджаном и Арменией. Таким образом, акцент межэтнического противоречия переносится из внутригосударственной сферы в межгосударственную, что снижает значимость принципа самоопределения народов Нагорного Карабаха.

Интересный подход к данной проблеме сформулирован М.Делягиным, который основывается на простом, понятном и демократичном критерии выбора между принципами территориальной целостности и права наций на самоопределение⁶. Если борющийся за са-

моопределение народ на протяжении относительно длительного исторического периода доказал свое право на самостоятельность или стремление соединиться с другим государством, то нельзя сломить его волю, выраженную легитимным и демократичным путем. В данных условиях применение силы для поддержания территориальной целостности государства неизбежно приведет к эскалации конфликта и росту напряженности в регионе (что и произошло в результате агрессии Грузии на территорию самопровозглашенной Южной Осетии в августе 2008 г.).

Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) подтверждает, что независимость и отделение региональной территории от государства могут быть достигнуты только посредством легитимного и мирного процесса, основанного на демократической поддержке населения данной территории. ПАСЕ рассматривает занятия чужой территории как грубое нарушение взятой страной – членом Совета Европы обязательств и подтверждает право безопасного возвращения в свои жилища перемещенных лиц⁷.

На практике политическая стабильность государства может достаточно успешно поддерживаться благодаря принципу территориальной целостности. При этом право наций на самоопределение может быть реализовано посредством культурной автономии, различных федеративных и конфедеративных государственных структур, национально-территориальных единиц, имеющих различные уровни интеграции и делегирования. В качестве условий приемлемости данного статуса рассматриваются уровень доверия между народами, гарантии равных конституционных прав и свобод, доверие к государственной власти, демократичность государственного управления.

В качестве примеров цивилизованного урегулирования национальных проблем можно рассматривать Канаду и Испанию. Итоги референдума 1995 г. в провинции Квебек показали, что франкоязычное население доверяет государству, в котором проживает. Квебек остался канадской провинцией со статусом «особого общества». Расширение автономии Каталонии до отдельного национального образования внутри страны также подтверждает идею о том, что самоопределение не сводится только к обратению независимости⁸.

Рассматривая данный вопрос, В.Казимиров пишет, что на современном этапе ссылки на хельсинкский Заключительный акт СБСЕ несостоятельны по ряду причин. Этот документ принят в середине 70-х годов для закрепления международно-правовой базы баланса двух центров силы, обладавших ядерным потенциалом, а конец XX в. стал периодом активного распада существовавших и образования новых государств¹.

По нашему мнению, связь хельсинкских принципов со своим временем не означает, что у них нет исторического будущего. Эпоха, регион, конкретная политико-экономическая обстановка имеют важное значение при применении указанных принципов международного права, так как не существует международных процессов и событий вне конкретных обстоятельств.

При применении данного документа необходимо иметь в виду, что ни один из принципов Заключительного акта не абсолютен. Например, абсолютность принципа территориальной целостности была развенчана быстрым распадом

таких государств, как СССР, Югославия, Чехословакия.

Также следует учитывать, что ключевую роль в принятии того или иного решения может сыграть политическая воля или стремление к мировому господству сверхдержав и политических блоков. В ходе урегулирования внутригосударственных политических конфликтов в СССР и Югославии наряду с общепризнанными принципами международного права проявились и другие факторы, обусловленные геополитическими интересами США и влиятельных европейских стран.

События в бывшей Югославии сопровождались беспрецедентным внешним вмешательством вплоть до вооруженной агрессии. По отношению к Сербии страны Запада, ведомые США и НАТО, откровенно проводили политику двойных стандартов. Когда речь шла о территориальной целостности Сербии, Запад продемонстрировал ранее нетрадиционную для него приверженность «идеологии самоопределения», при этом право Республики Сербской в составе Боснии и Герцеговины на присоединение к существовавшей в то время части союзной Югославии было решительно отвергнуто⁹.

Примером выраженного политического подхода к решению данной проблемы можно считать мнение бывшего специального представителя ЕС в странах Южного Кавказа П.Сэмнеби о том, что принципы территориальной целостности и самоопределения наций на практике часто входят в противоречие друг с другом, но это не значит, что применение данных принципов невозможно и их нельзя комбинировать⁵.

Косово – торжество идеи национального самоопределения?

Самым серьезным стимулом к переосмыслению реального соотношения понятий «территориальная целост-

ность» и «национальное самоопределение» послужило драматическое развитие событий в Косово. В случае с про-

возглашением независимости автономным краем Косово воля албанского народа к самоопределению была поставлена во главу угла, несмотря на попытки сербских властей решить конфликт политическими средствами. Именно стремление Косова к независимости, а не предложения Белграда о широкой автономии было положено в основу плана спецпредставителя Генерального Секретаря ООН по Косово М.Ахтисаари. Таким образом, этот населенный преимущественно этническими албанцами край в составе Сербии получил независимость из рук международного сообщества. В плане Ахтисаари подчеркивается многонациональный характер нового государственного образования, который власти Косова должны не только уважать, но и воспринимать как новый Основной закон¹⁰. В действительности и албанское, и сербское население рассматривает рождение независимого Косова как триумф этнического принципа над государственным.

И если такую модель разрешения внутригосударственного межэтнического конфликта применять в дальнейшем, то можно обосновать бесконечное дробление любого государства на этнические составляющие.

Резкое обострение ситуации в районе г. Косовска-Митровица в 2011 г. и результаты референдума, проведенного в феврале 2012 г. в четырех муниципалитетах севера Косова, показывают, что провозглашение независимости не снизило остроты политических, этнических и религиозных проблем в крае. Поэтому анализ возможного развития событий поднимает новые вопросы: «как мировое сообщество отреагирует на требования сербского меньшинства Косово о реализации своего права на самоопределение? готово ли мировое сообщество поддержать идею независимой косовской Митровицы или присоединение северной части Косова к Сербии?»

Поэтому при урегулировании внутригосударственных межэтнических конфликтов необходимо четко разграничить цели применения принципа самоопределения: имеет ли место восстановление независимости некогда существовавших и угнетенных национальных государственных образований или происходит контролируемое извне создание этнических государств.

Этнические подходы, или «политика в интересах меньшинств», уже применялись в прошлом, но не приносили желаемых результатов. Поэтому необходимо признать, что Косово создало политический и международно-правовой прецеденты.

Оформление независимости Косова де-юре делает парадоксы реальной политики по национально-территориальной проблеме слишком очевидными. Признавая независимость Косова, страны Запада в наказание «деспотичного националистического режима» Сербии способствовали отторжению от нее части территории. В дальнейшем та же группа влиятельных государств поддержала угодный им «демократический режим» Грузии в отношении реализации права на самоопределение народов Абхазии и Южной Осетии после пятидневной кавказской войны 2008 г.

Международное право не содержит норм, которые бы ограничивали суверенное право на признание другого государства, возникшего в результате самоопределения. Отсутствуют и нормы, препятствующие признанию нового государственного образования, если последнее отделяется от другого государства, невзирая на его несогласие.

В данном случае феномен «политического прецедента» сводится к принципиальным вопросам:

– возможно ли обретение независимости без согласия государства, от которого отделяется новообразованное;

– какова роль международного сообщества и его флагмана ООН в данном процессе;

– что станет с авторитетом ООН в вопросах миротворчества и урегулирования внутригосударственных межэтнических конфликтов.

Поиск легитимных и эффективных путей выхода из складывающихся кризисных ситуаций должен стать приоритетной задачей ООН и мирового сообщества в целом. Невнятная позиция ООН по данной проблеме, на наш взгляд, явилась продолжением политики, проводи-

мой организацией на протяжении последних десятилетий под диктовку США и НАТО и значительно снижающей ее авторитет на международной арене.

Не вызывает сомнений вывод о том, что международно-правовую базу урегулирования внутригосударственных межэтнических конфликтов должны составлять доктринальные принципы международного права с четким разграничением сфер их применения с учетом исторических, политических и религиозных особенностей конфликтной ситуации.

Международное право или реальная политика?

В современном мире все очевиднее существующее противостояние между принципами международного права и реальной политикой.

Мировое сообщество заинтересовано в мирном урегулировании внутригосударственных конфликтов, в максимальном уважении прав человека и соблюдении норм международного гуманитарного права. К сожалению, ливийские события позволяют утверждать о глубоком кризисе международного права¹¹. Поэтому применительно к внутригосударственным конфликтам международные организации, ведомые ООН, должны последовательно настаивать на прямой увязке любого из двух рассматриваемых принципов с категорическими требованиями мирного решения споров и незабываемостью государственного суверенитета¹².

Внешнее силовое вмешательство в урегулирование внутригосударственных конфликтов, основанных на прин-

ципе самоопределения, превращение территории, связанной с этими процессами в объект оккупации, недопустимо. Именно таков смысл принципа территориальной целостности и нерушимости границ как составляющих принципа суверенитета применительно к ситуациям самоопределения.

При согласии самоопределяющегося народа на автономию, оставляющую неприкосновенными государственные границы, коллизия между рассматриваемыми принципами смягчается. В противоположной ситуации единственным выходом является детальный анализ всех аспектов конфликта. В ходе анализа, на наш взгляд, необходимо четко уяснить допустимость применения и ответственность каждого из рассматриваемых принципов в конкретной обстановке. При этом крайне важно разграничить специфику, причины и следствия конфликта*.

* В качестве относительного успеха мирового сообщества можно рассматривать обретение независимости Южным Суданом в результате референдума, проведенного в январе 2011 г. при поддержке ООН.

Но Судан и Южный Судан еще должны уладить многие спорные вопросы, в частности, касающиеся будущего раздела прибрежных нефтяной отрасли и урегулирования конфликта в приграничных штатах Судана (Южный Кордофан (район г. Абей) и Голубой Нил), где регулярная армия продолжает воевать с вооруженными группами повстанцев.

Таким образом, в целях выработки действенных международно-правовых основ урегулирования внутрисоударственных межэтнических конфликтов целесообразно выработать концепцию соизмерения действенности обоих рассматриваемых доктринальных положений.

По нашему мнению, к факторам, определяющим применимость и действенность того или иного принципа международного права, можно отнести:

- историю и продолжительность пребывания конфликтующих сторон в границах одного государства;

- природу борьбы за самоопределение (движение масс за независимость или движение, спровоцированное экстремистскими структурами) и ее причины;

- наличие дополнительных факторов, стимулирующих движение за самоопределение (межконфессиональные противоречия, борьба за природные, водные или энергетические ресурсы, вмешательство внешних сил);

- динамику этнического состава населения спорной территории и миграционных процессов, наличие беженцев и перемещенных лиц, возможность их возвращения;

Вызовы современности требуют от мирового сообщества и его флагмана ООН новых подходов к решению проблем внутрисоударственных межэтнических конфликтов. Поскольку в ходе современных конфликтов имеющиеся политико-социальные и экономические противоречия часто дополняются и усугубляются религиозной составляющей, то процесс предотвращения и урегулирования внутрисоударственных межэтнических конфликтов с выраженной религиозной составляющей целесообразно организовывать с привлечением лидеров конфессий, религиозных организаций, которые могут выполнять консультативные функции при организации политического диалога¹³.

Одним из условий восстановления авторитета ООН является четкое и последовательное соблюдение доктринальных принципов международного права. При этом, по нашему мнению, наиболее перспективным направлением миротворчества является активизация превентивных действий от превентивной дипломатии до превентивного развертывания миротворческих сил. В этих целях ООН (непосредственно через подведомственные организации и фонды или совместно с региональными

- особенности вооруженной стадии конфликта (интенсивность боестолкновений и методы борьбы);

- попытки к мирному урегулированию;

- соблюдение сторонами принятых договоренностей о прекращении огня и нарушение норм международного гуманитарного права);

- наличие реальных атрибутов государственности у стороны, борющейся за независимость, представительность и демократичность ее институтов в сравнении с государством-оппонентом.

Такая совокупность признаков, характеризующих специфику конфликта, может служить относительно объективной оценкой для мирового сообщества.

По мнению В.Казиминова, создание такого «политического атласа конфликта» может состоять из трех основных фаз: разработки общей шкалы критериев конфликтов; определения относительного удельного веса каждого критерия в зависимости от того, насколько он полезен для мирного решения проблемы; наложение этих разработок на конкретный конфликт с учетом региона, особенностей конфликта для выяснения применимости каждого из двух принципов в данных условиях с точки зрения своей действенности¹.

организациями коллективной безопасности) должна взять на себя выполнение задачи по составлению долгосрочных прогнозов, организовав постоянный мониторинг, изучение и анализ конфликтных ситуаций в различных регионах мира. Это позволит более эффективно применять существующие нормы международного права для предотвращения межэтнических конфликтов и поддержания мира.

Примечания

- ¹ *Казимиров В.Н.* Два хельсинкских принципа и «атлас конфликтов» // Россия в глобальной политике. 2007. № 2 // URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_8403
- ² URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/hr_bill.shtml
- ³ Устав ООН // URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter>
- ⁴ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1 августа 1975 г. // URL: <http://www.osce.org>
- ⁵ *Торосян Т.С.* Мнимое противоречие: территориальная целостность или право наций на самоопределение // Россия в глобальной политике. 2007. № 4 // URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_9224
- ⁶ *Деягин М.Г.* От глобальных противоречий – к региональным конфликтам // Россия в глобальной политике. 2004. № 5 // URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_3957
- ⁷ Резолюция ПАСЕ № 1416 (2005) // URL: <http://assembly.coe.int>
- ⁸ *Аксененок А.Г.* Самоопределение: между правом и политикой // Россия в глобальной политике. 2006. № 5 // URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_7426
- ⁹ *Вельяминов Г.М.* Признание «непризнанных» и международное право // Россия в глобальной политике. 2007. № 1 // URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_8146
- ¹⁰ Всеобъемлющее предложение об урегулировании статуса Косово. Документ ООН S/2007/168/Add.1 // URL: <http://www.un.org/russian/document/kosovo/agreements.htm>
- ¹¹ *Галицкий В.* Международное право по-натовски // Обозреватель-Oserver. 2001. № 11. С. 101–108; *Пахомов И., Любарская Е.* Международное право умерло после агрессии против Ливии // Проектное государство. Портал общественных действий по развитию страны // URL: http://www.proekтноegosudarstvo.ru/materials/mezd_pravo_umerlo
- ¹² *Макуев Р.Х.* Несостоятельность идеи «ограниченного» суверенитета // Среднерусский вестник общественных наук. 2006. № 1. С. 47–55.
- ¹³ *Артюшкин В.* Религиозный фактор во внутренней и внешней политике России // Обозреватель-Oserver. № 2. С. 5–17.