

© Карякин В.В.  
Karyakin V.

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ЗАПАДНОГО МИРОТВОРЧЕСТВА: ОТ ПОДДЕРЖАНИЯ МИРА К ГУМАНИТАРНЫМ ИНТЕРВЕНЦИЯМ

### TRANSFORMATION OF WESTERN PEACE SUPPORT OPERATIONS: FROM PEACE MAKING TO HUMANITARIAN INTERVENTIONS

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам трансформации взглядов на миротворческую деятельность ООН, характерной особенностью которой является появление «гуманитарных интервенций» как новой формы проведения миротворческих операций. Как и многие другие процессы и явления, вызванные глобализацией, они сочетают в себе как позитивные моменты, так и такую негативную черту «приватизация» подобных акций со стороны США и НАТО, которые пытаются создать обособленную правовую базу для проведения подобных операций, не только противоречащую общепризнанному международному законодательству, но и зачастую игнорирующего его.

**Annotation.** An article devoted to transformation of international aspects of UN peace support activities, that trend like into so-called "humanitarian interventions", which were a sequent of globalization and has such negative peculiar feature as "privatization" these actions by US and NATO and attempts to create an own legal foundation that will be contradicts to admitted international legislation, but will disregard them.

**Ключевые слова.** Миротворческая операция, гуманитарная операция, гуманитарная интервенция, правовая основа, миротворческая деятельность.

**Key words.** Peace operations, humanitarian operations, humanitarian intervention, the legal basis, peacekeeping activities.

#### Введение

Глобальная трансформация международных отношений в конце XX – начале XXI вв. привела к изменению концептуальных подходов к проблемам международной безопасности. Прекращение «холодной войны» активизировало противоречия, искусственно сдерживаемые до этого усилиями двух сверхдержав. Преодолев непосредственную угрозу глобального конфликта между противостоящими военно-политическими блоками: НАТО и странами Варшавского договора, мировое сообщество столкнулось с опасностью разрастания непредсказуемых по своим последствиям и трудно контролируемых вооруженных конфликтов на межэтнической и конфессиональной почве в различных регионах планеты. Характерной чертой современных конфликтов стала их трансформация из области межгосударственных отношений во внутригосударственную. Поводом для них всё чаще становится сепаратизм, этнический и конфессиональный антагонизм, усугубляемые террористической активностью радикально настроенных элементов и кризисными явлениями в общественной жизни

и экономике данного государства. Эти конфликты, как правило, сопровождаются гибелью гражданского населения, распадом экономических и общественных связей и отношений, разрушением хозяйственной инфраструктуры государств, грубыми нарушениями прав человека. Всё это обусловило возрастание роли и сложности задач, решаемых в рамках миротворческой деятельности, что потребовало пересмотра концепции использования вооруженных сил для проведения миротворческих операций.

На протяжении всей истории существования ООН главной задачей данной организации было поддержание международной безопасности и стабильности, уменьшение напряженности и предотвращение конфликтов. ООН принадлежит «авторство» во внедрении в международную практику таких нововведений, как операции по поддержанию мира, гуманитарные операции, миссии добрых услуг, миссии по наблюдению и установлению актов агрессии, постконфликтное государственное строительство, которые сформировали такое обобщённое понятие как «миротворческая деятельность».

---

Карякин Владимир Васильевич – кандидат военных наук, ведущий научный сотрудник, Российский институт стратегических исследований, тел. (499) 747-95-71.

Karyakin Vladimir – Ph.D. (military), leading researcher, Russian Institute for Strategic Studies, tel. (499) 747-95-71.

## Анализ тенденций в области международно-правового регулирования миротворчества

В соответствии с Уставом ООН поддержание международного мира и безопасности строится на основе следующих норм и принципов международного права [1]:

1. Принцип международного императива, под которым подразумевается обязательность соблюдения норм международного права, относящихся к сфере взаимодействия между государствами при разрешении противоречий и конфликтующими сторонами. Под этим понимают совокупность юридических норм при ведении войн и вооруженных конфликтов, запрещающих использование определённых средств и методов ведения вооруженной борьбы, обеспечивающих защиту прав человека и устанавливающих международно-правовую ответственность государств и уголовную ответственность физических лиц за их нарушение.

2. Принцип тактически обоснованного и целесообразно ограниченного использования военных сил и средств в процессе миротворческой деятельности.

3. Принцип приоритета мирных политических форм разрешения конфликтов и превентивной дипломатии в миротворческой деятельности.

4. Принцип суверенитета и территориальной целостности субъектов конфликтного процесса.

5. Принцип доброй воли и согласия в стремлении конфликтующих сторон к установлению мира.

Следует отметить, что за время существования ООН механизм организации и контроля миротворческих операций с участием военного персонала так и не был создан. До сих пор по каждой операции выносятся отдельные решения СБ ООН и формируется особый механизм управления. Отсутствуют четкие критерии для применения миротворческих сил, а сам термин «миротворчество» не отражен в Уставе ООН. Политика в данной области формируется на основе существующих прецедентов и в рамках ограничений, накладываемых Уставом ООН [2].

Установленный после окончания Второй мировой войны международный порядок строился на принципе невмешательства, который был закреплён в Уставе ООН. Более того, в рамках существующего в то время международного права вмешательство не признавалось даже по гуманитарным причинам.

В настоящее время ситуация изменилась. Возобладала точка зрения расширения круга миротворческих функций ООН в пользу мер принуждения и отказа от невмешательства. Было снижено требование согласия противоборствующих сторон как предпосылка организации и проведения миротворческой операции. Эта идея,

активно навязываемая странами Запада, нашла поддержку у Генерального секретаря и исполнительных органов ООН. Однако её не поддерживают страны «третьего мира», видящие в этом инструмент для смены неудобных режимов и поддержки оппозиционных сил, вдохновляемых и спонсируемых Западом. Это говорит о том, что с правовой точки зрения отказ от принципа невмешательства носит спорный характер, так как имеет целью ревизию Устава ООН и создаёт угрозу суверенитету государств, неудобных США и их союзникам.

Отвечая критикам данного подхода, руководство Организации Объединённых Наций утверждает, что вопросы миротворческой деятельности решаются на основе координации политических и военных усилий сторон в урегулировании конфликтных ситуаций, используя правовые нормы, заложенные в главах VI и VII Устава ООН [3]. В данных статьях ООН имеет право на проведение военных операций в отношении государств, создающих угрозу международной безопасности, в настолько широком толковании, что миротворческие операции зачастую принимают такую форму агрессии как «гуманитарная интервенция», что и было продемонстрировано в отношении Югославии, Афганистана, Ирака и Ливии.

Очевидно, что для снижения влияния США и стран НАТО в институтах ООН является целесообразным передать функции миротворчества региональным организациям, которые, имея значительную самостоятельность в решении данного вопроса, должны действовать в соответствии с Уставом ООН в части статьи 54, в которой сказано, что Совет Безопасности ООН должен постоянно и в полной мере информироваться о действиях, предпринимаемых или планируемых региональными организациями, действующими в соответствии с соглашениями, подписанными для поддержания международной безопасности.

В основе документов, регулирующих миротворческую деятельность, лежит её *классификация*, изложенная в ряде документов ООН и включающая пять основных типов операций [4]:

- превентивная дипломатия – это действия, направленные на ослабление напряженности до того, как эта напряженность перерастает в конфликт. Если же конфликт начался, то необходимо принятие незамедлительных мер по его сдерживанию и устранению причин, лежащих в его основе. В основе превентивной дипломатии лежит принцип установления доверия как между конфликтующими сторонами, так и к стороне, участвующей в урегулировании конфликта. Данная концепция предусматривает возможность превентивного развёртывания сил ООН и при необходимости создание демилитаризованных зон;

- установление мира предполагает осуществление действий, которые способствуют восстановлению национальных институтов и инфраструктуры, разрушенной в ходе гражданской войны. В практическом плане это подразумевает выявление и поддержку структур, которые будут склонны участвовать в государственном строительстве;

- установлению мира, способствованию миру и его поддержанию – это процесс урегулирования разногласий и разрешения проблем, имеющих место в данном конфликте, путём посреднической деятельности, переговоров или других форм мирного урегулирования ситуации. Поддержание мира предполагает ведение небоевых военных операций (кроме случаев самообороны миротворческих сил), которые предпринимаются с согласия конфликтующих сторон внешними силами и предназначены для содействия заключению перемирия и контроля за его исполнением. Эти действия можно иначе назвать как действия по поддержанию перемирия или соглашения по прекращению огня.

Операции по установлению мира и его поддержанию (peace making) проводятся по взаимному согласию противоборствующих сторон и, как правило, по их просьбе в тот момент, когда они самостоятельно или под внешним воздействием решают прекратить военные действия и нуждаются для этого в помощи международного сообщества и коллективных международных миротворческих сил. Целью их является, прежде всего, содействие в прекращении военных действий и организация мирного переговорного процесса [5].

Операции по поддержанию мира (peace-keeping) проводятся по согласованию всех или одной из сторон конфликта и делятся на две группы. В первую входят операции, являющиеся практическим продолжением операций по установлению мира, когда после достижения соглашения о перемирии начинаются переговоры о мирном урегулировании конфликта. Вторую группу составляют акции, проводящиеся для реализации ранее достигнутого соглашения. В этом случае целью операции по поддержанию мира, в том числе и её военной стороны, является непосредственное обеспечение выполнения соглашения всеми вовлечёнными в конфликт сторонами;

- операции по принуждению к миру являются формой вооруженного вмешательства при необходимости предотвращения или пресечения агрессии. Целью данной формы является принуждение одного или нескольких участников конфликта к выполнению международных резолюций или санкций. Эта форма миротворческой деятельности не предусматривает обязатель-

ного согласия сторон на использование миротворческого контингента.

При этом необходимо ясно представлять разницу между принуждением к миру и операциями по поддержанию мира. Принуждение к миру осуществляется против воли государств, вовлечённых в конфликт, тогда как операции по поддержанию мира (ОПМ) проводятся с согласия государства или группы государств. В процессе осуществления ОПМ могут использоваться меры насильственного характера: разоружение незаконных военных формирований, борьба с повстанцами, но это должно проводиться с согласия государства, на территории которого проводится эта операция. Поэтому такие меры не подпадают под понятие принудительных.

Операции по принуждению к миру (peace enforcement operations) представляют собой реальное применение вооружённых сил или угрозу такого применения, для того, чтобы заставить противоборствующие стороны прекратить боевые действия и приступить к установлению мира. Характерной особенностью их является то, что они могут включать в себя действия как по разъединению и разоружению всех участвующих в конфликте сторон, так и действия против той стороны, которая не желает подчиниться требованиям о прекращении огня [6].

На практике провести чёткую грань между вышеперечисленными акциями довольно сложно, поскольку все они, так или иначе, связаны с применением вооружённых сил. Это объясняется тем обстоятельством, что, кроме выполнения сугубо военных задач, миротворческие силы выполняют многие другие задачи, которые в совокупности не охватываются термином «миротворческие операции», которого не существует в Уставе ООН, а правовой основой миротворческих операций являются положения глав VI и VII Устава ООН.

Это свидетельствует о том, что сложившаяся нормативно-правовая база международного миротворчества ООН весьма далека от совершенства, что является причиной неспособности ООН эффективно решать проблемы безопасности, связанные с поддержанием международного мира [7].

#### **Концепция «расширенного миротворчества» как решение задачи «плавного перехода» от традиционного миротворчества к насильственному установлению мира**

В конце XX в. сложилась новая ситуация, связанная с распадом СССР и мирового социалистического лагеря. В подходах ООН, ОБСЕ и НАТО обозначилась тенденция, которую обобщенно можно выразить

как признание за странам Запада особых прав и обязанностей брать на себя ответственность за обеспечение всеми средствами, включая силовые, мира, правопорядка и прав человека в тех государствах, которые, по их мнению, не в состоянии обеспечить национальными средствами соблюдение норм демократии и прав человека. Этот принцип был юридически оформлен на юбилейной сессии НАТО в мае 1999 г. и получил название принципа «законного совместного международного интервенционализма» или принципа «гуманитарной интервенции» [8, 9]. В соответствии с данным принципом предполагается возможность и необходимость нарушения суверенитета любой страны для обеспечения в данной стране прав человека, закреплённых в международном праве [10].

Если проследить истоки появления концепции «гуманитарной интервенции», то следует отметить, что она ведёт начало от британской доктрины «Расширенного миротворчества», изложенной в начале 1990-х гг. в армейском полевом уставе [11].

В этой доктрине традиционные миротворческие операции по-прежнему определяются как «операции, осуществляемые при согласии враждующих сторон, для поддержки усилий по восстановлению или поддержанию мира в целях обеспечения безопасности и сохранения человеческих жизней в районах потенциальных или реальных конфликтов» [12]. Операции по принуждению к миру (peace enforcement), осуществляемые «в отсутствие согласия всех или некоторых сторон на вмешательство и сопровождаемые вооружённым сопротивлением», также включаются в систему категорий миротворческих операций, но между ними помещается такое понятие, как «расширенное миротворчество», которое трактуется как «миротворческие операции, проводимые с согласия конфликтующих сторон, но во враждебной среде» [12].

На протяжении 1990-х гг. дебаты об определении и типологии миротворчества вышли из кабинетов учёных в область практической реализации. Так, в определении миротворчества, принятом в 1994 г. в НАТО, уже отсутствует упоминание об условии согласия всех конфликтующих сторон на проведение операции. Миротворческие операции были сформулированы как «сдерживание, ограничение и/или прекращение враждебных действий между государствами или внутри государства посредством вмешательства нейтральной международной «третьей силы» с использованием военного или гражданского персонала для оказания содействия политическому процессу разрешения конфликта, восстановления и сохранения мира» [13].

Данная доктринарная установка НАТО утверждала подход, согласно которому международное сообщество может и должно вмешиваться и восстанавливать мир, навязывать мир, в том числе силовыми средствами, если начавшийся конфликт настолько серьёзен, что угрожает международному миру и безопасности.

Впервые этот принцип был применён в полном объёме в 1999 г. в ходе военной операции НАТО против суверенной Югославии, которая решала внутренний вопрос подавления албанского сепаратизма в Косово. Эта операция фактически похоронила принцип государственного суверенитета, который являлся фундаментом международных отношений в течение 350 лет, что явилось следствием нарушения глобального баланса сил после поражения СССР в «холодной войне» [14].

### **Проблема нейтральности миротворческих контингентов, их цели и решаемые задачи**

В современной миротворческой практике считается нормальным привлечение международных воинских контингентов на любых этапах вооружённого конфликта, в том числе и без согласия конфликтующих сторон. При этом «классическая роль» исполнителя миротворческой операции – это роль «третьей силы», нейтральной, непосредственно незаинтересованной в победе одной из сторон конфликта субъекта международной политики. Однако следует констатировать, что в политической практике абсолютная нейтральность недостижима. Поэтому требование нейтральности участника миротворческого процесса приходится заменять на другое, более «мягкое» определение: субъект миротворческих действий должен оставаться внешней по отношению к сторонам конфликта силой, для которой урегулирование и прекращение самого конфликта приоритетнее, чем достижение каких-либо как собственных, так и политических целей любой из сторон конфликта [15]. Но всё это относится к области теории миротворчества. На практике вооружённые силы США и НАТО, действуя в соответствии с мандатом Совета Безопасности ООН, поддерживали одну из сторон вопреки существующим критериям миротворчества (как это было в Югославии, Сомали и Ливии), а также использовали тяжелое вооружение, бронетехнику и авиацию. Если ранее мандатом ООН предписывалось строгое ограничение применения миротворческих сил самообороной, то сейчас практикуются такие формулировки, как «превентивная оборона», «преследование», «вытеснение», «установление бесполётных зон», участие сил специального назначения в поддержке одной из сторон конфликта, снабжение одной из

сторон конфликта вооружением и привлечение инструкторов для организации боевых действий.

Обобщая сказанное, можно определить миротворческую операцию как действия, спланированные по задачам, месту и времени одним или несколькими акторами международной политики, действующих как в рамках Устава ООН и в соответствии с резолюциями СБ ООН, так и при их расширительном понимании или по решению региональных организаций, действующих также в соответствии с Уставом ООН, направленные на урегулирование международных или внутригосударственных конфликтов.

*Целями* миротворческой деятельности можно определить следующие [16]:

- предотвращение конфликтов, куда входят действия по раннему предупреждению, разведке и наблюдению за развитием кризиса, стабилизирующие дипломатические меры и превентивное развёртывание вооруженных сил;
- принуждение одной или нескольких сторон к прекращению насильственных действий, заключение мирного соглашения между противоборствующими сторонами, а также защита территории страны и её населения от агрессии;
- изоляция территории, на которой действует одна или несколько конфликтующих сторон, от внешнего мира, а также, если того требует обстановка, обеспечение свободного выхода из конфликтного региона беженцев и перемещённых лиц или возвращение их к местам постоянного проживания;
- наблюдение за развитием посткризисной ситуации, сбор и обработка информации об остановке и доведение её до управляющей инстанции;
- оказание гуманитарной помощи населению в районе конфликта. Сюда также входят меры по спасению пострадавших, охране объектов инфраструктуры и гуманитарных грузов, возвращение беженцев и перемещённых лиц, экономическая и социальная помощь пострадавшему гражданскому населению;
- операции по демобилизации, которые включают действия по разъединению, отводу с боевых позиций, разоружению и расформированию вооруженных формирований сторон, ранее участвовавших в конфликте. Такие операции могут включать широкий спектр социальной помощи бывшим комбатантам по их реабилитации, возвращению к мирной жизни и выполнению социальных функций;
- операции военной поддержки проводятся для обеспечения с помощью миротворческих сил безопас-

ных условий передачи власти под международным контролем от одних политических сил или органов другим, а также для реформирования вооруженных сил и вооруженных формирований, участвовавших в конфликте, под задачи мирного времени. К данному типу операций относятся полицейские операции по обеспечению законности и порядка.

*Основными задачами*, выполнение которых в рамках миротворческой операции может быть возложено на контингенты привлекаемых для этого вооруженных сил, являются:

- наблюдение и контроль за соблюдением условий перемирия и прекращением огня;
- превентивный ввод войск в район потенциального конфликта с принудительным разведением сил противоборствующих сторон;
- восстановление и поддержание порядка и стабильности;
- обеспечение охраны гуманитарных конвоев;
- организация прохода через пункты контроля на линиях разделения сторон, установление запретных зон и контроль за ними;
- контроль за соблюдением режима санкций.

#### **«Гуманитарная интервенция» как новая миротворческая философия Запада**

Следует отметить, что активное привлечение к миротворческим операциям структур НАТО привело к фактической потере реального контроля со стороны ООН за их проведением. В последние годы всё большее количество миротворческих операций стали принимать форму гуманитарных интервенций при навязанном лидерстве США в военном контингенте ООН. Именно это характеризовало большинство операций ООН в 1990-х годах от Сомали до Косова. Вторгшись в Косово в роли защитников гуманитарных принципов, Соединённые Штаты противопоставили свою агрессивную политику основополагающим принципам миротворчества ООН [17].

В последнее время данная тенденция получила закрепление, выразившееся в попытках исполнительных структур ООН и при поддержке некоторых постоянных членов СБ ООН вывести миротворческие силы из-под непосредственного управления Советом Безопасности, напрямую подчинив их Генеральному секретарю ООН. В этой связи в настоящее время идёт активная проработка новых подходов к формированию воинских контингентов для выполнения миротворческих задач. Так, согласно одной из предложенных концепций выдвигается идея формирования постоянного военного континген-

та (иными словами, сил быстрого реагирования), находящегося в распоряжении ООН, члены которой должны предоставлять национальные вооруженные формирования в распоряжение Совета Безопасности как на периодической, так и на постоянной основе. Однако при этом имеются возражения против такого выделения сил, основанные на двух причинах: большие финансовые затраты на их содержание и недостатки в организации управления и использования миротворческих контингентов.

Решение на проведение миротворческой операции принимается Советом Безопасности (в виде исключения – Генеральной ассамблеей) в тех случаях, когда политические, экономические, дипломатические и иные меры, направленные на поддержание международного мира и безопасности в том или ином регионе, оказываются неэффективными. Предложение о подготовке операции может выдвигаться одним или несколькими государствами – членами ООН или её Генеральным Секретарём. Правовой основой для проведения каждой операции являются резолюции СБ ООН, санкционирующие её проведение и определяющие её мандат. Фактически в процессе планирования, развёртывания и проведения миротворческих операций СБ ООН действует в рамках так называемого «прецедентного права». Это означает, что при разработке мандата на проведение операции учитывается предыдущий опыт и конкретные условия того или иного конфликта, что определяет объём выделяемых для этого людских и материальных ресурсов [18].

Согласно статье 24 Устава ООН на Совет Безопасности возложена главная ответственность за поддержание мира. Он является единственным органом ООН, который обладает правом предпринимать превентивные или принудительные действия от имени ООН, в том числе и с применением вооруженных сил. В статье 43 Устава ООН определяется порядок предоставления государствами-членами ООН в распоряжение Совета Безопасности необходимых контингентов вооруженных сил и средств их обслуживания на основании соглашений СБ с данными государствами. Все вопросы, связанные с планированием, подготовкой и проведением миротворческих операций под эгидой ООН, возложены на Секретариат, в котором ключевую роль играет созданный в 1992 г. Департамент по операциям по поддержанию мира (ДРКО) [19].

Опыт проведения миротворческих операций последних десятилетий выявил некоторые тенденции современного миротворческого процесса, которые можно сформулировать в следующем виде:

- в миротворческой деятельности произошло смещение акцентов от операций по установлению мира и

принуждению к миру к гуманитарным интервенциям, что полностью совпало с потребностью Соединённых Штатов обеспечить НАТО новой военной доктриной после окончания «холодной войны», которая позволила бы альянсу обрести новое дыхание и расширить своё влияние;

- имеет место тенденция на установление сотрудничества с региональными организациями по урегулированию региональных кризисов. Известны примеры взаимодействия ООН с НАТО, ЕС и ОБСЕ во время проведения операции в Югославии, с Организацией американских государств во время гуманитарной интервенции на Гаити, в Сомали и Западной Сахаре с ОАЕ, в Грузии с ОБСЕ, в Таджикистане – с СНГ. Однако характерной чертой вышесписанных операций было доминирование при их проведении государства-лидера. Тем не менее взаимодействие ООН с региональными, международными и неправительственными организациями носит в целом аморфный характер. Причиной этому является неопределённость в понимании того, какие функции следует делегировать региональным организациям и коалициям [20];

- миротворческие операции становятся многофункциональными по решаемым задачам и многокомпонентными по составу привлекаемых участников. Так, для решения миротворческих задач в последние годы привлекаются международные коалиционные группировки войск, в том числе государств-не членов НАТО;

- привлечение существующих или создание новых органов исполнительной власти для постконфликтного урегулирования в стране или государственного строительства на новых политических принципах;

- трансформация военных доктрин государств под влиянием применения вооруженных сил для урегулирования конфликтов в форме «гуманитарных интервенций».

В 1999 г. термин «гуманитарная интервенция» вошел в лексикон государственной политики США и Великобритании в канун юбилейного саммита НАТО. Премьер-министр Великобритании Тони Блэр впервые использовал его для определения будущей политики НАТО на Балканах [21]. В основу концепции был положен тезис о том, что гуманитарная катастрофа не может считаться чисто внутренним делом того или иного государства и что международное сообщество не только «не вправе», но даже обязано «решительно вмешаться» в подобные гуманитарные кризисы для их «оперативного выправления» [22].

Основной проблемой при принятии решения на проведение гуманитарных интервенций является отсутствие чётких юридических правил. Но после операции в Югославии эта необходимость уже не кажется такой насущной. Примером этому является война, развязанная

Соединёнными Штатами в Ираке. Военная операция в Ираке с целью смещения политического режима С. Хусейна создало прецедент в кодификации данного явления с точки зрения норм международного права, который тем не менее так и не получил своего разрешения.

В связи с этим канадский исследователь С. Нил Макфарлей пишет, что большинство миротворческих и гуманитарных операций проводится скорее по причинам национальных интересов, а не в соответствии с нормами международного права [23]. Очевидно, что изменение этих норм является одним из самых сложных и длительно решаемых вопросов мировой политики. Однако это не даёт права отдельным государствам принимать самостоятельные решения об организации подобных операций. Основным препятствием здесь является суверенитет. В Хартии ООН национальный суверенитет государств-членов поставлен выше защиты прав человека. Однако в сентябре 1999 г. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан заявил, а в 2001 г. подтвердил, что принцип суверенитета может быть преодолен гуманитарной интервенцией в случае массовых нарушений прав человека [24, 25]. По мнению Генерального секретаря, Хартия ООН является достаточно гибкой, чтобы допускать такое толкование. Об этом говорит статья 1 Хартии, текст которой может быть истолкован так, что в определённых ситуациях допускается военное вмешательство [26], а препятствие для обоснования гуманитарных интервенций, представленное в параграфе 2 статьи 1 Хартии, пункт 4 которой гласит: «все государства-участники должны воздерживаться от угрозы применения силы или её использования, которые нарушают территориальную целостность или политическую независимость любого государства», может быть преодолено с помощью следующего пункта 5 той же статьи, в котором даётся расширенное толкование предыдущего пункта 4: «все государства-члены ООН должны оказывать всяческую поддержку любым действиям, предпринимаемым в соответствии с настоящей статьёй, и не оказывать помощь любому государству, против которого ООН предпринимает превентивные или силовые меры воздействия». Закрепляет вышеуказанные положения пункт 6 статьи 1, который гласит: «государства, не являющиеся членами ООН, должны действовать в соответствии с изложенными принципами в целях поддержания международного мира и безопасности».

Таким образом, Хартия ООН, с одной стороны, не допускает вмешательства во внутренние дела государств даже если они не являются членами ООН и участниками международных договоров, а с другой стороны, ООН присваивает себе право применять силовые меры воз-

действия к любой стране, которая создаёт угрозу миру и международной безопасности и никто не вправе оказывать помощь таким государствам. Положение усугубляется ещё более, если государство подписывает Всемирную декларацию прав человека, то в таком случае эта область перестаёт подлежать исключительно внутренней юрисдикции конкретного государства и переходит под контроль ООН со всеми вытекающими последствиями.

В унисон вышесказанному во Всемирной декларации прав человека 1948 г. декларируется «признание неотъемлемого достоинства и равных и неотчуждаемых прав человека как основы свободы, справедливости и мира во всём мире» [27], что также может приниматься в качестве обоснования возможности проведения гуманитарных интервенций без санкции СБ ООН в тех случаях, когда Совет Безопасности не может в силу определённых причин принять действенные меры.

Законность и характер использования вооружённой силы в интересах коллективной системы безопасности с целью защиты фундаментальных прав человека определяются в свете положений Устава ООН [28]. В статье 2, пункт 4, Устава ООН говорится: «все участники должны воздерживаться от угрозы или применения силы против территориальной целостности или политической независимости любого государства, равно как каких-либо других действий, несовместимых с целями ООН». Как видно, это полностью соответствует содержанию пункта 4 параграфа 2 статьи 1 Хартии ООН. При этом статья 51 Устава утверждает «неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону», а статья 42 Устава подтверждает использование вооружённой силы Советом Безопасности в том случае, если Совет решит на основе статьи 39 Устава, что ситуация «представляет угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии». Как видно, только Совет Безопасности является единственным органом в системе коллективной безопасности, наделённым правом решать, какие меры могут быть предприняты в соответствии со статьями 41 и 42 Устава для укрепления или восстановления мира и безопасности.

Содержание Устава ООН говорит о том, что правовых барьеров для проведения гуманитарных интервенций не существует. Так, если в параграфе 7 статьи 2 заявлено, что «ничто, содержащееся в данном Уставе, не должно давать право ООН вмешиваться в дела, по существу, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства», то в главе 7 это положение нивелируется.

У Совета Безопасности есть два пути использования вооружённой силы в рамках статьи 42: он может санкционировать проведение миротворческой опера-

ции или же может дать согласие государствам-членам ООН самим прибегнуть к использованию вооруженной силы. Это говорит о том, что СБ ООН не проводит гуманитарные интервенции самостоятельно силами своих миротворческих контингентов, Совет только санкционирует проведение военных операций странами-членами ООН. И эти «гуманитарные» вмешательства, как правило, принимают форму агрессии, где интервенты вынуждены действовать не против разрозненных вооруженных отрядов, а против регулярных армий, как было на Балканах, в Ираке и Ливии [29, 30].

Свои подходы к проблеме гуманитарного вмешательства, отличные от узаконенных ООН, практикуют ведущие страны НАТО во главе с США, которые пытаются де-факто юридически закрепить вмешательство во внутренние дела суверенных государств с использованием гуманитарных предлогов, как это было сделано в официальных документах Североатлантического альянса, принятых на саммите в Вашингтоне в апреле 1999 г. [31] в разгар войны против Югославии. Эти решения, вопреки Уставу ООН, предоставляют НАТО право на «гуманитарную интервенцию» в любую страну мира в случае, если альянс сочтёт, что там нарушаются права человека. При этом обоим терминам «права человека» и «гуманитарная интервенция» в Вашингтоне могут придавать сколь угодно расширенные значения, что объясняется следующими причинами:

- во-первых, Соединённые Штаты не намерены уступать лидерство в военной сфере на фоне намечающейся конкуренции с Евросоюзом, проводящим свою политику в области безопасности и обороны и создания сил быстрого развёртывания для реагирования на возникающие кризисные ситуации в жизненно важных регионах, к которым они относят также территории Кавказа и Центральной Азии;

- во-вторых, Соединённые Штаты в результате непрекращающихся войн на Ближнем и Среднем Востоке обеспечили себе не только постоянное военное присутствие в этом регионе, но и практически установили контроль над всей стратегически важной военной инфраструктурой от Ливии до Афганистана;

- в-третьих, США в результате проведения «гуманитарных» войн извлекают для себя немалую финансовую и экономическую выгоду за счёт «диспетчеризации» потоков капиталов и энергетических ресурсов с целью создания благоприятной для экономики США конъюнктуры и конкурентной среды.

Таким образом, вооруженные акции под гуманитарными предлогами, предпринятые в последние годы

США и их союзниками по НАТО без санкций СБ ООН или при расширенном их толковании являются откровенными нарушениями действующего международного права. В целом, концепция «гуманитарной интервенции» в настоящее время используется ведущими странами Запада для прикрытия необоснованного вмешательства во внутренние дела суверенных государств.

Что касается России, то она, являясь членом СБ ООН, несёт ответственность за поддержание международного мира и безопасности и тем самым призвана участвовать в международных миротворческих усилиях. В этом плане Россия располагает значительными политическими возможностями по оказанию влияния на решения ООН в данной области. Статус постоянного члена Совета Безопасности ООН даёт ей возможность блокировать любые решения данной организации, которые могут создать угрозу безопасности и национальным интересам России. В военной доктрине РФ миротворческие операции рассматриваются в качестве одной из форм применения Вооруженных сил.

Что касается миротворческой деятельности России на постсоветском пространстве, то практика её участия имеет следующие особенности:

- как показывает опыт, на российские вооруженные силы ложится основная нагрузка в проведении миротворческих миссий в рамках СНГ;

- при решении миротворческих проблем на постсоветском пространстве имеет место региональное разделение интересов стран СНГ по группам, которые формируются на основании оценки руководством каждой страны важности решения существующих проблем в плане национальных интересов своих государств. Страны-члены СНГ неохотно идут на предоставление своих воинских контингентов для совместного с Россией участия в миротворческих операциях, если это напрямую не затрагивает их жизненно важные интересы. На практике это выражается в участии только тех стран, которые находятся в географической близости от района конфликта;

- участие ООН и других международных организаций в миротворческой деятельности на постсоветском пространстве не отличается масштабностью и решительностью в обеспечении безопасности и носит, как правило, исключительно представительский характер. В ближайшей перспективе намерения региональных организаций в активизации миротворческих усилий не просматриваются;

- к особенностям миротворческих операций на территориях новых независимых государств (ННГ) относится возможность привлечения в ряде случаев воин-



ских контингентов противоборствующих сторон.

Вышеперечисленные факторы осложняют участие российских Вооруженных сил в миротворческих операциях на постсоветском пространстве, что порождает ряд серьёзных политических проблем:

- отсутствует принятая в рамках СНГ концепция миротворчества с применением военной силы;
- имеет место влияние пропаганды со стороны Запада о «возрождении имперских амбиций России», которая затрудняет налаживание взаимодействия России с союзниками по ОДКБ при урегулировании кризисных ситуаций;
- отсутствует должное подкрепление предпринимаемых Россией усилий в области миротворчества со стороны ООН.

Всё это свидетельствует об отсутствии отлаженного механизма проведения миротворческих операций в части процедурного согласования выделения и использования военной силы, организации взаимодействия региональных организаций с ООН и отдельными странами.

Существенным недостатком существующего подхода к миротворческой деятельности является применение так называемого «силового миротворчества» с использованием формирований национальных вооруженных сил, объединённых в многонациональные контингенты войск ООН, а также института офицеров-наблюдателей, действующих под эгидой этой организации. Как показывает опыт последних лет, при «силовом миротворчестве» проблема легитимности принятия решений и обоснованности применения военной силы отходят на второй план. Это приводит к тому, что миротворческие операции превращаются в военные интервенции под флагом установления демократии, защиты прав человека, защиты населения от геноцида правящего режима и пр. Вполне естественно, что Россия не может участвовать в операциях подобного рода.

Практика осуществления миротворческих миссий российскими Вооруженными силами при урегулировании конфликтов показывает назревшую необходимость концептуальной проработки легитимности, организации, распределения обязанностей, ответственности, финансового и материального обеспечения миротворческих сил на уровне ООН и региональных организаций.

Если рассматривать деятельность ОДКБ в сравнении с миротворческой деятельностью ООН или Евросоюза, то роль ОДКБ в конфликтном урегулировании в регионе новых независимых государств пока довольно пассивна. Претендуя на региональное лидерство в сфере борьбы с наркотрафиком, миграцией и терроризмом, ОДКБ пу-

блично не прореагировало на революцию и последовавшие общественные беспорядки в Киргизии, на события в Андижане, на противоречия Узбекистана с соседями. Признаком проявления активности в области обеспечения региональной безопасности мог бы быть проект создания антинаркотического пояса вокруг Афганистана.

Следует отметить, что российско-натовский проект «Общей концепции совместных миротворческих операций» находится в стадии разработки уже более двух лет. При этом стороны избегают конкретизации по вопросам совместного применения миротворческих контингентов в таких проблемных регионах, как Афганистан, Центральная Азия, Закавказье и Приднестровье.

ОДКБ необходим диалог с ОБСЕ. В этом плане было бы полезным установление контактов с Центром предотвращения конфликтов в Вене и с Международной группой по изучению кризисов, которая имеет отделения в 44 странах и выпустила более 140 подробных докладов с анализом различных конфликтов.

Настало время для установления взаимодействия ОДКБ с Организацией Исламская конференция (ОИК), которая играет всё более заметную роль в Афганистане, на Южном Кавказе, в Пакистане.

Однако при всей значимости ОБСЕ и ОИК налаживание взаимодействия ОДКБ с НАТО в области миротворчества является приоритетной задачей, которую можно было бы решать по следующим направлениям:

- взаимное политическое признание в интересах обеспечения региональной стабильности;
- оказание помощи государствам в создании полноценных политических институтов;
- оказание услуг в решении пограничных вопросов;
- сотрудничество в урегулировании региональных конфликтов как на политическом, так и на уровне миротворческих контингентов;
- подготовка и проведение совместных миротворческих учений и операций для улучшения оперативной совместимости сил ОДКБ и НАТО;
- взаимодействие при проведении контртеррористических операций. Сотрудничество в каждой из вышеуказанных областей может включать обмен аналитической и разведывательной информацией, военнотехническую помощь, а также предоставление транспортных коридоров для переброски войск и их снабжения;
- взаимодействие при ликвидации последствий природных и техногенных катастроф.

Что касается России, то здесь необходимо повышение её статуса как участницы миротворческого процесса в ООН и ОБСЕ, который должен найти выражение в воз-

возможности реального участия нашей страны в разработке и проведении миротворческих операций. Конкретное решение данного вопроса должно быть осуществлено в форме участия России в работе Военно-штабного комитета при Совете Безопасности ООН, отвечающего за оперативными руководством миротворческими операциями.

Усиление влияния США и НАТО в осуществлении миротворческой деятельности ООН не отвечает интересам России. Многонациональные миротворческие силы не должны находиться под эгидой отдельных государств или их коалиций как не соответствующие духу и целям обеспечения международной безопасности и стабильности. «Силовое миротворчество» необходимо ограничить международными рамками «кодекса невмешательства», о необходимости которого поднимают вопрос страны «третьего мира».

Назрела необходимость в проработки вопросов формирования постоянного военного контингента ООН с включением в него отдельных контингентов таких региональных организаций, как ОБСЕ, ОДКБ и ОИК, которым можно было бы придать статус действующих самостоятельно, но под эгидой ООН при наличии соответствующего мандата.

### Заключение

Анализ трансформации международно-правовых аспектов миротворческой деятельности ООН позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время на смену традиционному миротворчеству приходит его новая форма – миротворчество силовое, при котором миротворческая направленность при обеспечении международной безопасности всё чаще заменяется гуманитарными интервенциями. Эта негативная тенденция после агрессии НАТО в Югославии не только сохраняется, но и усиливается.

С другой стороны, следует признать тот факт, что резкое увеличение числа внутригосударственных конфликтов на межнациональной и межэтнической почве с использованием регулярных вооруженных сил или повстанческих формирований, в которых страдает гражданское население, происходят нарушения прав человека, разрушается социальная и хозяйственная инфраструктура стран-жертв конфликта, требуют соответствующей реакции мирового сообщества. Это объективно

повышает востребованность силовых миротворческих акций и требует разработки эффективной стратегии противодействия таким угрозам. Однако международное сообщество пока ещё не разработало действенный правовой аппарат урегулирования локальных и внутригосударственных конфликтов. Главной причиной этому является препятствие США и ведущих стран Запада, стремящихся оттеснить ООН и самим возглавить миротворческий процесс, направив его в русло решения собственных политических и экономических интересов.

Крайне важно, чтобы миротворческие операции, включая гуманитарные, проводились исключительно под эгидой и с санкции СБ ООН, что будет гарантировать их беспристрастный и действительно интернациональный характер.

Гуманитарное вмешательство в дела суверенных государств в условиях глобализации становится объективным фактором формирующегося нового мирового порядка. Это тем более важно с учётом тенденции расширения силового вмешательства по гуманитарным, экологическим и другим поводам, что становится своеобразной «философией интервенционализма» в XXI веке.

Как принципиально новое по своей форме и содержанию, это явление современного мира требует тщательного анализа, всесторонней оценки и трансформации существующей международно-правовой базы. В конечном итоге, если такая форма силового вмешательства будет принята мировым сообществом, то необходимо разработать жесткие рамки международного права, в которых она будет применяться.

Эти задачи представляются тем более важными в связи с тем, что «гуманитарная интервенция», как и многие другие процессы и явления, вызванные глобализацией, сочетает в себе как позитивные моменты, так и негативные черты объективного характера, привносимые определёнными заинтересованными силами. Сейчас стала явственно проявляться опасная тенденция своеобразной «приватизации» подобных акций со стороны Соединённых Штатов и НАТО, которые пытаются создать по праву сильных собственную правовую базу для обоснования подобных операций, не совместимую с общепризнанными международными законами и соглашениями или даже игнорирующими их.

### Литература

1. Лукашук И.И. *Международное право*. М.: Издательство БЭК, 1999, с. 138.
2. Гришаева П. Кризис миротворчества ООН // *Обозреватель – Observer*. 2008, №4, с. 47-58.
3. Доклад Генерального секретаря о работе Организации Объединённых Наций. 2009. <http://www.un.org/russian>.
4. Заемский В.Ф. *Теория и практика миротворческой деятельности ООН*. М.: МГИМО (У), 2008, с. 57.
5. Мелков Г.М. *Международное право в период вооруженных конфликтов*. М.: Издательство БЭК, 2006, с. 133.

6. Заемский В.Ф. Теория и практика миротворческой деятельности ООН. М.: МГИМО (У), 2008, с. 97.
7. Гришаева Л. Кризис миротворчества ООН // *Observer*. 2008, № 4, с. 47-58.
8. Модин Н. «Гуманитарная интервенция» как метод регулирования международных конфликтов. М.: 2003, с.15.
9. NATO Handbook: *The Strategic Concept of the Alliance*. 1999.
10. *The Universal Declaration of Human Rights*. 1948.
11. *Wider Peacekeeping*. Army Field Manual. UK Army Doctrine Publications. Various editions 1992-1996.
12. Dobbie Ch. A Concept for Post-Cold War Peacekeeping. // *Survival*, vol. 36, No. 3, Autumn 1994, p. 122.
13. NATO Doctrine for Peace Support Operations. *Unclassified Draft*, NATO HQ, 28, 28 Feb. 1994.
14. Макфарлей Н.С. Многосторонние интервенции после распада биполярности // *Международные процессы*. 2008, № 1, январь-февраль.
15. Никитин А.И. Конфликты, терроризм, миротворчество. М.: ИГ «Navona», 2009, с. 20.
16. Dobbie Ch. A Concept for Post-Cold War Peacekeeping. // *Survival*, vol. 36, No. 3, Autumn 1994, p. 122.
17. Мелков Г.М. Международное право в период вооруженных конфликтов. М.: Издательство БЭК. 2006, с. 8.
18. Заемский В.Ф. Ключевые вопросы реформы ООН // *Мировая экономика и международные отношения*. 2008, № 7, с. 3-13.
19. Департамент ООН по поддержанию мира. <http://www.un.org/russian>.
20. *Responsibility to Protect. Report of the international commission on intervention and state sovereignty*. New York, 2004.
21. Модин Н. «Гуманитарная интервенция» как метод регулирования международных конфликтов. М.: 2003.
22. Солана Х. Нужен всеобъемлющий подход к кризисным ситуациям. // *Европа*, 2000, № 5.
23. Макфарлей Н.С. Многосторонние интервенции после распада биполярности // *Международные процессы*. 2008, № 1, январь-февраль.
24. Luttwak E. *Kofi's Rule. The National Interest*, winter 1999/2000, No 58.
25. Аннан К. Обновление Организации Объединённых Наций: программа реформы. Доклад Генерального секретаря на 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Нью-Йорк: Изд. ООН, 2001.
26. *United Nations Charter*. 1948.
27. *The Universal Declaration of Human Rights*. 1948.
28. Устав ООН. <http://www.un.org/ru/doc>.
29. Seymour R., Lewis E. A Humanitarian Intervention? // *New life project*, 20 March 2011.
30. [http://www.newlifeproject.org/index.php/site/article\\_comments/a\\_humanitarian\\_intervention](http://www.newlifeproject.org/index.php/site/article_comments/a_humanitarian_intervention). Hodgson J. *Libya, Arab Democracy and Western Policy* // *Open Democracy*. March 2011.
31. NATO Handbook: *The Strategic Concept of the Alliance*. 1999.

Материал поступил в редакцию 16. 06. 2012 г.