

Превентивна дипломатія: міф чи реальність?

УДК 94:327



Світлана МЕЛЬНИК,
кандидат юридичних наук,
старший викладач
кафедри дипломатичної
та консульської служби
Дипломатичної академії
України при МЗС, старший
науковий співробітник
Інституту держави і права
імені В.М. Корецького
НАНУ

«Боротьба за мир – це постійна праця». Нерідко вона відбувається за лаштунками, інформація про неї не завжди з'являється на перших шпальтах періодики. До такої діяльності, без сумніву, належить і превентивна дипломатія, спрямована на попередження конфліктів на їх ранніх стадіях. Якщо ж конфлікт усе-таки розгортається, то це не сприяє іміджу превентивної дипломатії, якій подекуди закидають «втрачені можливості». Адже будь-які збройні конфлікти одразу ж стають публічним явищем, натомість превентивні дії з метою підтримання миру часто залишаються у тіні. Генеральний секретар

ООН Пан Гі Мун у цьому зв'язку справедливо зазначає: «Ми знаємо, коли превентивна дипломатія спрацьовує ефективно, однак це важко довести емпіричним шляхом» [1].

Якщо критика на адресу превентивної дипломатії, що нерідко лунала протягом 1990-х років, коли світ здригався від численних конфліктів, була подекуди справедливою, то протягом останнього десятиріччя спостерігається поліпшення ситуації. За даними Стокгольмського інституту дослідження проблем миру (SIPRI), у 2010 р. в активній формі мали місце 17 масштабних збройних конфліктів внутрішнього характеру в 16 країнах світу порівняно з 27 у 1999 році.

Навряд чи було б перебільшенням стверджувати, що одним із чинників, які сприяли такій позитивній тенденції, було активне використання інструментів превентивної дипломатії. Її зусилля після завершення епохи конфронтації були успішно реалізовані в низці випадків, зокрема, в Балтійських країнах, Македонії, Намібії, Нікарагуа, Сальвадорі, Гаїті тощо. Сьогодні превентивна дипломатія не виглядає як ідеалістична теорія, вона змогла себе виправдати як реально діюча практична концепція. Особливо це проявляється за умов економічної кризи, коли з новою силою підтверджується, що з фінансової точки зору попередження конфліктів значно вигідніше, ніж їх урегулювання.

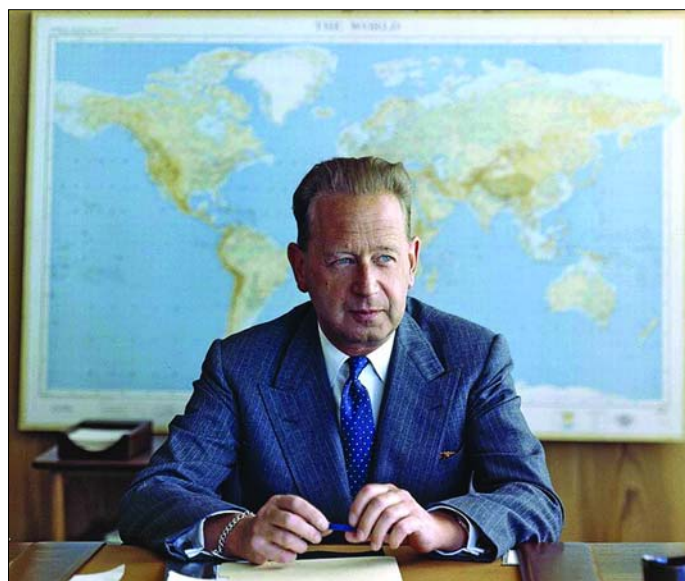
This article deals with the evolution of preventive diplomacy as a modern instrument for maintaining international peace and security. The author discloses the origins of this concept, analyses its main instruments, demonstrates special importance of the document "Agenda for Peace" (1992) for the emergence of preventive diplomacy, defines the role of the UN Secretary General in the framework of its practical implementation, and proves the effectiveness of preventive diplomacy in comparison to other mechanisms of preserving peace and security, especially under the circumstances of world economic crisis.

Keywords: preventive diplomacy, peacekeeping operations, peaceful settlement of disputes, UN Secretary General, preventive deployment, early warning.

Сам термін «превентивна дипломатія» є похідним від англійського «to prevent», тобто «попереджати». Відтак нерідко в літературі можна зустріти дещо спрощене визначення превентивної дипломатії як дипломатичних дій, спрямованих на попередження конфліктів. Підсвідомо превентивний метод завжди застосовувався в зовнішніх відносинах держав. Тому деякі вчені стверджують, що превентивна дипломатія існувала

в усі історичні часи. До традиційних превентивних дій належить, зокрема, встановлення та підтримання дружніх відносин урядів, підписання договорів, укладення династичних шлюбів, обмін дорогими подарунками тощо. Однак мета такої дипломатії полягала радше у задоволенні власних інтересів держав, а не в підтримці миру та безпеки в регіоні чи світі [2].

У сучасному розумінні концепція превентивної



Даг Гаммаршельд, Генеральний секретар ООН (1953-1961 рр.)

дипломатії виникла та розвинулась у рамках системи ООН. Уперше згадану ідею озвучив Генеральний секретар ООН Даг Гаммаршельд під час XV сесії Генеральної асамблеї у 1960 році. Це відбулось у період глобального протистояння двох політичних систем світу, коли фактично блокувалися механізми забезпечення колективної безпеки, закріплені в Статуті ООН. У той час превентивна дипломатія ще не усвідомлювалась як повноцінний інструмент із підтримання миру та безпеки у світі. Це була лише певна ідея з метою попередження розростання локальних конфліктів, унеможливлення втручання в такі конфлікти з боку США та СРСР. Передбачалося, що вказаний підхід мав допомогти стримувати розростання «холодної війни», а також позитивно вплинути на авторитет ООН щодо врегулювання конфліктів [3].

У цілому, саме з постаттю Д. Гаммаршельда пов'язують активізацію діяльності ООН у сфері попередження міжнародних конфліктів. Він був першим із Генеральних секретарів ООН, хто став широко на практиці трактувати положення ст. 99 Статуту ООН, яке надає право Генсеку ООН доводити до відома Ради Безпеки ООН різноманітні питання, які, на його думку, можуть загрожувати міжнародному миру та безпеці. Це дало змогу Д. Гаммаршельду не тільки активно користуватися вказаними повноваженнями, а й обґрунтувати можливість висунення власних ініціатив щодо врегулювання того чи іншого міжнародного конфлікту. Він добре розумів,

що за відсутності довіри між учасниками конфліктів сторонам украй важко досягти компромісу. На його думку, допомогти могла лише участь такої авторитетної організації, як ООН, що пропонує легітимність, неупередженість і компетентність. Так, Д. Гаммаршельд особисто брав участь у переговорах із урегулювання близько 20 міжнародних криз. Йому, разом із Міністром закордонних справ Канади Л. Пірсоном, належить ідея запровадження операцій із підтримання миру, яка виникла під час Суецької кризи у 1956 році. Гаммаршельд виступив прихильником невідкладного втручання в цей конфлікт з боку міжнародного співтовариства з метою попередження його ескалації.

Таким чином, завдяки активній позиції Д. Гаммаршельда була трансформована роль Генерального секретаря ООН із суто адміністративної в безпосереднього учасника заходів із попередження конфліктів. За трагічною іронією долі сам Д. Гаммаршельд загинув у авіакатастрофі, коли летів до Конго на переговори з лідером сепаратистського руху. У 1961 р. Д. Гаммаршельду посмертно було присуджено Нобелівську премію в галузі миру. Цього ж року бібліотеку в Штаб-квартирі ООН у Нью-Йорку назвали його іменем, а в 1997 р. в ООН затвердили медаль Дага Гаммаршельда як посмертну нагороду для військових, які загинули під час виконання операцій із підтримання миру.

Активна діяльність Д. Гаммаршельда гостро критикувалася з боку СРСР. При цьому вказувалося на

те, що Генсек ООН нібито виражає інтереси певної групи держав і намагається узурпувати права відповідних органів ООН. СРСР не сприйняв ідею миротворчих операцій, механізм проведення яких не був передбачений Статутом ООН. Перші радянські спостерігачі взяли участь у миротворчих операціях ООН лише в 1970-х роках у період розрядки.

Превентивними засобами в більш широкому розумінні також можна назвати такі методи підтримання миру та безпеки, як протест, санкції, контроль над роззброєнням тощо. Ці інструменти часто використовувалися на практиці в період «холодної війни». Достатньо згадати Карибську кризу 1962 р., яка була успішно врегульована не в останню чергу за допомогою особистого посередництва Генерального секретаря ООН У Тана в організації переговорів між конфліктуючими сторонами.

У широкому розумінні концепція превентивної дипломатії охоплює також традиційні засоби мирного врегулювання спорів. Однак, потрібно враховувати, що такі засоби переважно використовуються в міжнародних конфліктах. Деякі з них практично не можуть застосовуватись у конфліктах внутрішньодержавного характеру.

Звернення до Міжнародного Суду ООН є виключною прерогативою держав. До того ж, такі звернення спрямовані на врегулювання вже існуючих міждержавних спорів. Натомість концепція превентивної дипломатії охоплює також попередження конфлікту на його ранніх стадіях, засоби впливу на структурні причини конфлікту тощо.

Отже, концепція превентивної дипломатії в період «холодної війни» не зникає, вона продовжує латентно еволюціонувати відповідно до ситуації у світі, що поступово змінюється. Подальше загострення у відносинах СРСР і США не сприяло розвитку превентивної дипломатії. Тільки наприкінці 1980-х років ця концепція отримала нове дихання.

Окремі дослідники вважають, що поняття превентивної дипломатії в сучасному його розумінні найкращим чином знайшло відображення в Декларації про попередження та усунення спорів 1988 року. Хоча цей документ не має юридичної сили, однак він володіє політичним авторитетом. У ньому, зокрема, передбачаються окремі види превентивних засобів, закріплюється принцип відповідності держав за попередження та ліквідацію спорів і небезпечних



Генеральний секретар ООН У Тан під час Карибської кризи 1962 року сприяв успішному переговорному процесу

ситуації. Відтак, Декларація 1988 р. нерідко розглядається в міжнародно-правовій доктрині як відправна точка формування превентивної дипломатії [4].

Вважається, що концепція превентивної дипломатії в сучасному розумінні розвинулася після закінчення «холодної війни», коли світове співтовариство стикнулося з новими видами загроз. Війни не припинилися, як пророкував американський філософ Ф. Фукуяма. Скоріше навпаки, кількість збройних конфліктів зростає. Однак тепер вони мають переважно внутрішній характер, можуть набувати значних масштабів і бути загрозою міжнародному миру та безпеці. Завершення «холодної війни» зняло низку обмежень, що стримували внутрішньодержавні конфлікти, як на території СРСР (Чечня, Нагірний Карабах), так і в інших країнах світу (Югославія, Руанда, Сомалі). При цьому кількість внутрішніх конфліктів перевищила кількість конфліктів міждержавних [5]. Отже, у нових геополітичних умовах традиційні методи врегулювання міжнародних спорів уже не спрацьовували повною мірою. Тому особливо гостро відчувається необхідність у виробленні якісно нових підходів до механізмів підтримання миру та безпеки у світі.

Про кардинальні наслідки припинення епохи конфронтації образно висловився Генеральний секретар ООН Бутрос Бутрос-Галі: «Закінчення холодної війни стало потужним зрушенням тектонічних плит, і наступні поштовхи відчуваються й досі. Тим не менше, хоча земля під на-

шими ногами не припинила тремтіти, ми живемо вже в нову епоху, в якій відкривається більше потенційних можливостей як для миру, так і для розвитку» [6]. За його словами, це був час сподівань і змін, коли й сама ООН чекала багато на що, і від неї очікували не менше.

Засідання Ради Безпеки ООН на рівні глав держав та урядів уперше відбулося 31 січня 1992 року. Відчуваючи необхідність створення нової концепції у сфері підтримання миру та безпеки, РБ ООН звернулася до Генерального секретаря ООН із пропозицією здійснити аналіз і підготувати рекомендації щодо шляхів підвищення ефективності потенціалу ООН у галузі превентивної дипломатії, встановлення та підтримання миру. Через п'ять місяців, у червні 1992 р., Генеральний секретар ООН Б. Галі представив оновлену, відповідно до нових реалій, концепцію превентивної дипломатії, яка була викладена в системній доповіді «Порядок денний для миру» («Agenda for Peace»). Ця доповідь стала, по суті, головним концептуальним документом, у якому були закріплені нові механізми забезпечення безпеки у світі. У ньому відмічалася не тільки поява нової якості збройних конфліктів, а й були запропоновані нові засоби їх урегулювання, попередження та ліквідації.

У цьому документі Б. Галі виклав ідею комплексного підходу до забезпечення безпеки у світі, який розкривається через чотири основні види діяльності: 1) превентивна дипломатія (preventive diplomacy); 2) підтримання миру (peacekeeping); 3) миротвор-



Бутрос Бутрос-Галі, Генеральний секретар ООН (1992-1996 рр.). Автор доповіді «Порядок денний для миру»

чість (peacemaking); 4) миробудівництво (peacebuilding). При цьому в доповіді Генсека ООН усі чотири поняття знаходяться в тісному взаємозв'язку та практично завжди передбачають превентивні заходи.

Миротворчість визначена як дії з метою схилити ворогуючі сторони до досягнення згоди, головним чином за допомогою мирних засобів, передбачених у ст. 33 Статуту ООН (переговори, посередництво, обслідування, примирення, арбітраж, судовий розгляд, звернення до регіональних органів чи угод).

Під підтриманням миру розуміється забезпечення присутності ООН у конфліктних зонах світу. Така присутність пов'язується із розгортанням військового чи поліцейського персоналу та забезпечується за згодою всіх зацікавлених сторін конфлікту. Відповідно до існуючої практики операцій із підтримання миру заборонялося застосування сили, за виключенням випадків самооборони. Однак у Доповіді 1992 р. йшлося про необхідність розширення мандата в разі проведення гуманітарних операцій шляхом запровадження ще одного виключення із заборони застосування сили, а

саме – «захисту мандата». Крім того, вводилася також концепція миробудівництва у постконфліктний період з метою зміцнення миру та попередження рецидиву конфлікту.

Власне, сама превентивна дипломатія визначалася Б. Галі як «дії, спрямовані на попередження виникнення спорів між сторонами, недопущення переростання існуючих спорів у конфлікти й обмеження масштабів конфліктів після їх виникнення». У Доповіді особливо підкреслювалося, що найбільш дієвим способом превентивної дипломатії є застосування її методів на ранніх стадіях конфлікту. Генеральний секретар зазначав, що спори між державами повинні й надалі розв'язуватися за допомогою установлених засобів, а саме – шляхом переговорів, надання добрих послуг, посередництва, обслідування, арбітражу, судового розгляду тощо.

Однак Генсек ООН визначає низку додаткових інструментів, притаманних саме превентивній дипломатії: 1) встановлення довіри; 2) раннє попередження, що базується на зібранні й аналізі інформації; 3) встановлення фактів (офіційним і неофіційним

шляхом); 4) превентивне розгортання; 5) утворення демілітаризованих зон.

До засобів з установлення довіри (confidence building measures) зазвичай відносять обмін військовими місіями, утворення регіональних центрів зі зменшення небезпеки розвитку конфліктів, контроль за дотриманням регіональних угод у сфері роззброєння тощо. На практиці зазначений метод зарекомендував себе як один із найбільш дієвих інструментів у сфері послаблення напруження та попередження ескалації конфлікту. Вважається, що свого часу саме згаданий метод відіграв особливу роль у нормалізації відносин між СРСР та США і сприяв настанню етапу розрядки. Застосування засобів зміцнення довіри заклало підвалини для загальноєвропейської системи безпеки шляхом ухвалення Гельсінського заключного акта 1975 р. [7]. Цей метод досить широко використовується в рамках ОБСЄ й сьогодні (діють механізми регулярних консультацій, відбуваються щорічні зустрічі військових, проводиться обмін інформацією тощо).

Встановлення фактів (fact finding) допомагає виявити причини конфлікту, отримати більш достовірну інформацію офіційним та неофіційним шляхами про ситуацію, пов'язану з конфліктом. Неофіційну можуть зокрема надавати міжнародні неурядові організації, відділення ТНК, розвідка тощо. Офіційна інформація надходить від держав, міжнародних універсальних і регіональних організацій.

Цей метод повинен ґрунтуватися на точному отри-

манні фактів, що передбачає проведення коректного аналізу. Процедура встановлення фактів у системі ООН може бути організована за ініціативою Генерального секретаря ООН, РБ ООН чи ГА ООН. Кожний із цих органів може прийняти рішення про організацію відповідної місії під своїм безпосереднім контролем. До складу місії, як правило, залучаються авторитетні та кваліфіковані експерти з тих чи інших питань. Ініціатором направлення місії з установлення фактів можуть виступати й самі держави-члени ООН. У такому разі рішення в рамках ООН повинно прийматися без бюрократичних затримок та на підставі отриманих даних. У 1990-х роках було направлено чимало подібних місій із мандатом щодо встановлення фактів до конфліктних регіонів у Азербайджані, Грузії, Молдові, Таджикистані та ін. Іноді сам факт направлення таких місій може суттєво вплинути на покращення ситуації та відновити контакт між конфліктуючими сторонами. Наприклад, розслідування факту загибелі у 2007 р. мігрантів із Гани, тіла яких були знайдені у Гамбії, зіграло позитивну роль у відновленні двосторонніх відносин між країнами. Поширеною практикою в міжнародних відносинах є утворення слідчих комісій для встановлення фактів з метою врегулювання морських чи авіаційних інцидентів.

Продовження статті читайте в наступному номері «З.С.»



Засідання Ради Безпеки ООН. Члени РБ ООН 31 січня 1992 року дали доручення Генеральному секретареві ООН розробити рекомендації у сфері превентивної дипломатії

ton, 1996; Eliasson J. *Preventive Diplomacy* / J. Eliasson, P. Wallensten // *The adventure of peace : Dag Hammarskjöld and the future of the United Nations.* – New-York, 2006. – С. 286-297.

4. Лукашук И.И. *Международное право. Особенная часть* / И.И. Лукашук. – М., 2005. – С. 262.

5. У доповіді Генерального секретаря ООН за 1995 р. (Док. А/50/60 від 25 січня 1995 р.) наводяться такі статистичні дані: у 1988 р. з 5 операцій з підтримання миру 4 були пов'язані з міжнародними конфліктами й лише одна відносилася до внутрішніх конфліктів. З 1992 по 1995 рр. було розгорнуто 11 операцій і 9 з них – для врегулювання внутрідержавних конфліктів.

6. Гали Бутрос Бутрос. *Дополнение к повестке дня для мира : позиционный документ Генерального Секретаря по случаю пятидесятой годовщины ООН* // Док. ГА ООН, 50 сессия, А/50/60. – С. 3.

7. Рахматуллаев Э. *Превентивная дипломатия: теория, практика и ее перспективы в Центральной Азии : автореф. дис. ... д-ра полит. наук* / Э. Рахматуллаев. – М., 2008; Рахматуллаев Э. *Превентивная дипломатия: панацея или миф?* – М., 2007.

Список використаної літератури

1. Доклад Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна «Превентивная дипломатия: достижение результатов» // Док. ООН № S/2011/552 от 26 августа 2011 г. – С.20.

2. Див.: Мицик В.В. *Институт превентивной дипломатии у международного права* // *Наше право.* – № 2, ч.2, 2011. – С.160-161; Буткевич О.В. *Становлення інституту міжнародного права у стародавній період* // *Міжнародне право стародавнього світу.* – К.: Україна, 2004. – С. 288-42; Bedjaoui M. *The Fundamentals of Preventive Diplomacy* // *Preventive Diplomacy. Stopping wars before they start* / Ed. by Kevin M., Cahill M.D. – New York; London, 2000. – P. 30-50.

3. Див. детальніше: Lund M. C. *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy* / M.C. Lund. – Washing-

У статті розглядається історія розвитку превентивної дипломатії як сучасного інструменту підтримання миру та безпеки у світі. Автор розкриває причини виникнення такої концепції, аналізує її основні інструменти, демонструє значення документа «Порядок денний для миру» 1992 у формуванні превентивної дипломатії, визначає роль Генерального секретаря ООН у механізмі реалізації превентивної дипломатії, а також доводить ефективність застосування превентивної дипломатії в умовах світової економічної кризи в порівнянні з іншими інструментами підтримання миру та безпеки у світі.

Ключові слова: превентивна дипломатія, миротворчі операції, мирне врегулювання спорів, Генеральний секретар ООН, превентивне розгортання, раннє попередження.

В статье рассматривается история развития превентивной дипломатии как современного инструмента поддержания мира и безопасности. Автор раскрывает причины возникновения данной концепции, анализирует ее основные инструменты, демонстрирует значение документа «Повестка дня для мира» 1992 в формировании превентивной дипломатии, определяет роль Генерального секретаря ООН в механизме ее реализации, а также доказывает эффективность применения превентивной дипломатии в условиях экономической кризиса по сравнению с другими механизмами поддержания мира и безопасности.

Ключевые слова: превентивная дипломатия, миротворческие операции, мирное урегулирование споров, Генеральный секретарь ООН, превентивное развертывание, раннее предупреждение.