



**БРУЗ В.С.,
доктор історичних
наук, професор**

*Дипломатична академія
України
при МЗС України*

**ПРОБЛЕМА
МІЖНАРОДНОГО
ВТРУЧАННЯ І
ЗАСТОСУВАННЯ
СИЛИ ДЛЯ
ВРЕГУЛЮВАННЯ
ВНУТРІШНЬО-
ДЕРЖАВНИХ
КОНФЛІКТІВ**

Зміни, що відбулися у світі, глобалізація, виклики XXI століття обумовили перегляд підходів до ряду принципових положень теорії та практики миротворчої діяльності. Склалося нове бачення сутності миру і безпеки, яке враховує домінування внутрішньодержавних конфліктів, що виникають на базі економічних, етнічних, соціальних, національних, релігійних та інших суперечностей, масових порушень прав людини, прав меншин. Жертвами внутрішньодержавних конфліктів у 90-ті роки стало більше 5 млн. людей.

Криваві реалії вимагали адекватного реагування ООН, інших міжнародних організацій. Складність проблеми обумовлювалась тим, що теорія і практика миротворчої діяльності світового співтовариства базуються на положеннях, принципах Статуту ООН, які передбачають не втручатися у внутрішні справи держав і не застосовувати сили в міжнародних відносинах, крім боротьби з агресією.

Очевидним досягненням міжнародної спільності був творчий підхід до оцінки небезпечних ситуацій, що склалися, зокрема, у

Руанді, Сомалі, на терені колишньої Югославії, і активні новаторські дії спрямовані на врегулювання конфліктів.

Прецеденти міжнародного втручання і навіть застосування сили породили необхідність правового обґрунтування – і об'єктивної, наукової оцінки, тим більше, що з'явилися неоднозначні втручання деяких акцій, особливо Косовської операції НАТО і воєнних дій, очолюваних США, з метою повалення режиму Саддама Хусейна в Іраку.

Політики завжди прагнуть знайти аргументи для виправдовування своїх дій. Але інтереси об'єктивності вимагають неупередженого аналізу правових основ, характеру, цілей і наслідків проведення операцій.

Щодо легітимності всі силові міжнародні операції можна розділити на дві групи. До першої групи слід зарахувати операції здійснені за рішенням Ради Безпеки ООН, яка за Статутом ООН є єдиним органом, що має повноваження санкціонувати застосування сили в міжнародних відносинах. Так, для врегулювання внутрішньодержавних конфліктів Рада Безпеки уповноважила застосування сили для надання гуманітарної допомоги в Сомалі і Руанді, для сприяння відновленню демократії в Гаїті. Рада Безпеки надала повноваження застосовувати силу в Боснії і Герцеговині для забезпечення дотримання заборони на повітряні польоти в повітряному просторі цієї країни, для надання підтримки силам ООН у колишній Югославії, захисту персоналу від нападів і зон безпеки. Ці примусові силові функції були делеговані НАТО і цілком правомірно розглядаються як легітимні й корисні миротворчі дії. Вони сприяли припиненню кровопролиття і відновленню миру.

Стосовно передумов для міжнародного втручання у внутрішньодержавні конфлікти ООН виходить з таких позицій. Втручання вважається необхідним, виправданим, якщо в країні відбувається масове порушення прав людини, безвладдя, різня. Коли Рада Безпеки констатує, що конфліктна ситуація переростає в загрозу міжнародному миру і безпеці, тоді конфлікт розглядається не тільки як внутрішньодержавна справа, а і як міжнародна проблема, і ООН має підставу діяти на основі глави VII Статуту, що передбачає можливість силового міжнародного втручання. Міжнародне втручання можливе також за дозволом самої держави (посередництво, контроль за виборами, забезпечення досягнутих мирних угод).

До другої групи міжнародних силових операцій слід віднести ті, що були здійснені без необхідного рішення Ради Безпеки ООН.

Особливого наукового і політичного значення набув аналіз і оцінка операції НАТО.

Труднощі узагальнення і однозначної оцінки Косовської операції пов'язані з наявністю фактів, які за своїм характером є діаметрально протилежними. З одного боку фігурують криваві дані про "етнічні чист-

ки", здійснені Сербією проти косовських албанців, широка міжнародна підтримка дій НАТО, спрямована на припинення кровопролиття, фактична дипломатична ізоляція Росії, яка засуджувала застосування сили для врегулювання косовської кризи. З другого боку – руйнівні, криваві наслідки натовських бомбувань. Загибло понад 2000 мирних громадян, з них 1000 дітей, більше 5000 чоловік було поранено, зруйновано 50 фабрик, 18 електростанцій, 34 мости, 17 лікарень, 35 вузів, 2000 шкіл, 18 церков і монастирів¹.

Одні автори оцінюють операції НАТО як "гуманітарну інтервенцію", благородну акцію, другі засуджують її як відверту агресію, що підірвала принципи Статуту ООН і міжнародний порядок у світі.

Виникає питання: якщо це була агресія, то чому вона знайшла таку широку міжнародну підтримку і як могло статися, що агресорами раптом стали такі країни, як Польща, Чехія, Угорщина, які на той час вже були повноправними членами НАТО, а рішення там ухвалюються лише в разі одностайності всіх членів організації?

Інтереси істини вимагають об'єктивного аналізу сутності косовського конфлікту, цілей і дій усіх сторін.

В основі конфлікту лежала глибока суперечність між втіленням у життя двох визнаних, справедливих принципів: права косовських албанців на самовизнання і принципу територіальної цілісності держави, яку відстоювали серби. Позиція ООН, ОБСЕ полягала в тому, що ці суперечності вирішувалися шляхом забезпечення автономії косовських албанців у рамках цілісної держави. Але з таким підходом не погоджувалися ні серби, ні албанці. Сербія взяла курс на силове розв'язання проблеми, виганяючи албанців, позбавлених елементарних умов для виживання. Створилася реальна загроза гуманітарної катастрофи, загроза міжнародному миру і безпеці. Отже, виникли передумови для створення сили і міжнародного втручання на основі VII Статуту ООН. Проте Раді Безпеки не вдалося ухвалити відповідне рішення через негативну позицію Росії, яка виступала проти застосування сили щодо Сербії. Аналіз резолюцій Ради Безпеки свідчить про те, що вони містили положення, які залишали місце для неоднозначних тлумачень. Так, резолюція від 23 вересня 1998р., яка вимагала від Белграда припинення воєнних дій, виводу своїх військ з Косова, забезпечення повернення біженців, і мала застереження, що в разі невиконання висунутих вимог "будуть розглянуті подальші кроки і додаткові заходи по підтриманню миру або відновленні миру і безпеки в регіоні"². А в наступній резолюції Ради Безпеки від 24 жовтня 1998р. зазначалося про відповідальність НАТО по контролю за виконанням положень резолюції від 23 вересня³.

З одного боку, дані резолюції безумовно мали на меті справити тиск на Белград натяком на можливість воєнних, силових санкцій.

У той час відкривалася перспектива для "контрольної" ролі НАТО, що й було пізніше використано. Але об'єктивний аналіз свідчить, що резолюції Ради Безпеки аж ніяк не можуть слугувати правовою основою війни, розв'язаної НАТО проти Сербії. "Подальші кроки" і "додаткові заходи" не обов'язково мали воєнний характер, тим більше реалізовані у вигляді широкомасштабної війни. У жодній резолюції Ради Безпеки застосування воєнної сили для врегулювання косовського конфлікту не згадувалося. Отже, факт залишається фактом: воєнна операція НАТО здійснена без належного рішення Ради Безпеки і з правової точки зору була порушенням Статуту ООН.

Чи правомірно характеризувати косовську операцію НАТО як агресію? Єдиної точки зору з цього питання немає.

Президент Росії Б.М. Єльцин засудив воєнну акцію НАТО як "неприкрити агресію". Державна Дума Росії прийняла спеціальну постанову "У зв'язку з агресією Організації Північноатлантичного договору проти Союзної Республіки Югославії". Основою такої характеристики дій НАТО була резолюція Генеральної Асамблеї 3314 від 14 грудня 1974р., яка дала тлумачення поняття "агресія", що включає до актів агресії "бомбардування збройними силами держави території іншої держави". До того ж у цьому документі наголошується, що "ніякі наміри будь-якого характеру, політичного, економічного, воєнного або іншого, не можуть служити виправданням агресії"⁴.

Отже, з точки зору міжнародного права, загальновизнаних норм поведінки держав акція НАТО проти СРЮ може кваліфікуватися як агресія.

У той же час виникає питання: чому ніхто крім Росії так рішучо не засудив косовську операцію саме як акт агресії? Чому силова воєнна акція, особливо на першому її етапі, не зустріла з боку членів Ради Безпеки і всієї міжнародної спільноти серйозного засудження і передбаченої Статутом ООН та іншими міжнародними документами колективної боротьби проти агресії?

Небажання підірвати відносини зі США та їх союзниками не дає вичерпної відповіді на ці питання, хоч, безумовно, було дуже важливим фактором.

Аналізуючи характер воєнної операції НАТО, слід враховувати також ряд обставин, які обумовлювали специфіку косовської кризи і міжнародні ситуації навколо неї, а саме:

1. Брутальне застосування Белградом воєнної сили проти косовських албанців, які виступали під гаслом національного самовизначення. За таких обставин справедливі цілі сербів забезпечити територіальну цілісність своєї країни опинилися в тіні, а на перший план висунулися повідомлення про масові розстріли мирного населення і насильне вигнання людей з їх домівок. Міжнародна спільнота цілком правомірно ви-

магала припинити кровопролиття.

2. Незговірливість Белграда щодо компромісного вирішення косовської кризи. Є підстави зробити висновок про те, що югославське керівництво робило ставку на застосування Росією в Раді Безпеки ООН права вето на проведення воєнної операції проти СРЮ. Коли натовська операція стала фактом, С. Мілошович продовжував робити ставку на "російську карту", сподіваючись на втягнення Росії в конфлікт. Як авторитетно засвідчує фундаментальна книга "Вызов" В.С. Черномирдіна, який відіграв одну з провідних ролей в урегулюванні кризи, політики з Москви, що відвідали Белград, підігривали бойові настрої С. Мілошовича ідеями "слов'янської єдності." "Своїми необдуманими авансами деяких політиків, – зазначає В.С. Черномирдін, – ми фактично провокували югославське керівництво на продовження вбивчої для цієї країни війни і аж ніяк не сприяли припиненню кривавої бойні. Після поїздки в Белград Г.Н. Селезньов привіз ще одне сенсаційне повідомлення: Слободан Мілошович готовий приєднатися до союзу Росії та Білорусії. Чого було більше в цих діях – непорозуміння ситуації чи прагнення втягнути Росію в широкомасштабну провокацію? Не знаю до сих пір, але такі заяви розцінюю як безвідповідальні."⁵

Неоднозначність впливу Москви на розвиток косовського конфлікту слід безумовно враховувати, оцінюючи складність і суперечливий характер ситуації.

3. Фактичне ігнорування керівництвом СРЮ вимог Ради Безпеки від 23 вересня і 24 жовтня 1998 р. підривало авторитет ООН. Виникло питання: яким чином примусити СРЮ використовувати обов'язки за Статутом ООН і припинити "етнічні чистки".

4. Хоч операція НАТО була здійснена без рішення Ради Безпеки ООН і означала порушення принципів Статуту, прірви між позиціями керівництва ООН і НАТО не існувало. Після невдач дипломатичних зусиль по примушенню Белграда припинити "етнічні чистки" Генеральний Секретар ООН змушений був зазначити, що в деяких випадках застосування сили для врегулювання конфлікту може бути корисним.

Викладені особливості ситуації початку натовської операції не виправдовують дії НАТО і не знімають відповідальності за фактичне порушення принципів ООН, але їх необхідно враховувати оцінюючи характер проведення воєнної акції.

Що є цілком очевидним, так це неадекватність масштабів, форм і методів "гуманітарної інтервенції" НАТО. У нальотах на Югославію брали участь 1200 літаків, що здійснили 35 тисяч авіавильотів, скинуто понад 30 тисяч бомб, що еквівалентно декільком атомним бомбам, скинутим американцями на Хіросіму і Нагасакі, випущено більше 3000 крилатих ракет⁶.

Застосування такої руйнівної сили для досягнення гуманних цілей не може бути виправданим. Невипадково з'явилися версії щодо цілей, якими керувалися організатори операції, але це заслуговує окремого дослідження.

Проголошена мета була досягнута, проте її ціна, пов'язана зі смертю людей і руйнуваннями, виявилася занадто високою і неприйнятною. Оцінка косовської операції західними політиками неоднозначна. Проглядається спроба аргументувати дії НАТО "виключною ситуацією", гуманітарною катастрофою. Так, Державний секретар США зазначала, що то була "унікальна ситуація", уроками якої не слід зловживати. У такому ж дусі характеризував самостійну акцію НАТО міністр закордонних справ ФРН Кінкель, наголошуючи, що вона не повинна стати прецедентом.

Проголошуються й інші тези, які заперечують монополію ООН на санкціонування застосування сили, декларують право НАТО на ухвалення самостійних рішень щодо проведення примусових операцій. Косовська операція справила негативний вплив на імідж НАТО і скомпрометувала саму ідею "гуманітарних інтервенцій".

Деякі автори однозначно перекреслюють саму можливість міжнародного втручання і застосування сили для врегулювання внутрішньодержавних конфліктів, посилаючись на відомі принципи Статуту ООН і Гельсінського Заключного Акта 1975 р. Таке постановче питання виглядає правомірним, однак нестандартні ситуації, які іноді не вписуються в рамки норм, ухвалених в інших історичних умовах. У деяких випадках події в країнах переростають у міжнародні проблеми і не можуть розглядатися як чисто внутрішньодержавні. Міжнародна спільнота не може пасивно спостерігати за кровопролиттям, масовим придушенням, порушенням прав людини, прав нацменшин, безвладдям, хаосом, що загрожує і населенню даної країни і сусідам. Тому міцніє розуміння, що відмова від надання гуманітарної допомоги в особливих ситуаціях є злочином перед людиною.

Міжнародна допомога в різних формах, включаючи воєнну, не повинна розглядатися як порушення загальновизнаних принципів. Мова повинна йти не про перегляд принципів, а про нове, творче тлумачення характеру конфліктів, які загрожують міжнародному миру і безпеці.

Неодмінною умовою міжнародного втручання має бути об'єктивна оцінка сутності ситуації, відсутність інших форм і методів врегулювання конфлікту, чітке визначення мандата операції, забезпечення належного контролю за дотриманням мандата, виключення проведення операції в інтересах окремих держав.

Право на проведення силових операцій повинно залишатися за Радою Безпеки ООН з метою забезпечення оптимальної об'єктивності в ухваленні рішень.

Однак слід врахувати особливу складність сучасного моменту, що висуває нові завдання у сфері миротворчої діяльності. Поява загрози міжнародного тероризму радикально вплинула на підходи до застосування сили і міжнародного втручання, зміцнила тенденцію до силової політики. Це виразно проявилось в Стратегічній концепції НАТО, ухваленій у 1999р., яка передбачає проведення самостійних силових операцій без рішення Ради Безпеки ООН. А празький саміт НАТО 2002р. фактично узаконив проведення будь-яких операцій за межами території країн альянсу "скрізь, де треба", причому про необхідність рішення Ради Безпеки ООН не згадується. Проглядається загроза розмивання різниці між боротьбою проти міжнародного тероризму і врегулюванням внутрішньодержавних конфліктів, хоч ці напрями миротворчої діяльності не можна ототожнювати, оскільки вони відрізняються за змістом, сутністю, цілями і методами.

Невідкладна проблема полягає в тому, щоб ґрунтовно, творчо, вдумливо, з урахуванням реалій колективно розробити принципи врегулювання як внутрішньодержавних конфліктів, так і боротьби проти міжнародного тероризму, запобігаючи порушень загальноновизначених основ теорії та практики миротворчої діяльності.

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Черномырдин В.С. Вызов. – М., 2003. – С. 249-250.
- ² Совет Безопасности ООН. Резолюция 1199 от 23 сентября 1998г.
- ³ Совет Безопасности ООН. Резолюция 1203 от 24 октября 1998г.
- ⁴ Генеральная Ассамблея ООН. Резолюция 3314 от 14 декабря 1974г.
- ⁵ Черномырдин В.С. Вызов. – М., 2003. – С. 35.
- ⁶ Черномырдин В.С. Вызов. – М., 2003. – С. 250.

Надійшла до редакції 03.03.2004