

ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎՈՒՆԷՔ

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОЛНОМОЧИЙ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН В ОБЛАСТИ ПООЩРЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ

Эдгар ХАЧАТРЯН

*Аспирант Института философии,
социологии и права НАН РА*

Общеизвестно, что Совет Безопасности ООН играет ключевую роль в деле поддержания международного мира и безопасности, которая в рамках Объединенных Наций рассматривается намного шире, чем простое избавление человечества от угроз глобальной войны. Современное понимание международного мира и безопасности Объединенными Нациями строится на постулатах осуществления целей и принципов, закрепленных в Уставе ООН, включая уважение прав человека, обеспечение устойчивого развития и содействие демократии в государствах-членах.

Тем не менее, Совет Безопасности ООН в основном ассоциируется с военными аспектами поддержания безопасности, несмотря на то обстоятельство, что он осуществляет довольно серьезные функции и в иных областях, включая и демократическое содействие. Возникает, однако, вопрос: что же является нормативно-правовой основой деятельности Совета Безопасности в области демократического содействия. В соответствии с ч. 1 статьи 24 Устава ООН: *«Для обеспечения быстрых и эффективных действий Организации Объединенных Наций ее Члены возлагают на Совет Безопасности главную ответственность*

за поддержание международного мира и безопасности и соглашаются в том, что при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени». Часть 2 указанной статьи в свою очередь предусматривает, что *«При исполнении этих обязанностей Совет Безопасности действует в соответствии с Целями и Принципами Объединенных Наций...».* Полагаем, что именно эти уставные полномочия и являются «конституциональной» основой деятельности Совет Безопасности ООН, направленной на осуществление демократического содействия, в призме осуществления уставных полномочий, в первую очередь, направленных на поддержание международного мира и безопасности.

Следует отметить, что вопросы поощрения и содействия демократии долгое время не находили должного внимания со стороны Совете Безопасности ООН. Не будет излишним и указание на то, что в эпоху холодной войны, Совет Безопасности в принципе игнорировал вопросы демократизации, как таковые¹. Единственным исключением можно было считать неоднократно упоминавшиеся в резолюциях, осуждающих режимы апартеида в ЮАР и Южной Родезии, призывы об искоренение практики апартеида и создания нерасистских «демократических» институтов².

Справедливости ради, следует также отметить, что отдельные спорадические случаи упоминания требований о демок-

ратизации, точнее о проведении демократических выборов, имели место и в первые годы деятельности Совета Безопасности. Так, в частности, в Резолюции 67 от 28 января 1949 года Совет Безопасности призвал Индонезию придерживаться ранее заключенного соглашения с Нидерландами и провести «демократические выборы»³. Подобное «электоральное» вмешательство имело место и в контексте усилий Совета Безопасности по разрешению индо-пакистанского конфликта. Так, в течение целого десятилетия с 1948 по 1957 год Совет Безопасности ООН не раз предлагал Индии провести «демократический плебисцит» по вопросу будущего Джамму и Кашмира⁴.

Конечно, в эпоху холодной войны, Совет Безопасности ООН, в силу политической конфронтации, не мог с необходимой степенью эффективности осуществлять полномочия в области поощрения и содействия демократии. Как было отмечено выше, до окончания холодной войны Совет Безопасности рассматривал вопросы поощрения и содействия демократии исключительно или преимущественно в рамках борьбы с режимами апартеида в ЮАР и Южной Родезии.

Следует отметить, что даже в вопросе режимов апартеида Совет Безопасности изначально пытался вернуться от прямых ссылок на демократию и демократическое правление. Так, в Резолюции 181 от 7 августа 1963 года, Совет Безопасности ограничился лишь общим осуждением политики Южной Африки, имеющей целью *«увековеченье расовой дискриминации, которая несовместима с принципами, содержащимися в Уставе Организации Объединенных Наций и противоречит обязательствам, принятым ею в качестве члена Организации Объединенных Наций»*⁵. Однако, в докладе Генерального секретаря, представ-

ленном, в соответствии с Резолюцией 182, принятой 4 декабря 1963 года, уже более четко прослеживалось желание связать дальнейшую судьбу режима апартеида в ЮАР с соблюдением принципов демократического правления. Так, в докладе содержалась ссылка на выступление министра иностранных дел Дании в Генеральной Ассамблее от 25 сентября 1963г., в которой последний высказался за *«подлинно демократическое многорасовое общество свободных людей с равными правами для всех людей независимо от их расы»*⁶. Более того, в самом докладе термин «демократия» повторялся не менее десяти раз.

Только с начала 70-х годов XX века, после принятия международного эмбарго против ЮАР, Совет Безопасности начал непосредственно ссылаться на демократические принципы и механизмы, как на основу приемлемых реформ в Южной Африке. В 1980 году Совет Безопасности, в Резолюции 473 от 13 июня 1980 года, наконец, признал *«законность борьбы южноафриканского народа за ликвидацию апартеида и создание демократического общества, в котором весь народ Южной Африки в целом, независимо от расы, цвета кожи или вероисповедания, будет иметь равные и полные политические и другие права и свободно участвовать в определении своей судьбы»*⁷. Однако, на беспрецедентные меры в области поощрения и содействия демократии, Совет Безопасности пошел лишь после того, как в 1983 году правительство ЮАР объявило о принятии, на референдуме с участием исключительно белого меньшинства так называемой, «новой конституции». Исходя из данного обстоятельства, 17 августа 1984 года Совет Безопасности принял Резолюцию 554, в пункте 2-м которой, была решительно отвергнута и объявлена не имеющей никакой юридической

ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎՈՒՆԷՔ

силы упомянутая выше «новая конституция» и «выборы», которые должны были быть организованы в августе 1984 года для «цветного» населения и населения азиатского происхождения, а также все скрытые махинации расистского режима меньшинства Южной Африки, направленные на дальнейшее укрепление господства белого меньшинства и апартеида⁸.

Полагаем, что особую важность в деле осуществления полномочий по поощрению и содействию демократии сыграли положения пункта 4 рассматриваемой резолюции, в которой Совет Безопасности торжественно заявил, *«что только полное искоренение апартеида и создание нерасового демократического общества на основе правления большинства путем полного и свободного осуществления избирательного права всем взрослым населением в единой и нераздробленной Южной Африке может привести к справедливому и прочному урегулированию взрывоопасной ситуации в Южной Африке»*, тем самым, подчеркнув непосредственную, неделимую, взаимосвязь между соблюдением демократических принципов внутри страны и соблюдением международного мира и безопасности на региональном и универсальном уровне.

Совет Безопасности в пункт 5 данной резолюции также настоятельно призвал все правительства и организации не признавать результаты, так называемых, «выборов» и принять надлежащие меры в сотрудничестве с ООН и Организацией африканского единства и, в соответствии с данной резолюцией, в помощь угнетенному народу Южной Африки в его законной борьбе за нерасовое демократическое общество⁹.

Эпопея с принятием резолюций по апартеиду закончилась лишь в 1994 году, когда власть в ЮАР перешла в руки демократическо-избранного правительства, а Совет Безопасности ООН в Преамбуле своей резолюции 919 от 25 мая 1994 года приветствовал *«первые всерасовые многопартийные выборы и формирование единого, демократического, нерасового правительства Южной Африки, которое официально приступило к выполнению своих функций 10 мая 1994 года»*¹⁰.

Как было отмечено выше, впервые в чистом виде вопросами демократии и демократического правления, как необходимой составляющей обеспечения международного мира и безопасности, Совет Безопасности начал заниматься лишь после окончания холодной войны, в связи с ситуацией в Сомали¹¹, когда в Преамбуле Резолюции 814, принятой 26 марта 1993 года, выразил убежденность о *«необходимости проведения консультаций и обсуждений на широкой основе в целях достижения примирения, согласия относительно создания институтов переходного правительства и консенсуса в отношении основных принципов и шагов, ведущих к учреждению **представительных демократических институтов [подчеркнуто нами]**»*¹².

Начиная с 1993 года, Совет Безопасности ООН в более чем в 50-и резолюциях выражался в пользу демократизации и укрепления демократического правления. Так, международно-правовой анализ содержания резолюций, принятых Советом Безопасности только в 2007 году, позволяет утверждать, что в 22-х из 55-и принятых резолюций (что составляет около 40%) содержались ссылки на демократию, демократическое правление, демократические институты или выборы¹³.

Фактически ситуация в Сомали стала

отправной точкой в осуществлении Советом Безопасности ООН полномочий по поощрению и содействию демократии. Именно после резолюции по Сомали Совет Безопасности ООН стал задаваться вопросом о необходимости наличия в государствах-членах демократического режима и демократической организации общества, как таковой. Вопросы демократического правления и демократизации в Совете Безопасности, в частности, рассматривались в связи с ситуациями в Албании, Боснии и Герцеговине, Бурунди, Камбодже, Центральноафриканской Республике, Демократической Республикой Конго, Сальвадоре, Гаити, Сьерра-Леоне и Сомали. Причем в каждой из указанных ситуаций Совет Безопасности рассматривал свержение демократически избранного правительства, как угрозу международному миру и безопасности, требующих осуществления мероприятий, осуществляемых в соответствии с Главой VII Устава ООН¹⁴.

Анализ резолюций Совета Безопасности ООН, принятых после окончания холодной войны, свидетельствует о том, что последний, как правило, благосклонно относился к вопросам демократизации и демократического правления, рассматривая их в качестве инструментов направленных на национальное примирение, обеспечении безопасности в государствах, недавно переживших гражданские войны, а также в качестве мер, направленных на содействие восстановления властных инфраструктур.

Изначально Совет Безопасности ООН обращал внимание на вопросы, связанные с электоральными процессами. Так, Совет Безопасности не раз направлял в различные государства специальные миссии для организации выборов, мониторинга за ними, а также для определе-

ния результатов выборов, естественно отчетливо понимая границы своих полномочий и практически всегда пытаюсь действовать, исключительно в соответствии с принципами и целями, изложенными в Уставе ООН.

Следует отметить также, что, по крайней мере, в двух случаях осуществления миссий по мониторингу выборов — в Гаити и в Сьерра-Леоне, Совет Безопасности, не только не согласился признать в качестве легитимных режимы, которые пришли к власти посредством смещения демократически избранных лидеров, но и санкционировал применение силы для смещения узурпаторских режимов и возвращения к власти избранных лидеров.

Так, в Резолюции 940 от 31 июля 1994 года, по ситуации в Гаити, Совет Безопасности, действуя в соответствии с Главой VII Устава Организации Объединенных Наций, уполномочил государств-членов «... сформировать многонациональные силы под объединенным командованием и контролем и использовать на этой основе все необходимые средства для того, чтобы способствовать отбытию из Гаити военного руководства в соответствии с положениями Соглашения Гавернорс Айленд, скорейшему возвращению законно избранного президента и восстановлению законной власти правительства Гаити и установить и поддерживать безопасную и стабильную обстановку, которая позволила бы осуществлять Соглашение Гавернорс Айленд...»¹⁵. В той же резолюции Совет постановил пересмотреть и продлить мандат Миссии Организации Объединенных Наций в Гаити (МООНГ) на период в шесть месяцев для оказания помощи демократическому правительству Гаити в осуществлении его функций в связи с поддержанием безопасной и стабильной обстановки, созданной на

ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎՈՒՆԷ

этапе использования многонациональных сил, а также обеспечением безопасности международного персонала и ключевых объектов, а также переводом вооруженных сил Гаити на профессиональную основу и созданием отдельных сил полиции¹⁶.

Что же касается ситуации в Сьерра-Леоне, то Совет Безопасности не стал принимать отдельную резолюцию и ограничился лишь заявлением Председателя Совета Безопасности от 26 февраля 1998 года, в которой было, в частности указано, что *«Совет Безопасности приветствует тот факт, что с правлением военной хунты покончено, и подчеркивает настоятельную необходимость немедленного восстановления демократически избранного правительства президента Теджана Каббы и возвращения к конституционному порядку в соответствии с пунктом 1 его резолюции 1132 (1997)»*¹⁷.

Можно с уверенностью заключить, что с начала XXI века вопросы поощрения и содействия демократии превратились в неотъемлемую часть политико-правовой повестки дня Совета Безопасности ООН, которая в 2002 году получило свое воплощение в Резолюции 1423 по Боснии и Герцеговине, в которой Совет Безопасности, уже недвусмысленно дал понять, что вопросы защиты демократического устройства и демократического правления рассматриваются как составляющие единой системы целей и принципов ООН и необходимые компоненты соблюдения международного мира и безопасности.

Так, в частности, в Преамбуле указанной резолюции, Совет Безопасности приветствовал решение Совета Европы предложить Боснии и Герцеговине стать

его членом и заявил *«о своем понимании того, что Босния и Герцеговина возьмет на себя обязательство достичь прогресса в полном соблюдении стандартов современной демократии в качестве многоэтнического, многокультурного и единого общества»*¹⁸. В данном документе Совет Безопасности ООН впервые коснулся **«полного соблюдения стандартов демократии»**, т. е. говоря иными словами, Совет Безопасности обусловил эффективное и долговременное соблюдение международного мира и безопасности в регионе, не просто наличием определенного уровня демократии, а необходимостью полного соблюдения современных демократических стандартов. К сожалению, в резолюции так и не было указано, что же все-таки Совет Безопасности понимает под современными демократическими стандартами и их полным соблюдением. Тем не менее, представляется, что редко встречающаяся единогласие членов Совета Безопасности по данному вопросу свидетельствует об общем понимании, как минимум, основных составляющих современного демократического правления.

Следует отметить, что коллективные меры, направленные на поддержание мира и международной безопасности, предусмотренные в Уставе ООН, не совсем подходили в качестве средств для борьбы с “эпидемией” гражданских войн, ознаменовавших конец “холодной войны”, так как в государствах, затронутых данными конфликтами, часто не хватало мощной политической инфраструктуры, необходимой для разрешения конфликта. Так еще в 2001 году, Адам Даниель Ротфельд указал на то, что основная угроза безопасности международного сообщества на современном этапе заключается в слабости государств, в связи с отсутствием демократических структур и неспособностью уп-

равлять и бороться с такими явлениями, как организованная преступность, международный терроризм, коррупция, отсутствие политических свобод, нарушения прав человека, религиозные и этнические конфликты и агрессивный национализм¹⁹.

Действительно, очень часто государства просто были не в состоянии эффективно реагировать на создавшиеся угрозы, что вызывало необходимость международного вмешательства. Начиная с 90-х годов XX века, Совет Безопасности ООН пытался найти ответ на создавшуюся дилемму. Ведь Организация Объединенных Наций создавалась непосредственно после окончания второй мировой войны и, его основной задачей являлось обеспечение международной безопасности и мира в *межгосударственных* отношениях. Исходя из реализации этой уставной цели, и строилась вся концепция международной безопасности и, соответственно, полномочия Совета Безопасности, изложенные, в частности, в Главе VII Устава ООН, рассматривающие межгосударственные вооруженные конфликты как угрозу международному правопорядку и предусматривающие механизмы для материальной и политической поддержки их пресечения и прекращения. Более того, текстуальный анализ положений Устава позволяет утверждать, что в нем нет даже упоминания о внутригосударственных конфликтах, как таковых. Данное обстоятельство вызывало вопрос, относительно того на основании каких уставных или иных полномочий орган, ответственный за соблюдения международного мира и безопасности, может обладать полномочиями в вопросе, в принципе входящем в сферу внутренней компетенции государств-членов.

Однако, начиная с 1990-х годов Совет Безопасности ООН, как бы переосмыс-

лил свое понимание угроз международному миру и безопасности как исключительно касающуюся ситуаций, в которые вовлечены два или более государств-членов. Практика Совета Безопасности последних лет красноречивым образом свидетельствует о том, что поощрение и содействие демократии Советом Безопасности ООН рассматривается как мера, направленная на окончание, пресечение, сублимирование кровопролитных гражданских войн и иных внутригосударственных конфликтов. Так, в частности, по мнению Г. Фокса, гражданские войны, как правило, приводят либо к доминированию одной политической партии, либо к разделу государства между двумя или несколькими враждующими фракциями²⁰. Кроме того, не лишним было бы отметить, что демократия, как таковая, служит неким сдерживающим фактором зарождения новых конфликтов, укрепления международной стабильности и, тем самым, поддержанию международного мира и безопасности.

Анализ резолюций, принятых в рамках Совета Безопасности ООН, затрагивающих вопросы поощрения и содействия демократии, свидетельствует о том, что в подавляющем большинстве случаев, подобное содействие касалось ситуаций внутригосударственных вооруженных конфликтов. В этом контексте следует заметить, что сложно себе представить, что во время разработки Устава ООН его создатели вкладывали именно подобное понимание мандата Совета Безопасности ООН по поощрению международного мира и безопасности. Тем не менее, вторая половина XX века была отмечена резким всплеском внутригосударственных конфликтов, что, на наш взгляд, и привело к смещению акцентов в вопросе поддержания мира и международной безопасности. На этом фоне подобная практика

ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎՈՒՆԷ

«демократического вмешательства» со стороны Совета Безопасности не вызвала какой-либо резкой критики со стороны международного сообщества. Наоборот, в некоторых случаях Совет Безопасности критиковался именно за пассивное отношение к некоторым немеждународным вооруженным конфликтам.

В своем докладе Совету Безопасности ООН, посвященном, предотвращению вооруженных конфликтов, Генеральный Секретарь ООН отметил, что *“после окончания холодной войны появилось новое понимание концепции мира и безопасности. Большой упор на природу устойчивого мира и основополагающих его элементов, таких, как социальное и экономическое развитие, благое правление и демократизация, соблюдение законности и уважение прав человека дополняет традиционную концепцию коллективной безопасности. В XXI веке коллективная безопасность должна подразумевать обязательство всех из нас стремиться к ликвидации напряженности, недовольства, неравноправия, несправедливости, нетерпимости и военных действий на наиболее раннем этапе, до того как возникнет угроза миру и безопасности. Такова, по моему, подлинная суть культуры предотвращения”*²¹.

Фактически после окончания холодной войны Совет Безопасности, ссылаясь на статью 39 Устава ООН, стал рассматривать конфликты, происходящие внутри отдельно взятой страны и, в частности, их последствия как “угрозу миру” и, исходя из этого, осуществлял свои полномочия, в их отношении, ссылаясь на положения Главы VII Устава ООН. Следует, однако, согласиться с Г. Фоксом в том плане, что в случае воору-

женного конфликта немеждународного характера, Совет Безопасности имеет право ссылаться на статью 39 исключительно в плане рассмотрения данной ситуации в качестве «угрозы миру», так как случаи “нарушения мира” или “акты агрессии” даже в широкой интерпретации положений Главы VII Устава ООН могут относиться исключительно к ситуациям, возникающим между двумя или более государствами-членами ООН²².

Следует заметить, однако, что после того как Совет Безопасности начал рассматривать массовые нарушения прав человека, случаи массового голода, геноцида, этнических чисток в качестве «угроз миру» и предпринял ряд попыток вмешательства, он столкнулся с международно-правовой проблемой, связанной с поиском необходимых средств и способов противодействия им, в соответствии с нормами Устава ООН, так как последний не содержал каких-либо положений, направленных на разрешение внутренних конфликтов.

В целях разрешения указанной юридической проблемы и для действительного обеспечения международного мира, Совет Безопасности начал больше акцентировать свое внимание не на элементе разрешения конфликтов, как таковых, а на пост-конфликтном восстановлении разрушенных демократических институтов и механизмов в соответствующих государствах.

Начиная с 1991 года, когда была учреждена II контрольная миссия Организации Объединенных Наций в Анголе (UNAVEM II), Совет Безопасности ООН с завидным постоянством учреждал миссии для мониторинга над пост-конфликтными ситуациями, в мандат которых входило, в частности, многие аспекты контроля перехода к демократическому правлению²³. Так, в Преамбуле Резолюции 968 от 16 декабря 1994 года по Тад-

жикистану, Совет Безопасности подчеркнул, что *«международная помощь, предоставляемая в соответствии с настоящей резолюцией, должна быть увязана с процессом национального примирения, включая, в частности, проведение свободных и справедливых выборов и принятие сторонами дальнейших мер по укреплению доверия»*²⁴. Совет Безопасности коснулся той же проблемы и в Резолюции 957 от 15 ноября того же года, посвященной ситуации в Мозамбике, в которой призвал все стороны *«завершить процесс национального примирения на базе, как предусматривалось в Общем соглашении об установлении мира, системы многопартийной демократии и соблюдения демократических принципов, которые обеспечат прочный мир и политическую стабильность»*²⁵.

Следует отметить, что в пост-конфликтных ситуациях Совет Безопасности рассматривал содействие и поощрение демократии также в качестве инструмента, направленного на достижение национального примирения. Так, например, в Резолюции 1040 от 29 января 1996 года по ситуации в Бурунди, Совет Безопасности, подчеркивая необходимость постконфликтного восстановления и внутринационального примирения для поддержания международного мира и безопасности, заявил о *«... своей полной поддержке усилий... по обеспечению всеобъемлющего политического диалога в целях содействия национальному, примирению, демократии, безопасности и обеспечению законности в Бурунди»*²⁶.

С обеспечением национального примирения также непосредственно связана и такая немаловажная функция демократизации, в ее трактовке Советом Безопасности ООН, как укрепление внутренней безопасности. Следует отметить,

что Совет безопасности ООН часто рассматривает вопросы укрепления демократии и обеспечения внутренней безопасности как две стороны одной медали и как необходимые предусловия для достижения всеобщего мира и стабильности. Снижение уровня внутреннего насилия и искоренение угроз внутренней безопасности являются необходимыми элементами обеспечения нормального функционирования демократических институтов, а само наличие демократических институтов рассматривается как данность, обеспечивающая общую и специальную превенцию возникновения или рецидива внутреннего вооруженного насилия.

Конечно же, особо остро проблема обеспечения внутренней безопасности встает в рамках избирательных процессов, когда напряжение между конкурирующими группировками накаляется, что приводит к ситуациям внутренней напряженности, способной превратиться в угрозу миру и международной безопасности. С подобным явлением мы столкнулись практически недавно, после прошедших в Кот-д'Ивуаре президентских выборов, которые спровоцировали новый виток напряженности между противоборствующими политическими группировками. Следует отметить, что именно из-за указанных опасений поствыборной эскалации вооруженного насилия в стране Совет Безопасности ООН еще до выборов, 29 сентября 2010 года принял решение о временном направлении в Кот-д'Ивуар дополнительного контингента миротворцев численностью 500 военнослужащих с тем, чтобы укрепить миротворческую миссию в этой стране накануне выборов. Ей было поручено помогать национальным правоохранительным органам в обеспечении безопасности в период подготовки и проведения выборов. В миссии ООН в Кот-д'Ивуаре

ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ

насчитывалось 8650 миротворцев, а после прибытия подкрепления их стало 9150²⁷.

Следует, однако, заметить, что в контексте деятельности Совета Безопасности в области демократизации успех или провал оказанного электорального содействия взаимообусловлен с окончанием или, наоборот, развязыванием вооруженного противостояния²⁸. Говоря иными словами, осуществляя функции по поощрению демократии, в том числе и посредством электорального содействия Совет Безопасности преследует скорее цель недопущения эскалации насилия и ее перерастания в угрозу миру, нежели задачу установления в том или другом государстве истинно демократического правления. Общая же функция демократического содействия в рамках ООН осуществляется иными органами.

Следует отметить, что, несмотря на то, что Совет Безопасности ООН, осуществляя функции демократического содействия в постконфликтных ситуациях, не рассматривает демократизацию единственной мерой, способной искоренить корни вооруженных конфликтов. Анализ резолюций, принятых Советом Безопасности ООН, свидетельствует о том, что Совет является сторонником комплексного, многокомпонентного подхода в деле предупреждения и прекращения вооруженных конфликтов в котором демократизация рассматривается лишь как один из необходимых для предупреждения конфликтов элементов. Так, например, в Преамбуле Резолюции 1265 Совета Безопасности ООН от 1999 года, посвященной защите гражданских лиц в вооруженном конфликте, подчеркивалась «необходимость всестороннего рассмотрения причин вооруженного

конфликта в целях повышения защиты гражданских лиц на долгосрочной основе, в том числе путем содействия экономическому росту, искоренению нищеты, устойчивому развитию, национальному примирению, благу управлению, демократии, господству права и уважению и защите прав человека»²⁹.

Новым трендом в области поощрения и содействия демократии в рамках полномочий Совета Безопасности ООН является деятельность, направленная на содействие созданию институциональной правительственной инфраструктуры, включая содействие осуществлению конституционных реформ и преобразований.

За редким исключением, в государствах затронутых вооруженным конфликтом происходит дезорганизация государственного аппарата, некоторые государственные структуры приобретают авторитарные свойства, происходит общая милитаризация властных структур, порой военные структуры подменяют собой гражданские. Более того, в случаях гражданских войн, правительственные структуры начинают ассоциироваться в качестве органов, представляющих лишь одну сторону конфликта (Подобно сегодня можно наблюдать, с частности в Ливии).

Исходя из указанного, Совет Безопасности пытается в рамках постконфликтных миссий оказать эффективное содействие реформированию или созданию правительственных структур на основе консенсуса или наиболее широкого представительства. Осуществляя свой мандат в той или иной постконфликтной ситуации, Совет Безопасности ООН пытается на основе демократических принципов содействовать созданию эффективного избирательного законодательства, системы сдержек и противовесов, судебных институтов и иных государственных

ных учреждений, в наилучшей степени обеспечивающих защиту прав человека и основных свобод.

Следует, однако, отметить, что подобная функция содействия государственному строительству, реализуемая в рамках мандата миссий, санкционированных Советом Безопасности ООН, должна основываться на определенных правовых принципах, отражающих особенности той или иной правовой системы. Однако, что делать Совету Безопасности, когда дело касается государств, в которых приходится создавать конституционно-правовую систему заново. В подобных ситуациях Совет Безопасности ООН пытается реализовать правовую реформу, основываясь на демократических принципах, ясно выраженных в нормах современного международного права. Говоря иными словами, в данном случае мы имеем дело с построением национальной правовой системы, на основе исключительно или преимущественно норм международного права.

По мнению некоторых исследователей, в частности, У. О'Нила, в случае с Косово интернационализация внутригосударственных институтов пошла еще дальше, так как международные институты по защите прав человека были непосредственно инкорпорированы в национальную судебную систему³⁰.

Отдельной "головной болью" для осуществления полномочий по содействию и поощрению демократии для Совета Безопасности, стали так называемые несостоявшиеся государства (failed states). Осуществление функции по поощрению и содействию демократии возможно в ситуациях, когда в государстве существует хотя бы минимальный уровень управления, который можно реанимировать, реформировать, привести в него какие-то демократические стандарты и институты. В случае же с несостоявши-

мися государствами, где попросту отсутствует какая-либо система централизованной власти, или публичная власть осуществляется только в отдельно взятых регионах, необходимо предпринять более оперативные меры, направленные на восстановление легитимной власти и только после этого предпринимать какие-то попытки демократического содействия.

Впервые Совет Безопасности столкнулся с вопросом демократического содействия несостоявшемуся государству в начале 1990-х, в связи с ситуацией в Сомали. Изначально Совет Безопасности пытался ограничить свое участие, задачей гуманитарной помощи населению Сомали. Однако уже на первых стадиях стало ясно, что простое гуманитарное содействие при царящей в государстве анархии и вакууме власти более чем не эффективно. Исходя из этого, Совет Безопасности, в своей Резолюции 814 от 26 марта 1993 года, призывал Генерального секретаря ООН и его специального представителя «*продолжать и активизировать свою работу на национальном, региональном и местном уровнях, охватывающую и поощряющую широкое участие всех слоев сомалийского общества, в целях продвижения процесса политического урегулирования и национального примирения и содействия народу Сомали в восстановлении его политических институтов и экономики*»³¹.

Необходимо заметить, что в отличие от иных органов ООН, таких как Генеральный секретарь, Комиссия по правам человека, Отдел содействия выборов Департамента по политическим вопросам и т. д., которые в своей деятельности изложили собственное видение демократии, Совет Безопасности не имеет какого-либо «официального» определения демократии³².

Анализ резолюций Совета Безопас-

ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎՈՒՆԷՔ

ности ООН позволяет нам утверждать о том, что изначально Совет Безопасности имел в отношении демократии скорее процедурный, чем содержательный подход. Новое «комплексное» понимание демократии Советом Безопасности ООН, на наш взгляд, появилось только в конце XX века, когда Совет Безопасности санкционировал миссии в Косово и Восточном Тиморе, мандат которых предполагал общий контроль за всеми властными функциями на подмандатных территориях. Особенностью данных миссий стало то, что Совет Безопасности ввел там «прямое правление», создав временные международные администрации под управлением ООН.

Так, еще в 2001 году в своем Докладе, озаглавленном «Предотвращение вооруженных конфликтов», Генеральный секретарь вновь раскрыл комплексный характер понимания «демократии» в рамках Организации. В пункте 79 указанного доклада однозначно указывалось на то, что «Предотвращению конфликтов в значительной мере способствует деятельность, осуществляемая Организацией Объединенных Наций в поддержку демократии в государствах-членах. Такая помощь предусматривает оказание всесторонней поддержки в области управления и обеспечения законности, включая помощь в проведении выборов. Доказано, что такая помощь играет важную роль в предотвращении разглаживания демократических институтов и процессов, особенно в обществах с переходной экономикой и новых или возрожденных демократиях»³³.

Исходя из указанного нового видения демократии Советом Безопасности ООН, и были созданы международные администрации в Восточном Тиморе и в

Косово, которые смогли сконструировать и осуществить такое построение государственных институтов, которое отражало бы как накопленную мировую практику, так и защиту прав человека, и установление соответствующих взаимоотношений между гражданами и правительством. В обоих случаях Совет Безопасности рассматривал созданные структуры в качестве демократических по существу³⁴.

Несмотря на противоречивые политические оценки миссии ООН в Косово в юридическом плане и с точки зрения укреплений полномочий ООН в области поощрения и содействия демократии она имеет принципиальное значение. Пункт 5, резолюции 1244 Совета Безопасности ООН от 10 июня 1999 года по Косово постановил «... *развернуть в Косово, под эгидой Организации Объединенных Наций, международное гражданское присутствие [подчеркнуто нами] и присутствие по безопасности с необходимым персоналом и снаряжением и приветствует согласие Союзной Республики Югославии на такие присутствия*»³⁵. Фактически основной особенностью миссии ООН в Косово стало комбинирование традиционного *военного* и нового *гражданского* компонента обеспечения безопасности. Международное гражданское присутствие в Косово, в соответствии с положениями пункта 10, указанной резолюции получило облик временной администрации для Косово, целью создания которой должно было стать обеспечение переходной администрации, при одновременном создании и контроле развитии «*временных демократических органов самоуправления в целях обеспечения условий для налаживания мирной и нормальной жизни для всех жителей Косово*»³⁶.

Данная резолюция позволила также

уточнить то понимание, которое Совет Безопасности ООН вкладывает в полномочия по поощрению и содействию демократии, так как в пункте 11 резолюции в развернутом виде были перечислены “основные обязанности международного гражданского присутствия” в регионе. Так, в соответствие, с рассматриваемым пунктом в обязанности международного гражданского присутствия в Косово входили:

1. содействие установлению, до окончательного урегулирования, существенной автономии и самоуправления в Косово;

2. осуществление основных гражданских административных функций, до тех пор, пока это необходимо;

3. организацию и контроль за развитием временных институтов демократического и автономного самоуправления до достижения политического урегулирования, включая проведение выборов;

4. передачу, по мере создания этих институтов, своей административной ответственности при осуществлении контроля за укреплением местных временных органов в Косово и других мероприятий в области миростроительства и оказании им поддержки;

5. содействие политическому процессу, призванному определить будущий статус Косово;

6. контроль за передачей полномочий от временных органов Косово к органам, учрежденным в рамках политического урегулирования;

7. оказание помощи в восстановлении ключевых объектов инфраструктуры и в восстановлении других экономических объектов;

8. поддержку — в координации с международными гуманитарными организациями — гуманитарной и чрезвычайной помощи;

9. поддержание гражданского правопорядка, включая создание местных полицейских сил, а на данном этапе путем развертывания для несения службы в Косово международного полицейского персонала;

10. защиту и поощрение прав человека;

11. гарантирование безопасного и беспрепятственного возвращения всех беженцев и перемещенных лиц в свои дома в Косово.

Обобщая рассмотрение вышеуказанных вопросов можно констатировать, что Совет Безопасности, основываясь на своих полномочиях, закрепленных в Уставе ООН, осуществляет функции по поощрению демократии, в контексте обеспечения и поддержания всеобщего мира и международной безопасности, рассматривая в качестве угроз миру и международной безопасности не только конфликтогенные ситуации, возникающие между двумя и более государствами, но также и ситуации эскалации внутреннего насилия в отдельно взятом государстве, рассматривая демократизацию как меру, направленную на искоренение истоков внутренних вооруженных конфликтов, посредством соответствующих институционализированных процессов, нацеленных на снижение внутренней напряженности и поиск приемлемых политических решений при возникновении критических ситуаций.

¹ *Fen Osler Hampson, David Malone, From reaction to conflict prevention: opportunities for the UN system*, Lynne Rienner Publishers, 2002, pp. 375-376.

² См., в частности, резолюции Совета Безопасности ООН 134 (UN Doc. S/RES/134) от 1 апреля 1960 года, 181 (UN Doc. S/RES/181) и 182 (UN Doc. S/RES/182) от 7

августа 1963 и 4 декабря 1963 года соответственно. См., подробнее, *David Schweigman, The authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: legal limits and the role of the International Court of Justice*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, pp. 53-63.

ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ

- ³ Резолюция 67 Совета Безопасности ООН от 28 января 1949 года “Индонезийский вопрос”, UN Doc. S/RES/67.
- ⁴ См., в частности, резолюции Совета Безопасности 47 (UN Doc. S/RES/47) от 21 апреля 1948 года; 80 (UN Doc. S/RES/80) от 14 марта 1950 года; 91 (UN Doc. S/RES/91) от 30 марта 1951 года; 98 (UN Doc. S/RES/98) от 23 декабря 1952 года; 122 (UN Doc. S/RES/122) и 126 (UN Doc. S/RES/126) от 24 января и 2 декабря 1957 года, соответственно.
- ⁵ UN Doc. S/RES/181(1963).
- ⁶ Доклад Генерального секретаря, представляемый в соответствии с резолюцией, принятой Советом безопасности на 1078-м заседании, 4 декабря 1963 года (S/5471) UN Doc. S/5658.
- ⁷ UN Doc. S/RES/473(1980).
- ⁸ UN Doc. S/RES/554(1984)
- ⁹ UN Doc. S/RES/554(1984).
- ¹⁰ UN Doc. S/RES/919(1994).
- ¹¹ Fox, Gregory H. Democratization in David M. Malone (ed.) “The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century” (Project of the International Peace Academy), Lynne Rienner Publishers 2004, p. 69.
- ¹² UN Doc. S/RES/814(1993).
- ¹³ Jeremy Farrall, ‘Does the United Nations Security Council Compound the Democratic Deficit?’ (2009) 46 *Alberta Law Review*, p. 932.
- ¹⁴ Jeremy Farrall, ‘Does the United Nations Security Council Compound the Democratic Deficit?’ (2009) 46 *Alberta Law Review*, pp. 913-932.
- ¹⁵ UN Doc. S/RES/940(1994).
- ¹⁶ Jeremy Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp. 326-334.
- ¹⁷ UN Doc. S/PRST/1998/5.
- ¹⁸ UN Doc. S/RES/1423(2002).
- ¹⁹ Adam Daniel Rotfeld, “The Organizing Principles of Global Society” in *Stockholm International Peace Research Institute Yearbook 2001* (Oxford, Oxford University Press 2001), p. 3.
- ²⁰ Gregory H. Fox, “Strengthening the State”, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 7, no. 1. (1999)
- ²¹ Доклад Генерального секретаря о работе ООН «Предотвращение вооруженных конфликтов» UN Doc. A/55/985—S/2001/574 + Corr.1
- ²² Fox, Gregory H. Democratization in David M. Malone (ed.) “The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century” (Project of the International Peace Academy), Lynne Rienner Publishers 2004, p. 83.
- ²³ Fox, Gregory H. “International Law and the Entitlement to Democracy after War”, *Global Governance* 9, no. 2 (2003), p. 179.
- ²⁴ UN Doc. S/RES/968 (1994)
- ²⁵ UN Doc. S/RES/957 (1994)
- ²⁶ UN Doc. S/RES/1040 (1996)
- ²⁷ Миротворческая операция в Кот-д’Ивуаре нуждается в подкреплении. <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?NewsID=14839>
- ²⁸ Terrence Lyons, “The Role of Post-Settlement Elections,” in Stephen John Stedman, Donald Rothchild and Elizabeth M. Cousens, eds., *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2002), pp. 215-216.
- ²⁹ UN Doc. S/RES/1265 (1999)
- ³⁰ См. подробнее, William G. O’Neill, «Kosovo: An Unfinished Peace» (Boulder, Lynne, Rienner, 2000).
- ³¹ UN Doc. S/RES/814 (1993)
- ³² Fox, Gregory H. Democratization in David M. Malone (ed.) “The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century” (Project of the International Peace Academy), Lynne Rienner Publishers 2004, p. 76.
- ³³ Доклад Генерального секретаря о работе ООН «Предотвращени вооруженных конфликтов» UN Doc. A/55/985—S/2001/574 + Corr.1
- ³⁴ Fox, Gregory H. Democratization in David M. Malone (ed.) “The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century” (Project of the International Peace Academy), Lynne Rienner Publishers 2004, p. 76.
- ³⁵ UN Doc. S/RES/1244 (1999)
- ³⁶ UN Doc. S/RES/1244 (1999)

ԺՈՂՎՐԴԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ ՍԱՏԱՐՄԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ ՄԱԿ-Ի ԱՆԿՏԱՆԳՈՒԹՅԱՆ ԽՈՐՀՐԴԻ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ԻՐԱՎԱՍՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ-ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՀԱՅԵՑԱԿԵՏԵՐԸ

Էդգար ԽԱՉԱՏՐՅԱՆ

*ԵՊՀ եվրոպական և միջազգային իրավունքի
ամբիոնի ասպիրանտ*

Տվյալ հոդվածը նվիրված է կանտրա-գույն թեմաներից մեկին, որն ար-դիական է առ այսօր: Մասնավորա-պես, խոսքը ժողովրդավարության աջակ-ցության և այդ ոլորտում ՄԱԿ-ի Անվտան-գության խորհրդի դերի մասին է: Հատկան-շական է, որ Միացյալ Ազգերի կողմից մի-ջազգային խաղաղության և անվտանգու-թյան ժամանակակից պատկերացումները կառուցվում են ՄԱԿ-ի Կանոնադրության մեջ ամրագրված սկզբունքների և նպա-տակների, այդ թվում՝ մարդու իրավունքնե-րը հարգելու, անդամ պետություններում ժողովրդավարությանն աջակցելու և դրա կայուն զարգացումն ապահովելու, իրա-կանացնելու պոստուլատների վրա: Կարևոր է նաև, որ ՄԱԿ-ի Անվտանգության խորհուրդն առանցքային դեր է խաղում մի-ջազգային խաղաղության և անվտանգու-թյան պահպանման գործում, որը Միավոր-ված Ազգերի շրջանակներում ավելի լայն առևնով է դիտարկվում, քան մարդկության-ը համաշխարհային պատերազմների սպառնալիքից ուղղակի ազատագրելը:

Ժողովրդավարության ամրապնդման ո-լորտում ՄԱԿ-ի Անվտանգության խորհրդի գործունեության նորմատիվային հիմքի վերլուծության հիման վրա հեղինակը նաև համառոտ պատմական ակնարկ է կատարել, ինչպես նաև սահմանվել են հա-մապատասխան մարմնի՝ ուսումնասիրվող ոլորտում գործունեության հիմնական ուղ-ղությունները: Հեղինակը նաև ուշադրու-թյուն է հրավիրել ժողովրդավարության ի-րականացման և դրա սատարման մեթոդ-

ների տարբերությունների վրա՝ պայմանա-վորված տնտեսական, իրավական և այլ գործոններով, որոնք ազդում են ժողովր-դավարական քաղաքականության վրա:

Հետազոտության առանցքային հարցը պետություններում ժողովրդավարական ռեժիմի և հասարակության ժողովրդավա-րական կազմակերպումը օրինական (լեգի-տիմ) ձևով ապահովելն է: Այսպես, ժողովր-դավարական կառավարման և ժողովրդա-վարացման հարցերը Անվտանգության խորհրդում դիտարկվել են, մասնավորա-պես, Ալբանիայի, Բոսնիայի և Հերցեգովի-նայի, Բուրունդիի, Կամբոջայի, Հարավաֆ-րիկյան Հանրապետության, Գաիտիի, Սյե-ռա-Լեոնեի, Սոմալիի և այլ օրինակներով: Հատկանշական է, որ նշված իրավիճակնե-րից յուրաքանչյուրում Անվտանգության խորհուրդը ժողովրդավարական կարգով ընտրված կառավարության տապալումը դիտվում է որպես միջազգային խաղաղու-թյան և անվտանգությանն ուղղված վտանգ, ինչը պահանջում է ՄԱԿ-ի Կանոնադրու-թյան գլուխ VII-ին համապատասխան իրա-կանացվող միջոցառումների ձեռնարկում:

ՄԱԿ-ի Անվտանգության խորհրդի այն բանաձևերի վերլուծությունը, որոնք ըն-դունվել են սառը պատերազմից հետո, վկայում է այն մասին, որ ՄԱԿ-ի Անվտան-գության խորհուրդը, որպես կանոն, դրա-կան էր վերաբերվում ժողովրդավարաց-ման և ժողովրդավարական կառավարման հարցերին՝ դրանք դիտելով որպես ազգա-յին հաշտեցման, քաղաքացիական պատե-րազմներ անցած պետություններում անվ-տանգության ապահովմանն ուղղած գոր-ծիքներ, ինչպես նաև որպես իշխանական ենթակառուցվածքների վերականգնման սատարմանն ուղղված միջոցներ:

Սկսած 1990-ական թվականներից՝

ՄԱԿ–ի Անվտանգության խորհուրդը կարծես թե վերափոխեց համաշխարհային խաղաղության ու անվտանգության վտանգի մասին իր պատկերացումը՝ այն ընկալելով որպես բացառապես այնպիսի իրավիճակներին վերաբերող, որոնցում ներգրավված են երկու կամ ավելի անդամ պետություններ: Անվտանգության խորհրդի վերջին տարիների պրակտիկան վառ ապացույցն է այն բանի, որ իր կողմից ժողովրդավարության սատարումն ու աջակցությունը դիտվում են որպես միջոց, որոնք ուղղված են արյունալի քաղաքացիական պատերազմների և ներպետական այլ բախումների կանխարգելմանն ու ավարտմանն ուղղված միջոց: Բացի դրանից, ավելորդ չէր լինի նշել, որ ժողովրդավարությունը ծառայում է որպես նոր բախումները զսպող, միջազգային կայունությունն ամրապնդող գործիք, ինչով էլ ամրապնդում է միջազգային խաղաղությունն ու անվտանգությունը:

Ընդհանրացնելով հոդվածում արծարծված հարցերը՝ կարելի է փաստել, որ Անվտանգության խորհուրդը, հիմնվելով ՄԱԿ–ի Կանոնադրությամբ ամրագրված իր լիազորությունների վրա, իրականացնում է ժողովրդավարության սատարման գործառույթներ՝ համընդհանուր խաղաղության և միջազգային անվտանգության ապահովմանն ու ամրապնդման համատեքստում: Ընդ որում, ՄԱԿ–ի Անվտանգության խորհրդի կողմից որպես համընդհանուր խաղաղության և միջազգային անվտանգության վտանգ են դիտվում ինչպես միջպետական բախումային իրավիճակները, այնպես էլ առանձին պետությունում ներքին բռնության գործադրման դեպքերը, ուստի ժողովրդավարությունը քննարկվող դեպքերից յուրաքանչյուրում հանդես է գալիս որպես բախումների կանխարգելման և վերացման գործուն միջոց: