

## **Гарантии и урегулирование конфликтов**

Стефан Вулфф\*

[stefan@stefanwolff.com](mailto:stefan@stefanwolff.com) | [www.stefanwolff.com](http://www.stefanwolff.com)

## **Содержание**

1. Введение
2. Виды гарантий
3. Положения урегулирования, требующие гарантий
4. Гарантии в урегулированиях конфликтов
5. Заключение

## 1. Ведение

Урегулирование конфликта представляет собой не отдельное действие, а процесс. Основными в урегулировании являются три стадии: переговоры, реализация и действие соглашения, позволяющего сторонам конфликта разрешить спор ненасильственными политическими средствами. Гарантии являются важной частью процесса урегулирования, так как благодаря им, стороны преодолевают дефицит доверия друг к другу, создавшийся в результате зачастую продолжительного насильственного конфликта, зашедших в тупик переговоров и нарушенных обязательств. Гарантии могут помочь в создании климата, позволяющего соглашениям зарекомендовать себя в глазах сторон, позволяющего без опаски возобновить и пересмотреть соглашения, и способствующего укреплению доверия сторон к приверженности и решимости друг друга придерживаться соглашения. Гарантии не являются целью самой по себе, они ценны как инструмент процесса урегулирования конфликта: они могут помочь сторонам в реализации соглашений, однако не могут заменить соглашения.

Мера эффективности гарантий заключается в степени их содействия реализации и действию соглашений. Действенные гарантии – это гарантии, увязанные с конкретными положениями об урегулировании, или с урегулированием в целом; надлежащие механизмы надзора и проверки сочетаются в них с заслуживающими доверия институтами и процедурами контроля выполнения. Другими словами, гарантии наиболее действенны, если они способствуют выполнению заключенных соглашений и/ или предотвращают невыполнение положений договора сторонами и одновременно содержат набор крайних мер в виде применения санкций в случае несоблюдения. Для достижения действенных гарантий участники переговоров и посредники должны следовать простому, но логическому и последовательному процессу.

### **Шаг 1: Составить карту ситуации**



### **Шаг 2: Выявить вопросы, требующие гарантии**



### **Шаг 3: Установить, какой вид гарантий наиболее действенен для конкретных вопросов**



### **Шаг 4: Разработать надлежащую систему мониторинга, проверки и обеспечения исполнения**

#### *Шаг 1: Составление карты ситуации*

Самым важным для участников переговоров и посредников является составление сначала карты ситуации, с которой они имеют дело. Это включает в себя следующее:

- Выявить заинтересованных в урегулировании участников на местном, государственном, региональном и международном уровне;
- Определить их интересы и требования, возможности и ресурсы; а также
- Установить степень, в которой им требуются гарантии или их возможности предоставить гарантии

#### *Шаг 2: Выявить вопросы, требующие гарантий*

После проведения базового обзора участники переговоров и посредники должны выявить конкретные вопросы, требующие гарантий. Особенно важно выяснить проблемы, беспокоящие каждую из сторон, и почему им требуются гарантии по конкретным вопросам.

#### *Шаг 3: Установить, какой вид гарантий наиболее действенен для конкретных вопросов*

Получив основополагающие параметры, участники переговоров и посредники могут решать, какие гарантии приемлемы в отношении конкретных вопросов. Это включает в себя следующее:

- Рассмотреть тип наиболее подходящих гарантий, от не имеющих обязательной юридической силы официальных и неофициальных соглашений между сторонами до закрепления гарантий в обычном, конституционном или международном праве.
- Определить, требуются ли отдельные гарантии по конкретным вопросам, или определенный механизм гарантий может распространяться на ряд вопросов или на все соглашение в целом.

*Шаг 4: Разработать надлежащую систему мониторинга, проверки и обеспечения исполнения*

Действенность любых гарантий зависит от того, насколько они способствуют выполнению заключенных соглашений и предотвращают невыполнение положений договора сторонами, а также, в случае необходимости, принудительно обеспечивают соблюдение. Следовательно, участниками переговоров и посредниками должно быть учтено следующее:

- Как проводить мониторинг и проверку соблюдения соглашения сторонами, в том числе, и на кого будет возложены эти задачи;
- Кто будет выступать в качестве гаранта конкретного положения, содержащегося в урегулировании (например, внутригосударственные судебные органы, омбудсмен или третьи стороны);
- Какими будут полномочия гарантов по принудительному обеспечению (например, поощрять соблюдение через определенные стимулы и предупреждать несоблюдения через лишение некоторых выгод); а также
- Как обеспечить, чтобы различные механизмы мониторинга, проверки и принуждения выполнения гармонично дополняли друг друга, а не действовали наперекор целям друг друга.

С учетом этого данная работа ставит перед собой три цели. Во-первых, детально обсудить имеющиеся в процессе урегулирования конфликтов типы гарантий, уделяя главное внимание гарантиям реализации и юридического действия соглашения, а не гарантиям переговоров. Во-вторых, выявить ряд требующих гарантий вопросов в урегулировании конфликтов. И, в-третьих, предложить ряд примеров из практики урегулирования конфликтов, которые могут служить в качестве набора вариантов для участников переговоров и посредников при рассмотрении ими касающихся гарантий вопросов в соглашениях, которых они добиваются.

## 2. Типы гарантий

Гарантии служат созданию условий, в которых стороны конфликта готовы и способны принять на себя обязательства с целью реализации и выполнения соглашений об урегулировании конфликта между ними ненасильственными, политическими мерами. В этом качестве гарантии включают ряд различных механизмов, помогающих избежать споров во время реализации и действия соглашений и решить вопросы через согласованные процедуры или обращение к согласованным институтам. В зависимости от природы конфликта и процесса его урегулирования гарантии могут быть внутренними и/ или международными по сфере применения, с привлечением постоянных, временных или специальных институтов и процедур, а также механизмом мониторинга и проверки.

### 1. *Официальные и неофициальные договоренности*

Главная цель таких договоренностей, которые обычно не имеют обязательной юридической силы, в установлении взаимопонимания между сторонами по конкретным вопросам в официальной или неофициальной форме. Они могут быть в форме инструкций, меморандумов о взаимопонимании или конкордатов, в которых стороны согласовывают определенные пункты интерпретации, определяют сферу применения конкретных положений или дают определение отдельному вопросу. В такие договоренности могут быть включены постоянные или специальные консультативные органы или процедуры, на рассмотрение в которые могут передаваться споры в случае их и по мере их возникновения. Степень официальности договоренностей и их юридическая обязательность может определяться сторонами в зависимости от ожидаемой степени оспариваемости отдельных вопросов. Например, в случае деволуции в Соединенном Королевстве, «Меморандумом о взаимопонимании между британским правительством и правительствами Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса» не «создаются правовые обязательства между сторонами», и «предусматривается возникновение лишь моральных обязательств», однако этот меморандум охватывает широкий круг вопросов от координации политики до статистики и создания постоянного министерского комитета. Меморандум о взаимопонимании также включает следующее конкретное положение: «он будет пересматриваться представителями автономий ..., по крайней мере, один раз в год и обновляться по мере необходимости», таким образом, гарантируя всем сторонам возможные изменения в достигнутом консенсусе, но принятие таких изменений вновь по соглашению, а не в одностороннем порядке.

### 2. *Гарантии во внутреннем законодательстве*

В основном, гарантии во внутреннем законодательстве могут быть в двух формах: либо все урегулирование принимает форму единого правового акта, либо различные элементы урегулирования (пакета) закрепляются, как законы в существующем правовом порядке государства. В обоих случаях основополагающий принцип заключается в том, что урегулирование (или его отдельные элементы) приобретает надлежащий правовой статус и, соответственно, правовое поле, в рамках которого должны действовать стороны конфликта, или подвергаться санкциям в случае их нарушения. Это также означает, что предполагаемое нарушение урегулирования, закрепленного в законе, может передаваться на рассмотрение в судебную систему. Таким образом, гарантии во внутреннем праве дают представление о том, как соблюдать положения урегулирования, и как предупредить несоблюдение, поскольку любое нарушение может быть передано в суд и приведет к возможному принудительному обеспечению выполнения и санкциям за продолжающееся невыполнение.

В таких случаях конфликтующие стороны обычно соглашались урегулировать свои споры путем совместного составления соответствующего нормативного акта либо ряда таких актов для принятия парламентом, или, возможно, вынесения на референдум. Это может применяться в отношении закона, придающего статус самоуправления конкретному территориальному образованию, в отношении закона, регламентирующего владение, управление природными ресурсами и их эксплуатацию, или в отношении закона, регламентирующего конкретные договоренности об урегулировании. Например, в приложениях I и II к Мирному соглашению

1991 г. в Республике Эль Сальвадор содержится, соответственно, «Предварительный законопроект об организации национальной гражданской полиции» и «Предварительный законопроект об академии национальной общественной безопасности», они оба были согласованы сторонами в ходе переговорного процесса. Охридское соглашение 2001 г. не включает в себя текст законопроектов, но содержит перечень соответствующих законов, которые требуется разработать, и график исполнения, при этом особое внимание уделяется руководящим принципам, которым должны следовать авторы проектов. К применимым примерам внутренних правовых гарантий в отношении урегулирования в целом относится Акт об автономии Аландских островов, Статут автономии Каталонии, и Акт о домашнем управлении Гренландии.

Сторонами могут быть предложены дополнительные гарантии путем придания такому закону особого статуса через требование выполнения обязательных специальных процедур внесения поправок или изменений, включая требование квалифицированного большинства в законодательном органе, обладающем компетенцией внесения поправок в соответствующие законы; а также требования аналогичного согласия национального и регионального парламентов; или утверждения местным или национальным референдумом для вступления в силу. В качестве примера может служить Бугенвильское мирное соглашение 2001 г. и Конституционная хартия государственного сообщества Сербии и Черногории.

Другой вид гарантий обязательства сторон может быть установлен дальнейшим закреплением такого закона путем конкретного упоминания в конституции особого территориального статуса, или практики в области владения или управления природными ресурсами, даже если подробные детали конкретно предусматриваются другим законодательством. Такой подход был принят в Охридском соглашении к требованиям в отношении конституционных поправок; такой подход закреплен во Всеобъемлющих предложениях по урегулированию статуса Косово.

И, наконец, стороны могут продемонстрировать свою решимость путем согласования механизмов решения споров в случае разногласия по реализации или последующей интерпретации такого закона. Это часто делается путем ссылки на особый внутренний или смешанный международный и внутренний орган по разрешению противоречий (такой как, Объединенный совет, образованный по Соглашению о прекращении огня в 2002 г. в провинции Ачех (Индонезия), или Национальная комиссия по правам человека, предусмотренная Всеобъемлющим мирным соглашением 2006 г. в Непале), или конституционный суд, либо аналогичные судебные органы (такие как предусмотрены Бугенвильским мирным соглашением 2006 г.).

### 3. *Гарантии в конституционном законодательстве*

Закрепление урегулирования конфликта или его отдельных положений в конституции является как символом признания решаемых вопросов, так и чрезвычайно весомой гарантией того, что любые нарушения этих положений влекут за собой обращение в судебную систему. Кроме того, конституционное закрепление обеспечивает дополнительную защиту, поскольку для изменения конституции обычно требуется квалифицированное большинство в парламенте, или / и референдум; как первое, так и второе повышает уровень согласия, требуемый для проведения какого-либо изменения.

Примеры конституционных гарантий: раздел 120 конституции Финляндии о специальном статусе Аландских островов; Статья 116 и статья 117 конституции Италии о специальных формах автономии и государственном и региональном законодательном полномочии. Это два примера общих гарантий урегулирования. В конституцию также часто включаются положения, относящиеся к отдельным аспектам урегулирования конфликтов, особенно, связанные с правами человека и меньшинств. Примером может служить статья 3 конституции Испании и статья 7 конституции Македонии об использовании языков.

В ряде случаев урегулирование конфликтов приводит к созданию в соответствующих государствах совершенно новой конституции, а не просто принятию конституционных поправок,

что отражает стремление сторон установить новые институциональные основы своих взаимоотношений. Такое урегулирование, по определению, является конституционно закрепленным, и выигрывает от тех механизмов, которые стороны заложили в конституцию для защиты от произвольного изменения в одностороннем порядке, таких как квалифицированное или совпадающее большинство, права вето и референдумы. К примерам урегулирования в виде конституции относится так называемая Дейтонская конституция Боснии и Герцеговины (Приложение 4 Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине) и конституция Кипра, являющаяся приложением к (несостоявшемуся) плану Аннана 2004 г.

Ряд общих институциональных механизмов и процедур, в большинстве отмеченных выше областей, может регулироваться конституцией, однако степень детализации в конституции не может быть очень высокой. Следовательно, при урегулировании через новую конституцию ряд вопросов остается для последующего регламентирования другим законодательством. В некоторых случаях конкретные части новой конституции сторонами даже определяются, как не допускающие будущих изменений.

#### 4. *Международные гарантии*

В случае международных гарантий полезно различать **неюридические ('soft')** гарантии и **юридические гарантии безопасности ('hard')**. Первые не являются гарантиями в юридическом смысле, они используются как средства, способствующие выполнению соглашений сторонами, и стимулирующие нормы или культуру норм, вообще, при которой нарушение соглашения, не говоря уже о возврате к насилию, приводит к значительному ущербу, как минимум, для репутации. Такие **неюридические** гарантии могут принимать форму урегулирования при международном посредничестве, церемонии подписания в присутствии представителей региональных и международных организаций или их особенно влиятельных стран-членов, поручительской подписи такими третьими сторонами в качестве наблюдателей, посредников или свидетелей.

**Неюридические** гарантии, как правило, сопровождаются заявлениями о намерениях от имени третьих сторон для поддержки реализации и действия соглашений, часто обязательствами о проведении конференции доноров после заключения соглашения об урегулировании. Все чаще и чаще для получения такой поддержки необходимо выполнение конкретных условий. Выдвижение таких условий само по себе не является механизмом обеспечения исполнения, но подразумевает, по крайней мере, имплицитную угрозу санкций в случае несоблюдения: приостановление или лишение каких-либо выгод. Такие **неюридические** гарантии, следовательно, выполняют полезную роль в оказании помощи сторонам в реализации и действии соглашений и стимулировании сторон оставаться верными обязательствам, принятым во время соглашения.

Международные **юридические** гарантии предназначены для закрепления урегулирования конфликта в международном праве, включая двухсторонние и многосторонние договоры или резолюции Совета Безопасности ООН. Будучи оформлением урегулирования конфликта в установленном правовыми нормами порядке, такие гарантии обеспечиваются правовой санкцией, и против не соблюдающей соглашение стороны могут применяться меры. В условиях урегулирования, достигнутого после гражданской войны, особую важность имеют международные гарантии безопасности, особенно, миротворческие операции, в задачи которых входит мониторинг прекращения огня или проверка ликвидации вооружения и демобилизации.

Существует шесть различных принципов включения международных гарантий в урегулирование конфликтов. Они взаимно совместимы, и на практике часто дополняют друг друга в различных сочетаниях, повышая таким образом степень закрепления того или иного урегулирования в международном праве.

**Временное управление**, переданное или уполномоченное ООН, является наиболее всеобъемлющим принципом в ряду усилий по обеспечению международных гарантий в

урегулировании конфликтов. В таких случаях Советом Безопасности не только гарантируется соглашение, но и организуется миссия для его реализации. То есть, им не только обеспечиваются гарантии безопасности (например, миротворческий контингент), но и гражданский персонал для выполнения задач институционального строительства, экономического восстановления, правосудия на переходном этапе и т.д. Продолжительность таких миссий может быть ограничена заранее определенным сроком или условием соблюдения ряда требований или показателей реализации миссии, или неограничена. Миссии ООН в Камбодже, Хорватии (Восточной Славонии), Восточном Тиморе и Косово - вот примеры этой практики.

**Миссии по проверке и мониторингу** выполняются международными или региональными организациями; у них конкретный и часто узкий мандат (в том числе ограниченная продолжительность) и ограниченные полномочия в осуществлении контрольных функций. К более свежим примерам относятся миссии ООН и региональных организаций, в том числе миссия наблюдателей ЕС в Грузии, Миссия ЕС/АСЕАН по мониторингу в провинции Ачех (Индонезия), и Миссия ООН по проверке в Гватемале. Такие миссии также могут включать развертывание миротворческих сил, в задачу которых входит обеспечение гарантий безопасности. В большинстве случаев такие миссии размещаются после принятия резолюции Советом Безопасности, как например, действующие миссии ООН в Кот-д'Ивуаре и Либерии. Помимо частого использования для проверки и мониторинга прекращения огня, разоружения и демобилизации, такие миссии часто используются также для проверки соблюдения положений о правах человека в урегулировании конфликтов (например, Всеобъемлющее мирное соглашение 2006 г. в Непале) и, в общем, для мониторинга реализации соглашений (например, Мирного соглашения, заключенного в Ломе для Сьерра-Леоне в 1999 г.).

**Международные механизмы разрешения споров** – это конкретные положения в договоренностях об урегулировании конфликтов, которыми право разрешать любые споры в отношении интерпретации, реализации или действия урегулирования конфликта делегируется международным органам, или смешанным внутренним и международным органам. Этим подходом обеспечивается непрерывная причастность действующих на международной арене сил в процессе регулирования, и таким образом, повышается доверие к нему, и увеличиваются издержки сторон в случае нарушения и несоблюдения соглашения. Международными механизмами разрешения споров одновременно вносится элемент независимости и легитимности любого процесса разрешения споров и его результатов.

Сфера применения международных механизмов разрешения споров может быть различной: от применения в отношении урегулирования в целом до отдельных вопросов, таких как, права человека или прекращение огня. У них могут быть различны мандаты, в основном, примирение, арбитраж и вынесение решения. Сфера действия и мандаты зависят от предпочтений сторон конфликта и готовности международных сил принимать участие. Примеры урегулирования конфликтов, предусматривающего международные механизмы разрешения споров: Всеобъемлющее мирное соглашение 2003 г. для Либерии и передача разрешения споров через возглавляемое ЕКОВАС посредничество в сотрудничестве с АС и ООН; «Четырехстороннее соглашение о добровольном возвращении беженцев и перемещенных лиц» 1994 г. по Абхазии, отводящее конкретную роль в разрешении споров Российской Федерации и Верховному Уполномоченному ООН по делам беженцев.

**Международные и региональные гарантии урегулирования конфликтов** выступают в форме положений о согласованных региональных или международных стандартах – в основном, положений о правах человека и / или меньшинств - которые требуют непосредственного применения, соблюдения или включения в конституционное или другое право. В зависимости от природы стандарта ссылка на него в мирном урегулировании может означать требование отчетности (от лица соответствующего государства), миссий по расследованию и процедуры обжалования (включая доступ к наднациональным судам). Это такие стандарты, как Европейская конвенция по защите прав и основных свобод (и протоколы к ней), Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств и Рамочная конвенция по защите



национальных меньшинств (все в рамках Совета Европы); так называемое «человеческое измерение» Заключительного акта совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки), совместно с «Московским механизмом» и «Венским механизмом» (в рамках ОБСЕ); Договоры ООН по правам человека: Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. К примерам урегулирования, в которых используется данная практика, относятся Охридское Рамочное соглашение 2001 г. по Македонии, Всеобъемлющее предложение по урегулированию статуса Косово 2007 г., Всеобъемлющее мирное соглашение для Либерии 2003 г., Всеобъемлющее мирное соглашение 2006 г. для Непала.

**Двухсторонние и многосторонние договоры и соглашения.** Они могут охватывать любой спектр вопросов между двумя суверенными государствами, и государства-стороны могут передавать возникающие в отношении этих вопросов споры в компетентные международные суды. Кроме того, государства могут согласовать конкретные механизмы разрешения споров. Включая передачу на арбитраж, как поступили Австрия и Италия в отношении урегулирования конфликта в Южном Тироле. Урегулирование конфликта может быть включено в качестве одной из частей таких договоров, или быть приложением к ним, в таких случаях в отношении урегулирования применяются те же нормы обеспечения соблюдения, что и в отношении самого договора. К последним примерам использования такой практики относится Соглашение 1998 г. для Северной Ирландии (Соглашение Страстной пятницы или Белфастское соглашение), которое само является Приложением 1 к Соглашению 1998 г. между Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Правительством Ирландии.

В некоторых случаях стороны, не являющиеся государствами, могут подписывать такие договоры сами, или сигнаториями от их имени выступают государства-попечители. Примерами, иллюстрирующими оба вида такой практики, могут служить Парижское соглашение 1991 г. по Камбодже и Дейтонское мирное соглашение 1995 г. К более ранним примерам относится пакет соглашений 1959 г. по Кипру (базовое государственное устройство Республики Кипр; Договор о гарантиях между Республикой Кипр и Грецией, Соединенным Королевством и Турцией и Договор о союзнничестве между Республикой Кипр, Грецией и Турцией).

**Договоры о гарантиях.** В контексте урегулирования конфликтов эти договоры могут быть в виде всеобъемлющих гарантий государств в отношении соглашений об урегулировании. В качестве примера может служить договор о гарантиях, вошедший в урегулирование Кипрской проблемы в 1959 г., или «Соглашение, касающееся суверенитета, независимости, территориальной целостности и неприкосновенности, нейтралитета и национального единства Камбоджи», которое является частью Парижского соглашения 1991 г. по Камбодже.

### **3. Положения об урегулировании, требующие гарантий**

В большинстве конфликтов сторонам потребуются гарантии в отношении различных элементов соглашения, отражающих их отличающиеся требования, проблемы и прошлый опыт. Урегулирования конфликтов, следовательно, значительно разнятся по содержанию, и степени детализации. Тем не менее, имеется много общих характеристик, которые необходимо учесть; среди них – требующие образования или реформирования политические институты, реформа сектора безопасности и сопутствующие положения о разоружении, демобилизации и ре-интеграции бывших воюющих сторон, репатриация/ переселение беженцев и перемещенных лиц, экономическое развитие, управление природными ресурсами и их совместное использование.

Ниже приводится перечень вопросов, для которых потребуются гарантии. Это делается для того, чтобы определить общие сферы, в которых потребуются гарантии, что, в свою очередь, определит набор вариантов гарантий, которые участники переговоров и посредники должны рассмотреть, а не с целью рассуждения о том, какая из сторон пожелает гарантии в том или ином вопросе. Список не является исчерпывающим в части включения вопросов, требующих гарантий; а порядок и перечисления не означает порядка важности или степени вероятности требования гарантий.

#### *1. Политические институты*

Ключевым вопросом здесь является будущий статус сторон конфликта, прежде всего любые договоренности о территориальном самоуправлении, границах и компетенциях, передаваемых самоуправляющимся образованиям, в частности, представительство в основных институтах государства (исполнительном, законодательном, судебном, государственной службе и вооруженных силах/ силах безопасности), и правила, определяющие процедуры принятия решений в них. Требования о гарантиях также, со всей вероятностью, распространяются на положения о правах человека и меньшинств.

#### *2. Сектор безопасности*

Требующиеся здесь гарантии будут касаться будущего статуса всех сил в рамках объединенных вооруженных сил/ сил безопасности или их разоружения, демобилизации и ре-интеграции в гражданскую жизнь и (гражданского) контроля вооруженных сил/ сил безопасности. Иногда существует также «внешнее измерение» безопасности, касающееся статуса иностранных вооруженных сил, военных баз и (не) вступления в военные союзы.

#### *3. Репатриация / переселение беженцев и перемещенных лиц*

Наверняка положения, требующие гарантий, будут включать вопросы (безопасного) возвращения и владения имуществом/ его возвращения, или же переселения на постоянное место в другой местности и компенсации понесенных убытков.

#### *4. Экономическое развитие*

Поскольку социально-экономический элемент, в том числе в форме региональной отсталости, присутствует во многих конфликтах, стороны конфликта могут потребовать гарантий в отношении мер решения неравенства экономического развития и уровня жизни. Сюда могут быть также включены вопросы владения имуществом частного сектора и/ или приватизации государственных предприятий.

#### *5. Управление природными ресурсами и их совместное использование*

Положения урегулирования в этой области, вероятно, будут включать вопросы владения природными ресурсами, управления ими и совместного использования доходов от их эксплуатации.

#### **4. Гарантии в урегулированиях конфликтов**

Участники переговоров и посредники должны помнить о том, что гарантии предназначены для преодоления кризиса доверия, относиться к этому с особым вниманием и не проигнорировать желание сторон получить гарантии отдельных положений, или конкретные гарантии для некоторых положений, или для соглашения в целом. Отказ, особенно делегации одной из сторон, рассмотреть определенные гарантии, без сомнения приведет в будущем к усилению существующего кризиса доверия, а не к его преодолению. В случаях, когда стороны не могут согласовать механизмы гарантии или гарантов, посредники должны стремиться установить, что скрывается за позицией сторон, и предложить действенные альтернативы. На этом этапе важно еще раз подчеркнуть, что «гарантии» - несколько дезориентирующий термин: нет иной гарантии успешной реализации и действия соглашения об урегулировании, чем подлинная приверженность сторон их выполнению. Следовательно, далее рассматривается ряд механизмов, которые могут помочь конфликтующим сторонам в реализации и действии достигнутого ими урегулирования, способствовать соблюдению и препятствовать несоблюдению согласованных ими условий.

Далее обсуждается ориентировочный, неполный набор вариантов для рассмотрения различного вида гарантии, обеспечивающие положения об урегулировании конфликтов, для которых обычно требуются подобные гарантии. Вероятная применимость любого из этих вариантов будет зависеть от подлежащих гарантиям договоренностей и согласия сторон на выбор определенного варианта.

Прежде, чем обратиться к набору вариантов, имеющихся для отдельных положений об урегулировании, стоит отметить, что часто также применяется принцип гарантирования урегулирования в целом, в котором в дополнение к конкретным гарантиям отдельных положений, или вместо них, устанавливаются гарантии для соглашения в целом. Это может делаться в разнообразных формах и зависит от сложности подлежащих разрешению вопросов.

Принцип гарантирования урегулирования в целом применим, если урегулирование состоит из ряда отдельных соглашений, которые заключаются параллельно, но отдельно, либо последовательно. Тогда рамочный документ будет объединять все отдельные соглашения, и объявлять их частью целого соглашения. Любые гарантии, подкрепляющие рамочный документ, затем автоматически распространяются на все составляющие части этого документа, причем уже заложенные в эти составляющие части конкретные гарантии не теряют своей силы. Примером такого подхода может служить Заключительный акт Парижской конференции по Камбодже (1991 г.), включающий, в частности, «Соглашение о всеобъемлющем политическом урегулировании камбоджийского конфликта» (с приложениями о мандате ООН, о военных вопросах, о выборах, о возвращении беженцев и перемещенных лиц и о принципах новой конституции); «Соглашение, касающееся суверенитета, независимости, территориальной целостности и неприкосновенности, нейтралитета и национального единства Камбоджи» и «Декларации о восстановлении и реконструкции Камбоджи». Генеральное мирное соглашение 1992 г. для Мозамбика и Дейтонское соглашение 1995 г. выполняют такую же рамочную функцию; равно как и Соглашение о прочном и долгосрочном мире для Гватемалы (1996 г.) и Охридское рамочное соглашение (2001 г.). Любые дополнительные гарантии, заложенные в отдельные компоненты такого рамочного урегулирования, затем рассматриваются во взаимосвязи с гарантиями, обеспечивающими это рамочное урегулирование.

Механизм зависимых гарантий (вновь в более широком смысле гарантий, как положений, стимулирующих выполнение и предупреждающих невыполнение) представляет собой принятие конфликтующими сторонами подробного плана реализации, в котором для каждого нового этапа требуется выполнение требований по реализации предшествующего этапа. Такие планы реализации, надлежащим образом построенные и скоординированные, обеспеченные международным мониторингом и проверкой, могут быть полезны для стимулирования сторон конфликта на выполнение своих обязательств. Стороны могут извлечь пользу из соглашения об урегулировании только, если сами их соблюдают; несоблюдение может привести к тому, что реализацию будет приостановлена, и таким образом, не соблюдающая соглашение сторона будет лишена выгод, которые принесет

продолжающееся соблюдение другой стороной. Компонент «международный мониторинг и проверка» может использоваться для решения потенциальных споров между сторонами. Такие подробные планы реализации были частью мирного процесса для Минданао (Соглашение 1996 г. о реализации Трипольского соглашения), Гватемалы (Соглашение 1996 г. о графике реализации, соблюдения и проверки мирных соглашений) и Либерии (Всеобъемлющее мирное соглашение 2003 г.).

Компонент «международный мониторинг и проверка» в планах реализации имеет дополнительное преимущество, заключающееся в обеспечении нейтральной оценки соблюдения; то есть, степень интерпретации любой из сторон конфликта разоружения, как поражения, существенно ограничивается благодаря ему. Именно такую роль в мирном процессе выполняла Независимая международная комиссия по разоружению в Северной Ирландии. Подобная функция была возложена и на мониторинг ЕС/АСЕАН в Ачехе, установленный по Ачехскому мирному урегулированию 2005 г.

Уместным будет заключительное предварительное замечание. Следующие варианты гарантий рассматриваются в связи с ранее определенными вопросами урегулирования. Однако это не означает ограничение их применимости к различным вопросам. Они скорее «технические» механизмы или принципы, которые могут применяться в отношении различных положений об урегулировании в тех областях, которые послужили лишь основой для построения обсуждения.

#### *1. Гарантии для политических институтов*

В урегулировании конфликта обычно согласовывается ряд институциональных механизмов, которые требуют гарантий, так как эти механизмы касаются сути главных волнующих стороны проблем: территориального самоуправления, двух измерений разделения власти (представительства в главных институтах государства и норм, регламентирующих принятие решений в них), и также положений о правах человека и меньшинств.

Территориальное самоуправление может быть в нескольких формах: от децентрализованного местного управления до деволюции, федеративного устройства, федерации и конфедерации.<sup>1</sup> В отношении гарантий конкретная природа механизмов менее важна, чем способ их закрепления. Два наиболее распространенных варианта - закрепление в конституционном законодательстве и обыкновенном законодательстве. В этих двух случаях урегулирование конфликта будет затем включать текст новой конституции (либо соответствующих поправок к конституции) или текст законов (таких как, закон о самоуправлении), согласованный сторонами в качестве способа придания правового выражения их урегулированию. Урегулирование конфликта может включать лишь ряд принципов и целей, которые должны войти в конституцию или в закон, регламентирующий территориальное самоуправление.

Например, в Охридском рамочном соглашении 2001 г. для Македонии имеется следующее положение:

Будет принят пересмотренный закон о местном самоуправлении, укрепляющий полномочия избранных местных должностных лиц и существенно расширяющий их компетенции в соответствии с Конституцией (с внесенными в нее поправками согласно Приложению А) и Европейской хартией местного самоуправления и отражая действующий в Европейском Союзе принцип субсидиарности. Расширенные полномочия будут, в первую очередь, относиться к сферам публичных услуг, городского и сельского планирования, охраны окружающей среды, местного экономического развития, культуры, местных финансов, образования, социального обеспечения и здравоохранения. Для обеспечения достаточной системы финансирования, позволяющей местным органам управления выполнять свои обязанности, будет принят закон о финансировании местного самоуправления.

Этим предоставляются гарантии территориального самоуправления на нескольких уровнях и различными способами. Во-первых, предписывается конкретная природа механизма самоуправления как местного самоуправления (а не, например, федерации). Во-вторых, степень полномочий местного самоуправления закрепляется путем перечисления их и ссылки на два региональных стандарта: Европейскую хартию местного самоуправления и действующий

в Европейском Союзе принцип subsidiarity. В-третьих, дальнейшие гарантии предоставляются в форме конкретных поправок к конституции, также подробно описанных в Охридском рамочном соглашении:

Статья 114 (5) Местно самоуправление регламентируется законом, принятым большинством в две трети голосов от общего числа представителей, среди которых должно быть большинство голосов общего числа представителей, принадлежащих к общинам, не составляющим большинство в населении Македонии. Законы о местных финансах, местных выборах, границах муниципалитетов, и города Скопье должны быть приняты большинством голосов присутствующих представителей, среди которых должно быть большинство голосов, присутствующих представителей, принадлежащих к общинам, не составляющим большинство в населении Македонии.

Статья 115 (1) В единицах местного самоуправления граждане участвуют напрямую и через представителей в принятии решений по вопросам местного значения; в частности, в сфере публичных услуг, городского и сельского планирования, охраны окружающей среды, местного экономического развития, местных финансов, коммунальных мероприятий, культуры, спорта, социального обеспечения и социального обеспечения ребенка, образования, здравоохранения и других определенных законом сферах.

В пересмотренной статье 115 (1) компетенции единиц местного самоуправления получают конституционное закрепление, а статьей 114 (5) предоставляются дополнительные гарантии путем определения процедур, согласно которым будут приниматься соответствующие законы (или вноситься поправки), включая квалифицированное и совпадающее большинство голосов в парламенте.

Последние процедуры переносятся и на другие политические институты, регулирующие представительский аспект устройства, касающийся совместных полномочий. Подобные процедуры закреплены, например, в Соглашении 1998 г. по Северной Ирландии и ряде других урегулирований. Они часто касаются основополагающих вопросов, имеющих жизненно важный интерес для конкретных общин (и также называются «жизненно важным законодательством»). Кроме того, есть и представительский аспект совместных полномочий; это нормы и правила, регулирующие представительство сторон конфликта в различных институтах управления, таких как законодательная, исполнительная и судебная власть, и государственная служба (а также вооруженные силы и силы безопасности, см. далее). Гарантии таких договоренностей обычно предоставляются в конституции. Примером такой практики может служить Всеобъемлющее соглашение 2005 г. для Судана, а именно его «Протокол о совместных полномочиях» (так называемый Протокол Наиваша от 2004 г.). Здесь Мирное соглашение явилось основой и главным источником для авторов законодательных и конституционных рамок Судана. И таким образом, представительство различных конфликтующих сторон в исполнительных и законодательных институтах Судана на согласованный промежуточный период получило конституционное закрепление. В свою очередь, такое закрепление было увязано со специальными процедурами голосования в парламенте для принятия поправок к конституции.

Третья сфера институционального строительства или институциональной реформы в урегулировании конфликта часто охватывает положения о правах человека и меньшинств. Здесь одновременно выступает несколько форм гарантий, включая законы о правах человека и меньшинств, специальные механизмы внутреннего и возможно, международного надзора, непосредственная применимость международных и региональных стандартов или их включение во внутренне законодательство, и в применимых случаях прямое обращение в соответствующие международные суды.

В этом отношении поучительным примером существующей практики являются механизмы гарантии, заложенные в Дейтонском мирном договоре 1995 г. для Боснии и Герцеговины. Помимо общих гарантий, заложенных в Общее рамочное соглашение о мире, Конституцией Боснии и Герцеговины (Приложение 4) предусматривается прямое применение различных

механизмов, касающихся прав человека и меньшинств, таких как Европейская конвенция по защите прав человека и основных свобод и протоколы к ней и Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств. Отдельным соглашением о правах человека (Приложение 6) предусматривается образование Комиссии по правам человека, включающей омбудсмена по правам человека, сначала назначаемого председательствующим в ОБСЕ; и Палаты по правам человека в составе 14 членов, восемь из которых первоначально были назначены Комитетом министров Совета Европы и должны были быть из других стран, а не из Боснии и Герцеговины или соседних с ней государств. В Приложении 6 содержалось также предложение «Комиссии ООН по правам человека, ОБСЕ, Верховному уполномоченному ООН по правам человека и другим межправительственным или региональным миссиям и организациям по правам человека внимательно отслеживать ситуацию с правами человека в Боснии и Герцеговине, в том числе и путем образования местных отделений и направления наблюдателей, докладчиков или других ответственных лиц на постоянной или индивидуальной основе и обеспечивать им полное и эффективное содействие, помощь и доступ».

2. *Гарантии положений, касающихся сектора безопасности*

Соглашение по различным аспектам сектора безопасности, как и договоренности о будущих политических институтах, а возможно даже в большей степени, имеет решающее значение для успеха любого урегулирования конфликта; и не в последнюю очередь потому, что восприятие безопасности является основополагающим для приверженности сторон урегулированию в целом. В зависимости от природы исходного конфликта, положения соглашений об урегулировании могут включать прекращение огня и разъединение сил, и далее - будущий статус вооруженных сил в рамках объединенных вооруженных сил/ сил безопасности, или их разоружение, демобилизацию и ре-интеграцию в гражданскую жизнь и (гражданский) контроль над всеми вооруженными силами/силами безопасности, а также внешних аспекты безопасности, включая статус иностранных вооруженных сил, военные базы и будущие военные союзы.

Гарантии также могут принимать различные формы, в зависимости от вопросов, охватываемых урегулированием конфликта. Вопросы собственно безопасности (прекращение огня, разъединение, разоружение) чаще всего связаны с международным мониторингом и проверкой, включая размещение миссий международных наблюдателей и миротворцев, уполномоченных Советом Безопасности ООН и/или региональными организациями. В некоторых случаях, например, в отношении мирного процесса в Гватемале во второй половине 1990-х годов в задачи миссии ООН в этой стране входила проверка выполнения всех положений «Соглашения об окончательном прекращении огня» (прекращение огня, разделение сил и демобилизация); и на нее также была возложена задача мониторинга процесса ре-интеграции бывших участников боевых действий и оказания помощи ему, о чем стороны конфликта договорились в «Соглашении о реализации, соблюдении и графика проверки соглашений о мире».

В других случаях связанные с безопасностью положения касаются реструктуризации сил безопасности и/или вооруженных сил, включая положения либо об объединении различных боевых сил в единые национальные вооруженные силы, либо о более пропорциональном представительстве различных сторон конфликта в различных силах безопасности. Гарантии таких положений могут быть закреплены в конституции, либо в конкретных законах, которые могут быть согласованы в принципе или в деталях в соответствующих урегулированиях конфликтов. Например, закон о полицейской службе в Северной Ирландии в общих чертах был предусмотрен соглашением 1998 г., в соглашении также был предусмотрен подробный круг полномочий Комиссии правопорядка в Северной Ирландии, включая пропорциональное местное представительство и международное присутствие, однако рекомендации в отношении конкретных деталей соответствующего закона должны были исходить от самой комиссии. Этот подход использовался с целью обеспечения широких консультаций по будущему закону о полиции и правопорядке, одновременно избегая затягивания переговоров по этому вопросу в процессе урегулирования конфликта. И, наоборот, Мирное соглашение 1991 г. в Эль Сальвадоре включает Приложение II, содержащее «Предварительный законопроект об

организации национальной гражданской полиции», который был согласован сторонами в ходе переговорного процесса в его существующей формулировке, и впоследствии был передан парламенту для утверждения.

И, наконец, в некоторых случаях внешние аспекты безопасности необходимо записать в соглашениях об урегулировании, и они могут потребовать конкретных гарантий. Здесь полезный пример – процесс урегулирования конфликта в Анголе, начиная с конца 1980-х годов; которым были предусмотрены передислокация и окончательный вывод кубинских войск («Соглашение между правительством Республики Куба и правительством Народной Республики Ангола о завершении интернациональной миссии Кубинского военного контингента», 1988 г.); прекращение всей внешней военной помощи конфликтующим сторонам Соединенными Штатами и Советским Союзом («Соглашение о прекращении огня» в рамках «Мирных соглашений по Анголе»); образование Совместной комиссии по проверке и мониторингу, включающей представителей конфликтующих сторон, Португалии, США, Советского Союза и ООН для проведения надзора над всеми положениями о прекращении огня.

В случае Гвинеи-Бисау, в Мирное соглашение (1998 г.) вошли положения о «полном выводе всех иностранных войск из Гвинеи-Бисау», «одновременном развертывании на смену им сил разъединения ЭКОВАС», в задачи которых входило «гарантирование безопасности вдоль границы Гвинеи-Бисау и Сенегала, разделение воюющих сторон и гарантирование свободного доступа гуманитарным организациям для установления контактов с пострадавшим гражданским населением».

Еще один пример – «Соглашение, касающееся суверенитета, независимости, территориальной целостности и неприкосновенности, нейтралитета и национального единства Камбоджи», являющееся частью Парижского соглашения 1991 года. Как следует из названия, им предоставляются многосторонние гарантии суверенитета, независимости, территориальной целостности Камбоджи, а Камбоджа обязуется закрепить свой постоянный нейтралитет в конституции; в том числе «воздерживаться от вступления в любые военные союзы или заключения иных военных соглашений с другими государствами» и «воздерживаться от того, чтобы разрешать ввод или размещение в какой бы то ни было форме иностранных вооруженных сил, включая военный персонал, и не допускать создания или сохранения иностранных военных баз, опорных пунктов или объектов в Камбодже».

### 3. *Гарантии, касающиеся репатриации /переселения беженцев и перемещенных лиц*

Репатриация, возвращение и/ или переселение беженцев – общеизвестные острые вопросы во многих процессах по урегулированию конфликтов. Они имеют большое и знаменательное значение (в прямом смысле сигнализируют о возвращении к существовавшему ранее положению). Это дорогостоящие в денежном отношении и сложные с точки зрения материально-технического обеспечения мероприятия (нередко требуют обширных гарантий безопасности для репатриантов, компенсации и/ или предоставления нового жилья для людей, проживающих в районах возвращения, урегулирования вопросов спорного владения имуществом и т.д.).

Соглашения об урегулировании конфликтов обычно содержат общие обязательства по репатриации, возвращению и переселению, включая урегулирование вопросов гражданства. Эти последние вопросы затем регламентируются конституцией или отдельными законами о гражданстве. Для введения свободы передвижения и свободы выбора места жительства могут потребоваться дальнейшие гарантии по закону. Эти гарантии также могут быть закреплены в конституции в общих чертах, а затем подробно регламентироваться отдельными законами. «Соглашение о беженцах и перемещенных лицах» между Республикой Босния и Герцеговина (государством в целом), Федерацией Боснии и Герцеговины (Боснийско-Хорватским образованием) и Республикой Сербской (Сербским образованием), составляющее Приложение 7 к Дейтонскому соглашению, может служить поучительным примером гарантий в таких случаях. В нем решаются все соответствующие вопросы, предписываются их законодательная реализация (включая отмену любых законов, противоречащих положениям этого Соглашения) и

устанавливается Комиссия по делам беженцев и перемещенных лиц, в состав которой входят три международных члена (из общего числа девяти), назначаемых Председателем Европейского суда по правам человека.

«Соглашение о беженцах и перемещенных лицах» подписано государством и образованиями Боснии и Герцеговины и может быть принудительно осуществлено в судебном порядке во всех судах страны. Будучи частью Дейтонского соглашения, оно также пользуется гарантиями, вошедшими в Общее рамочное соглашение о мире, включающее международные механизмы его реализации (Бюро высокого представителя с масштабными исполнительными полномочиями и полномочиями по надзору).

#### 4. *Гарантии положений, касающихся экономического развития*

Многие конфликты обязаны своим возникновением, хотя бы частично, восприятию сторон экономической дискриминации, включая перекосы в экономическом развитии и уровне жизни различных сообществ или регионов. Решая эти вопросы в ходе урегулирования конфликтов, можно подкреплять их решение внутренними и международными гарантиями. Подобные гарантии обычно бывают в виде общих конституционных положений против любой формы дискриминации в доступе к рабочим местам и образованию, недопущения ограничений на владение хозяйственными активами или экономическую деятельность. Они могут регламентироваться конституцией, а также общим законодательством.

В случаях, когда региональная проблема заключается в экономической неразвитости, дополнительные гарантии могут быть обеспечены положениями о территориальном самоуправлении и способом их закрепления в обычном и конституционном праве, как в смысле передачи самоуправляющимся субъектам соответствующих компетенций в сфере экономической политики, так и путем обеспечения надлежащего финансирования этих функций (включая правовое регулирование формул финансирования).

Например, «Соглашение об идентичности и правах коренных народов», заключенное как часть процесса урегулирования конфликта в Гватемале в 1995 г., обеспечивает внутренние правовые гарантии в форме общих принципов реформы Муниципального кодекса, реализация его выполнения проверялась миссией ООН в Гватемале (МИНУГУА), а именно:

Определение способов распространения справедливого распределения государственных расходов, включая долю регулярных доходов общего государственного бюджета, которая ежегодно переводится муниципалитетам, распределяется между составляющими муниципалитеты общинами коренных и некоренных народов, укрепляя потенциал этих общин в области управления ресурсами и способность служить инструментами их собственного развития.

Здесь полезным примером служит способ, которым немецкая федеральная система регулирует государственные компетенции (в конституции страны), обеспечивает механизм финансового перераспределения между более богатыми и более бедными землями (с дальнейшим особым механизмом для земель бывшей Восточной Германии), и в то же время предоставляет землям право участвовать в принятии и изменении соответствующего федерального законодательства через требование их согласия в высшей палате парламента.

Международные гарантии в этой сфере обычно связаны с помощью третьих государств и/или региональных и международных организаций на цели развития, нередко при условии выполнения сторонами конфликта определенных условий, таких как реализация и действие соглашений об урегулировании. Международные обязательства часто принимаются на так называемых конференциях доноров после успешного завершения переговоров об урегулировании. Несколько отличный пример можно найти в Европейском Союзе и его различных программах финансирования и инструментах поддержки мирных процессов в бывшей Югославии. Здесь положение о помощи на цели развития, технической помощи,



доступу к общему рынку и другие эксплицитно увязаны с условиями, которые, как считается, содействуют миру и стабильности в регионе. Основная идея такой гарантии заключалась в том, чтобы содействовать соблюдению сторонами буквы и духа заключенных ими друг с другом соглашений, а также иметь набор санкций в случае не соблюдения путем приостановления или изъятия выгод, предоставляемых в противном случае.

5. *Гарантии, касающиеся управления и совместного владения природными ресурсами*

Гарантии положений, регулирующих вопросы, связанные с владением природными ресурсами, управлением ими и совместным использованием доходов от их эксплуатации могут быть обеспечены как на внутреннем, так и международном уровне, часто в сочетании одного и другого.

На национальном уровне конституционными положениями обычно регламентируются общие вопросы владения, управления и эксплуатации природных ресурсов. Например, положения конституции Ирака о газовых и нефтяных ресурсах страны:

Статья 111: Нефтью и газом владеет весь народ Ирака во всех регионах и провинциях.

Статья 112:

(1) Федеральное правительство с добывающими провинциями и правительствами регионов будут распоряжаться нефтью и газом, добытыми из нынешних месторождений, при условии справедливого распределения доходов пропорционально распределению населения во всех частях страны, предусматривая на определенный период долю для пострадавших районов, которые были несправедливо лишены их бывшим режимом, и регионов, которые пострадали позднее, таким образом, который обеспечивает сбалансированное развитие различных областей страны, и это будет регламентироваться законом.

(2) Федеральным правительством, с правительствами добывающих провинций и регионов совместно будут разработаны необходимые стратегические меры для разработки нефтяного и газового богатства страны таким способом, который обеспечивает наивысшую выгоду народу Ирака, используя наиболее передовые методы рыночных принципов и содействуя инвестициям.

Подобные изменения конституционных и других правовых положений предусмотрены в «Соглашении об идентичности и правах коренных народов» (1995 г.) в Гватемале:

Правительство примет и будет проводить следующие меры:

a. Признает и гарантирует доступ к землям и ресурсам, которые не заняты исключительно общинами, но к которым последние исторически имели доступ для своей традиционной деятельности и средств существования (права первоочередности, такие как, право прохода, заготовки леса, доступ к источникам и другие, а также использование природных ресурсов) и для своих религиозных ритуалов;

b. Признает и гарантирует право общин участвовать в использовании существующих на их землях природных ресурсов, управлении ими и их сохранении;

c. Заручится утверждением общин коренных народов до реализации любого проекта по эксплуатации природных ресурсов, который может затрагивать средства существования и уклад жизни этих общин. Затрагиваемые общины получают справедливую компенсацию за любой ущерб, понесенный ими в результате такой деятельности; а также

d. Примет в сотрудничестве с общинами необходимые меры для защиты и сохранения окружающей среды.

Дальнейшие международные гарантии надлежащего выполнения этих положений существовали в форме миссии ООН в Гватемале (МИНУГУА).



## 5. Заключение

Оправдание ожиданий в части установления прочного мира, возлагаемых на соглашения, обеспечивается той, возможно, незаменимой решающей ролью, которую играют гарантии, включенные в урегулирования конфликтов и поддерживающие их. Таким образом, гарантии представляют собой часть общего процесса урегулирования конфликта. Благодаря им, стороны в состоянии заключать соглашения, которые участники переговоров и представляемые ими стороны часто считают рискованными, потому что в условиях дефицита доверия гарантии обеспечивают уверенность.

Гарантии, как и положения и соглашения, с которыми они связаны, требуют переговоров, которые могут быть сложными и длительными. Гарантии не только важны для обеспечения подписания соглашения сторонами, но и для содействия реализации и действия урегулирования конфликта, поэтому участники переговоров и посредники не могут их игнорировать. Гарантиями может обеспечиваться независимый мониторинг и проверка реализации, предлагаться механизмы в помощь сторонам в решении споров в отношении интерпретации и применения отдельных пунктов соглашения; а закрепление положений урегулирования во внутреннем правовом и конституционном поле способствует утверждению новых институтов в раздираемых конфликтами обществах.

Не следует, однако, забывать, чем гарантии не являются и чего не могут достичь. Гарантии – это не собственно соглашения. Они не помогут выживанию непродуманного соглашения, которое не решает эффективно фундаментальных проблем конфликтующих сторон, или соглашения, которое вызывает непреодолимое и, возможно, насильственное сопротивление сторон, не вошедших в процесс переговоров сознательно или умышленно. Другими словами, гарантии не могут заменить недостаток подлинной приверженности сторон решению разногласий путем соглашения. При отсутствии такой приверженности и решимости никакие соглашения и никакие гарантии не принесут мира и стабильности.

## Примечания

\* Выраженные в данной работе мнения являются только мнениями ее автора, выступающего в качестве независимого университетского ученого, и не являются мнениями какой-либо другой организации или другого лица.

<sup>1</sup> **Конфедерация: обширное самоуправление без институционализованного совместного управления.** Это – редко встречающаяся на практике форма добровольного объединения суверенных государств-членов, которые передают часть компетенций совместным органам власти (например, оборона, внешняя политика/иностранные дела и валюта) по договору без передачи исполнительных полномочий конфедеративному уровню управления. В качестве примера можно привести Сербию и Черногорию по конституции 2003–2006 года (которая так и не была полностью выполнена); Швейцарию в период между 1291 и 1848 годом (формально Швейцария сохраняет термин конфедерация в официальном названии государства, однако, функционально это – федерация). Взаимоотношения между Республикой Сербской и Федерацией Боснии и Герцеговины напоминают конфедеративное устройство, однако имеют четкие федеративные характеристики, все более усиливающиеся.

**Федерация: обширное самоуправление с институционализированным совместным управлением.** В отличие от конфедерации, федерация подразумевает конституционно закрепленную структуру, в которой вся территория данного государства разделена на отдельные политические единицы, все из которых пользуются определенными исключительными исполнительными, законодательными и судебными полномочиями не зависимыми от центрального правительства. К наиболее часто приводимым современным примерам успешной плюринациональной федерации относится Канада. Тогда как последние события в Бельгии вселяют сомнения относительно долгосрочной жизнеспособности этой федерации, даже в отсутствие признаков насильственного разделения. Югославия, Советский Союз и Чехословакия – примеры прошлых распавшихся федераций.

**Федеративное устройство: конституционно закрепленное обширное самоуправление для отдельных образований.** Главное отличие между федеративным устройством и федерацией заключается в том, что в первом случае обеспечиваются те же права и конституционная защита, что и для членов федерации. Но отличие состоит в том, что в случае такого устройства не делает обязательным существование таких единиц по всей территории страны. Другими словами, федеративное устройство – один из элементов государств, унитарных во всех других отношениях. К примерам относятся Аландские острова (в Финляндии) и Южный Тироль (в Италии), а также Гагаузия (в Молдове) и Крым (в Украине).

**Деволуция: обширное самоуправление для отдельных образований, закрепленное в обычном законодательстве.** Подобно федеративному устройству, деволуция может применяться в отношении отдельных территорий в унитарном государстве. Степень правовой защиты, в отличие от субъектов федерации, слабее (в том смысле, что легче поддается отмене) и распространяется только на защиту обычным, а не конституционным правом. Здесь в качестве основного примера выступает Соединенное Королевство и четыре соглашения о деволуции (для Лондона, Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса). Однако Северная Ирландия пользуется дополнительной международной правовой защитой своего статуса через Соглашение между Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и правительством Ирландии (так называемое Белфастское соглашение 1998 г.), к которому прилагалось Соглашение по Северной Ирландии.

**Децентрализация: исполнительные и административные полномочия на местном уровне.** Руководствующаяся принципом субсидиарности, децентрализация означает делегирование исполнительных и административных полномочий местным уровням управления. Сюда не входят законодательные компетенции. К свежим примерам использования этой формы территориального самоуправления в качестве механизма урегулирования конфликтов в разделенных обществах относится Македония (по Охридскому соглашению 2001 г.) и Косово (по условиям его Конституции 2008г. и сопутствующему плану Атхисари).