

Տարածքի ժամանակավոր միջազգային կառավարման արդյունավետության մեծացման հնարավորությունները

ՄԱՐԻՆԵ ԿԻՐԱԿՈՍՅԱՆ

Երևանի պետական լեզվա-հասարակագիտական համալսարան

Ստացված է 24.07.2014

Ընդունված է 14.12.2014

Դասական խաղաղապահ առաքելությունից և պետության կառուցումից սկիզբ առած տարածքի ժամանակավոր միջազգային կառավարման որպես հակամարտությունների կարգավորման մեխանիզմի, կիրառմանն առնչվող խնդիրներն այսօր էլ շարունակում են մնալ միջազգային հարաբերությունների ու միջազգային իրավունքի շրջանակներում իրականացվող քննարկումների օրակարգում: Չնայած կիրառման տևական ընթացքին դեռևս հստակորեն սահմանված չէ արտաքին կառավարման գաղափարը, ձևակերպված չեն կառավարման ստանդանդները իրավական հիմքերը, ուղղակի և անուղղակի սահմանափակումների շրջանակները, ինչպես նաև որոշված չեն արդյունավետ էլքով կառավարման առաջնահերթությունները: Քանզի այս խնդիրների առկայությունն ուղղակիորեն ազդում է հակամարտությունների կարգավորման գործընթացի արդյունավետության վրա, հողվածում այդ մեխանիզմի իրավական բաղադրիչի և վերջին դեպքերի, մասնավորապես Կոստովոյի դեպքի ուսումնասիրության հիման վրա առաջարկվում են մեխանիզմի արդյունավետության մեծացման հնարավորություններ:

Բանալի բառեր

Տարածքի ժամանակավոր միջազգային կառավարում, ինքնորոշման հակամարտություն, ՄԱԿ Անվտանգության խորհուրդ, Կոսովո:

Գրեթե յուրաքանչյուր երկրորդ ինքնորոշման հակամարտության դեպքում զինված բախումները վերսկսվում են կարգավորման բանակցությունների առաջին հինգ տարիների ընթացքում¹: Դա, թերևս, փաստում է, որ երբեմն հակամարտության կողմերի միջև ձեռք բերված խաղաղությունը միայն պայմանական է, և զինված բախումների վերսկսման կանխման նպատակով անհրաժեշտ է միջազգային համայնքի առավել ակտիվ ներգրավվածություն, որը վերջին շրջանում առավելապես դրսևորվում է տարածքի միջազգային կառավարման մեխանիզմի կիրառման ձևով:

¹ **Biersteker T. J.**, Prospects for the UN Peacebuilding Commission, Disarmament Forum, #2, 2007, p. 37.

Մտքը պատերազմի ավարտից հետո հակամարտությունների կարգավորման մեխանիզմների շարքում ՄԱԿ-ը ներդրեց «տարածքի ժամանակավոր միջազգային կառավարման» (հետագայում՝ միջազգային կառավարում) գաղափարը, որի հիմքերը ձևավորվել էին դեռևս Ազգերի լիգայի շրջանում: Հաջորդ մեկ դարը վճռորոշ ազդեցություն ունեցավ գաղափարի թե՛ իրավական, թե՛ քաղաքական բաղադրիչի հստակեցման համար: Միջազգային կառավարումը բազմակողմ գաղափար է, որն իր ձևավորման ընթացքում ենթարկվել է բազմաթիվ փոփոխությունների: Մասնավորապես, ընդլայնվել են միջազգային կառավարումը ստանձնող մարմնի գործառույթների և լիազորությունների շրջանակները, ինչի արդյունքում միջազգային կառավարման բնութագրման համար երբեմն կիրառվում են տարբեր և նույնիսկ իրարամերժ վարկածներ ու սահմանումներ, զուգահեռներ են անցկացվում նմանատիպ այլ գաղափարների հետ և նույնիսկ փորձ է արվում ցույց տալ, որ տարբերությունը սոսկ անվանական է: Ուստի, թյուրիմացություններից խուսափելու համար անհրաժեշտություն է առաջանում որոշել դրանցից յուրաքանչյուրի կիրառման շրջանակները: Եթե նախկինում դա գրեթե անհնար էր անել՝ հաշվի առնելով միջազգային կառավարման ժամանակավոր (ad hoc) բնույթը և միջազգային իրավունքի շրջանակներում դրա կիրառման համար անհրաժեշտ իրավական հիմքերի բացակայությունը, ապա այսօր առկա են անուղղակի հիմքեր, որոնց անդրադարձ կլինի ստորև:

1990-1993թթ. ՄԱԿ Անվտանգության խորհուրդը (հետագայում՝ Անվտանգության խորհուրդ) սկսեց աստիճանաբար կիրառել «միջազգային խաղաղության և անվտանգության խախտման կամ սպառնալիքի» առնչությամբ օգտագործվող միջոցներին վերաբերող ՄԱԿ-ի կանոնադրության (հետագայում՝ Կանոնադրություն) 7-րդ գլխի աննախադեպ լայն մեկնաբանություն²: Միջազգային կառավարման կիրառման համար շրջադարձային նշանակություն ունեցավ 1992թ. ՄԱԿ-ի նախկին Գլխավոր քարտուղար Բուտրոս Դալիի պատրաստած «Խաղաղության օրակարգը» վերնագրով զեկույցը, որով հիմնավորվում էր զինված հակամարտությունների կարգավորման ընթացքում ՄԱԿ-ի

² Doyle M. W., Sambanis N., Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations, UK, Princeton University Press, 2006.

գործառույթների ընդլայնման անհրաժեշտությունը³: Զեկույցում խաղաղապահ առաքելությունը և դրա դրսևորման տարբեր ձևերը դիտարկվում էին որպես սուր հակամարտությունների կարգավորման գործիքներ: Ընդգծվում էր, որ պետությունների միջև պատերազմի կամ զինված հակամարտությունների բացակայությունը դեռևս միջազգային խաղաղության և անվտանգության երաշխիք չէ, ուստի անհրաժեշտ է ուշադրություն սևեռել այն խնդիրների վրա, որոնք կարող են դրանց բռնկման անմիջական պատճառ դառնալ: Արդյունքում, Անվտանգության խորհուրդը «միջազգային խաղաղությանն ու անվտանգությանն ուղղված վտանգները» սկսեց դիտարկել ավելի լայն շրջանակներում, և նախկինում պետությունների ներպետական իրավասությանը վերագրվող որոշ խնդիրներ սկսեցին աստիճանաբար ստանալ միջազգային նշանակություն:

Միջազգային կառավարման գաղափարի հետազոտողների մի ստվար զանգված դրա օրինականացման առաջին փաստաթուղթը համարում է Վերսալյան համաձայնագիրը⁴, որով Ազգերի լիգան հնարավորություն ստացավ ստանձնել մի քանի տարածքների ժամանակավոր կառավարում (Սաարի մարզ, Լետիցիա և այլն): Այդուհանդերձ, հաշվի առնելով միջազգային կառավարման մեխանիզմում (մասնավորապես՝ իրավական բաղադրիչում) սառը պատերազմից հետո իրականացված սկզբունքային փոփոխությունները, որոնք դիտարկվում են ստորև, վերլուծության համար հիմք են հանդիսացել գաղութային համատեքստից դուրս գտնվող և հետսառըպատերազմյան փուլում մեկնարկված միջազգային կառավարման դեպքերը:

Միջազգային կառավարման գաղափարի հստակեցման անհրաժեշտությունը

Գոյություն ունեն միջազգային կառավարման գաղափարի տարատեսակ և նույնիսկ իրարամերժ սահմանումներ ու մեկնաբանություններ: Ռ. Կապլանը միջազգային կառավարումը

³ Report of the Secretary-General, An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, (17 June, 1992), available at http://www.unrol.org/files/a_47_277.pdf.

⁴ **Stahn C.**, The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond, U.S., Cambridge University Press, 2008.

բնորոշում է որպես ժամանակավոր առաքելություն, որի նպատակն է դյուրացնել նոր պետության կազմավորման գործընթացը կամ առնվազն նպաստել էական ինքնավարության ձեռքբերմանը⁵: Կառավարման գործառույթների շարքում նա առանձնացնում է հինգը.

- հասարակական կարգի և ներքին անվտանգության հաստատում և պահպանում,
- փախստականների և ներքին տեղահանված անձանց վերադարձի և վերաինտեգրման հնարավորություն,
- հիմնական քաղաքացիական վարչական գործառույթների իրականացում,
- տեղական քաղաքական ինստիտուտների զարգացում, ներառյալ ընտրությունների անցկացում և քաղաքացիական հասարակության ձևավորում,
- տնտեսության վերականգնում⁶:

Ս. Չեսթերմանն օգտագործում է «անցումային կառավարում» որակավորումը՝ գործառույթների շարքում նշելով աջակցությունն ընտրություններին, մարդու իրավունքների և օրենքի գերակայության ամրապնդումը և տարածքում երկարատև խաղաղության ու կայունության հաստատումը⁷: Առավել ընդգրկուն սահմանում է առաջարկում Ռ. Ուայլդը՝ միջազգային կառավարումը բնորոշելով որպես ռազմավարական գործիք, որի միջոցով միջազգային դերակատարները հաստատում են իրենց գերիշխանությունը կամ վերահսկողությունը տարածքային միավորի նկատմամբ՝ ներպետական կառավարման համակարգի միջոցով⁸:

Միջազգային կառավարման գաղափարի սահմանումների շարքում առկա են նաև այնպիսիք, որոնք զուգահեռներ են անցկացնում այդ և նմանատիպ այլ նախաձեռնությունների (տարածքի ինամակալություն, զավթում (օկուպացիա), հովանավորություն,

⁵ **Caplan R.**, *A New Trusteeship? The International Administration of War-Torn Territories*, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 2002.

⁶ **Willigen V. N.**, *Peacebuilding and International Administration: The Cases of Bosnia and Herzegovina and Kosovo*, US, Routledge, 2013, p. 20.

⁷ **Chesterman S.**, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration and State-Building*, NY, Oxford University Press, 2005, p. 5.

⁸ **Wilde R.**, *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went away*, NY., Oxford University Press, 2010.

նեոգաղութացում և այլն) միջև՝ միտում ունենալով ցույց տալ, որ տարբերությունը սոսկ անվանական է: Նման եզրահանգումը բավական վտանգավոր է և կարող է հանգեցնել ուսումնասիրվող գաղափարի խեղաթյուրմանը: Քանզի բոլոր սահմանումների համեմատական վերլուծությունը առանձին ուսումնասիրություն պահանջող ծավալուն աշխատանքի թեմա է, հողվածում փորձ է արվում բացահայտել միայն տարածքի զավթման/նեոգաղութացման և միջազգային կառավարման հարաբերակցությունը, որոնց նույնականացումն առավել վտանգավոր է:

Գ. Ֆոքսը միջազգային կառավարումը որակում է որպես «մարդասիրական զավթում»՝ նշելով, որ նման առաքելությունները միտված են հաստատելու սոցիալական կայունություն, վերջ դնելու մարդու իրավունքների ռոնահարմանը, բարեփոխելու կառավարական կառույցները, վերականգնելու հակամարտության մեջ ներգրավված խմբերի խաղաղ գոյակցությունը⁹: Ֆոքսի օգտագործած «մարդասիրական» բնորոշումն իրավացիորեն կարելի է կիրառել միջազգային կառավարման համատեքստում: «Զավթում» եզրույթի կիրառումը հիմնավորելու համար Ֆոքսի առաջ քաշած գլխավոր փաստարկն այն է, որ միջազգային կազմակերպությունների՝ տարածքի նկատմամբ դե յուրե ստանձնած գրեթե լիարժեք իշխանությունը համարժեք է տարածքի զավթման արդյունքում առանձին պետությունների ստանձնած դե ֆակտո իշխանությանը: Ակնհայտ է, որ ստանձնած իշխանության ծավալը չի կարող այս գաղափարների նույնականացման հիմնավորում լինել: Հետաքրքրական է, որ Ֆոքսի մեկնաբանության մեջ ինքնին առկա են տարածքի զավթման և միջազգային կառավարման հստակ տարբերակումներ: Զավթման և միջազգային կառավարման առավել ակնառու տարբերությունը տարածքի կառավարումը ստանձնած դերակատարների միջև է. եթե առաջինի դեպքում դրանք առանձին պետություններ են, ապա երկրորդի պարագայում՝ միջազգային կազմակերպություններ: Որպես դրա անմիջական հետևանք՝ տարածքի զավթումը բխում է առանձին պետությունների ազգային շահերից, ինչն անխուսափելիորեն իր դրսևորումն ունի նաև միջազգային կառավարման դեպքում՝ հաշվի առնելով միջազգային հարաբերությունների անքակտելի մաս դարձած «երկակի ստանդարտները», մինչդեռ, ինչպես իրավացիորեն նշում է Դ. Ջոնը, «տարածքի ժամանակավոր կառավարման՝ միջազգային

⁹ **Fox G.**, Humanitarian Occupation, Cambridge Studies in International and Comparative Law, 2008.

բնույթ ունենալու արդյունքում այդ շահերը հասցվում են նվազագույնի»¹⁰: Հետևաբար, միջազգային կառավարումը կարելի է համարել տարածքի կառավարման հարաբերականորեն «անկողմնակալ» մեխանիզմ:

Տարբեր են նաև միջազգային կառավարման և տարածքի զավթման հավանական ելքերը: Առաջինի դեպքում հնարավոր է 1) կառավարման ներքո գտնվող տարածքի ինտեգրում կամ վերաինտեգրում ինքնիշխան պետության կազմում (Սաարի մարզի վերաինտեգրումը Գերմանիայի կազմում 1935թ. հանրաքվեի արդյունքում, Արևելյան Սլովենիայի վերաինտեգրումը Խորվաթիայի կազմում (1998թ.), Մոսթարի վերաինտեգրումը Բոսնիայի կազմում); 2) անկախ և ինքնիշխան պետության հռչակում՝ Արևելյան Թիմոր (2002թ.), Կոսովո (2008թ.); 3) ինքնիշխան պետության դեպքում միջազգային կառավարման ավարտը սովորաբար ազդարարվում է տեղական ընտրությունների անցկացումից հետո (Կամբոջա): Տարածքի զավթման հնարավոր ելքերն են 1) զավթում իրականացնող պետության դուրս մղում զավթված տարածքից; 2) նոր պետության կազմավորում՝ (Թուրքիայի իրականացրած զավթման արդյունքում՝ Հյուսիսային Կիպրոսի Թուրքական Հանրապետության, Հնդկաստանի զավթման՝ Արևելյան Պակիստանի (ներկայումս՝ Բանգլադեշ) հռչակում); 3) տեղի իշխանությունների՝ տարածքի նկատմամբ վերահսկողության վերականգնում, որը միշտ չէ, որ ուղեկցվում է ընտրությունների անցկացմամբ և անգամ տարածքից զինված ուժերի լիարժեք դուրսբերմամբ (Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո Դաշինքի երկրների՝ Գերմանիայի և Ճապոնիայի նկատմամբ իրականացված զավթումը դադարեցվեց՝ տարածքում զինված ուժերի պահպանմամբ), 4) զավթած տարածքի ինտեգրում սեփական տարածքին (Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո Խորհրդային Միությունն իր կազմ ներառեց Արևելյան Եվրոպայի և Ճապոնիայի որոշ տարածքներ)¹¹:

20-րդ դարի վերջին հնարավոր դարձավ որոշել նաև միջազգային կառավարման և զավթման տարբերություններն իրավական տիրույթում, քանզի այս շրջանում է, որ առաջինի կիրառման իրավական հիմնավորման համար առաջ եկան լիովին նոր հիմքեր՝ փոխարինելու

¹⁰ Willigen V.,..., p. 19.

¹¹ Ratner S.R., Foreign Occupation and International Territorial Administration: The Challenges of Convergence, *The European Journal of International Law*, 16, 4, 2005, 695-719.

նախկին անուղղակի և աղավաղված հիմնավորումներին: Ներկայումս ՄԱԿ-ը տարածքի կառավարում է ստանձնում Անվտանգության խորհրդի բանաձևի հիման վրա, որն ընդունվում է գլխավորապես հղում կատարելով միջազգային խաղաղության և անվտանգության խախտման, սպառնալիքի կամ ագրեսիայի գործողությունների կանխարգելմանը վերաբերող Կանոնադրության 7-րդ գլխին (Բոսնիա և Հերցեգովինա, Կոսովո, Արևելյան Թիմոր)¹²: Ընդ որում, բանաձևի ընդունմանը մեծ մասամբ նախորդում է կողմերի համաձայնությունը, որը սովորաբար ձեռք է բերվում հրադադարի հաստատման (Կոսովո, Հյուսիսային Իրաք) կամ խաղաղության համաձայնագրի (Ռեյթոնի համաձայնագիրը՝ Բոսնիայում, Փարիզի համաձայնագիրը՝ Կամբոջայում) կնքման ճանապարհով¹³: Հարկ է ընդգծել նաև, որ ի տարբերություն գերակշիռ դեպքերում «հյուրընկալող պետության» (host state) համաձայնությամբ կիրառվող միջազգային կառավարմանը՝ տարածքի զավթման վրա անմիջականորեն տարածվում են միջազգային մարդասիրական իրավունքի փաստաթղթերը, մասնավորապես՝ Ժնևի և Հաագայի կոնվենցիաները: Վերջիններս ուղղակիորեն չեն տարածվում ՄԱԿ-ի ժամանակավոր կառավարման դեպքերի վրա, քանզի ՄԱԿ-ը միջազգային մարդասիրական իրավունքի համաձայնագրերի ստորագրող կողմ չէ: Ուստի, մարդասիրական իրավունքի փաստաթղթերը կարող են տարածվել ՄԱԿ-ի առաքելությունների վրա միայն այն ժամանակ, երբ կառավարման կոնկրետ դեպք իրականացնելիս ՄԱԿ-ը ստանձնի միջազգային մարդասիրական իրավունքի այս կամ այն փաստաթղթում ամրագրված նորմերին հավատարիմ մնալու սկզբունքը¹⁴:

Բավական ծայրահեղ մոտեցումներ ունեցող այլ հեղինակներ միջազգային կառավարումը բնութագրում են որպես «նեոգաղութային» կամ «կայսերական»¹⁵: Նման միտումների սկիզբը դրվեց Կոսովոյում և Արևելյան Թիմորում միջազգային կառավարման կիրառման առնչությամբ,

¹² **De Brabandere E.**, The Responsibility for Post-Conflict Reforms: A Critical Assessment of Jus Post Bellum as a Legal Concept, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, **43**, 119, 2010, 119-149.

¹³ **Ratner S.R.**,...

¹⁴ *The Canadian Yearbook of International Law*, University of British Columbia Press, Vol. XLVI, 2008, p. 132

¹⁵ **Chandler D.**, Bosnia's New Colonial Governor, *Guardian*, 9 July, 2002, **Paris R.**, International Peacebuilding and the "Mission civilisatrice", *Review of International Studies*, 28, 2002, 637-656.

որտեղ տարածքի կառավարումն իրականացնող մարմինը՝ ՄԱԿ Գլխավոր քարտուղարի հատուկ ներկայացուցիչը ստանձնել էր կառավարման ամբողջական՝ օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանությունների լիազորությունները: Արդի փուլում միջազգային կառավարումը նեոգաղութային նախաձեռնություն որակողներից է Ռ. Փերիսը, ով ՄԱԿ-ի այս ոլորտի նախաձեռնությունները բնութագրում է որպես գաղութացմանը բնորոշ «քաղաքակրթության տարածման առաքելության»¹⁶ (ֆր.՝ mission civilisatrice) նորացված տարբերակ: Ըստ Փերիսի, միջազգային կազմակերպությունները մշակել են հստակ պատկերացում՝ ինչպես պետությունները պետք է ինքնակազմակերպվեն՝ հիմնվելով լիբերալ ժողովրդավարության և շուկայական տնտեսության վրա: Ձախողված պետությունների վերակառուցման ժամանակ միջազգային կազմակերպությունները առաջնորդվում են հենց այդ պատկերացմամբ՝ չճանաչված պետություններում ներդնելով ներպետական կառավարման միաձև մոդել՝ առանց հաշվի առնելու տեղի առանձնահատկությունները: Փերիսը նշում է, որ այդ առումով միջազգային կառավարումը նմանվում է «քաղաքակրթության տարածման առաքելության» նորացված տարբերակի կամ գաղութային ժամանակաշրջանի այն համոզմանը, որ եվրոպական տերությունները պարտավոր են «քաղաքակրթել» (civilize) կախյալ ժողովուրդներին և տարածքները: Հատկանշական է, որ միջազգային կառավարման դեպքերի վերլուծությունը իսկապես փաստում է «բոլորի համար միևնույն մեխանիզմը» սկզբունքի կիրառման վտանգը, ինչն առավել ակնհայտ է Կոսովո/Արևելյան Թիմոր հարաբերակցությունը դիտարկելիս. կառավարման միևնույն մոդելը ներդրված էր առաջին դեպքում Եվրոպայում գտնվող, նախկինում ինքնակառավարման փորձ ունեցող, երկրորդի՝ դրա լիարժեք բացակայությամբ բնորոշվող և արևմտյան քաղաքակրթությանը չպատկանող պետության միջազգային կառավարման հիմքում: Դրա արդյունքը եղավ 2006թ. Արևելյան Թիմորում ծագած ճգնաժամը, այն դեպքում, երբ ի տարբերություն Կոսովոյի՝ Թիմորի քաղաքական կարգավիճակի խնդիրը լուծվել էր դեռևս 2002թ.:

Գաղութային նախաձեռնությունների հետ համեմատության հիմքում ընկած է նաև այն պնդումը, որ միջազգային կառավարման

¹⁶ Օկուպացիայի կամ գաղութացման արդարացման տեսություն, որի հիմքում ընկած է գաղութացված տարածքներում կոնկրետ քաղաքակրթության, մասնավորապես արևմտյան, «ներմուծումը»:

ներկայիս նախաձեռնությունները որոշ դեպքերում պարտադրվում են տեղի բնակչությանը և այդ առումով ունեն գաղութացմանը բնորոշ «շահագործող» (exploitative) բնույթ: Ընդ որում, նշվում է այդ պարտադրանքի երկու բաղադրիչ. 1) արտաքին կառավարման կիրառումը համաձայնության չի արժանանում տեղի բնակչության կողմից, և 2) կառավարման հիմքում ընկած քաղաքականությունը չունի լեգիտիմ բնույթ, ինչի արդյունքում հաշվի է առնվում տարածքի կառավարողների, այլ ոչ թե տեղի բնակչության կամքը¹⁷: Եթե մինչև սառը պատերազմի ավարտը նման պնդումները մասամբ արդարացված էին, ապա դրանից հետո միջազգային կառավարման իրավական բաղադրիչում արձանագրված տեղաշարժը, մասնավորապես՝ հյուրընկալող պետության համաձայնության ձեռքբերման հրամայականի գիտակցումը, գաղութային համատեքստից դուրս տարածքի կառավարման ստանձնման իրավական հիմքերի ձևակերպումը¹⁸, ինչպես նաև կառավարման շրջանակները սահմանափակող մեխանիզմների հստակեցումը, միջազգային կառավարման վերոնշյալ մեկնաբանությունները դարձնում են ոչ արդիական:

Վերը բերված թյուրըմբռումներից և դրանցից բխող վտանգներից խուսափելու համար անհրաժեշտ է հստակություն մտցնել միջազգային կառավարման սահմանման մեջ՝ հաշվի առնելով դրա առանձնահատկությունները և վերը թվարկված սահմանումներում առկա մի շարք բացթողումներ, այդ թվում՝ մեխանիզմի ռազմական և քաղաքացիական բաղադրիչների հստակ տարանջատումը, հակամարտության կարգավորման բանակցություններում դերակատարության ընդգծումը, իրավական բաղադրիչում արձանագրված տեղաշարժի արտացոլումը, ինչպես նաև ինքնորոշման հակամարտությունների համատեքստից զատ միջազգային կառավարման կիրառման հնարավորությունը: Ուստի առաջարկվում է միջազգային կառավարումը սահմանել որպես *որևէ վարչական տարածքում միջազգային կազմակերպությունների ռազմական և քաղաքացիական*

¹⁷ **Wilde R.**, Colonialism Redux: Territorial Administration by International Organizations, Colonial Echoes and the Legitimacy of the “International”, State-Building: Theory and Practice, Routledge Advances in International Relations and Global Politics, 2007.

¹⁸ Ավելի մանրամասն՝ «Միջազգային կառավարման իրավական բաղադրիչի մարտահրավերները» բաժնում:

օրինական ներկայության ձև, որը նպատակաուղղված է հակամարտության գոտում խաղաղ ու կայուն միջավայրի ձևավորմանը, տնտեսական, սոցիալական և քաղաքական տեղական ինստիտուտների ձևավորմանը և/կամ զարգացմանը, հակամարտության կարգավորմանն ուղղված խաղաղ բանակցությունների առաջընթացին և նոր մարտական գործողությունների կանխմանը՝ ժամանակավորապես ստանձնելով ճանաչված կամ չճանաչված պետության կառավարման ամբողջական կամ մասնակի իշխանությունը:

Միջազգային կառավարման իրավական բաղադրիչի մարտահրավերները

Չնայած Կանոնադրության մեջ ուղղակի հղման բացակայությանը, ներկայումս միջազգային կառավարումը կարող է դասվել ՄԱԿ-ի սովորության լիազորությունների (customary powers) շարքին: Նման լիազորությունների տրամադրման հիմքում միջազգային կազմակերպության գործունեության ընթացքում նույնանման գործողությունների պարբերաբար կրկնությունն է, որը բնորոշվում է ճանաչման համընդհանրությամբ և իրավաբանորեն պարտադիր բնույթով¹⁹: Այդ առումով հատկանշական է 1949թ. Արդարադատության միջազգային դատարանի խորհրդատվական կարծիքը, որում նշվում է, որ միջազգային կազմակերպությունները չեն կարող արդյունավետորեն իրականացնել իրենց գործառույթները դինամիկ զարգացող աշխարհում, եթե դրանց տրամադրվող լիազորությունների շրջանակը սահմանափակվի միայն նրանցով, որոնք նախանշվել են կազմակերպության ստեղծման պահին²⁰: Ուստի, միջազգային կառավարման՝ որպես հակամարտությունների կարգավորման մեխանիզմի, ուղղակի հղման բացակայությունը Կանոնադրության մեջ անպայմանորեն չի ենթադրում դրա կիրառման իրավական հիմքերի իսպառ բացակայություն:

Ներկայումս միջազգային կառավարման օրինականությունը կարող է ապահովվել հետևյալ երեք դեպքերից որևէ մեկով.

¹⁹ **Shaw M.**, International Law, Fifth Edition, Cambridge University Press, pp. 68-88.

²⁰ Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949, available at <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>.

- Կանոնադրության 7-րդ գլխի հիման վրա ԱԽ-ի բանաձևի ընդունում (Կոստվո, Արևելյան Թիմոր),
- հակամարտության կողմերի միջև խաղաղության համաձայնագրի կնքում (Կամբոջա),
- այդ երկու մեխանիզմների միաժամանակյա առկայություն՝ «երկակի օրինականացում» (Բոսնիա և Հերցեգովինա, Արևելյան Սլովենիա)²¹:

Սկսած 1996թ. միջազգային կառավարման իրավական հիմնավորման համար գերազանցապես հղում է արվում Կանոնադրության 7-րդ գլխին, որն անդրադառնում է խաղաղության խախտման, սպառնալիքի կամ ագրեսիայի գործողությունների առնչությամբ կիրառվող միջոցներին: Որպեսզի Անվտանգության խորհուրդը Կանոնադրության 7-րդ գլխի հիման վրա միջոցներ ձեռնարկի, անհրաժեշտ է երկու նախապայմանների առկայություն: Նախ, հոդված 39-ի համաձայն, Անվտանգության խորհուրդը պետք է արձանագրի «խաղաղության նկատմամբ ցանկացած սպառնալիքի, խաղաղության խախտման կամ ագրեսիայի գործողության» առկայությունը, երկրորդ՝ Անվտանգության խորհրդի սահմանած միջոցները պետք է ծառայեն «միջազգային խաղաղության և անվտանգության պահպանմանը կամ վերականգնմանը»²²: Առաջին նախապայմանի արձանագրումը մշտապես հակասությունների պատճառ է դառնում, քանզի Կանոնադրությամբ հստակ սահմանված չեն այն չափանիշները, որոնցով պետք է առաջնորդվի Անվտանգության խորհուրդը միջազգային խաղաղությանն ու անվտանգությանը սպառնալիք ներկայացնող իրավիճակների որոշման հարցում²³: Պատմականորեն նման սպառնալիքներն ասոցացվել են թշնամական գործողությունների, մասնավորապես՝ մեկ կամ ավել պետությունների կողմից մեկ այլ պետության նկատմամբ կիրառվող ագրեսիայի դեպքերի հետ: Հետագայում՝ մասնավորապես 1990-ական թվականներին, խաղաղության նկատմամբ սպառնալիքի շրջանակները փոփոխությունների ենթարկվեցին, ինչը հնարավորություն տվեց ՄԱԿ-ին

²¹ **Wolfrum R.**, International Administration in Post-Conflict Situations by the United Nations and Other International Actors, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 9, 2005, pp. 649-696.

²² **Baskin M.**, Between Exit and Engagement: On the Division of Authority in Transitional Administrations, *Global Governance*, **10**, 1, 2004, 119-137.

²³ **Spain A.**, The UN Security Council's Duty to Decide, *Harvard National Security Journal*, **4**, 2013, 320-384.

իրավական տեսանկյունից հիմնավորել միջազգային կառավարման իրականացման անհրաժեշտությունը: Այդ շրջանում զգալի թիվ էին կազմում հատկապես մարդու իրավունքների զանգվածային կոպիտ խախտումներով ուղեկցվող կոնֆլիկտային իրավիճակները, որոնք, եթե նախկինում գլխավորապես ներպետական խնդիրների շարքին էին դասվում, ապա այժմ տեղ են գտնում միջազգային կազմակերպությունների օրակարգերում:

Է. Բրաբանդերը նշում է, որ ներպետական իրավիճակները կարող են համարվել միջազգային խաղաղությանը կամ անվտանգությանը սպառնալիք ներկայացնող՝ կախված տվյալ իրավիճակի հավանական հետևանքներից²⁴: Օրինակ, Կոսովոյում ՄԱԿ-ի ժամանակավոր կառավարման առաքելության (UNMIK) ձևավորումը հրատապ դարձավ ոչ միայն այն պատճառով, որ առկա էին մարդու իրավունքների զանգվածային խախտումներ, այլև, որ հակամարտության հետևանքները կարող էին տարածաշրջանային անկայունության պատճառ դառնալ²⁵:

Ինքնորոշվող ժողովրդի ինքնորոշման իրավունքը իրացնելուն մետրոպոլիայի խոչընդոտումը միջազգային կազմակերպությունների կողմից գերակշիռ դեպքերում չի դիտվում որպես իրավիճակին միջամտելու բավարար հիմք: Մինչդեռ հարկ է նշել, որ հենց դա է պատճառ դառնում, որ միջազգային կազմակերպությունների «հապաղելու» արդյունքում ինքնորոշվող ժողովուրդը ենթարկվում է բռնությունների, էթնիկ գոտումների, անգամ առաջանում է ցեղասպանության վտանգ²⁶: Նմանօրինակ դեպք գրանցվեց Արևելյան Թիմորում, որտեղ ՄԱԿ-ի ժամանակավոր կառավարման մարմնի (UNTAET) հաստատման հարցում վճռական դերակատարություն ունեցան ոչ թե մարդու իրավունքների պարբերական բնույթ ստացած խախտումները՝ քսանչորս տարի տևած զավթման արդյունքում, որոնք միտված էին սահմանափակելու թիմորցիների ինքնորոշման իրավունքն, այլ առաջինի անմիջական հետևանք հանդիսացող ցեղասպանության փորձը:

²⁴ **De Brabandere E.**, UN Supervision of Post-Conflict Reconstruction and the Domestic Jurisdiction of States, *Ars Aequi*, **59**, 2, 2009, 103-108.

²⁵ **Knudsen T.**, From UNMIK to Self-Determination?: The Puzzle of Kosovo's Future Status, Department of Political Science, University of Aarhus, 2003.

²⁶ **Թորոսյան Տ.**, Լեռնային Ղարաբաղի հակամարտության կարգավորումը միջազգային իրավունքի շրջանակներում, Երևան, Տիգրան Մեծ, 2008, էջ 124:

Իրավական բաղադրիչի մեկ այլ խնդիր պայմանավորված է այն համոզմամբ, որ Կանոնադրության մեջ միջազգային խաղաղության և անվտանգության վերականգնման նպատակով կիրառվող միջոցների լայն մեկնաբանության արդյունքում Անվտանգության Խորհրդի գործունեությունը սահմանափակող շրջանակները դառնում են բավական նեղ: Նման մեկնաբանության համար գլխավորապես հիմք են ծառայում Կանոնադրության 25 և 103 հոդվածները. հոդված 25-ի համաձայն «անդամ-երկրները պարտավոր են ենթարկվել Անվտանգության Խորհրդի որոշումներին և իրագործել դրանք»²⁷: Իսկ Կանոնադրության 103 հոդվածում նշվում է, որ «այն դեպքերում, երբ Կազմակերպության անդամների պարտավորությունները կհայտնվեն հակասության մեջ միջազգային այլ համաձայնագրերի հետ ունեցած իրենց պարտավորությունների հետ, գերակայություն կունենան պետությունների՝ ՄԱԿ Կանոնադրությամբ ստանձնած պարտավորությունները»²⁸: Թեև վերոնշյալ հոդվածները ՄԱԿ-ի լիազորությունները իսկապես դարձնում են բավական լայն, սակայն կան նորմեր, որոնք անգամ Անվտանգության Խորհրդի (և ցանկացած կառույցի ցանկացած մարմնի) համար զծում են անձեռնմխելի սահմաններ.

- *Կանոնադրության հիմքում ընկած սկզբունքներ և նպատակներ կամ «ինքնասահմանափակման մեխանիզմ»:* Հոդված 24-ի համաձայն Անվտանգության Խորհրդի՝ միջազգային խաղաղության և անվտանգության պահպանմանն ուղղված միջոցների ձեռնարկումը պետք է ուղղորդվի ՄԱԿ-ի հիմնարար սկզբունքներով և նպատակներով, որոնք շարադրված են Կանոնադրության առաջին և երկրորդ հոդվածներում²⁹: Դրանք ստեղծում են էական սահմանափակումներ ՄԱԿ-ի ժամանակավոր առաքելությունների ընթացքում՝ ապահովելու համար արտաքին կառավարման արդյունավետ ու խաղաղ ելք;

- *Jus cogens բնույթ ունեցող իրավական նորմեր* (Վիեննայի կոնվենցիայի 53 և 64 հոդվածներ): Վերջիններս ունեն համապարտադիր բնույթ միջազգային իրավունքի շրջանակներում, և ոչ մի պետություն կամ

²⁷ Charter of the United Nations, Article 25, [available at http://www.un.org/en/documents/charter/chapter5.shtml](http://www.un.org/en/documents/charter/chapter5.shtml).

²⁸ Charter..., Article 103.

²⁹ Charter..., Article 24.

միջազգային կազմակերպություն, այդ թվում՝ ՄԱԿ-ը, իրավասու չեն շեղվել նման կարգավիճակ ունեցող նորմի հարգումից³⁰:

Որոշ հետազոտողներ այս ցանկում նշում են նաև միջազգային մարդասիրական իրավունքը³¹: Սակայն, ինչպես արդեն նշվել է միջազգային կառավարման և զավթման տարբերություններն ընդգծելիս, ի տարբերություն երկրորդի՝ միջազգային մարդասիրական իրավունքի փաստաթղթերը կարող են տարածվել ՄԱԿ-ի առաքելությունների վրա միայն այն դեպքում, երբ վերջինս տարածքի կառավարման կոնկրետ դեպք իրականացնելիս ինքնակամ ստանձնի միջազգային մարդասիրական իրավունքի այս կամ այն փաստաթղթին հավատարիմ մնալու սկզբունքը:

Ի հավելումն Կանոնադրության մեջ ամրագրված սահմանափակումների՝ միջազգային կազմակերպություններն ունեն նաև ընթացակարգային պարտավորություններ, որոնք այս կամ այն չափով զսպիչ դեր են կատարում միջազգային կառավարման ընթացքում: Անվտանգության խորհուրդը Գլխավոր քարտուղարից պահանջում է պարբերաբար զեկույցներ ներկայացնել տարածքի կառավարման ընթացքի մասին: Անվտանգության խորհուրդը Գլխավոր քարտուղարի հատուկ ներկայացուցչից հաճախ պահանջում է նաև Խորհրդին անմիջականորեն իրազեկել գրանցած առաջընթացների մասին: Այն միջազգային կամ տարածաշրջանային կազմակերպությունները, որոնք ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն մասնակցում են կառավարման գործընթացին, ևս պարտավորվում են պարբերաբար զեկույցներ ներկայացնել³²:

Չարկ է փաստել, որ միջազգային կառավարման իրականացման համար միջավայրն առավել բարենպաստ է, երբ առկա են օրինականացման երկակի հիմքեր՝ կողմերի համաձայնությունը ամրապնդվում է Անվտանգության խորհուրդը՝ Կանոնադրության 7-րդ գլխի հիման վրա ընդունած բանաձևով: Թերևս դա է պատճառը, որ

³⁰ **Boon K.**, Legislative Reform in Post-Conflict Zones: Jus Post Bellum and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers, *McGill Law Journal*, 2005, 285-326, available at http://www.lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/3723133-1225241342_Boon.pdf.

³¹ **Zwanenburg M.**, Accountability of Peace Support Operations, Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

³² **Lowe V., Roberts A., Welsh J., Zaum D.**, The United Nations Security Council and War: The Evolution of thought and Practice since 1945, US, Oxford University Press.

միջազգային կառավարման ստանձնման դեպքերի գերակշիռ մեծամասնության ժամանակ ձեռք է բերվել մետրոպոլիայի (ինքնորոշման հակամարտությունների դեպքում) կամ ճանաչված պետության համաձայնությունը: Կամբոջայի իշխանությունները համաձայնեցին ՄԱԿ-ի անցումային կառավարմանը Կամբոջայում, Բոսնիա և Հերցեգովինան՝ արտաքին կառավարմանը Մոթաբում, Խորվաթիան՝ Արևելյան Սլովենիայում, ՀՖՀ-ն՝ Կոսովոյում, և այլն³³: Անշուշտ հետևոնֆլիկտային պառակտված հասարակություններում համաձայնության ձեռքբերումը այնպիսի պայման է, որին միշտ չէ, որ գործնականում հնարավոր է հասնել: Պատահական չէ ՄԱԿ-ի նախկին գլխավոր քարտուղար Քոֆի Անանի այն պնդումը, որ «ներկայումս միջազգային կառավարում իրականացնելիս կողմերի համաձայնությունը ոչ ճիշտ է, ոչ սխալ, այն պարզապես անտեղի է»³⁴: Իհարկե, այսօր Կանոնադրության 7-րդ գլխի հիման վրա ընդունվող բանաձևը բավարար է արտաքին կառավարման հաստատման համար, սակայն ՄԱԿ-ի Գլխավոր քարտուղարը պետք է իմանար, որ միջազգային կառավարման արդյունավետության տեսակետից կողմերի համաձայնության ձեռքբերումը ոչ թե «անտեղի է», այլ քաղաքական հրամայական է և ստեղծում է բարենպաստ միջավայր արտաքին կառավարման իրականացման համար: Կոսովոյի դեպքի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ նույնիսկ այն դեպքում, երբ կողմերի համաձայնությունը ձեռք է բերվում ոչ լիարժեք պայմաններում, կառավարման ընթացքում ի հայտ են գալիս հավելյալ խնդիրներ:

Միջազգային կառավարման մեխանիզմի կիրառման հնարավորություններն ու դժվարությունները. Կոսովոյի դեպքը

Կոսովոյում ՄԱԿ-ի ժամանակավոր կառավարման առաքելության (հետագայում՝ Առաքելություն) հաստատման համար ձեռք բերվեց օրինականացման երկակի հիմք. առկա էին թե՛ կողմերի համաձայնությունը, թե՛ Անվտանգության խորհրդի՝ Կանոնադրության 7-րդ գլխի հիման վրա ընդունված բանաձևը: Միաժամանակ, հարկ է

³³ **Wilde R.**, Colonialism Redux? Territorial Administration by International Organizations, Colonial Echoes and the Legitimacy of the International, State-Building Theory and Practice, 2007, p. 36.

³⁴ **Evans G., Sahnoun M.**, The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, 2001, p. 181.

փաստել, որ միջազգային կառավարման դեպքերի հետազոտողների զգալի մասը Կոսովոյի դեպքը բնորոշում է որպես «հարաբերականորեն լեգիտիմ»՝ պարզաբանելով, որ Կոսովոյի համաձայնագիրը, որը կնքվեց 1999թ. հունիսի 9-ին միջազգային անվտանգության ուժերի (KFOR) և Հարավսլավիայի ֆեդերատիվ հանրապետության միջև, և որին անմիջապես հաջորդեց Անվտանգության խորհրդի ընդունած բանաձևը, ձեռք բերվեց արտաքին պարտադրանքի ճանապարհով³⁵: Բանն այն է, որ համաձայնագիրը կնքվեց ՆԱՏՕ-ի ռազմական միջամտությունից անմիջապես հետո, որը հավանաբար կշարունակվեր, եթե Հարավսլավիայի ֆեդերատիվ հանրապետությունը հրաժարվեր այն ստորագրել: Նման տեսակետն արդարև գոյության իրավունք ունի, բայց այնպես չի կարող ծառայել որպես Կոսովոյում ժամանակավոր կառավարման օրինականության հակափաստարկ, քանզի Առաքելությունը հաստատվել է Կանոնադրության 7-րդ գլխի հիման վրա՝ որպես տարածաշրջանում խաղաղության և անվտանգության վերականգնման համար անհրաժեշտ նախաձեռնություն:

Կոսովոյում ՆԱՏՕ-ի աննախադեպ ռազմական միջամտությանը հաջորդեց ՄԱԿ-ի ժամանակավոր արտաքին կառավարման հաստատումը տարածքում՝ նույնքան աննախադեպ իր շրջանակներով, իշխանության կենտրոնացմամբ և ֆինանսական հնարավորություններով: Կոսովոյում տիրող ծանր մարդասիրական իրավիճակը բարելավելու համար Անվտանգության խորհուրդը ընդունեց 1244 (1999) բանաձևը՝ Կոսովոյում հաստատելով ժամանակավոր կառավարում, որի ներքո «Կոսովոյի բնակչությունը կունենա էական ինքնավարություն Հարավսլավիայի ֆեդերատիվ հանրապետության կազմում և որը կապահովի անցումային կառավարում՝ միաժամանակ ձևավորելով ինքնակառավարման նախնական ժողովրդավարական ինստիտուտներ Կոսովոյի ողջ բնակչության խաղաղ և բնականոն կյանքն ապահովելու համար»³⁶: Անվտանգության խորհուրդը ձեռնպահ մնաց ճանաչելու Կոսովոյի ինքնորոշման և լիարժեք անկախության իրավունքը՝ անդրադառնալով բացառապես ինքնավարության բարձր մակարդակին: 1244(1999) բանաձևում վերահաստատվում էին նախորդ բանաձևերում

³⁵ **Zaum D.**, *The Sovereignty Paradox: The Norms and Politics of International Statebuilding*, US., Oxford University Press, 2007.

³⁶ UN Security Council Resolution 1244, 10 June, 1999, available at <http://www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm>.

ամփոփված երկու հիմնարար սկզբունքները, այն է՝ բոլոր անդամ երկրների պարտավորությունները Հարավսլավիայի ֆեդերատիվ հանրապետության ինքնիշխանության և տարածքային ամբողջականության նկատմամբ և Կոսովոյի համար էական ինքնավարության և իրական ինքնակառավարման ապահովումը³⁷: Տեսականորեն «էական ինքնավարություն» (substantial autonomy) հասկացությունը պարունակում է քաղաքական կարգավիճակի մեկնաբանման չափազանց լայն տիրույթ, ինչի արդյունքում առ այսօր գոյություն չունի «էական ինքնավարության» համընդհանուր կիրառելի սահմանում: Ուստի, բանաձևում ապագա կարգավիճակի առնչությամբ նման բնորոշումն ի սկզբանե կառավարման վերջնականատակը դարձնում էր անորոշ, և պատահական չէ, որ նրանք, ովքեր Կոսովոյում միջազգային կառավարման փորձը համարում են ձախողված, գերազանցապես այդ հիմնավորումն են ներկայացնում՝ առաքելության թերությունները մատնանշելիս: Միջազգային կառավարման այն դեպքերում, երբ կառավարումը լիազորող բանաձևում տրվել է ապագա կարգավիճակի հստակ սահմանում, կառավարման ընթացքը տևել է անհամեմատ ավելի կարճ. Արևելյան Թիմորի անկախությունը հռչակվեց կառավարումից երեք տարի անց, իսկ Արևելյան Սլովենիայի դեպքում պահանջվեց մեկ տարի ինքնիշխան պետության Խորվաթիայի կազմում ինտեգրման համար:

Եթե նախկինում տարածքի կառավարումը ստանձնած մարմինը օժտված էր տարածքի կառավարման միայն մասնակի իշխանությամբ (Բոսնիա և Հերցեգովինա, Կամբոջա, Սոմալի), ապա Կոսովոյի դեպքով ազդարարվեց լիազորությունների աննախադեպ ընդլայնում՝ կառավարման առաջնահերթություններից դուրս թողնելով իշխանության թևերի տարանջատման խնդիրը: Կոսովոյում բարձրագույն պաշտոնատար անձ նշանակված Գլխավոր քարտուղարի հատուկ ներկայացուցիչը (վերջինս նշանակվում է Գլխավոր քարտուղարի կողմից՝ Անվտանգության խորհրդի համաձայնությամբ) ստանձնել էր տարածքի կառավարման ամբողջական՝ գործադիր, օրենսդիր և դատական իշխանությունը: Վերջինս կարող էր վերափոխել, իրավական ուժը կորցրած ճանաչել կամ կասեցնել գործող օրենքները, ընդունել նոր օրենքներ, ինչպես նաև նշանակել կամ ազատել վարչակազմի կամ դատական համակարգի

³⁷ Նույն տեղում:

ցանկացած անդամի³⁸: Իշխանության թևերի տարանջատման հարցը արծարծվեց միայն 2001թ.՝ որպես կառավարման նախանշված փուլերի իրագործման անհրաժեշտ նախապայման:

ՄԱԿ Գլխավոր քարտուղարը Կոսովոյի ժամանակավոր կառավարման վերաբերյալ զեկույցում (1999) առանձնացնում էր հինգ փոխկապակցված փուլեր, որոնք պետք է տանեին դեպի միջազգային կառավարման ավարտը և ի վերջո իշխանության փոխանցմանը տեղի բնակչությանը: Ուսումնասիրության առարկայից ելնելով՝ հարկ է առանձնացնել հատկապես վերջին երեք փուլերը: Երրորդ փուլը ներառում էր ընտրությունների նախապատրաստում և անցկացում՝ Կոսովոյի անցումային իշխանության ձևավորումը: Այս փուլի ընթացքում պետք է ներդրվեին առավելագույն ջանքեր Կոսովոյի ապագա կարգավիճակի որոշման քաղաքական գործընթացը դյուրացնելու համար՝ նաև հաշվի առնելով Ռամբույեի համաձայնագիրը: Չորրորդ փուլի ընթացքում Առաքելությունը պետք է աջակցեր Կոսովոյի նորընտիր իշխանություններին՝ համապատասխան ժողովրդավարական հաստատությունների ստեղծման գործում: Վերջապես, վերջին՝ հինգերորդ փուլի ժամանակ Առաքելությունը պետք է վերահսկեր քաղաքական կարգավորման շրջանակներում ձևավորված Կոսովոյի ժամանակավոր մարմիններին համապատասխան լիազորությունների փոխանցման գործընթացը³⁹: Այս փուլերն իրագործելու ուղղությամբ առավել կարևոր էին 1999թ. ձևավորված Կոսովոյի անցումային խորհուրդը, 2000թ.՝ Ժամանակավոր վարչական համատեղ կառույցը և 2001թ. հրապարակված «Կոսովոյի ժամանակավոր ինքնակառավարման սահմանադրական շրջանակները»: Առաջին երկուսը Կոսովոյում դրեցին տեղական մասնակցության հիմքերը, չնայած նրան, որ օժտված էին խորհրդատվական չնչին դերակատարությամբ և ավելի շուտ արհեստական բնույթ էին կրում: Բանն այն է, որ մինչ այդ տեղի բնակչությունը պարբերաբար բողոքում էր քաղաքական որոշումների ընդունման ժամանակ իրենց հատկացված չնչին դերակատարությունից: Ուստի պարբերական բնույթ ստացած բողոքներին ու ցույցերին վերջ դնելու նպատակով Առաքելությունը ձեռնամուխ եղավ ժամանակավոր կառույցի

³⁸ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/1999/779, 12 July 1999, available at <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-1999-779.pdf>.

³⁹ Նույն տեղում:

ստեղծմանը: Տեղական դերակատարությունը մեծացնելու նպատակով ավելի մեծ առաջընթաց գրանցվեց 2001թ. մայիսին, երբ Առաքելությունը հրապարակեց «Կոսովոյի ժամանակավոր ինքնակառավարման սահմանադրական շրջանակներ» անունը կրող փաստաթուղթը⁴⁰, որն անկակաճ ՄԱԿ-ի՝ Կոսովոյի կառավարմանը հաջորդած երկու տարիների ընթացքում ամենակարևոր ձեռքբերումն էր: Ինքնակառավարման վերաբերյալ սահմանադրական շրջանակները ստեղծեցին ինքնակառավարման ժամանակավոր ինստիտուտներ՝ ձևավորելով *sui generis* (հատուկ) քաղաքական համակարգ, որում իշխանությունը պետք է հավասարապես պատկաներ Առաքելությանը և տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտներին⁴¹: Միևնույն ժամանակ հարկ է փաստել, որ նույնիսկ Մահմանադրական շրջանակների ընդունումից հետո Գլխավոր քարտուղարի հատուկ ներկայացուցիչը շարունակում էր մնալ տարածքի կառավարման գրեթե անսահմանափակ իշխանությամբ օժտված դե ֆակտո մարմին: Ի լրումն դրան, Կոսովոյի ժողովրդի համար փաստաթղթի ամենամտահոգիչ կողմն այն էր, որ տարածքի ապագա կարգավիճակի վերաբերյալ ոչ մի հստակ դիրքորոշում կամ առնվազն գործընթացի մեկնարկի ժամանակացույց նշված չէր⁴²:

Կարգավիճակի որոշման գործընթացի սկիզբն ազդարարվեց միայն Առաքելության հաստատումից չորս տարի անց: 2002թ. ապրիլին ՄԱԿ Գլխավոր քարտուղարը Անվտանգության խորհրդին զեկուցեց, որ լիազորել է Կոսովոյում իր հատուկ ներկայացուցչին մշակել այնպիսի չափորոշիչներ, որոնց շնորհիվ Կոսովոյի հարցի վերաբերյալ կգրանցվի զգալի առաջընթաց: Ստեյները՝ Հատուկ ներկայացուցիչը, իր զեկույցում նշում էր, որ Կոսովոյում ՄԱԿ-ի ժամանակավոր կառավարումը սկսել է աստիճանաբար իրականացնել տարածքի կառավարման լիազորությունների փոխանցումը տեղական ինստիտուտներին, ինչը նշանակում է, որ իրենք մոտ են տարածքի ապագա կարգավիճակի որոշման գործընթացի մեկնարկին: Այնուամենայնիվ, Ստեյները նաև նշում էր, որ դրա ժամանակը դեռ չի հասունացել. «Կոսովոյի ժողովուրդը և

⁴⁰Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo, UNMIK Regulation No. 2001/9, 15 May 2001, available at <http://www.unmikonline.org/regulations/2001/reg09-01.htm>.

⁴¹ **Knoll B.**, Legitimacy and UN-Administration of Territory, *German Law Journal*, 8, 1, 2007, 39-56.

⁴² **Bull C.**, No Entry Without Strategy: Building the Rule of Law under Transitional Administration, UN University Press, 2008, p. 125.

տեղական ինստիտուտները պետք է ցույց տան, որ պատրաստ են այս գործընթացին: Մենք պետք է հստակեցնենք՝ ինչ է սպասվում նրանց: Ուստի ես ձեռնարկել եմ չափորոշիչների մշակման գործընթացը, որոնք պետք է ներդրվեն նախքան 1244 (1999) բանաձևի հիման վրա կարգավիճակի վերաբերյալ բանակցություններ սկսելը»⁴³: Անվտանգության խորհուրդը հավանության արժանացրեց Ստեյնների առաջարկը, որը հայտնի դարձավ «նախ չափորոշիչներ, ապա՝ կարգավիճակ» ռազմավարությամբ:

2004թ. ՄԱԿ-ի ժամանակավոր կառավարման դեմ ծավալվեց բողոքի հսկայական ալիք՝ պայմանավորված մարտին վերսկսված բախումներով, ինչն ի չիք դարձրեց կայուն և բազմաէթնիկ Կոսովոյի պատրանքը: Բախումների ալիքը բռնկվեց Հյուսիսային Կոսովոյի (Միտրովիցա) և տարածքի մնացյալ մասի բաժանարար գոտու հատվածում տեղի ունեցած ռազմական միջադեպի արդյունքում: Բանն այն է, որ Առաքելության՝ 1244 բանաձևով ստանձնած լիազորությունները՝ Կոսովոյի ողջ տարածքում օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանություն իրականացնելու վերաբերյալ, միայն մասնակի բնույթ էին կրում: Տարածքի գրեթե 20 տոկոսը՝ ներառյալ հյուսիսային հատվածը, մնացել էր սերբերի վերահսկողության ներքո: Բռնությունների ալիքը տևեց մի քանի օր, որի ընթացքում էթնիկ ալբանացիները սերբերի և այլ փոքրամասնությունների նկատմամբ իրականացրեցին լայնամասշտաբ բռնություն⁴⁴:

Թեև միջազգային հանրությանը մարտի դեպքերը հանկարծակիի բերեցին, սակայն դրանց պատճառ դարձած լուրջ խնդիրները մինչ այդ էլ առկա էին. Կոսովոյի բնակչության շրջանում խոր դժգոհությունը՝ կապված տարածքի վերջնական կարգավիճակի որոշման առաջընթացի բացակայության հետ, շարունակական տնտեսական լճացումը և Բելգրադի՝ Կոսովոյի որոշ մասերում քաղաքական վերահսկողության ամրապնդման նկրտումները տարածքը հասունացած էին դարձնում խռովության համար⁴⁵: 2004թ. հուլիսին անցկացված հարցման արդյունքում տեղի բնակչության մեծամասնությունը՝ անկախ

⁴³ Provisional Report of the 4518th Meeting of the UN Security Council, UN Doc. S/PV 4518, 24 April 2002.

⁴⁴ Serwer D., Bajraktari Y., Kosovo: Ethnic Nationalism at its Territorial Worst, United States Institute of Peace, Special Report 172, August 2006, pp. 4-5.

⁴⁵ Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, *Human Rights Watch*, March 2004, Vol. 10, No. 6, July 2004, p. 15.

համայնքային պատկանելությունից, 2004թ. մարտի դեպքերի պատասխանատվությունը բարդեց հենց Առաքելության վրա⁴⁶:

Մարտյան բռնությունները ակնհայտ դարձրեցին ժամանակավոր կառավարման մեխանիզմի կառուցվածքային և ռազմավարական թերությունները: Դրանք ցույց տվեցին, որ արտաքին կառավարումը պետք է տարածվի հետևյալ ֆիլիտային ամբողջ տարածքի նկատմամբ. զուգահեռ վարչակազմի վերահսկողության ներքո տարածքի նույնիսկ չնչին հատված թողնելը կարող է բերել անդառնալի հետևանքների: Ռազմավարական թերությունների շտկմանն ուղղված աշխատանքները անմիջապես հաջորդեցին մարտի դեպքերին: Վերանայվեց հակամարտության կարգավորման ռազմավարությունը, և կարգավիճակի որոշումն առաջնային կարևորություն ստացավ: Նոր ռազմական բախումները պարզ դարձրեցին նաև, որ կառավարման կենտրոնական դերը ստանձնած Գլխավոր քարտուղարի հատուկ ներկայացուցչի՝ իշխանության բոլոր թևերի նկատմամբ ստանձնած գրեթե անսահմանափակ իշխանության պահպանման շրջանակներում անհնար է գրանցել էական առաջընթաց: Դա են փաստում նաև անկախության ճանապարհին պատրաստած մի շարք զեկույցներ, որոնց հեղինակները՝ գրեթե առանց բացառության, ընդգծում էին արտաքին կառավարումը թուլացնելու անհրաժեշտության մասին:

Գլխավոր քարտուղարի հատուկ բանագնաց Մարտի Ահտիսասարին Կոսովոյի կարգավիճակի վերաբերյալ պատրաստած Համապարփակ զեկույցում առաջարկում էր «վերահսկվող անկախության» մոդել, որը կապահովի ապագա անկախ Կոսովոյի կայուն և հաստատուն հիմքերը⁴⁷: Հատուկ բանագնացը, անդրադառնալով Կոսովոյում ՄԱԿ-ի ժամանակավոր կառավարմանը, նշում էր, որ չնայած կառավարման ընթացքում գրանցված էական ձեռքբերումներին, Կոսովոյի ժողովրդի ակնկալիքները չեն կարող կյանքի կոչվել միջազգային կառավարման պահպանման շրջանակներում: Կոսովոյի անորոշ քաղաքական կարգավիճակը ՄԱԿ-ի ժամանակավոր կառավարման ընթացքում խոչընդոտեց, որ վերջինս մուտք ունենա միջազգային ֆինանսական

⁴⁶Կոսովոյի ալբանացիների 73.5%, սերբերի 58.4%, այլ փոքրամասնությունների 58.3% (USAID/UNDP/RIINVEST 2004, 6):

⁴⁷Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's Future Status, UN Doc. S/2007/168, 26 March, 2007, available at <http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf>.

հաստատություններ, լիարժեք ինտեգրվի տարածաշրջանային տնտեսության մեջ կամ ներգրավի արտաքին կապիտալ⁴⁸: Չնայած վերոնշյալին՝ հատուկ բանագնացի Համապարփակ ծրագիրը սկզբնական շրջանում նախատեսում էր միջազգային քաղաքացիական և ռազմական «ներկայություն», քանզի Կոսովոյի՝ փոքրամասնությունների պաշտպանության, ժողովրդավարության զարգացման, տնտեսության վերականգնման և սոցիալական հաշտեցման մարտահրավերներին դիմակայելու կարողունակությունը դեռևս սահմանափակ է⁴⁹:

Հակամարտության կարգավորման ռազմավարության վերանայումից չորս տարի անց Կոսովոն վերահռչակեց իր անկախությունը (2008թ., փետրվարի 17): Սակայն նույնիսկ դրանից հետո միջազգային կազմակերպությունները, մասնավորապես՝ ՄԱԿ-ին փոխարինած Եվրոպական միությունը, շարունակում են որոշ դերակատարություն ունենալ Կոսովոյի հանրապետության կառավարման գործում: ՄԱԿ Գլխավոր քարտուղարը 2008թ. ընդունեց Եվրոպական միության առաջարկը՝ ՄԱԿ-ի ընդհանուր վերահսկողության ներքո 1244 (1999) բանաձևի շրջանակներում Կոսովոյում օրենքի գերակայության ոլորտի պատասխանատվությունը ստանձնելու վերաբերյալ: ՄԱԿ-ի ժամանակավոր կառավարման վերաբերյալ Գլխավոր քարտուղարի 2009թ. զեկույցում նշվում էր, որ Կոսովոյի հանրապետության իշխանությունները համարում են, որ 1244(1999) բանաձևը կորցրել է ուժը և նվազագույն կապ են պահպանում Առաքելության հետ⁵⁰:

Բնական է, որ անկախության վերահռչակումից հետո տեղի իշխանությունները փորձում են հնարավորինս նվազեցնել միջազգային կազմակերպությունների դերակատարությունը երկրում: Սակայն, հաշվի առնելով արտաքին կառավարման մի շարք բացթողումներ, այդ ընթացքն անկասկած բավական բարդ և երկարատև է լինելու, քանզի տեղական իշխանություններին իշխանության փոխանցման արհեստական երկարաձգման, տարածքի անորոշ քաղաքական կարգավիճակի պահպանման և դրա անմիջական արդյունք հանդիսացող ռազմական գործողությունների վերսկսման հետևանքները վերացնելու համար

⁴⁸Report of the Special Envoy..., Article 8.

⁴⁹Report of the Special Envoy... .

⁵⁰**Кудряшова И.**, Внешнее управление как фактор легитимации новых государств: «Республика Косово», Вестник МГИМО-Университета, 6, 14 июля, 2011, 206-213.

Կոստվոյի հանրապետության իշխանություններից պահանջվելու է երկար ժամանակ և հստակ մշակված ռազմավարություն՝ նորանկախ երկրի զարգացումն ապահովելու համար:

Եզրակացություն

«Միջազգային կառավարում» մեխանիզմի իրավական բաղադրիչի ուսումնասիրությունը, ինչպես նաև մի խումբ հակամարտությունների, այդ թվում՝ Կոստվոյի հակամարտության կարգավորման ընթացքում այդ մեխանիզմի կիրառման վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ կառավարման առավել արդյունավետ ելք ապահովելու համար հարկ է հաշվի առնել հետևյալը.

- Չնայած Անվտանգության խորհրդի ընդունած բանաձևը Կանոնադրության 7-րդ գլխի հիման իրավական տեսանկյունից լիովին բավարար է միջազգային կառավարման հաստատման համար, այդուհանդերձ այդ մեխանիզմի կիրառման արդյունավետության համար բարենպաստ միջավայր ստեղծելը անհամեմատ ավելի հեշտ է, երբ առկա են օրինականության երկակի հիմքեր՝ կողմերի համաձայնությունն ամրապնդվում է Անվտանգության խորհրդի ընդունած բանաձևով;

- Արտաքին կառավարումը պետք է իրականացնել հետկոնֆլիկտային ամբողջ տարածքի նկատմամբ: Զուգահեռ վարչակազմի վերահսկողության տակ տարածքի մի մասը թողնելը մեծացնում է ռազմական նոր բախումների հավանականությունը;

- Ինքնորոշման հակամարտությունների դեպքում կառավարման արդյունավետ ելք ապահովելու համար նպատակահարմար է Անվտանգության խորհրդի՝ արտաքին կառավարումը լիազորող բանաձևում տալ տարածքի վերջնական կարգավիճակի հստակ սահմանում;

- Արտաքին կառավարում ստանձնելուց հետո միջազգային դերակատարները պետք է հետամուտ լինեն տեղի բնակչության և կառավարումը ստանձնած մարմնի միջև համագործակցության ինստիտուցիոնալացված համակարգի ստեղծմանը;

- Անվտանգության խորհրդի ընդունած բանաձևում նպատակահարմար է սահմանել տեղական իշխանությունների կառավարման լիազորությունների փոխանցման ժամանակացույցը, այլապես, ինչպես եղավ Կոստվոյում, արտաքին կառավարումը կարող է

ունենալ տևական ընթացք և, որպես հետևանք, հանգեցնել տեղական բնակչության վստահության նվազմանը:

The Possibilities of Increasing the Efficiency of International Territorial Administration

MARINE KIRAKOSYAN

Brusov State University of Languages and Social Sciences

The legitimacy of international territorial administration as a conflict resolution mechanism that evolved from classical peacebuilding and statebuilding, continues to represent a controversial issue in international law. Despite its long-term implementation practice, the concept of international territorial administration, its legal bases, the scope of direct and indirect restrictions on the administration, as well as the priorities of governance with the effective outcome are not clearly set up. As the existence of these questions directly influences the efficiency of conflict resolution processes, the article addresses them through the research of the recent cases of international territorial administration, particularly the case of Kosovo.