В.Ф. Заемский

ООН
И МИРОТВОРЧЕСТВО



УДК 061.1(100)ООН:327.56
ББК 66.4(0),612,9(0)302+68.2(0)-44
З-16

Заемский, В. Ф.

З-16 ООН и миротворчество : курс лекций / В. Ф. Заемский. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Международные отношения, 2022. — 360 с.

ISBN 978-5-7133-1715-7

В современном мире, когда остро встают проблемы конфликтов и конфронтаций, особо актуальными становятся задачи миротворчества, основы которого, заложенные в глубокой древности, развиваются и совершенствуются Организацией Объединенных Наций.

Уникальный по своему содержанию курс лекций В. Ф. Заемского содержит подробный анализ деятельности мирового сообщества по обеспечению миротворческих операций в постконфронтационный период, рассматривает возможные перспективы международной деятельности в этой сфере, опираясь на коллективный опыт, накопленный государствами-членами и Секретариатом ООН за всю историю миротворческих операций.

Данный курс рекомендован в качестве учебного пособия для студентов и может стать солидным подспорьем в усилиях российской дипломатии по активизации участия страны в миротворческой деятельности ООН — важного показателя возросших возможностей и ответственности России в международных делах.

УДК 061.1(100)ООН:327.56
ББК 66.4(0),612,9(0)302+68.2(0)-44

ISBN 978-5-7133-1715-7

© Заемский В.Ф., 2022
© Подготовка к изданию и оформление. ООО «Издательство “Международные отношения”», 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие 5
Лекция 1. Современная дискуссия по проблемам миротворчества . . . 9

ЧАСТЬ I

Лекция 2. ООН: правовая база миротворческой деятельности 27
История возникновения института операций по поддержанию мира (ОПМ) и его международно-правовая база 32
Базовые принципы учреждения и проведения ОПМ ООН 37
Законодательная база и краткая характеристика участия России в миротворческой деятельности ООН. 39
Лекция 3. Эволюция миротворчества ООН. 43
Лекция 4. Реформа и совершенствование миротворчества ООН 57
Потенциал ООН по быстрому и эффективному развертыванию операций 63
Военный персонал 66
Полицейский персонал. 68
Материально-техническое обеспечение, процесс закупок и управление расходами 71
Вопросы дальнейшего совершенствования миротворчества ООН 75

ЧАСТЬ II

Лекции 5–6. Рабочие механизмы ООН в области миротворчества 76
Процедура принятия решений. 76
Российская инициатива об активизации Военно-Штабного Комитета ООН. 90
Распределение сфер полномочий СБ ООН, Генеральной Ассамблеи ООН, ЭКОСОС и др.; роль бреттон-вудских учреждений и гражданского общества 100
О спецпредставителях Генерального секретаря ООН 105

Лекция 7. Обеспечение безопасности и правовая защита миротворцев 108
Лекция 8. Деятельность ООН и региональных организаций в области миротворчества 123
Содружество Независимых Государств. 127
ОБСЕ 128
Западноевропейский союз (ЗЕС) 130
Европейский союз (ЕС) 130
Операции с участием или под эгидой НАТО 133
О связях ООН — НАТО в сфере миротворчества 136

ЧАСТЬ III

Лекции 9–10. Современные миротворческие операции с участием или под эгидой ООН. 140
Косово 143
Афганистан. 151
Восточный Тимор 158
Лекция 11. Заключительная 165
Оценка миротворческой деятельности ООН в начале XXI века 165
Перспективы миротворческой деятельности, в том числе во взаимосвязи с миростроительством и превентивной дипломатией 175
Выводы 181

Задание для проведения деловой игры об учреждении новой миротворческой операции ООН в вымышленном государстве Лантан. 184

Глоссарий 195

Приложение I. Миротворческие операции ООН (1948–2021) 199

Приложение II. Типовая структура ооновских «передовых сил» . . . 358

СОВРЕМЕННАЯ ДИСКУССИЯ ПО ПРОБЛЕМАМ МИРОТВОРЧЕСТВА

Создание в 1945 году Организации Объединенных Наций явилось прямым следствием стремления международного сообщества выработать общий механизм предотвращения войн и различного рода угроз. Это выражение коллективной воли представляется вполне понятным, особенно на фоне того, что в первой половине XX века всего за 25 лет — в 1914 и 1939 годах — в Европе начались две мировые войны.

Поэтому в Уставе ООН и ее структуре были закреплены принципы системы коллективной безопасности, призванной обеспечить решение вышеупомянутой задачи. Развитие мировой истории и прежде всего межблоковое противостояние внесли коррективы в то, как на практике применялись предусмотренные Уставом механизмы. В итоге появилось понятие миротворчества, которое подразумевает совокупность мер, предпринимаемых в интересах сохранения и поддержания международного мира и безопасности.

В связи с изменением характера, объема и количества конфликтов и угроз, возникавших после окончания Второй мировой войны, в повестку дня ООН практически постоянно ставились вопросы развития миротворческой практики. Хотя у ООН, естественно, нет монополии на миротворчество и за последнее время накоплен значительный опыт взаимодействия с другими сторонами, участвующими в решении задач поддержания международного мира и безопасности, Организации в силу объективных причин принадлежит ведущая роль в этой сфере.

Исходя из этого предметом данного лекционного курса является анализ опыта проведения миротворческих операций ООН или действия коалиций, выступающих под эгидой Организации, работа соответствующих механизмов, а также реакции государств — членов ООН на повышающуюся востребованность этого вида деятельности.

Рассмотрение проблем миротворчества и роли ООН предполагает постановку и решение следующих задач: определение основных принципов, целей и механизмов ооновского миротворчества; анализ миротворческой деятельности ООН и задач соответствующих поколений операций по поддержанию мира — «традиционных» и многокомпонентных; обзор мер по совершенствованию ооновского миротворчества; анализ эффективности ОПМ ООН и попытки реформирования существующей системы, в том числе в контексте доклада и рекомендаций специально созданной для этого Генеральным секретарем ООН группы экспертов во главе с Л. Брахими; изучение форм деятельности Совета Безопасности ООН и новый механизм взаимодействия Совета со странами — поставщиками контингентов для ОПМ ООН; анализ современных ОПМ с участием или под эгидой ООН (Восточный Тимор, Косово, Афганистан); оценка перспектив решения вопроса о повышении качества военной экспертизы Совета Безопасности, в том числе российской инициативы по активизации Военно-Штабного Комитета СБ ООН; прогноз будущего ооновского миротворчества.

Поскольку авторство идеи миротворчества как суммы целенаправленных усилий международного сообщества в интересах сохранения и поддержания мира по праву принадлежит ООН, представляется вполне естественным, что этой теме традиционно уделяется немало внимания. При этом необходимо отметить, что в отечественной литературе, посвященной данной проблематике, в середине 90-х годов наблюдался некоторый спад интереса, но впоследствии он был преодолен.

Пожалуй, наиболее обстоятельным образом вопрос о роли ООН в миротворчестве рассматривается в трудах В. Н. Федорова[1]. В них подробно анализируются как концептуальные, так и практические аспекты этой проблематики, описываются конкретные исторические примеры и созданные ими прецеденты в деятельности ООН на данном направлении. Труды В. Н. Федо-

[1] См.: *Федоров В. Н.* ООН — инструмент поддержания международного мира и безопасности (автореферат) // ООН и проблемы войны и мира. М.: Международные отношения, 1988; Правовые и политические аспекты российских миротворческих операций в зоне бывшего СССР. М., 1997.

рова отличают глубокое знание предмета, стремление досконально разобраться в новых тенденциях, обозначившихся как в общемировом развитии, так и в совершенствовании миротворческого инструментария. Вплоть до своей кончины в октябре 2006 года В. Н. Федоров уделял самое пристальное внимание усилиям в области миротворчества, предпринимаемым на пространстве СНГ, что представляется важным и с точки зрения взаимодействия ООН с региональными организациями, и с позиции актуальной для России задачи поддержания стабильности в геополитически важном для нее регионе.

Высокая информативная содержательность и глубокий анализ отличают работы другого российского исследователя — А. И. Никитина. В его трудах подробно разбираются вопросы распределения полномочий в сфере миротворчества между СБ ООН, Генеральной Ассамблеей и Секретариатом ООН. Особое внимание уделено анализу политики блока НАТО в области региональных конфликтов. Подробно разбираются и особенности миротворческих усилий на пространстве СНГ.

В частности, нельзя не согласиться со следующим выводом, содержащимся в работах А. И. Никитина: «Эволюцию отношения НАТО к миротворческим операциям на протяжении последних полутора десятилетий можно назвать поворотом на сто восемьдесят градусов. В годы холодной войны структурам НАТО была присуща весьма “скептическая” оценка ООН в целом и явно отрицательная оценка возможностей осуществления военных операций по решению внешних по отношению к НАТО организаций, в особенности когда речь шла о совместных операциях Востока и Запада»[1].

Среди серьезных исследований обращает также на себя внимание статья А. В. Кортунова «Возможности ООН в поддержании мира на территории бывшего СССР»[2]. Эта работа содержит основательный анализ не только тенденций развития миротворчества, а также наиболее дискутируемых концепций, в том числе отно-

---

[1] См.: *Никитин А. И.* Миротворческие операции: концепции и практика / Московский общественный научный фонд. М., 2000.

[2] См.: Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002: хрестоматия. М.: МГИМО, 2002.

сительно «гуманитарной интервенции», но и сбалансированные оценки по-прежнему остро стоящей проблемы реформирования ООН и расширения ее Совета Безопасности. В частности, в статье совершенно верно отмечалось, что «мировая политика конца XX — начала XXI века вообще будет, по всей видимости, характеризоваться в большей мере внутренними потрясениями, гражданскими войнами и социальными катаклизмами в отдельных странах, нежели войнами между ними».

«В более принципиальном плане эффективность ООН — в том числе и в урегулировании конфликтов — зависит прежде всего от эволюции Совета Безопасности. Включение дополнительных стран в постоянные его члены (а если такое решение будет принято в отношении Германии и Японии, то несложно предсказать притязания на аналогичный статус со стороны Индии, Мексики, Бразилии, Нигерии, целого ряда международных организаций[1]) способно парализовать работу СБ, поскольку право вето по-прежнему будет использоваться каждым из членов, а консенсуса в расширенном составе будет добиться намного сложнее».

К числу исследований, которые отмечены высоким профессионализмом, следует отнести и статью В. Г. Барановского «ООН и применение военной силы в целях поддержания мира»[2]. В ней справедливо указывается, что «устранение биполярной конфронтации казалось вполне достаточным условием для активизации миротворчества по линии ООН — отсюда рост числа операций, увеличение их масштабов, ориентация на решение более сложных задач».

«В арсенале миротворчества ООН не оказалось ни соответствующих сил, ни достаточных средств, ни ясного политического мандата. К тому же к миротворцам предъявлялись несовместимые друг с другом требования. Они, например, должны были действовать в традиционном контексте *наблюдения* за достигнутым пере-

---

[1] В рамках дискуссии о расширении СБ ООН высказываются предложения в пользу представления мест в обновленном Совете, в частности, представителям Лиги арабских государств, Организации «Исламская конференция» и др.

[2] См.: Год планеты: Политика. Экономика. Бизнес. Банки. Образование / РАН, Институт мировой экономики и международных отношений. М.: Республика, 2000.

мирием между конфликтующими сторонами — и одновременно *заставлять* их отказаться от боевых действий; или оставаться *нейтральными* при взаимодействии с местным военным командованием и/или полевыми командирами — и одновременно *применять силу* против некоторых из них (причем в таких формах, что оказывалось невозможным оставаться беспристрастными)».

«Если давать общую оценку первому десятилетию после окончания холодной войны, можно констатировать, что произошло постепенное наращивание возможностей в области миротворчества как отдельными государствами, так и региональными многосторонними структурами. Речь идет о разработке концептуальных проблем миротворчества, подготовке войск, закупке необходимого оборудования, проведении совместных учений. Положения об участии в миротворческих операциях инкорпорированы в военные доктрины ряда государств».

Многие из только что процитированных мыслей созвучны тезисам зарубежных исследователей и подтверждаются практической деятельностью Секретариата ООН.

К сожалению, в российской литературе, посвященной миротворчеству, нередки примеры и иного свойства.

Эту часть анализа можно было бы начать с книги Г. И. Морозова «ООН на рубеже XXI века (кризис миротворчества ООН)»[1]. Для этой работы характерна категоричность выводов, в которых так или иначе звучит мысль о глубоком кризисе ООН, закате ооновского миротворчества, вплоть до сравнения с Лигой Наций и обсуждения целесообразности существования Организации как таковой. Эти мысли звучат диссонансом на фоне того, что данное исследование публиковалось в 1999 году, то есть после присуждения миротворцам ООН в 1998 году Нобелевской премии мира и накануне Саммита тысячелетия 2000 года, который, как известно, подтвердил востребованность этого направления деятельности Организации. По всей видимости, причина в том, что хотя формально книга посвящена миротворчеству ООН, на самом деле там нет анализа собственно миротворческих операций ООН, а имеется лишь резкая критика политики США и НАТО.

---

[1] См.: *Морозов Г. И.* ООН на рубеже XXI века (кризис миротворчества ООН) // Доклады Института Европы РАН. М., 1999. № 55.

Обращает на себя внимание, что в этом исследовании Организация Объединенных Наций все время противопоставляется блоку НАТО, в то время как эту последнюю организацию следовало бы рассматривать лишь как инструмент для решения определенных задач, в том числе миротворческих. Само собой разумеется, это не означает, что НАТО не следует критиковать, например, за бомбардировки Югославии.

В целом работа представляется довольно идеологизированной, ведь даже действия, санкционированные СБ ООН после агрессии Ирака в отношении Кувейта, подаются как нечто выгодное исключительно США и НАТО.

В исследовании Г. И. Морозова даже содержится тезис, в основе которого лежит отрицание целесообразности участия российских вооруженных сил в ОПМ ООН со ссылкой на то, что «в ходе миротворческих операций армейские части вынуждены выполнять зачастую функции внутренних и полицейских сил». С такой постановкой вопроса вряд ли можно согласиться, поскольку направление российских представителей в гражданский, военный или полицейский контингенты ОПМ ООН — вне зависимости от масштабов нашего участия — будет эффективно работать на повышение престижа нашей страны и означать осязаемую поддержку деятельности ООН и, наконец, открывает дополнительные возможности для участия российских фирм в деле материально-технического обеспечения операций.

К сожалению, среди российских исследований в области миротворчества довольно часто встречаются работы, напоминающие скорее публицистику, чем серьезные аналитические материалы.

Это, в частности, относится и к публикации В. А. Кременюка «Установление мира: свет и тени современного миротворчества»[1].

Цитируемые в статье призывы М. С. Горбачева, к сожалению, даже сегодня выглядят довольно эффектно, но, как и раньше, не имеют ничего общего с реальностью. В любом случае представляется вполне очевидным, что красивыми лозунгами мировых проблем не решить.

Сформулированная в статье *подлинная задача миротворчества*, заключающаяся в том, чтобы «помочь конфликтующим сторо-

[1] См.: Доклады Института Европы РАН. М., 1999. № 55.

нам разобраться... насколько объект спора заслуживает конфронтации», а также указывающая, что «миротворческие усилия должны быть направлены на то, чтобы создать инфраструктуру урегулирования: место проведения встреч, транспорт, связь, техническое обеспечение, консультации», представляется, с одной стороны, чересчур идеалистичной, а с другой — незаслуженно сводит роль миротворчества к полутехническим функциям.

Непонятно, на каком основании делается вывод, что «современное миротворчество либо игнорирует такие стороны, как генезис, характер и структура конфликта, либо — в политических целях — привносит в него элемент "черно-белого" противопоставления сил добра и зла». Это заключение, спорное само по себе, в любом случае нельзя отнести к миротворческой деятельности ООН, которая, как известно, является определяющей в этой сфере. В неадекватности вывода можно легко удостовериться, заглянув в доклады Генерального секретаря ООН, посвященные конфликтным ситуациям.

Довольно странно звучит и обвинение в том, что «моральная нечистоплотность миротворчества в его современном виде не содействует поискам мира».

При всей противоправности целого ряда акций НАТО на Балканах не следует огульно чернить все современное миротворчество и уж тем более бросать тень на ООН, которая призвана и впредь играть в нем ведущую роль. Поэтому не стоило бы делать вывод, что «миротворчество в его нынешнем виде и с нынешней нагрузкой неприемлемо и должно быть заменено чем-то другим».

Кроме того, резкая критика ООН перемежается безосновательным превознесением других организаций. Непонятно, почему региональные организации, например ОБСЕ, должны считаться заведомо более нейтральными и компетентными по сравнению с ООН, а создаваемые ими специализированные наднациональные органы якобы неизбежно будут объективнее других?! В любом случае, опыт деятельности ОБСЕ в последние годы не дает оснований для такого рода выводов.

Складывается впечатление, что автор остается в плену настроений, характерных для периода после неудач ОПМ ООН в Сомали, Руанде и бывшей Югославии, и потому весь материал выдержан в столь негативной тональности. Однако те события

не только оставили глубокий след в памяти мирового сообщества, но и послужили толчком к серьезной реформе, которая стала приносить свои плоды уже с начала нового столетия.

* * *

Количество иностранных источников, посвященных миротворческой проблематике, в несколько раз превышает число работ российских авторов. Более того, складывается впечатление, что бурная эволюция миротворческой практики, особенно в постконфронтационный период, не вызвала адекватного интереса со стороны отечественных исследователей, в связи с чем представляется целесообразным уделить также внимание критическому анализу зарубежных источников.

Само собой разумеется, что для целей данного курса особый интерес представляют те работы, которые посвящены нынешнему этапу в эволюции миротворчества, то есть проведению многокомпонентных операций с существенно более сложными мандатами, чем раньше[1].

Как представляется, самая полная картина положения вещей, складывавшегося в ооновском миротворчестве по состоянию на конец прошлого века, содержалась в заключительном докладе «Вызовы для операций по поддержанию мира: взгляд в XXI век». Этот проект осуществлялся с 1997 по 2002 год и состоял из про-

---

[1] См.: *Andersson A.* Democracies and UN Peacekeeping Operations, 1990–1996; Concluding Report 1997–2002. — Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century; *Damrosch L.* The Role of the Great Powers in United Nations Peacekeeping; *Durch William J.* The Evolution of U.N. Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis; *Goulding M.* The Evolution of United Nations Peacekeeping; *Fetherston A.* Towards a Theory of United Nations Peacekeeping; *Fisas V.* Blue Geopolitics: the United Nations Reform and the Future of the Blue Helmets; International Peacekeeping Special Issue: Managing Armed Conflicts in the 21st Century; *Jakobson P.* Overload, Not Marginalization Threatens UN Peacekeeping; *MacFarlane S.* (ed.) Peacekeeping at a Crossroads; *MacKinlay J.* and *Chopra J.* Second Generation Multinational Operations; *Malan M.* Peacekeeping in the New Millennium: Fourth Generation Peace Operations; *Oaklay R., Dziedzic M., Goldberg E.* (eds.) Policing the New World Disorder: Peace Operation and Public Security; *Thakur R.* and *Carlyle A.* (eds.) A Crisis of Expectations: UN Peacekeeping in the 1990s.; *Thakur R.* The United Nations in a Changing World; *Woodhouse T., Bruce R.* and *Dando M.* (eds.) Peacekeeping and Peacemaking: Towards Effective Intervention in Post-Cold War Conflicts.

ведения девяти семинаров поочередно в Швеции, России, Иордании, ЮАР, США, Индии, Японии, Канаде и Аргентине, в которых участвовали представители 230 организаций из 50 стран.

С учетом масштабности проекта обзор иностранных источников имеет смысл начать с выводов вышеупомянутого доклада[1]:

- Осуществляя одобренные Советом Безопасности мандаты, ООН приступила к реализации чрезвычайно сложных операций, зачастую не имея на то ни достаточных ресурсов с точки зрения персонала, ни материально-технического снабжения, ни финансов. Иными словами, ООН оказалась перегруженной.
- В силу обладания глобальным членским составом ООН остается единственным мировым органом, на котором лежит ответственность за международный мир и безопасность, что придает ему уникальную легитимность. И в то время как, с одной стороны, «коалиции желающих» (*coalition of the willing*), имеющие мандат СБ ООН, могут быть наилучшими исполнителями принудительных акций, с другой — во многих сложнейших комплексных миротворческих операциях только при помощи ООН и можно воспользоваться широчайшим кругом возможностей, имеющихся у мирового сообщества.
- Санкционные режимы, вводимые в соответствии с главой VII Устава ООН, чтобы быть эффективными, должны иметь четко очерченные цели и ясные условия для отмены; санкции должны быть одним из инструментов политики, а не заменой политики.
- Ключом к успеху в проведении ОПМ является создание пула достаточного по численности и уровню подготовки миротворческого персонала, который мог бы быть своевременно и организованно предоставлен в распоряжение миссий.
- Задачей должна стать выработка глобальных норм для ОПМ, которые были бы приемлемыми и достижимыми для всех государств-членов и международных организаций. Само собой разумеется, что наиболее подходящее место для выработки таких норм — ООН, и это должно делаться путем

[1] См.: Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century — Concluding Report 1997–2002, Elanders Gotab, Stockholm, 2002.

консультаций с государствами-членами, в то время как основная ответственность за подготовку миротворцев лежит на членах Организации.

- С момента своего создания ООН в лице Совета Безопасности являлась главной и, по сути дела, единственной организацией, развивавшей миротворчество в качестве механизма коллективной безопасности.

Безусловно интересным является также исследование бывшего министра иностранных дел Австралии Г. Эванса, который изложил следующие заключения в своей книге «Сотрудничая во имя мира»[1].

Миротворчество само по себе не может быть решением конфликта, а является лишь одним из механизмов для содействия процессу умиротворения. Современное миротворчество — изобретение ООН, и этот факт получил признание, в том числе выразившееся и в присуждении миротворцам ООН Нобелевской премии мира 1988 года.

Хотя стратегическое соперничество США и СССР в годы холодной войны само по себе генерировало войны и политические волнения, необходимо признать, что еще больше оно способствовало региональной стабильности, поскольку каждая из сверхдержав, заботясь о выживании своих союзников, одновременно препятствовала развязыванию военных авантюр, которые угрожали бы безопасности их спонсоров.

Одним из следствий ситуации, характерной для Совета Безопасности ООН периода холодной войны, стало ограниченное вмешательство Генеральной Ассамблеи в сферу компетенции Совета. Отражением этого стала резолюция «Объединяясь во имя мира» (1950), которая уполномочила Генассамблею обращаться с призывом предпринять (но не санкционировать) действия для поддержания или восстановления международного мира и безопасности в условиях, когда такие действия были заветированы в СБ.

Первые ОПМ ООН задумывались во времена холодной войны как способ, с помощью которого ООН могла бы управлять конфликтами, но дефицит политической воли представленных в Совете Безопасности ведущих стран ограничил сферу примене-

---

[1] См.: *Evans G.* Cooperation for Peace. Australia: Allen and Unwin Ltd, 1993.

ния этого способа только теми регионами, которые оказались вне зоны конфронтации сверхдержав.

В атмосфере эйфории в связи с концом холодной войны на ООН возлагались большие надежды, особенно в свете эффективного коллективного ответа на кризис в Персидском заливе и развертывание операции в Камбодже — самой большой на тот момент ОПМ ООН. Однако впоследствии, особенно в свете событий в Югославии и Сомали, стало ясно, что возможности ООН ограниченны. Дефицит средств, организационные сложности, число проблем, требующих решения, заставили отказаться от надежд на то, что ООН будет играть роль, сочетающую в себе функции всемирного спасателя и всемирного полицейского.

Наряду с тем, что сегодня нет угроз глобальной безопасности, сравнимых с опасностью вероятной ядерной войны между сверхдержавами, существует широкий круг проблем в этой области, которые стали очевидными в постконфронтационный период.

Одним из важных последствий изменившейся природы конфликтов, в которых задействованы сегодняшние миротворцы ООН, является то, что им приходится поддерживать мир между негосударственными игроками в виде вооруженных формирований и политических движений или комбинациями правительств и таких игроков. Это дополнительный вызов не только из-за крайней сложности многосторонних споров и конфликтов, но и потому, что очень тяжело заставить неправительственные стороны ценить ту роль, которую играет ООН. Такие игроки не только не придерживаются обязательства следовать принципам Устава и букве резолюций Совета Безопасности, но и, как правило, менее дисциплинированны, чем правительственные силы. Вследствие этого обязательства, принимаемые на себя лидерами таких группировок (прекращение огня, демобилизация и т. п.), могут меньше влиять на то, что происходит на местах.

Первой значительной — и весьма успешной — расширенной (многокомпонентной) миротворческой операцией стала деятельность Группы ООН по содействию в Намибии; в 1993 году аналогичные операции проводились — с разной степенью успеха — в Камбодже, Анголе, Сальвадоре, Мозамбике и Западной Сахаре. Приведем краткую характеристику функций в такого рода операциях:

- *военная* — наблюдение за прекращением огня, сбор и демобилизация войск, обнаружение и уничтожение оружия, разминирование, реорганизация и переподготовка вооруженных сил, охрана границ, расследование жалоб относительно присутствия иностранных войск, обеспечение безопасности во время проведения выборов и помощь в восстановлении инфраструктуры;
- *полицейская* — посещение полицейских участков, наблюдение за деятельностью полиции, расследование жалоб на нарушение прав человека национальной полицией, подготовка новых полицейских формирований, содействие в аресте подозреваемых преступников и участие в обеспечении избирательного процесса;
- *права человека* — наблюдение за соблюдением прав человека, организация образовательных программ и расследование нарушений прав человека;
- *информационная* — разъяснение вопросов мирного урегулирования, причин вовлеченности ООН и открывающихся возможностей с точки зрения будущего страны;
- *выборы* — участие ООН может варьироваться от простого наблюдения и верификации выборов в конкретной стране до организации и проведения выборов самой Организацией Объединенных Наций;
- *восстановление* — во многих случаях ООН способствовала восстановлению государства путем краткосрочных или долгосрочных проектов развития;
- *репатриация* — ООН организовала возвращение и расселение сотен тысяч беженцев;
- *администрирование* — наблюдение или контроль за действиями властей в странах, где проводятся ОПМ. Временный орган ООН в Камбодже, например, имел мандат осуществлять контроль за действиями в области иностранных дел, национальной обороны, общественной безопасности, финансов и общественной информации в целях создания и поддержания нейтральной политической атмосферы в рамках подготовки выборов.

За годы холодной войны было всего два случая, когда СБ ООН использовал в своих решениях главу VII Устава («Действия в отно-

шении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии»), впрочем, не делая на нее прямую ссылку. В резолюции 82 Совет, опираясь на главу VII Устава, зафиксировал, что действия Северной Кореи представляют собой «нарушение мира», а в резолюции 161 (1961) санкционировал принудительные действия для предотвращения гражданской войны в Конго, выразив «глубокую озабоченность по поводу... угрозы международному миру и безопасности». Уже в первые годы после окончания холодной войны таких случаев было несколько. Первой была резолюция 678 (1990) в ответ на продолжающуюся иракскую оккупацию Кувейта, второй — резолюция 794 (1992), содержавшая мандат на восстановление законности и порядка в Сомали. Вскоре после этого был принят целый ряд решений по бывшей Югославии, которые предусматривали меры по обеспечению безопасной доставки гуманитарной помощи, безопасности и свободы передвижения персонала, по защите «зон безопасности», а также по обеспечению «бесполетных зон» (резолюции СБ 770, 807, 815, 816, 819, 824, 836, 844).

Впервые с 1945 года ООН имеет возможность работать, как это изначально предполагалось, на благо всех государств-членов. Ведь сама по себе структура уже существует, и теперь необходимо адаптировать ее к требованиям (вызовам) постконфронтационного периода.

* * *

Несомненный интерес представляют и высказывания высокопоставленных сотрудников Секретариата ООН, непосредственно занимавшихся проблемами миротворчества.

Б. Бутрос Гали, бывший Генеральный секретарь ООН[1]: «Большинство сегодняшних конфликтов имеют место внутри государств, и воюют в них не только регулярные армии, но и (так называемая) милиция, а также вооруженные гражданские лица, имеющие невнятную “командную цепочку” (то есть не признающие единоначалия)».

Б. Уркварт, бывший зам. Генсекретаря ООН по специальным политическим вопросам: «Миротворческие силы — это как друг се-

[1] См.: Soldiers for Peace. Facts on File Inc. N.Y., 1996.

мьи, который пришел в дом, узнав о несчастье. Он должен помирить, успокоить и незаметно управлять домом, при этом не давая оснований для малейших подозрений, что он хотел бы узурпировать естественные права тех, кому он помогает».

«Шесть основных условий успеха миротворческой деятельности: 1) согласие противоборствующих сторон на посредническую роль ООН; 2) единство мнений по вопросу о мерах поддержания мира в Совете Безопасности, прежде всего между его постоянными членами; 3) ясный и реальный мандат сил по поддержанию мира; 4) отказ от использования силы войсками ООН за исключением крайних случаев, связанных с самообороной; 5) готовность государств — членов ООН выделять подготовленные воинские контингенты; 6) способность ООН обеспечивать адекватное финансирование действий по поддержанию мира»[1].

Сержио Вьера де Мелло, возглавлявший в то время Временную администрацию ООН в Восточном Тиморе, говоря о миротворческой практике ООН, отмечал, что приходится строить корабль, уже пустившись в ответственное плавание.

Ш. Тарур, специальный помощник К. Аннана в бытность последнего зам. Генсекретаря ООН по миротворческим операциям, заявлял о том, что силы ООН по охране (СООНО — UNPROFOR) упрекали за то, что они не совершали действий, на которые у миссии не было ни мандата, ни персонала, ни средств, ни оборудования. С другой стороны, в течение длительного времени ООН критиковали за то, что Организация не делала в Боснии именно того, за что ее подвергали остракизму во время событий в Сомали.

«Беспристрастность — это кислород миротворчества. Миротворцы могут делать свое дело только в том случае, если им доверяют обе стороны, если миротворцы ведут себя ясно и открыто, если они не отгораживаются от местного населения».

«...если мир хочет, чтобы ООН хотя бы изредка выполняла роль пожарной команды, то надо добиваться лучшего функционирования, чем при нынешней системе, при которой, когда пожар уже разгорелся, старейшины СБ сначала должны в принципе договориться о необходимости действий, потом они посылают

---

[1] См.: *Urquhart B.* Beyond the “Sheriff”s Posse”, Survival. Vol. XXXII. № 3 (May–June 1990).

начальника пожарной команды заняться наймом пожарных и пожарных машин, поиском шлангов нужной длины и источников воды, к которым их можно присоединить, — все это в надежде на то, что к моменту полной готовности дом еще не выгорит дотла и еще будут оставаться в живых те, кого надо спасать».

«Во всем, что просят сделать Организацию Объединенных Наций, она может преуспеть настолько, насколько ей это позволят».

Миротворчество хорошо послужило миру, и свидетельство тому — Нобелевская премия мира.

«Показательно сравнение: на каждые 250 долл. США, которые мир тратит на военные и оборонные нужды, приходится лишь 1 долл. на миротворчество».

В издании Департамента ОПМ Секретариата ООН «Географический справочник миротворческих операций» указывалось, что ежедневная подготовка к войне обходится в ту же сумму, что и расходы на миротворчество за год, и что истинная цена миротворчества должна измеряться стоимостью его антипода — войны.

Департамент ОПМ Секретариата ООН в своем издании «Сотрудничество между ООН и региональными организациями в области миротворчества» отмечал: «В 1988 году ООН отметила 50 лет миротворчества. На протяжении большинства тех лет над международным политическим ландшафтом доминировала политика холодной войны, которая мешала эффективному использованию миротворчества в качестве инструмента для поддержания международного мира и безопасности. С окончанием холодной войны политический ландшафт изменился, и Генеральный секретарь выступил с Повесткой дня для мира, в которой Объединенным Нациям был предложен новый взгляд на роль ООН в отношении международного мира и безопасности».

После неудач миротворческих операций в Сомали, бывшей Югославии и Руанде число миротворцев, достигшее своего пика — 78 744 человека в середине 1993 года, упало примерно до 14,5 тысячи человек в ноябре 1998 года. Организация оказалась в атмосфере, над которой довлели конфликты и донорская усталость.

Развитие ситуации в Либерии, Сьерра-Леоне, Гаити, Хорватии, Грузии, Таджикистане, Боснии и Герцеговине, Камбодже

и Папуа — Новой Гвинее приводило к выводу о целесообразности потенциального партнерства с региональными, субрегиональными организациями и/или соглашениями в преодолении чрезвычайных обстоятельств, как это предусмотрено главой VIII Устава ООН.

М. Гулдинг, зам. Генерального секретаря ООН, в своем неизданном докладе «Практические меры по повышению эффективности действий ООН в области мира и безопасности» от 30 июня 1997 г. писал:

«В настоящее время существует высокая степень консенсуса в отношении условий для успешного осуществления миротворческой деятельности, которые должны наличествовать перед тем, как СБ ООН примет решение об учреждении ОПМ:

а) СБ и Генсекретарь должны ясно представлять существо уже имеющего место или потенциального конфликта, который требует развертывания миротворческой операции;

б) операция должна иметь политическую цель, опирающуюся на соглашение между сторонами или по крайней мере содержательные соглашения между каждой из них и ООН;

в) должны быть основания для уверенности в том, что в течение операции стороны будут соблюдать вышеупомянутые соглашения и будут продолжать эффективно сотрудничать с ООН;

г) необходимо иметь концепцию операции с подробным перечислением действий, которые должны быть предприняты в политической, военной, информационной и других областях для достижения политической цели, которая и призвана стать основой детального планирования;

д) необходима уверенность, что государства-члены, особенно члены СБ, будут готовы на постоянной основе предоставлять финансовые средства, а также военный и полицейский персонал;

е) необходимо удостовериться, что ООН может развернуть операцию в течение требуемых временных пределов, а впоследствии направлять, снабжать и поддерживать ОПМ с учетом других обязательств, которые Организация может иметь в данный момент;

ж) необходимо удостовериться, что ОПМ получит поддержку какой-либо региональной организации или государств — членов ООН, уже предпринимающих усилия по урегулированию данного конфликта, чтобы избежать дублирования;

з) необходимо определить реалистичные альтернативные шаги, если в конечном итоге ОПМ окажется не в состоянии выполнить поставленные задачи.

Если же политические условия не выполнены, то Генсекретарь должен был бы предложить учредить многонациональные силы, вместо того чтобы брать на себя ответственность за проведение ОПМ, которая не имеет шансов увенчаться успехом.

Если же проблема состоит в том, что ООН требуется больше времени, чтобы подготовиться, то Генсекретарь должен:

либо предложить учредить ОПМ ООН и попросить одно или несколько государств-членов принять на себя ответственность за начальную фазу операции;

либо предложить создать многонациональные силы, которые взяли бы на себя миротворческие усилия до развертывания ОПМ ООН».

В «Повестке дня для мира» Генсекретарь предложил набор принципов, которые могли бы определять отношения ООН с региональными организациями в области обеспечения мира и безопасности: согласованные механизмы консультаций, признание примата ООН, четкое разграничение деятельности, последовательность политики государств-членов, проводимой ими в ООН и в региональном масштабе. Эти принципы в основном получили поддержку во время встречи Генсекретаря ООН с представителями региональных организаций в феврале 1996 года.

Тем временем некоторые региональные организации, особенно ОБСЕ и другие региональные организации в Европе, стали действовать более активно и проявлять меньше готовности уступать ООН лидирующую роль. Это отражало одновременно два процесса (речь идет о середине 90-х годов. — *Авт.*): потерю доверия к ООН, а также растущую уверенность в том, что региональные организации должны играть заглавную роль на всех этапах (во время предотвращения конфликтов, усилий по урегулированию и решению конфликтов в соответствующих регионах).

У региональных организаций есть преимущества: они лучше, чем ООН, знают свои регионы, и их усилия выглядят менее интрузивными.

Но у региональных организаций есть и недостатки. Во-первых, сам по себе факт их участия может поставить под вопрос бес-

пристрастность миротворческих усилий. Во-вторых, существует опасность, что крупные региональные державы захотят использовать свои миротворческие усилия для продвижения своих собственных интересов. Наконец, у региональных организаций, как правило, меньше возможностей для привлечения средств мирового сообщества.

В этой ситуации оптимальным выглядит сочетание усилий ООН и региональных организаций.

Способ заняться «коренными проблемами» состоит как раз в том, чтобы решать не только военно-политические задачи, но и уделять должное внимание гуманитарным, социально-экономическим и право-человеческим аспектам.

Показательно, что многие из идей М. Гулдинга затем перекочевали в Реформенный доклад Генсекретаря 1997 года и доклад Брахими 2000 года о мерах по совершенствованию миротворчества ООН.

* * *

Среди зарубежных исследований, разумеется, также встречаются труды, для которых характерны чрезмерная категоричность суждений и излишнее теоретизирование.

В целом же, как показывает вышеизложенный анализ, выводы российских и зарубежных исследователей во многом перекликаются или совпадают.

ЧАСТЬ I

Лекция 2

ООН: ПРАВОВАЯ БАЗА МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Устав ООН представляет собой свод основных правил, которыми договорились пользоваться государства-члены во имя достижения общих целей. Кроме того, Устав предусматривает стройную схему распределения полномочий между главными органами, отвечающими за основные направления деятельности Организации. Главными органами являются Генассамблея, Совет Безопасности, ЭКОСОС, Совет по Опеке, Международный Суд и Секретариат. В том, что касается политической составляющей, в схеме есть место и для демократически безупречной структуры Генеральной Ассамблеи ООН с участием всех государств-членов, и для эффективного постоянно действующего органа, на который возложена особая ответственность за поддержание международного мира и безопасности, что отражено и в его названии — Совет Безопасности.

В последнее время вновь усилилась критика СБ ООН за его якобы недемократичный характер, что, дескать, напрямую сказывается на принимаемых им решениях. Не вдаваясь в обсуждение этого тезиса, как не имеющего прямого отношения к данному курсу лекций, стоит сказать лишь о том, что главным критерием в оценке деятельности СБ должен оставаться его коэффициент полезного действия, а не количественные параметры и пр.

Совет Безопасности, создававшийся как орган, призванный предотвращать военное столкновение между великими державами, в новую эпоху обрел дополнительные функции.

С точки зрения приоритетов в области миротворчества Совет Безопасности — это орган, который должен быть в состоянии оперативно рассмотреть кризисную ситуацию, угрожающую международному миру, и выработать соответствующую реакцию; она может заключаться в политической оценке событий (в том числе обращении к государствам-членам), выдвижении предложений о посредничестве, направлении специальных миссий СБ, учреждении миротворческой операции и т. д.

Под тем же углом зрения необходимо рассматривать и рабочие методы, которыми пользуется Совет в своей деятельности, в том числе так называемое право вето. Этот уставной инструмент также подвергается ожесточенной критике, хотя справедливости ради следует отметить, что опыт его использования не может считаться однозначно негативным. Ведь угроза применения вето не только многократно сослужила плохую службу, предотвратив передачу на рассмотрение СБ целого ряда вопросов, но и, с другой стороны, реально способствовала поиску компромиссов, поскольку перспектива ветирования стимулировала постоянных членов на поиск взаимоприемлемых решений. Иными словами, право вето не только содействовало нахождению развязок, но и в более широком плане развивало культуру взаимного учета интересов на международной арене. В целом, как представляется, споры о полезности или эффективности ООН являются беспредметными, так как Организация эффективна настолько, насколько ей позволяют это составляющие ее государства-члены.

Исходя из этого, реформа СБ не должна становиться ни упражнением ради упражнений, ни местом обслуживания чьих-либо амбиций. Она может быть подчинена только и исключительно интересам практической отдачи деятельности Совета. Для этого нужно совершенствовать рабочие методы СБ, вести дело к повышению уровня его экспертизы, в том числе военной, можно, наконец, снять уставное ограничение на последовательное избрание в качестве непостоянного члена того или иного влиятельного государства-члена. Это давало бы возможность таким странам, как Индия, Пакистан, Канада, Испания, Италия, Египет, Малайзия, неизменно проявляющим активность при обсуждении миротворческих вопросов, участвовать в работе СБ ООН в течение неопределенно продолжительного времени.

Часто используемый тезис о том, что мир изменился с момента создания ООН в 1945 году, а СБ, дескать, остался таким, как был, не соответствует действительности, так как Совет был расширен в начале 60-х. Тогда изначальное число членов было увеличено с 11 до 15 за счет добавления четырех новых мест для непостоянных членов в целях более справедливого географического представительства. Решение было принято 17 декабря 1963 г. и вступило в силу 31 августа 1965 г. При этом прирост числа новых членов Организации в тот период времени был куда существеннее: в 1945 году количество членов ООН составляло 51, в 1963-м — 112 (увеличение на 120 %) и в 2011-м — 193 (увеличение еще на 72 %).

Еще один важный с точки зрения миротворческих нужд вопрос состоит в том, что Совет Безопасности не должен превращаться в дискуссионный клуб, так как даже в нынешнем формате 15 членов состыковка национальных позиций и выработка общеприемлемой формулы проходит совсем непросто, а это, в конечном счете, сказывается на скорости принятия необходимых решений. В целом расширение Совета Безопасности ООН, видимо, неизбежно, но оно должно быть строго выверенным. При этом следует иметь в виду, что с точки зрения интересов России реформа СБ почти наверняка будет означать более сложный расклад сил в Совете, особенно если одно из новых мест достанется восточноевропейской группе, в то время как представители развивающихся государств, как основных реципиентов экономической помощи, будут по традиции ориентироваться на западные страны.

История мирового развития во второй половине XX века изобиловала большим числом войн, вооруженных конфликтов и разного рода споров, которые требовали вмешательства мирового сообщества. Часть из них стала следствием колониального прошлого, другие были связаны с сепаратистскими движениями; периодически вспыхивали и разногласия, основанные на пограничных претензиях. ООН подключалась к урегулированию в тех случаях, когда это не встречало категорического возражения противоборствующих сторон или не становилось заложником глобального противостояния в рамках холодной войны.

Окончание холодной войны имело с точки зрения международной стабильности два основных результата: с одной стороны,