

Карпович О. Г.

## МИРОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

*Аннотация.* Сегодня состояние отношений между ведущими государствами мира порождает определенную надежду в малой вероятности возникновения глобального ядерного конфликта и новой мировой войны. Однако, регулярно возникающие малые и крупные вооруженные конфликты в Европе и Азии, странах так называемого третьего мира, претензии многих из них на владение ядерным оружием, неустойчивость политических систем во многих из этих государств не исключают возможности развития событий по мало-предсказуемому сценарию, в том числе и в виде крупной военной трагедии. Неразрешенные споры и противоречия, а также возникающие на их основе вооруженные конфликты затрагивают жизненные интересы каждого государства и представляют реальную угрозу международному миру и безопасности. В ходе политических конфликтов, нередко перерастающих в гражданские войны, совершаются массовые преступления в отношении мирных жителей, уничтожение сел и разрушение городов, что является грубейшим нарушением международных конвенций.

**Ключевые слова:** международные отношения, внешняя политика, миротворчество, конфликт, государство, миропорядок, интересы, ценности, безопасность, сотрудничество.

Деятельность Организации Объединенных Наций по поддержанию мира является уникальным и динамичным инструментом, разработанным Организацией в качестве одного из путей для оказания помощи раздираемым конфликтами странам в создании условий для установления прочного мира.

Основой всей миротворческой деятельности ООН являются главы VI, VII и VIII Устава. В первой из них речь идет о мирном разрешении споров с использованием возможностей ООН. Во второй излагаются действия, предпринимаемые участниками ООН в случае угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии. В третьей содержатся положения о возможности заключения региональных соглашений, содействующих поддержанию мира.

В первые годы после зарождения ООН обсуждалась идея создания собственных вооруженных сил Организации под командованием Военно-Штабного Комитета (ВШК) и под политическим руководством Совета Безопасности (СБ). Однако в то время, когда мир переживал противостояние холодной войны, довольно скоро отказались от этой затеи, как от нереальной.

В этой обстановке выход из тупика был найден с помощью Устава ООН. Используя положения статьи 40 Устава, государства пришли к выводу о целесообразности создания института военных наблюдателей, которые могли бы выполнять миротворческие функции в регионах разгоревшихся или потенциальных конфликтов.

Первая миссия Организации Объединенных Наций по поддержанию мира была учре-

ждена в 1948 году, когда Совет Безопасности санкционировал развертывание военных наблюдателей Организации Объединенных Наций на Ближнем Востоке с целью осуществления контроля за соблюдением Соглашения о перемирии между Израилем и соседними с ним арабскими странами. С тех пор во всех уголках мира в общей сложности было проведено 63 операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

В ходе их проведения структура ООН модифицировалась, в ее системе создавались новые органы, ответственные за исполнение тех или иных миротворческих функций. Так, специальный орган ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия (ОНВУП) был учрежден в 1948 году для оказания помощи посредникам и Комиссии по перемирию в деле наблюдения за выполнением условий перемирия в Палестине.

В 1948 году невооруженные военные наблюдатели (так называемые «голубые береты») были направлены на Ближний Восток в Палестину, а в 1949 году — в район столкновений между Индией и Пакистаном. Отсюда берут свое начало операции ООН по поддержанию мира с использованием исключительно военных наблюдателей. Такие миссии до середины 90-х годов прошлого столетия направлялись в десятки государств.

В своей резолюции 50 от 29 мая 1948 года СБ призвал к прекращению военных действий в Палестине и постановил, что наблюдать за выполнением условий перемирия поручается посреднику ООН, которому будет помогать группа военных наблюдателей. С течением времени концепция миротворчества была дополнена учреждением операций ООН по поддержанию мира (ОПМ) с применением вооруженных сил («голубых касок») стран-членов, когда в 1956 году были созданы первые Чрезвычайные вооруженные силы ООН на Ближнем Востоке.

Впоследствии ОНВУП выполнял различные задачи, возлагавшиеся на него Советом Безопасности, в том числе по наблюдению за выполнением общих соглашений о перемирии и за прекращением огня. В настоящее время ОНВУП оказывает помощь и содействие СОООНР на Голанских высотах в израильско-сирийском секторе и ВСООНЛ в израильско-ливанском секторе. Обеспечивается также присутствие ОНВУП в египетско-израильском секторе на Синайском полуострове.

С течением лет в деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира произошла эволюция с тем, чтобы она соответствовала необходимости удовлетворения потребностей различных конфликтов и изменяющегося политического ландшафта. Цели Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, возникшие в период, когда соперничество в период холодной войны зачастую парализовало деятельность Совета Безопасности, были в основном ограничены деятельностью по поддержанию прекращения огня и стабилизации ситуации на местах, с тем чтобы на политическом уровне можно было предпринять усилия в целях урегулирования конфликта мирными средствами. В состав таких миссий входили военные наблюдатели и имеющие легкое вооружение военнослужащие, которые выполняли функции по контролю, предоставлению докладов и укреплению доверия в целях поддержания прекращения огня и выполнения ограниченных мирных соглашений.

После окончания холодной войны в стратегическом контексте деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира произошли резкие перемены, что позволило Организации трансформировать и расширить свои операции на местах и обеспечить переход от «традиционных» миссий,

связанных с исключительно военными задачами, к выполнению сложных «многофункциональных» операций, направленных на обеспечение выполнения всеобъемлющих мирных соглашений и оказание помощи в создании основ для обеспечения устойчивого мира. Сегодняшние миротворцы осуществляют широкий круг сложных задач, включая оказание помощи в создании устойчивых институтов управления и контроль за соблюдением прав человека, осуществление реформ сектора безопасности и разоружение, демобилизацию и реинтеграцию бывших комбатантов.

Главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности несет Совет Безопасности. Именно он принимает решения о направлении в тот или иной регион миротворческих контингентов ООН, определяет круг задач этих сил и осуществляет политическое руководство операциями. Резолюции Совета являются международно-правовыми документами.

ОПМ могут проводиться и региональными организациями, но при этом их мандат должен полностью соответствовать Уставу ООН, а применение силы, выходящее за рамки самообороны, должно получать санкцию со стороны Совета Безопасности.

Эволюция и совершенствование миротворческой деятельности ООН развивались по нескольким направлениям. Из них можно было бы выделить следующие: концептуальная основа проведения ОПМ, совершенствование работы органов ООН, в том числе Секретариата, и реформа в практике проведения полевых миссий.

Концептуальная база для проведения ОПМ расширялась постепенно и закреплялась в виде решений, резолюций и других документов, опиравшихся на Устав ООН. На чрезвычайном заседании Совета Безопасности в 1992 году, которое проходило

на уровне глав государств и правительств, Генеральному секретарю ООН было поручено подготовить соответствующие рекомендации. Они были изложены в докладе Генерального секретаря Б. Бутроса-Гали «Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира», опубликованном в том же, 1992 году. В 1995 году этот документ получил развитие в «Дополнении к Повестке дня для мира» и в докладе Генерального секретаря о реформе ООН, представленном в 1997 году.

Б. Бутрос-Гали перечислил условия, без которых не может быть успешно проведена ОПМ. Они сводятся к следующему: четкий мандат; сотрудничество сторон в выполнении этого мандата; последовательная поддержка со стороны Совета Безопасности; готовность государств-членов предоставить необходимый военный, полицейский и гражданский персонал; эффективная поддержка и руководство со стороны Секретариата ООН в штаб-квартире и на местах; надлежащее финансовое обеспечение.

Особое место в «Повестке дня для мира» занимает идея предотвращения конфликтов, или превентивной дипломатии. Это было новым элементом в миротворчестве 1990-х годов.

Следующий Генеральный секретарь — Кофи Аннан расширил эту задачу и сформулировал понятия «превентивное развертывание», «превентивная гуманитарная помощь» и «превентивное миростроительство».

В своем докладе для Ассамблеи тысячелетия Кофи Аннан выделил тезис о том, что «каждый шаг на пути к укреплению безопасности и достижению экономического роста на широкой основе — это шаг на пути к предотвращению конфликта». Часто в рамках внутренних конфликтов «нищета сочетается с острыми этническими или религиозными разногласиями».

В период пребывания Кофи Аннана на посту Генсекретаря ООН в связи с Ассамблеей тысячелетия была проведена активная проработка всех аспектов проблемы совершенствования миротворческого потенциала ООН. Этим занималась группа экспертов во главе с бывшим министром иностранных дел Алжира Л. Брахими.

Группа провела большую и сложную работу и в итоге пришла к выводу, что согласие местных сторон, беспристрастность и использование силы только в порядке самообороны должны оставаться важнейшими принципами поддержания мира. Вместе с тем, на основе накопленного опыта члены группы сошлись во мнении, что местные стороны могут в своих интересах использовать присутствие ООН. Вначале дать согласие на такое присутствие, а затем после перегруппировки своих боевых сил отказаться от него и тем самым затруднить проведение миротворческой операции.

Имея в виду такую возможность, необходимо четко определить в мандатах полномочия миссии ООН, включая вопрос о применении силы. Потенциальный нарушитель договоренности об урегулировании конфликта должен понимать, что хорошо оснащенные силы ООН способны создать реальную угрозу сдерживания. Таким силам необходимо располагать разведывательными и другими возможностями для пресечения попыток нарушить стабильность.

Предложения группы Брахими вызвали острую дискуссию в ООН. Большинство из них было одобрено без изменений, некоторые существенно скорректированы, а некоторые отклонены. Преобразования по рекомендации группы Брахими стали первым и наиболее заметным успехом в деле реформы ООН.

Свой важный вклад в обсуждение доклада группы внесла российская делегация,

которая выступила с критикой ряда предложений, в частности, касающихся финансовых аспектов и вопросов материально-технического обеспечения ОПМ. Остановившись на этом, автор труда показывает, как непросто достичь согласия по принципиальным проблемам миростроительства. В целом принятые решения подтвердили правоту высказывания Б. Бутроса-Гали о том, что «миротворчество по праву может считаться изобретением ООН».

Первые две миротворческие миссии ООН были направлены в 1948 и 1949 гг. в Палестину и на границу между Индией и Пакистаном. Позже подобные миссии направлялись в Ливан и Йемен (1963 г.), на Кипр (1964 г.), в Афганистан и Пакистан (1988–1990 гг.), Анголу (с 1991 г.), Иран и Ирак (1988–1991 гг.), Ирак и Кувейт (с 1991 г.), в Грузию, на Гаити (с 1993 г.) и в Таджикистан (с 1994 г.).

С 1948 г. по инициативе тогдашнего Генерального секретаря ООН Трюгве Ли начинается создание полицейских сил ООН, призванных обеспечивать соблюдение перемирия в конфликтных зонах. Боевое крещение Чрезвычайные вооруженные силы ООН получили в 1956 г. на Ближнем Востоке в ходе Суэцкого кризиса. И только в середине 80-х создается Департамент миротворческих операций. 90-е годы стали пиком миротворческой активности ООН — на них приходится более половины всех операций (35 из 56) за всю историю организации.

Достаточно вспомнить действия миротворческих сил на территории бывшей Югославии с 1992 по 1999 гг., миссии в Камбодже, Уганде, Мозамбике, на Гаити и в Анголе. На сегодняшний день ООН проводит 14 операций — в Афганистане, Гвинее-Бисау, Гайане, Либерии, Бурунди, на Ближнем Востоке, в Эфиопии, Центральноафриканской Республике, Сомали, Гватемале и Западной

Африке. Однако «миротворческая операция» в понимании ООН — это не всегда активная кампания: иногда миссии ООН вынуждены ограничиться пассивным наблюдением.

Важным направлением в эволюции ооновского миротворчества явилось совершенствование работы органов ООН в этой области. В 1992 году был образован Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) для решения широкого круга задач (помимо самих ОПМ — гуманитарная помощь, содействие в проведении выборов, восстановление органов власти и др.). В ДОПМ имеются отделения полевых миссий, планирования, материально-технического обеспечения, службы кадров, финансов. Кроме того, большое значение имело создание и совершенствование так называемой системы «резервных соглашений», в соответствии с которой около 90 государств подтвердили готовность предоставить в распоряжение Генсекретаря ООН необходимые людские контингенты. Для тыловых нужд ОПМ была создана материально-техническая база в Бриндизи (Италия). В 1993 году был основан Ситуационный центр, который на ежедневной основе занимается анализом ситуаций, составлением карт возможных конфликтов и т. д.

Расширились возможности СБ ООН и Генсекретаря в сфере превентивных действий. Главным образом за счет формирования по решению СБ миссий доброй воли, миссий по установлению фактов нарушения прав человека и т. д. Активизировалась работа специальных представителей Генсекретаря ООН.

С полным основанием следует обратить внимание на взаимодействие между государствами-членами и Секретариатом ООН. «Характер взаимоотношений между ними,— пишет В. Ф. Заемский,— определяется тем, что Генеральный секретарь — не всемирный президент, а высшее административное

лицо Организации, где решающим голосом обладают государства-члены, в то время как Секретариат ООН призван реализовывать эти решения. Тем не менее, практика показывает, что сотрудники Секретариата нередко действуют с превышением своих полномочий и пытаются оказывать влияние на политические решения».

Это объясняется тем, что развитые страны покрывают своими взносами 80% бюджета ООН и, опираясь на это, как в любой коммерческой структуре, претендуют на адекватную кадровую квоту. В результате среди работников Секретариата большинство — представители западных стран. Однако, несмотря на это, российской стороне необходимо добиваться принятия решений, отвечающих ее интересам. Стремиться обеспечить возможно более широкую поддержку таким решениям у членов Совета и среди других государств — членов ООН.

В эволюции миротворческой деятельности ООН первостепенное значение имеют изменения в практике проведения полевых миссий.

Первое поколение ОПМ сводилось к наблюдению за выполнением соглашений о прекращении огня и разведением сил конфликтующих сторон. В дальнейшем повестка дня миротворчества стала дополняться новыми задачами. Такими, как разоружение незаконных вооруженных формирований в районах конфликтов, защита гражданских властей, охрана гуманитарных грузов, охрана от повреждения или разрушения стратегических объектов и т. д.

В настоящее время почти все миротворческие операции содержат тот или иной гражданский компонент. Одним из наиболее значительных является гражданская полиция. В конце 1990-х годов численность международных полицейских сил под эгидой ООН превысила 7 тыс. человек. В 2000 году



в Департаменте ОПМ был образован Отдел полиции и в обиход вошли термины «полицейские ООН» или «полицейский персонал».

Введенная в действие в середине 1990-х годов система «резервных соглашений» представляет собой базу данных о военном, полицейском и гражданском персонале, который может быть использован в ОПМ ООН. Это разумно с точки зрения укрепления потенциала быстрого развертывания, которое требуется при новом поколении комплексных операций. Однако надо иметь в виду, что меморандумы о взаимопонимании, которые подписываются государствами с ООН, носят условный характер. Государства сохраняют за собой право дать отрицательный ответ на просьбу Генсекретаря ООН выделить воинский контингент в состав сил, участвующих в операции.

За последнее десятилетие поддержание мира стало все больше прирастать «миростроительством», которое ставит себе целью заложить основы для мира и построения гражданского общества. Под этим подразумевается проведение демократических реформ — от укрепления правопорядка вплоть до проведения выборов и развития средств массовой информации. Важными элементами миростроительства являются поддержка борьбы с коррупцией, программа разминирования в рамках гуманитарных операций, а также борьба с инфекционными заболеваниями.

В связи с возрастанием роли гражданского персонала в миссиях ООН появилась идея изменить термин «операции по поддержанию мира», так как он относился к «традиционным» ОПМ и стал слишком узким. По предложению группы Брахими в документах ООН начал использоваться термин «операции в пользу мира». Но за Департаментом ОПМ сохранилось прежнее название.

В последние годы также изменился и характер конфликтов. Деятельность Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, первоначально рассматривавшаяся как средство урегулирования межгосударственных конфликтов, во все большей степени применяется к урегулированию внутрисударственных конфликтов и гражданских войн. Хотя вооруженные силы по-прежнему являются хребтом большинства операций по поддержанию мира, многоликая деятельность операций по поддержанию мира в настоящее время включает администраторов и экономистов, сотрудников полиции и юридических экспертов, саперов и наблюдателей за проведением выборов, наблюдателей в области прав человека и специалистов по гражданским вопросам и вопросам управления, гуманитарных сотрудников и экспертов по вопросам коммуникации и общественной информации.

Деятельность Организации Объединенных Наций по поддержанию мира находится в процессе постоянной эволюции как с концептуальной, так и с оперативной точки зрения, с тем чтобы решать новые проблемы и реагировать на новые политические реалии. Перед лицом возрастающего спроса на все более широкий круг сложных миротворческих операций Организация Объединенных Наций в течение нескольких последних лет испытывала всевозрастающий спрос на свои ресурсы и сталкивалась с беспрецедентными проблемами. Организация решительно стремится к тому, чтобы нарастить свой потенциал по осуществлению и обеспечению полевых операций и тем самым содействовать выполнению наиболее важной функции Организации Объединенных Наций, а именно поддержанию международного мира и безопасности.

## Библиография

1. Костин А. И. Экополитология и глобалистика. Аспект Пресс. М. 2005.
2. Костин А. И. Безопасность человека в глобальной политике//Вестник Моск.Ун-та, сер.12, 2010,№ 4.
3. Манойло А. В. Психологические операции в рейдерских войнах.//Национальная безопасность.—2013.—№ 3.— С. 464–470.
4. Манойло А. В. Ценностные основы управления межцивилизационными конфликтами: российская модель. // Вестник Моск. ун-та. Серия 12. Политические науки.— 2012.— № 3.— С. 89–92.
5. Манойло А. В. США и Талибан: стратегическое партнерство. // Национальная безопасность.— 2012.—№ 3.— С. 82–85.
6. О. Г. Карпович Формат управления международными конфликтами США и ЕС в современных миротворческих операциях // Международные отношения.— 2012.— 1.— С. 88–99.
7. Костюхин А. А. Западная экспертная оценка возможностей и перспектив военного сотрудничества с государствами Центральной Азии // Международные отношения.— 2013.— 1.— С. 55–79. DOI: 10.7256/2305–560X.2013.01.8.
8. О. Г. Карпович Миротворческая деятельность США и англосаксонские технологии управления международными конфликтами // Национальная безопасность.— 2012.— 1.— С. 64–74.
9. А. В. Манойло Политическая модернизация системы международных отношений и российская модель информационно- психологического управления конфликтами // Психология и психотехника.— 2011.— 7.— С. 130–137.

## References (transliterated)

1. Kostin A. I. Ekopolitologiya i globalistika. Aspekt Press. M. 2005.
2. Kostin A. I. Bezopasnost» cheloveka v global'noi politike//Vestnik Mosk.Un-ta, ser.12, 2010,№ 4.
3. Manoilo A. V. Psikhologicheskie operatsii v reiderskikh voinakh.//Natsional'naya bezopasnost».—2013.—№ 3.— S. 464–470.
4. Manoilo A. V. Tsennostnye osnovy upravleniya mezhtsivilizatsionnymi konfliktami: rossiiskaya model». // Vestnik Mosk. un-ta. Seriya 12. Politicheskie nauki.— 2012.—№ 3.— S. 89–92.
5. Manoilo A. V. SShA i Taliban: strategicheskoe partnerstvo. // Natsional'naya bezopasnost».— 2012.—№ 3.— S. 82–85.
6. O. G. Karpovich Format upravleniya mezhdunarodnymi konfliktami SShA i ES v sovremennykh mirotvorcheskikh operatsiyakh // Mezhdunarodnye otnosheniya.— 2012.— 1.— С. 88–99.
7. Kostyukhin A. A. Zapadnaya ekspertnaya otsenka vozmozhnostei i perspektiv voennogo sotrudnichestva s gosudarstvami Tsentral'noi Azii // Mezhdunarodnye otnosheniya.— 2013.— 1.— С. 55–79. DOI: 10.7256/2305–560Kh.2013.01.8.
8. O. G. Karpovich Mirotvorcheskaya deyatel'nost» SShA i anglosaksonskie tekhnologii upravleniya mezhdunarodnymi konfliktami // Natsional'naya bezopasnost».— 2012.— 1.— С. 64–74.
9. A. V. Manoilo Politicheskaya modernizatsiya sistemy mezhdunarodnykh otnoshenii i rossiiskaya model» informatsionno- psikhologicheskogo upravleniya konfliktami // Psikhologiya i psikhotekhnika.— 2011.— 7.— С. 130–137.