

МИРОТВОРЧЕСТВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИРОТВОРЧЕСТВА ООН

Ю.П. Спирин

Кафедра теории и истории международных отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена проблеме укрепления структур, потенциала и базы ресурсов подразделений Секретариата ООН, курирующих миротворческую составляющую Организации. Специально рассмотрен доклад «Группы Брахими» и деятельность СБ ООН в контексте поиска эффективности миротворческой деятельности Организации.

Ключевые слова: миротворчество, операции по поддержанию мира, «Группа Брахими», Секретариат ООН, Комиссия ООН по миростроительству.

Деятельность Организации Объединенных Наций (ООН) по поддержанию мира — это один из основных путей для оказания помощи конфликтующим странам в создании условий для установления прочного мира. В начале XXI в. миротворчество, осуществляемое под эгидой ООН, является ключевым направлением деятельности Организации в деле поддержания международного и регионального мира и безопасности, действенным инструментом урегулирования вооруженных конфликтов, а также решения задач государственного строительства на посткризисной стадии. Международно-правовой основой всей миротворческой деятельности ООН является Устав ООН, главы VI, VII и VIII. 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. Устав аккумулирует все принципы и механизмы, призванные обеспечить поддержание мира в рамках системы коллективной безопасности государств-участников. Однако термины «миротворческая деятельность» и «операции ООН по поддержанию мира» в Уставе ООН — этом основополагающем документе Организации — не упоминаются.

Как правило, операции по поддержанию мира (ОПМ) учреждаются Советом Безопасности ООН — органом, который по Уставу несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности [15, Глава V, статья 24]. Совет Безопасности ООН (СБ ООН) состоит из пятнадцати членов, пять из которых — Китай, Франция, Россия, Великобритания и США — являются постоянными членами, а десять стран избираются сроком на два года. Финансовые аспекты ОПМ рассматриваются Генеральной Ассамблеей, самым представительным органом Организации, состоящим из всех государств — членов ООН, которых в настоящее время насчитывается 192.

Корни миротворческой деятельности ООН уходят в 1948 год, когда СБ ООН в своей резолюции номер 50 от 29 мая 1948 г. призвал к прекращению военных действий в Палестине и постановил, что наблюдать за выполнением условий перемирия поручается посреднику ООН, которому будет помогать группа военных наблюдателей [17. С. 62]. В 2002 году 29 мая был объявлен Международным днем миротворцев ООН, который теперь отмечается на ежегодной основе.

В период холодной войны цели ООН были в основном ограничены деятельностью по поддержанию прекращения огня и стабилизации ситуации на местах, 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 и особенно в 1990-х гг. произошла трансформация характера ОПМ от так называемых «традиционных» миссий по наблюдению к более сложным «многофункциональным» операциям. Вызовы, с которыми сегодня сталкиваются миротворцы, являются беспрецедентными по своим масштабам, сложности и степени риска [5, параграф 46]. Они осуществляют широкий круг задач, включая содействие политическому диалогу между сторонами, оказание помощи в создании устойчивых институтов государственного управления, усиление мер по защите прав человека и обеспечению правопорядка, поддержку программ разоружения, демобилизацию и реинтеграцию бывших комбатантов и многое другое. Кроме того, перед ОПМ все чаще ставится задача действовать в условиях наличия более значительных угроз, когда не удастся достичь соглашений о мире и прекращении огня.

Основными структурами в рамках штаб-квартиры ООН в Нью-Йорке, курирующими каждодневную работу ОПМ, являются Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) и Департамент полевой поддержки (ДПП). Они осуществляют управление 15 операциями, развернутыми в настоящее время на пяти континентах, в которых служит более 117 000 человек, входящих в состав развернутых военных, полицейских и гражданских контингентов, из которых 83 000 человек — военнослужащие. Кроме того, следует отметить, что с 1999 года численность военнослужащих, занятых в ОПМ, возросла в восемь раз [2, параграф 5]. Текущий годовой бюджет ОПМ (июль 2009 — июнь 2010 гг.) достиг рекордных 7,8 млрд

долларов США, который в период мировых экономических потрясений становится все сложнее и сложнее осилить государствам-членам.

Миротворческая деятельность ООН находится сейчас на переломном этапе и сталкивается с серьезными сбоями. Возникают огромные трудности с получением достаточного количества войск, надлежащего оборудования и адекватной технической поддержки, другими словами «обеспечение не поспевает за спросом» [1]. Пытаясь преодолеть эти трудности, а также соответствовать новым требованиям, вызовам и политическим реальностям миротворческая деятельность, ООН продолжает развиваться как в концептуальном, так и в оперативном отношении. В период после «холодной войны» был представлен целый ряд инициатив и предложений по реформированию миротворческого направления работы ООН.

В январе 1992 года СБ ООН на уровне глав государств и правительств попросил подготовить анализ и рекомендации относительно путей укрепления и повышения эффективности потенциала ООН в области превентивной дипломатии, миротворчества и поддержания мира. В июле того же года Генеральный секретарь ООН Бутрос-Гали выпустил доклад «Повестка дня для мира», который стал первой попыткой осмыслить роль и цели, проводимых под флагом ООН операций по поддержанию мира в условиях нового политического ландшафта. В итоге для урегулирования конфликтов были предложены четыре направления: превентивная дипломатия, миротворчество, поддержание мира и миростроительство. Поддержание мира было определено, как обеспечение присутствия ООН в конкретном районе, которое, как правило, связано с развертыванием военного и/или полицейского персонала ООН, а нередко и гражданского персонала [7, параграф 20].

Деятельность по «поддержанию мира» и саму эту формулировку по праву можно назвать изобретением ООН, что помогло и помогает стабилизировать обстановку во многих регионах мира. Однако, по мнению ряда экспертов, данное определение было туманным и не отражало тех значительных сдвигов в целях и задачах ОПМ, которые имели место в реальности. Круг задач, стоящих перед миротворцами, постоянно расширялся без четкого понимания того, как их выполнять. Так, в 1994 г. ООН не смогла предотвратить геноцид в Руанде, а чуть позже — остановить жестокую войну в Конго, несмотря на то, что Совет Безопасности ООН принял соответствующую резолюцию (более того, гуманитарная помощь, оказываемая по каналам ООН, также запоздала и распределялась неумело).

Безусловно, такое положение дел порождало немало критики в адрес Организации, как со стороны международного сообщества, так и самих сотрудников ООН. Рассуждения об ослаблении и даже кризисе ооновского миротворчества стали едва ли не дежурной темой. Много говорилось о неумении ООН предвидеть возникновение кризисных ситуаций и, соответственно, предпринимать целенаправленные превентивные шаги, неспособности Организации активно участвовать в разрешении уже начавшихся конфликтов, а также о «неготовности ООН к применению силы от имени международного сообщества там, где это необходимо» [14]. При этом, в конце 1990-х годов многие миротворцы перешли служить под знамена НАТО и других региональных организаций.

Для исправления сложившейся ситуации в 2000 году следующий Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан созвал Группу высокого уровня под руководством бывшего министра иностранных дел Алжира Л. Брахими. Группе было поручено провести тщательный обзор мероприятий ООН по поддержанию мира и безопасности с целью выработки серии четких, точных, конкретных и практических рекомендаций, которые помогли бы Организации более эффективно проводить эти мероприятия в будущем. В итоге Группа обобщила и критически осмыслила более чем полувековой опыт подготовки и проведения ОПМ, «выработав практические рекомендации на будущее» [16], которые были представлены на рассмотрение глав государств и правительств на Саммите тысячелетия в сентябре 2000 года. Возможно, получившийся документ нельзя назвать идеальным и отдельные его положения нуждаются в дальнейшей доработке и корректировке, тем не менее он стал «первым всеобъемлющим обзором операций ООН по поддержанию мира в истории организации» [18].

В докладе подчеркивалось, что с учетом усложнения характера ОПМ, увеличения спроса на них требуется реорганизация ооновского потенциала в этой сфере, включая аспекты подготовки и осуществления ОПМ. Рекомендации доклада касались следующих основных областей.

А) Превентивные действия. Эксперты высказались за более полное использование предусмотренных Уставом ООН мер по предотвращению конфликтов и за комплексный подход в этой области, а именно скоординированные действия ООН, бреттонвудских учреждений, правительств и организаций гражданского общества.

Б) Миростроительство. Было рекомендовано разработать «план укрепления постоянного потенциала ООН по разработке стратегий миростроительства и осуществлению программ в поддержку таких стратегий» [8. С. 11]. Отмечалась необходимость изменения доктрины использования гражданской полиции и других правоохранительных компонентов миротворческих операций с учетом важности правозащитных аспектов на постконфликтной стадии.

В) Развитие концепции поддержания мира. Миротворческие мандаты отныне обеспечивали возможность миротворцев как «профессионально и успешно выполнять свои мандаты», так и «защищать себя, другие компоненты миссии и мандат миссии с использованием ясных правил применения вооруженной силы» [8. С. 13] против тех, кто нарушает мирные соглашения.

Г) Четкие, пользующиеся доверием и осуществимые мандаты. Группа рекомендовала, чтобы до принятия решения об учреждении ОПМ СБ ООН убеждался в том, что соглашения о прекращении огня соответствуют международным стандартам в области прав человека и позволят осуществлять конкретные задачи миссии. Эксперты предлагали также Совету Безопасности не разворачивать ОПМ до тех пор, «пока Генеральный секретарь не получит от государств-членов твердых обещаний в отношении выделения войск и других крайне важных для поддержки миссии элементов, включая элементы миростроительства» [8. С. 15].

Д) Повышение оперативности развертывания операций. Отмечалось, что ООН должна иметь возможность полностью развертывать традиционные ОПМ (т.е.

в основном миссии по наблюдению за прекращением огня и по разъединению конфликтующих сторон) в течение 30 дней после принятия резолюции СБ ООН и многофункциональные ОПМ — в течение 90 дней.

Е) Военный персонал. Предлагалось в рамках резервных соглашений, заключенных между ООН и государствами-членами, сформировать «постоянно обновляемый «дежурный список» из примерно 100 офицеров» [8. С. 27], которые в течение семи дней могли бы подключиться к планированию операций в Секретариате ООН.

Ж) Улучшение материально-технического обеспечения и управления расходами. Рекомендовалось сформулировать глобальную стратегию материально-технического обеспечения ОПМ для эффективного развертывания миссий в установленные сроки. Генерального секретаря ООН планировалось наделить большей гибкостью в плане управления ресурсами, а именно «наделить полномочиями с согласия Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (орган ООН, рассматривающий все бюджетные предложения Генерального секретаря) и до принятия соответствующей резолюции Совета Безопасности ассигновать из Резервного фонда для ОПМ до 50 млн долл. США, как только становится очевидным, что та или иная операция, вероятно, будет учреждена» [8. С. 40]. Секретариату ООН следовало полностью пересмотреть политику и процедуры закупочной деятельности в целях их совершенствования.

З) Увеличение финансирования работы Центральных учреждений ООН на миротворческом направлении. Эксперты отметили, что поддержка деятельности по поддержанию мира в Центральных учреждениях ООН является ключевой деятельностью Организации и в этой связи рекомендовали «существенно увеличить объем выделяемых ресурсов» на этом направлении [8. С. 49].

И) Структурные изменения в Департаменте операций по поддержанию мира (ДОПМ). Было предложено сформировать самостоятельное «полицейское» подразделение в ДОПМ и рассмотреть возможность введения новых руководящих постов. В целях улучшения внутренней координации рекомендовалось создавать комплексные целевые группы по планированию конкретных миссий.

В докладе также подчеркивалась важность совершенствования информационно-аналитической работы на миротворческом направлении, в том числе путем «разработки модели совместного управления веб-сайтом Центральными учреждениями и полевыми миссиями» [8. С. 78].

Совет Безопасности ООН дал в целом позитивную оценку докладу «Группы Брахими» [13, параграф IV] и во многом стал учитывать его рекомендации при планировании ОПМ. Так, например, к середине 2008 г. более 80% миротворческих операций, проводимых под эгидой ООН, имели в своих мандатах четкую ссылку на главу VII Устава ООН (регламентирующую, в том числе, возможность применения миротворцами вооруженных сил в случае угрозы миру и актов агрессии).

По итогам Всемирного саммита 2005 г. претворилась в жизнь очередная рекомендация «Группы Брахими» — была создана Комиссия по миростроительству (КМС). Она была призвана стать специальным организационным механизмом

«для удовлетворения особых потребностей стран, которые переходят от конфликта к восстановлению, реинтеграции и реконструкции, и для оказания им помощи в закладывании основ устойчивого развития» [10, п. 97].

В соответствии с этим решением были приняты резолюции Генеральной Ассамблеи ООН (номер 60/180) и Совета Безопасности ООН (номер 1645 от 2005 г.), определившие миростроительную архитектуру ООН. Основным элементом этой архитектуры стала Комиссия по миростроительству. Для финансовой и административной поддержки Комиссии были созданы Фонд по миростроительству (ФМС) и Управление по поддержке миростроительства (УПМС).

Согласно учреждающим резолюциям основными целями КМС являются:

1) «сводить вместе все стороны для того, чтобы мобилизовывать ресурсы и давать предложения относительно комплексных стратегий постконфликтного миростроительства и восстановления;

2) фокусировать внимание на усилиях по восстановлению и организационному строительству, которые необходимы для восстановления после конфликта, и поддерживать разработку комплексных стратегий, чтобы заложить основы устойчивого развития;

3) давать рекомендации для улучшения координации усилий всех сторон в рамках и за пределами ООН, разрабатывать передовые методы, содействовать обеспечению предсказуемого финансирования начальной деятельности по восстановлению и добиваться того, чтобы международное сообщество продолжало уделять свое внимание в течение всего периода постконфликтного восстановления» [11, п. 2].

Однако проведение ряда ключевых реформ, включая управление людскими ресурсами, разработку миротворческой доктрины и комплексное планирование оказалось более сложным с точки зрения их практической реализации. В результате Секретариат ООН предпринял очередную попытку пересмотра своей деятельности в сфере миротворчества, подготовив в 2005 г. стратегию реформ под названием «Операции в пользу мира — 2010». Основная ее цель заключалась в дальнейшей оптимизации политики и процедур, обеспечивающих поддержку ооновского миротворчества до 2010 года. Документ был сконцентрирован на пяти приоритетных областях институционального развития миротворческого направления: «персонал, доктрина, механизмы партнерства, ресурсы и организация» [4. С. 9], которые во многом основывались на выводах доклада «Группы Брахими».

Летом 2007 года в Секретариате ООН произошли масштабные структурные перестройки — государства-члены постановили «создать Департамент полевой поддержки (ДПП)» [12]. В обязанности нового департамента вошло стратегическое руководство и предоставление всех компонентов поддержки миротворческим операциям Организации, включая персонал, финансы, поведение и дисциплину, материально-техническое обеспечение, связь, информационные технологии, а также другие административные вопросы и вопросы общего управления. Создание этого департамента подтвердило растущее понимание как внутри Секретариата, так и среди государств-членов того, что деятельность по оказанию под-

держки полевым миссиям имеет стратегическое значение для обеспечения успешного развертывания и функционирования этих миссий.

Создание ДПП также имело своей целью объединить ответственность, полномочия, подотчетность и ресурсы Секретариата в одном департаменте для обеспечения более согласованного и упорядоченного подхода к обеспечению всего диапазона административной поддержки ОПМ. Руководителем департамента является заместитель Генерального секретаря ООН полевой поддержке, который помимо перечисленных задач «поддерживает также контакты и проводит переговоры с государствами-членами и другими организациями по всем видам административной и материально-технической поддержки, оказываемой ими в качестве вклада в операции по поддержанию мира, осуществляемые при поддержке Департамента» [6, С. 29].

Во многом благодаря созданию ДПП в рамках полевых операций деятельность по планированию материально-технического обеспечения и оказанию соответствующей поддержки стала играть существенно более важную роль. Разделение технических аспектов полевой поддержки и политических аспектов деятельности по поддержанию мира позволило ООН более целенаправленно и с большей отдачей решать вопросы материально-технического снабжения и поддержки на оперативном уровне.

Реформы, одобренные государствами-членами в области управления людскими ресурсами, привели к принятию Генеральной Ассамблеей в декабре 2008 г. резолюции под номером 63/250, которая в значительной мере увеличила пакет материального вознаграждения миротворческого персонала ООН. Как следствие этого, усилия по набору и удержанию высококвалифицированного гражданского персонала для ОПМ стали подкрепляться способностью Организации предлагать ему более надежные гарантии занятости и более хорошие возможности развития карьеры.

Стратегические партнерские связи с региональными организациями, международными финансовыми учреждениями и другими субъектами в области развития укрепились благодаря институциональным рамкам сотрудничества, в том числе с Европейским Союзом, Африканским союзом, НАТО и Всемирным банком. Так, ДПП наладил стратегическое партнерство с Объединенным исследовательским центром Европейской комиссии, Географическим комитетом Вооруженных сил, Министерством обороны Франции и Спутниковым центром ЕС в целях удовлетворения потребностей операций ООН по поддержанию мира в географической информации. Другим примером может служить «создание трехсторонней группы с участием правительства Судана, Африканского союза и Департамента полевой поддержки» [3, параграф 75].

Секретариату ООН совместно с государствами-членами на постоянной основе приходится также заниматься анализом возможных путей совершенствования закупочной деятельности для полевых операций, объем которой в 2009 году достиг порядка 2,6 млрд долл. США [9]. Задача повышения эффективности закупок в весьма непростых условиях миротворческой деятельности осложняется

проблемами, связанными, в том числе, с отсутствием во многих местах полевого присутствия ООН развитых рынков и неадекватностью инфраструктуры связи. Ожидается, что осуществляемые в настоящее время инициативы, включая проводимый обзор практики руководства и управления закупочной деятельности, позволят усовершенствовать рабочие процессы и добиться повышения эффективности.

Укрепление структур, потенциала и базы ресурсов подразделений Секретариата ООН, курирующих миротворческую составляющую Организации, несомненно, способствовало повышению эффективности деятельности по планированию, руководству, управлению и поддержке в рамках операций по поддержанию мира. Однако ввиду возрастающей сложности мандатов операций необходимо дальнейшее совершенствование механизмов поддержания мира. При этом, учитывая непростую финансовую ситуацию, в которой оказались многие государства-члены, Секретариату ООН следуют в первую очередь максимально оптимизировать и использовать имеющиеся возможности, нежели раздувать бюрократический аппарат, испрашивая соответственно дополнительные средства.

В то же время Организации необходимо активизировать глобальные партнерские отношения с государствами-членами и со своими партнерами в рамках системы ООН и за ее пределами для обеспечения того, чтобы усилия по удовлетворению просьб о поддержании мира, обращенных к Организации, опирались на эффективные политические стратегии и политическую поддержку в отношении осуществления мандатов, содействовали более быстрому развертыванию миссий и должным образом выверенным и оптимальным образом скомбинированным людским и финансовым ресурсам. Все это имеет существенное значение для достижения Организацией результатов в деле обеспечения безопасного мира.

В конечном итоге успех или неуспех операций по поддержанию мира зависит, прежде всего, от сторон в конфликте и своевременных действий Совета Безопасности ООН и государств-членов. Деятельность Организации Объединенных Наций по поддержанию мира не может быть успешной, если отсутствует мир, который необходимо поддерживать, если операции по поддержанию мира не имеют четких, реалистичных и практически осуществимых мандатов и если необходимые политические, людские, финансовые и материальные ресурсы не обеспечиваются своевременно и в полном объеме.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Выступление Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна в Дублинском замке с лекцией, посвященной миротворческим операциям ООН // www.inea.com/events/Ban-Ki-Moon-On-Peacekeeping
- [2] Доклад Генерального секретаря ООН об анализе Управления по военным вопросам ДОПМ, документ ООН A/64/572.
- [3] Доклад Генерального секретаря ООН об укреплении способности ООН управлять ОПМ и поддерживать их, документ ООН A/63/702.
- [4] Доклад Генерального секретаря ООН «Общий обзор финансирования ОПМ», документ ООН A/60/696.

- [5] Доклад Генерального секретаря ООН о работе Организации, документ ООН А/64/1.
- [6] Доклад Генерального секретаря ООН о регулярном бюджете ООН на 2010—2011 гг., документ ООН А/64/6 (Секция 5).
- [7] Доклад Генерального секретаря ООН «Повестка дня для мира», документ ООН А/47/277-S/24111.
- [8] Доклад Группы высокого уровня Л. Брахими, документ ООН А/55/305-S/2000/809.
- [9] Закупочная служба Секретариата ООН // <http://www.un.org/Depts/ptd/09peace.htm>
- [10] Итоговый документ Всемирного саммита, документ ООН А/60/1.
- [11] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, документ ООН А/RES/60/180.
- [12] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, документ ООН 61/279.
- [13] Резолюция СБ № 1318 от 2000 года.
- [14] Сентябрьев А. Саммит тысячелетия: итоги и перспективы // http://www.rau.su/observer/N12_00/12_05.htm
- [15] Устав ООН.
- [16] *Шарафутдинов О.* Новые идеи для операций в пользу мира // Дипломатический вестник, июнь 2002. http://www.mid.ru/dip_vest.nsf/99b2ddc4f717c733c32567370042ee43/3b2b916ce657799dc3256c16002d5c85?OpenDocument
- [17] *Шустов В.* Эволюция миротворчества ООН // *Международная жизнь*. — 2008. — № 10.
- [18] Africa Recovery, Vol.14#3 (October 2000) // <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/subjindx/143peac2.htm>

THE UNITED NATIONS PEACEKEEPING CURRENT CHALLENGES

Yu.P. Spirin

Theory and History of International Relations Chair
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article focuses on the problem of strengthening structures, potential and resources of the United Nations Secretariat forces, realizing peacekeeping activities of the Organization. The special attention is given to the «Brakhimi Group» as well as to the activities of the United Nations Security Council in the context of the search for effective peacekeeping activity of the Organization.

Key words: peacekeeping, peace maintenance operations, «Brakhimi Group», UN Secretariat, UN Peacebuilding Commission.