

Введение и обзор литературы

Масштабные события на международной арене, имевшие место после завершения Второй мировой войны, неузнаваемо изменили мир. Эти перемены коснулись не только политической карты земного шара, на которой появилось множество новых независимых государств, но и климата планеты, причём как в прямом, так и в переносном смыслах этого слова, ведь за это время успела начаться и кончиться холодная война.

На этом фоне к числу безусловных достижений следует отнести многогранную деятельность главного международного механизма – Организации Объединённых Наций. Сама ООН за эти годы тоже серьёзно изменилась: более чем в три раза увеличилось число государств-членов, неизмеримо возросли сфера приложения усилий и средства, используемые для решения всё новых задач.

Одной из составляющих развития международной обстановки в период после окончания холодной войны стал общий рост нестабильности – обострение «тлеющих» и возникновение новых конфликтов, с разрешением которых приходится сталкиваться как отдельным странам, так и мировому сообществу в целом.

Россия рассматривает ООН в качестве центральной структуры, призванной заниматься урегулированием кризисных ситуаций, и проводит стратегическую линию на наращивание потенциала ООН, нацеленного на эффективное выполнение её главной функции – обеспечения международного мира и безопасности.

Более эффективному функционированию организации в целом должно служить реформирование деятельности ООН. Как отметил в выступлении на совещании российских послов и постоянных представителей в международных организациях 12 июля 2010 г. президент Д.А. Медведев, «эффективность реформ ООН во многом зависит от позиции сильных

региональных структур, которые будут брать на себя больше ответственности за положение дел в своих регионах. Тогда Организация Объединённых Наций сможет более целенаправленно заниматься действительно глобальными вопросами в интересах мирового сообщества»¹.

В последние годы вопрос о роли ООН в современном мире приобрёл особую актуальность в силу целого ряда причин. К их числу следует отнести, прежде всего, неоднократно подтверждённую востребованность и уникальность Организации, что нашло своё отражение в итоговых документах Саммита Тысячелетия и «Саммита-2005».

Важный, но неоднозначный этап в деятельности ООН непосредственно связан с событиями 11 сентября 2001 г., в результате чего, с одной стороны, открылась новая страница международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, а с другой, была предпринята попытка на волне солидарности с США сделать из Организации послушный инструмент однополюсного мира.

Силовая акция США и Великобритании по свержению режима С. Хусейна в Ираке вновь вернула мировое сообщество к дискуссии о применении силы в международных отношениях без санкции на это со стороны СБ ООН, которая уже стала затихать после всплеска, связанного с натовскими бомбардировками Югославии в 1999 году. Показательным в этом отношении стало то, что инициаторы вышеупомянутых односторонних акций, нарушившие Устав ООН, в конечном счёте, предпочли привлечь Организацию к урегулированию и «косовского», и «иракского» вопросов.

Можно с уверенностью утверждать, что ООН призвана играть заметную роль в решении иранской ядерной проблемы, равно как и в рассмотрении других острых международных вопросов.

Есть основания полагать, что перемены в отношении ООН произошли даже в недрах традиционно скептически относящейся к ней администрации США². Складывается впечатление, что проявившееся в последнее время пристальное внимание со стороны Вашингтона объясняется стремлением провести в Организации такие реформы, в результате которых она

¹ <http://www.kremlin.ru/transcripts/8325>.

² «American interests and UN reform: report of the Task Force on the United Nations», Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2005.

могла бы эффективнее содействовать поиску нужных США решений^{3и4}.

Хотя о реформе ООН впервые заговорили сразу же после её создания в 1945 году, фактически она развернулась при Кофи Аннانه, занимавшем пост Генерального секретаря с 1997 по 2006 гг. До этого он являлся помощником Генсекретаря (1993–1994 гг.), а также заместителем Генсекретаря (1994–1996 гг.) по операциям по поддержанию мира и в этом качестве внёс существенный вклад в развитие ооновского миротворчества.

Итак, с одной стороны, по окончании холодной войны перед ООН открылись новые возможности для поистине полноценного служения интересам мирового сообщества перед лицом разнообразных вызовов современности. С другой, реформенные преобразования в Организации фактически стали полем противоборства различных групп государств-членов, пытающихся провалить свои приоритеты.

Исходя из этого объектами исследования автора книги явились проблематика реформы главной международной организации, в частности в сфере защиты прав человека и в области миростроительства, дискуссия вокруг возможной схемы расширения Совета Безопасности, а также вся совокупность миротворческих усилий, предпринимаемых мировым сообществом в интересах урегулирования конфликтов в соответствии с Уставом ООН, то есть как с применением силы, так и с использованием иных способов.

Соответственно, фокус внимания сосредоточен на деятельности Комиссии по миростроительству, Совета ООН по правам человека, позициях государств-членов по реформе СБ ООН, а также на конкретных примерах хода миротворческих операций ООН и работы механизмов, созданных для этого в рамках Организации.

В книге проанализированы широкий круг документов Генеральной Ассамблеи ООН и Совета Безопасности, внутренняя переписка, печатные материалы Секретариата ООН, а также

³ Beyond the national interest: the future of UN peacekeeping and multilateralism in an era of U.S. primacy / Jean-Marc Coicaud, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 2007.

⁴ Exploring the future of U.S.-U.N. relations: International Symposium on the United States and the United Nations: proceedings, January 23, 2002, Washington, D.C. / editors, Thomas G. Walsh, New York, Interreligious and International Federation for World Peace, 2002.

теоретические разработки, содержащиеся в трудах российских и иностранных учёных. Важным аналитическим компонентом стали личные наблюдения автора и его многолетний опыт работы на ооновском направлении, в том числе по вопросам реформы ООН, а также в Совете Безопасности по общим проблемам миротворчества и конкретным миротворческим операциям.

Сила Организации Объединённых Наций заключается в универсальности и уникальном опыте, накопленном за годы её существования. В то же время для того, чтобы лучше соответствовать требованиям времени, ООН нужно совершенствоваться. Специфика нынешнего момента заключается в том, что воззрения государств-членов на реформу Организации отличаются порой кардинальным образом, и потому мы являемся свидетелями противоборства мнений относительно вектора требуемых преобразований.

Западные страны, пользуясь своим кадровым превосходством в Секретариате ООН, стремятся нарастить полномочия ооновских структур, что ведёт к последовательному ущемлению суверенных прав государств-членов. Объектами идейных разногласий становятся и Комиссия по миростроительству, и Совет по правам человека, и концепция «ответственности за защиту». Ещё одной площадкой ожесточённых споров являются вопросы реформирования СБ ООН.

В целом расширение Совета Безопасности, 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 в большинстве своём будут по традиции ориентироваться на западные страны.

По мнению автора, российская позиция по поддержке конкретных кандидатур в контексте возможного расширения СБ должна быть скорректирована с учётом особенностей двусторонних отношений. В частности, требуется чётко обусловить, что без подписания мирного договора и отказа Токио от территориальных претензий мы не дадим окончательного согласия на новый эвентуальный статус Японии в СБ ООН.

В то же время необходимо осознавать, что тупиковая ситуация в деле реформы СБ ООН, по глубокому убеждению автора, не отвечает интересам нашей страны, поскольку де-

фицит прогресса на этом направлении может обернуться стимулом для необоснованного перераспределения функций на международной арене. Это, в свою очередь, чревато не только падением значения и роли Совета Безопасности со всеми вытекающими из этого последствиями, но и появлением других механизмов, деятельность которых не обязательно будет столь же чётко регламентирована.

Миротворческая деятельность ООН заслуживает особого внимания как сфера наиболее масштабных и успешных реформенных преобразований. Организации Объединённых Наций принадлежит авторство идеи о миротворчестве – использовании средств международного воздействия для решения задач, которые возникли уже после создания ООН. За более чем полувековую – с 1948 года – историю ооновского миротворчества был не только накоплен гигантский опыт, а также расширен арсенал используемых инструментов, но и произошла смена качества проводимых операций по поддержанию мира (ОПМ). Отличительной чертой миротворческих операций нового поколения стала их многокомпонентность, то есть расширенный круг определённых мандатами операций задач и соответствующие структуры миротворческих миссий.

При том, что в обозримом будущем миротворческая деятельность будет пользоваться предсказуемым спросом, исключительно важно, чтобы она соответствовала основным принципам, в частности положениям Устава ООН об исключительной ответственности Совета Безопасности за усилия, предпринимаемые в интересах международного мира и безопасности, в том числе с использованием силы.

Необходимо целенаправленно проводить линию на расширение российского участия в ооновских миротворческих операциях; при этом важно, чтобы мы были представлены во всех контингентах – и в военном, и в полицейском, и в гражданском; только так можно повысить степень влияния на решение вопросов, представляющих интерес для нашей страны.

С учётом настойчивых действий западных стран, нацеленных на создание нового центра влияния в ООН в виде «демократического кокуса»*, нам следовало бы активизировать

* Слово «кокус» считается заимствованным из языка американских индейцев и означает «совет племени», на котором его участники договариваются о достижении общей насущной цели. В данном случае речь идёт об объединении стран, отобранных по произвольным «демократическим критериям».

свою работу в различных форматах с тем, чтобы в максимальной степени нейтрализовать эту политически ангажированную тенденцию.

Грузино-югоосетинский кризис ещё настойчивее поставил в повестку дня задачу укрепления и дальнейшего наращивания существующей системы международной безопасности во главе с ООН.

Как представляется, ни у кого не вызывает сомнений, что создание ООН, ставшее прямым следствием победы антигитлеровской коалиции во Второй мировой войне, явилось одним из важных достижений нашей страны. Сегодня значение ООН для нас не меньше, а может быть, и больше, чем шестьдесят с лишним лет назад. Поэтому реформа ООН, наращивающая созидательный потенциал Организации, но не ущемляющая наших интересов, должна фигурировать в числе внешнеполитических приоритетов России.

Прежде чем читатель перейдёт к ознакомлению с предлагаемым материалом, хотелось бы дать краткую характеристику отечественной и зарубежной литературы по теме данной книги. Такой обзор, вне всякого сомнения, необходимо начать с комплексного научного исследования В.Н. Фёдорова, посвящённого международным организациям⁵. Этот объёмный труд (более 900 стр.) поистине энциклопедического характера в настоящее время не имеет аналогов не только в отечественной литературе, но, как представляется, и среди работ зарубежных авторов.

В книге В.Н. Фёдорова подробным образом проанализированы предпосылки и история создания ООН, структура и полномочия главных органов, этапы их становления и деятельности, основные направления работы Организации, в том числе появившиеся уже после её создания, например миротворчество и борьба с терроризмом, ключевые вопросы международного права, включая соблюдение принципа неприменения силы в международных отношениях, а также различные аспекты реформы ООН.

По мнению автора, появление в 2005 году столь фундаментальной работы в определённой степени улучшило общую панораму отечественной специализированной литературы,

⁵ Фёдоров В.Н. «Организация Объединённых Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке», МГИМО (У) МИД России, АНО «ИНО-центр», Издательство «Логос», 2005.

посвящённой ооновской проблематике, но этого, конечно же, недостаточно.

Кроме того, в трудах В.Н. Фёдорова⁶ обстоятельным образом исследован вопрос о роли ООН в миротворчестве, в том числе в таких его работах, как «ООН – инструмент поддержания международного мира и безопасности», «ООН и проблемы войны и мира», «Правовые и политические аспекты российских миротворческих операций в зоне бывшего СССР». 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. Фёдорова отличает 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. Фёдоров уделял самое пристальное внимание усилиям в области миротворчества, предпринимаемым на пространстве СНГ, что представляется актуальным и с точки зрения взаимодействия ООН с региональными организациями, и с позиции актуальной для России задачи поддержания стабильности в геополитически важном для неё 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» оцен-

⁶ Фёдоров В.Н. «ООН – инструмент поддержания международного мира и безопасности», Автореферат; «ООН и проблемы войны и мира» – М.: Международные отношения, 1988 г.; «Правовые и политические аспекты российских миротворческих операций в зоне бывшего СССР», М., 1997.

ка 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»⁷.

Среди серьёзных исследований обращает также на себя внимание статья А.В. Кортунова «Возможности ООН в поддержании мира на территории бывшего СССР»⁸. Эта работа содержит не только основательный анализ тенденций в развитии миротворчества, а также наиболее дискутируемых концепций, в том числе относительно «гуманитарной интервенции», но и сбалансированные оценки по-прежнему острой стоящей проблемы реформирования ООН и расширения её Совета Безопасности.

В частности, там 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) 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»⁹. В ней справедливо указывается, что «устранение биполярной конфронтации казалось вполне достаточным ус-

⁷ Никитин А.И. «Миротворческие операции: концепции и практика», Московский общественный научный фонд. – М., 2000.

⁸ Хрестоматия «Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002». – М., МГИМО, 2002 г.

⁹ Сборник Год планеты: Политика. Экономика. Бизнес. Банки. Образование. Выпуск 2000 г. / РАН, Институт мировой экономики и международных отношений. – М., Республика, 2000.

ловием 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 перемирием 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 (причём 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 идёт 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.

При общем достаточно скудном освещении ооновской проблематики в отечественных изданиях обратила на себя внимание статья Н.Я. Шеповой «ООН и некоторые проблемы регионального миротворчества»¹⁰. В целом это очень добротный материал с обстоятельным анализом и изложением фактуры миротворческой деятельности за последние почти двадцать лет. Вместе с тем, в статье, по мнению автора, есть некоторые несоответствия и неточности.

Так, вряд ли стоит упрекать ООН и ОБСЕ в том, что эти организации не стали направлять крупные миротворческие силы в зоны конфликтов на пространстве СНГ, в частности, потому, что в этом не были заинтересованы сами бывшие советские республики, прежде всего Россия.

¹⁰ Мировая экономика и международные отношения. – 2008, № 6.

Не представляется также правомерным утверждение о том, что к началу XXI века были существенно пересмотрены некоторые основополагающие подходы к проведению миротворческих операций, касавшиеся таких принципов, как согласие сторон на проведение операции, беспристрастность и нейтральность миротворческих сил, применение силы, и эти изменения якобы были закреплены в резолюции СБ ООН 1327 от 13 ноября 2000 г. С одной стороны, эта резолюция при всей важности её принятия в ходе Ассамблеи Тысячелетия имела вполне прагматичную цель – сформулировать отношение к идеям Генсекретаря по совершенствованию ооновского миротворчества в части, касающейся СБ ООН, и в связи с переходом к новому поколению операций, что вовсе не означало отказа от апробированных подходов. С другой, единственным принципом, применять который действительно стало проблематичным в условиях операций по принуждению к миру, является согласие сторон, но, скажем, никак не беспристрастность.

Трудно также согласиться с тем, чтобы в одном ряду рассматривать такие акции НАТО, как операции в Косово, Афганистане и Ираке. Осуждая действия западных стран по вычленению косовского края из состава Сербии, а также агрессию Вашингтона и Лондона против Багдада, тем не менее нельзя забывать о том, что усилия НАТО в Афганистане во многом отвечали и отвечают национальным интересам нашей страны, и это подтверждается фактами нашего содействия доставке грузов, необходимых для проведения этой операции.

Преувеличением выглядит и утверждение о том, что «НАТО из инструмента реализации решений ООН в сфере урегулирования межнациональных и региональных конфликтов очень быстро превратилась в самостоятельный фактор». Во-первых, ООН никогда не наделяла этот блок такими функциями, во-вторых, на международной арене НАТО не пользуется признанием в качестве такого механизма.

В целом в статье Н.Я. Шеповой имеет место определённое смещение понятий, когда в одном «котле» оказываются и миротворческая деятельность ООН, и конкретные действия регионов, которые, кстати говоря, далеко не всегда руководствуются нормами ооновского миротворчества. По мнению автора книги, проблема как раз и состоит в том, что некоторые из ведущих западных стран, на словах признавая центральную роль ООН, на практике предпочитают забывать об устоявшихся принципах и подходах осуществления миротворческих усилий.

Анализ российской литературы, посвящённой миротворчеству, представляется целесообразным продолжить на примере книги Г.И. Морозова «ООН на рубеже XXI века (кризис миротворчества ООН)»¹¹. 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 в 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 вместо этого всё посвящено критике политики США и НАТО.

Обращает на себя внимание, что в этом исследовании Организация Объединённых Наций то и дело ставится на одну доску с блоком НАТО, в то время как между ними, разумеется, нельзя ставить знак равенства.

В целом работа представляется довольно негативной по отношению к ООН, 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 содержится тезис, в основе которого лежит отрицание целесообразности участия российских вооружённых сил в операциях по поддержанию мира (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, будет означать осязаемую поддержку деятельности ООН и, наконец, будет открывать дополнительные возможности для участия российских фирм в деле материально-технического обеспечения операций.

¹¹ Доклады Института Европы № 55, Российская Академия наук, Институт Европы, Москва, 1999 г.

К сожалению, среди российских исследований в области миротворчества порой встречаются работы, которые напоминают скорее публицистику, чем аналитические материалы.

Это, в частности, относится и к публикации В.А. Кременюка «Установление мира: свет и тени современного миротворчества»¹².

Цитируемые в статье прекраснодушные призывы М.С. Горбачёва 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 сторонам разобраться, ...насколько объект спора заслуживает конфронтации», представляется чересчур идеалистичной, а мнение, что «миротворческие усилия должны быть направлены на то, чтобы создать инфраструктуру урегулирования: место проведения встреч, транспорт, связь, техническое обеспечение, консультации», 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 «чёрно-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, посвящённые конфликтным ситуациям.

При всей противоправности целого ряда акций НАТО на Балканах не следует огульно чернить всё современное миротворчество, и уж тем более бросать тень на ООН, которая призвана и впредь играть в нём свою главную 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,

¹² Доклады Института Европы № 55, Российская Академия наук, Институт Европы, Москва, 1999 г.

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, в частности в ходе грузино-югоосетинского конфликта, свидетельствует об обратном.

Складывается впечатление, что В.А. Кременюк остаётся 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 стали толчком к серьёзной реформе миротворческого направления в деятельности ООН, которая начала приносить свои плоды уже с начала нового столетия.

Само собой разумеется, вопрос о том, какие тенденции возобладают в ходе трансформации, переживаемой ООН, широко дискутируется и в зарубежном, прежде всего западном экспертном сообществе. Показательной в этом отношении является публикация бывшего зам. Генсекретаря ООН англичанина Маррака Гулдинга. Данная работа выделяется среди других статей и высказываний на эту тему благодаря тому, что М. Гулдинг авторитетно отражает точку зрения западных стран, опираясь к тому же на собственный почти пятнадцатилетний опыт работы на руководящих должностях в Секретариате ООН¹³. В этом качестве он внёс заметный вклад в деятельность и реформирование ООН.

Рассуждая о роли Генсекретаря, М. Гулдинг сетует на то, что Устав ограничивает его обязанности функциями главного администратора ООН. При этом ответственность за сохранение такого положения вещей в годы холодной войны и даже в новых политических условиях после её окончания М. Гулдинг возлагает лишь на одну из сторон, соперничавших в том противостоянии, – Советский Союз. Характерно и то, что он обходит молчанием очевидные примеры последнего времени, например, то, что именно США в 1996 году заблокировали переизбрание на пост Генсекретаря ООН Б. Бутроса-Гали,

¹³ Гулдинг Маррак. «Организация Объединённых Наций: лидерство, реформы и миротворчество». Рабочие Материалы № 2, 2007, Московский центр Карнеги.

поскольку он проявлял некую склонность к самостоятельному образу действий, в том числе и от Вашингтона.

В подразделе своей работы, озаглавленном «Должны ли государства-члены ООН обеспечивать лидерство?», М. Гулдинг, ссылаясь на примеры неудач в ооновском миротворчестве, делает вывод, «что единственным жизнеспособным источником руководства ООН в настоящее время может быть только Генеральный секретарь». По мнению автора данной книги, этот тезис ошибочен, прежде всего потому, что он предусматривает отказ от межправительственной природы ООН и фактически предлагает передать бразды правления в руки Секретариата во главе с Генсекретарём. Это вряд ли можно считать уместным с точки зрения соблюдения Устава ООН.

Сложно согласиться и с выводом М. Гулдинга о том, что «за последние два десятилетия ООН утратила большую часть того доверия и уважения, которыми когда-то пользовалась». Это неверно хотя бы потому, что именно в упомянутый период времени в связи с окончанием блокового противоборства был зафиксирован небывалый рост востребованности ООН, что в условиях нового международного политического климата привело к конкретным успехам в виде содействия в урегулировании конфликтов, проведении выборов, вовлечении ООН в преодоление новых вызовов. Более того, исключительная роль ООН в современном мире была подтверждена сравнительно недавно – на Ассамблее Тысячелетия в 2000 году. В этой связи не стоит абсолютизировать имевшие место в тот же период относительные неудачи в сфере миротворчества, тем более что причина ясна – ООН оказалась перегружена задачами, для решения которых у неё не было достаточных средств.

Спорной представляется и идея о некоей концепции лидерства. Эта роль не может быть кому-то «поручена», так как ООН – это не «учреждение» в классическом понимании этого слова, которое подразумевает наличие и начальника, и подчинённых. Как представляется, суть не в поисках «лидера», а в том, чтобы предлагать такие нововведения в ООН, которые были бы нужны и понятны государствам-членам. Здесь был бы в высшей степени оправдан часто используемый тезис, обозначаемый английским словом «ownership», – необходимость обеспечить такое положение вещей, при котором ощущаешь себя хозяином в собственном доме. Необходимо, чтобы эта цель не оставалась лозунгом, а становилась реальностью.

и в полной мере применялась в ООН. Только тогда государства-члены будут чувствовать ответственность за положение дел в Организации. Попытки же сделать из кого-то лидера, а из остальных – ведомых непременно окажутся контрпродуктивными.

М. Гулдинг ставит под сомнение готовность государств-членов «осознать новые угрозы», в то время как проблема, как представляется, заключается не в этом, а в стремлении группы экономически высокоразвитых стран доминировать в ООН.

И, наконец, в работе М. Гулдинга содержится характерное для трудов западных политологов признание относительно того, что «государственный суверенитет – это самое большое препятствие» для вмешательства во внутрисостоятельные конфликты. Необходимость преодоления этого «препятствия» широко пропагандируется уже некоторое время, особенно начиная с выдвижения теории о так называемой «гуманитарной интервенции». При этом сторонников данного мировоззрения ничуть не смущает печальный опыт силового вмешательства, например, в Косово, когда натовские бомбардировки не только привели к существенной деградации положения дел в гуманитарной сфере, но и фактически стали предпосылкой для того, чтобы в нарушение Устава ООН заняться перекройкой границ суверенного государства.

Анализ суждений М. Гулдинга, которые в концентрированном виде содержат изложение популярных на Западе политических установок, свидетельствует, в частности, о насущной необходимости чётко определить российскую позицию по затронутым вопросам.

В ходе работы над данной книгой был проанализирован обширный круг исследований¹⁴ с оценками деятельности ООН

¹⁴ Reforming the United Nations: a closer look at the Annan report, The Hague: Advisory Council on International Affairs, 2005; Preston J. The politics of world federation, United Nations, UN reform, atomic control, Westport, Praeger, 2004, «New political act for the United Nations for the 21st century: proposals and concepts» edited by Rotfeld A.D., Warsaw: Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs, 2004; Schwartzberg J.E. Revitalizing the United Nations: reform through weighted voting, New York: Institute for Global Policy, World Federalist Movement, 2004; The United Nations: the state of its efficacy and reform – hearing before the Subcommittee on International Operations of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred Sixth Congress, second session, May 10, 2000, Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 2000; United

на современном этапе, реформенных планов и путей решения стоящих перед мировым сообществом задач.

Среди работ западных политологов обратила на себя внимание книга Джеймса Роберта Хантли «Демократический мир. Стратегия для XXI века»¹⁵, которая является настоящим идеологическим манифестом, содержащим не только интерпретацию исторических процессов и обоснование необходимости мер в защиту западной шкалы ценностей, но и конкретную программу действий и даже перечень критериев для отбора членов клуба «истинных демократий».

Показательно, что и в предисловии за подписью бывшего первого зам. госсекретаря США Л. Иглбергера, и во вступлении самого Дж.Р. Хантли предпринимаются попытки представить западные страны главными и, что характерно, абсолютно бескорыстными благодетелями человечества. Особенно кощунственным выглядит то, что при перечислении виновных в массовой гибели людей во Второй мировой войне первыми названы коммунистические режимы и только следом за ними – нацистская тирания.

В целом данный труд даёт хорошее представление о распространённом в США высокомерно-пренебрежительном отношении к ООН, перемежаемом сетованиями по поводу суще-

Nations: reform initiatives have strengthened operations, but overall objectives have not yet been achieved, United States General Accounting Office, Washington, D.C. The Office, 2000; Klingebiel S. Effectiveness and reform of the United Nations Development Programme (UNDP), London; Portland, Or.: Frank Cass, 1999; An agenda for reform of the United Nations, World Federalists of Canada, Ottawa, 1998; What price peace?: and United Nations reform, Anstee, M., Round table paper, No. 346 April 1998, pages 227–233; Making UN reform work: improving Member State-Secretariat relations: report of the twenty-eighth United Nations Issues Conference, Muscatine, Iowa: Stanley Foundation, 1997; Schwartzberg J.E., Revitalizing the United Nations: reform through weighted voting, New York: Institute for Global Policy, World Federalist Movement, 2004; Sherry George L. The United Nations reborn: conflict control in the post-Cold War world, Council on Foreign Relations, New York, 1990; Slaughter A.-M. Security, solidarity, and sovereignty: the grand themes of UN reform, American journal of international law, No. 99 (3) July 2005; Solomon A. United Nations reform and supporting the rule of law in post-conflict societies, Harvard human rights journal, Vol. 19, 2006; Strengthening the United Nations and enhancing war prevention / edited by John Norton Moore and Alex Morrison, Durham N.C. Carolina Academic Press, 2000.

¹⁵ Huntley James Robert. Pax democratica: a strategy for the 21st century. St. Martin's Press, Inc., 1998, USA.

ствующих порядков принятия решений (одна страна – один голос) и отсутствия возможностей переписать Устав Организации.

Примечательно также, что в книге нашлось место для рассуждений по поводу деятельности ЦРУ в качестве проводника демократии, в частности в странах Восточной Европы.

В этом контексте Дж.Р. Хантли ставит задачу создания в ООН «демократического кокуса» из числа заслуживающих доверия стран (всего – около семидесяти), которые должны объединиться в Межконтинентальное сообщество демократий (МСД). При этом новое объединение должно проводить заседания и обсуждать вопросы, находящиеся на рассмотрении Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН, выработать по ним общие позиции и продвигать их. Цель формулируется следующим образом: демократический мир должен вмешиваться, если ООН не может или не хочет предпринимать необходимые меры!

Книга Дж. Р. Хантли привлекает к себе внимание по той простой причине, что в ней сформулированы меры, которые в течение последних лет предпринимают страны Запада, в частности, в целях укрепления своего влияния в международных организациях, и прежде всего в ООН. Опыт последних лет показывает, что изложенные там идеи последовательно реализуются, свидетельством чего является создание так называемого «Сообщества демократий». Разумеется, некоторые положения были дополнительно развиты, но как существо данного предложения в целом, так и отдельные его тезисы напрямую перетекли из теории в практику.

Ещё одной публикацией, претендующей на серьёзный анализ и потому представляющей несомненный интерес, является книга Маркуса Франды «ООН в двадцать первом веке: процессы реформ и управления в обуреваемой проблемами Организации»¹⁶.

Исследование содержит традиционный набор американских претензий в адрес ООН, в контексте которых автор констатирует неспособность Организации провести существенные реформы. Согласиться с таким выводом М. Франды не представляется возможным, поскольку книга вышла уже

¹⁶ Franda Marcus F. The United Nations in the twenty-first century: management and reform processes in a troubled organization. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2006, USA.

после того, как государства-члены приняли решения о создании Комиссии ООН по миростроительству и Совета ООН по правам человека, а также продолжили реформенные преобразования в ооновском миротворчестве.

Характерно, что к большинству оценок автор приходит, исходя из самодовлеющей логики, в соответствии с которой сначала формулируются завышенные ожидания, а за этим, разумеется, следует разочарование по поводу несбывшихся надежд.

В тексте встречаются и явные неточности, например, о том, что предложение «Группы мудрецов», выдвинутое накануне «Саммита-2005», о введении универсального членства в Совете ООН по правам человека якобы вызвало откровенно прохладную реакцию со стороны государств-членов, хотя на самом деле его изначально поддержали многие, в том числе и страны Евросоюза, и Россия, но категорически воспротивились США.

Характерно, что фоном для всех этих рассуждений служат призывы к укреплению «демократического кокуса» в ООН, а также рефреном повторяющаяся мысль о том, что решения в ООН не могут подняться выше самого низкого общего знаменателя. М. Франда, похоже, категорически не хочет соглашаться с истиной о том, что демократичность Организации заключается как раз в том, чтобы стремиться к учёту интересов всех членов, а не просто ориентироваться на взгляды самых благополучных и «продвинутых».

Количество иностранных источников, посвящённых 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 особый интерес представляют те работы, которые посвящены нынешнему этапу в эволюции миротворчества, то есть проведению многокомпонентных операций с существенно более сложными мандатами, чем раньше¹⁷.

¹⁷ 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

Очевидно, самая полная картина современного положения вещей содержится в заключительном докладе «Вызовы для операций по поддержанию мира: взгляд в XXI век». Этот проект осуществлялся с 1997 по 2002 гг. и состоял из проведения девяти семинаров поочередно в Швеции, России, Иордании, ЮАР, США, Индии, Японии, Канаде и Аргентине, в которых участвовали представители 230 организаций из пятидесяти стран.

С учётом масштабности проекта, обзор иностранных источников имеет смысл начать с выводов вышеупомянутого доклада¹⁸.

- Осуществляя одобренные Советом Безопасности мандаты, ООН приступила к реализации чрезвычайно сложных операций, зачастую не имея на то достаточных ресурсов ни с точки зрения персонала, ни материально-технического снабжения, ни финансов. Иными словами, ООН оказалась перегруженной.
- В силу обладания глобальным членским составом ООН остаётся единственным мировым органом, на котором лежит ответственность за международный мир и безопасность, что сообщает ему уникальную легитимность. И в то время как, с одной стороны, «коалиции желающих» («coalition of the willing»), имеющие мандат СБ ООН,

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, Ramesh, 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; U.N. peacekeeping reform: hearing before the Subcommittee on Africa, Global Human Rights and International Operations of the Committee on International Relations, House of Representatives, One Hundred Ninth Congress, first session, May 18, 2005, Washington D.C.: U.S. G.P.O., 2005; U.S. national debate topic, 2004–2005: the United Nations / edited by Gullen Thomas; editorial advisor, Lynn M. Messina, New York : H.W. Wilson, 2004.

¹⁸ Challenges of peace operations: Into the 21st Century – Concluding Report 1997–2002, Elanders Gotab, Stockholm, 2002.

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 количеству 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 в консультациях 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»¹⁹:

Миротворчество само по себе не может быть решением конфликта, а является лишь одним из механизмов для содействия процессу умиротворения.

Миротворчество – изобретение ООН, и этот факт получил признание, в том числе выразившееся и в присуждении миротворцам ООН Нобелевской премии мира 1988 года.

С момента своего создания ООН в лице Совета Безопасности являлась главной и, по сути дела, единственной органи-

¹⁹ Эванс Г. Сотрудничая во имя мира, издательство Аллен и Анвин лтд., 1993 г., Австралия.