

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
<i>Лекция 1.</i> Современная дискуссия по проблемам миротворчества	9

ЧАСТЬ I

<i>Лекция 2.</i> 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
<i>Лекция 3.</i> Эволюция миротворчества ООН.	43
<i>Лекция 4.</i> 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

<i>Лекции 5–6.</i> 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

<i>Лекция 7. Обеспечение безопасности и правовая защита миротворцев</i>	108
<i>Лекция 8. Деятельность ООН и региональных организаций в области миротворчества</i>	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

<i>Лекции 9–10. Современные миротворческие операции с участием или под эгидой ООН.</i>	140
Косово	143
Афганистан.	151
Восточный Тимор.	158
<i>Лекция 11. Заключительная</i>	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

ПРЕДИСЛОВИЕ

Одной из составляющих развития международной обстановки в постконфронтационный период стал общий рост нестабильности, обострение «тлеющих» и возникновение новых конфликтов, с разрешением которых приходится сталкиваться как отдельным странам, так и мировому сообществу в целом. В качестве центральной структуры, призванной заниматься разрешением кризисных ситуаций, Россия рассматривает Организацию Объединенных Наций и проводит стратегическую линию на наращивание потенциала ООН, нацеленного на эффективное выполнение ее главной функции — обеспечения международного мира и безопасности. Важным инструментом в арсенале средств по решению этой задачи является миротворческая деятельность ООН.

За историю своего существования ООН провела свыше 70 миротворческих операций более чем в 110 странах мира, причем свыше 60 из них были инициированы в период после 1988 года. Россия традиционно представлена в большинстве операций по поддержанию мира под эгидой ООН и выступает за то, чтобы в них принимало участие как можно большее число государств.

Нашим интересам как постоянного члена Совета Безопасности ООН и активного миротворца, особенно на пространстве СНГ, отвечает поиск оптимальных параметров миротворчества. Прежде всего, речь идет о повышении оперативности подготовки и развертывания миротворческих операций, их наделении выверенным мандатом и необходимыми для его выполнения средствами и персоналом. Россия добивается проведения этой работы в соответствии с Уставом ООН, общепринятыми нормами и принципами международного права и при разумном «разделении труда» с региональными, субрегиональными и коалиционными структурами.

При нашем активном участии в ООН предпринимаются действенные шаги по совершенствованию концептуальных основ

миротворчества и повышению оперативных превентивных и антикризисных возможностей Организации путем своевременного предоставления в ее распоряжение необходимых ресурсов.

Операции по поддержанию мира (ОПМ), в том числе в их современном многофункциональном виде, остаются наиболее гибким и эффективным инструментом решения самого широкого спектра задач в сфере обеспечения международного мира и безопасности.

Подробному рассмотрению всех этих вопросов и посвящен предлагаемый лекционный курс, раскрывающий сложную и актуальную тему, еще недостаточно разработанную в отечественной научной литературе.

Роль ООН в миротворчестве без преувеличения можно считать исключительной, поскольку Организация явилась первооткрывателем и остается законодательницей на этом важном направлении деятельности мирового сообщества. У ООН, разумеется, нет монополии на миротворчество, но в силу уникальной легитимности Организации, того особого места, которое Устав ООН занимает в современном международном праве, и центральной роли Организации в сложившейся международной системе эта ее функция, как и кризисное реагирование в целом, имеет приоритетное значение.

При составлении данного курса использован обширный круг источников и литературы отечественных и зарубежных авторов, политиков и исследователей. Несомненным достоинством работы является ее фундаментальность: выводы и соображения автора подкрепляются примерами из практики ООН и документами Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и других главных органов ООН. Работу отличает глубокое знание исследуемой темы во всех ее деталях и нюансах. Скрупулезно проработав эволюцию миротворческой деятельности ООН, автор справедливо утверждает, что за более чем полувековую историю миротворчества ООН был не только накоплен богатейший опыт и расширен его инструментарий, но и сами операции по поддержанию мира обрели новое качество.

Миротворчество является самостоятельным направлением деятельности мирового сообщества, обладающим собственной правовой базой и прошедшим тернистый путь развития. Задачи,

которые вышли на первый план в международной повестке дня в постконфронтационный период, и прежде всего новые вызовы и угрозы, обусловили императивность совершенствования миротворчества ООН. Как известно, свод предложений по его реформированию содержался в подготовленном к Саммиту тысячелетия докладе Группы по операциям ООН в пользу мира под председательством бывшего министра иностранных дел Алжира Л. Брахими.

Предлагаемый курс содержит подробный анализ того, как функционируют рабочие механизмы ООН в области миротворчества, как они связаны между собой и что было сделано в последнее время, в частности, в таком важном вопросе, как учет мнений стран — поставщиков контингентов в миротворческие операции ООН.

Вполне оправдано внимание, с которым рассматривается российская инициатива об активизации Военно-Штабного Комитета СБ ООН. Реализация данной идеи не только позволила бы Совету Безопасности на деле играть определенную ему Уставом ООН роль в проработке военной составляющей соответствующих решений СБ ООН, но и демократизировала бы работу этого органа.

В этом контексте пристального внимания заслуживают особенности современных многокомпонентных ОПМ, например в Косово, Афганистане и Восточном Тиморе. Четко выраженная специфика каждой из этих операций позволяет составить довольно ясное представление о сегодняшнем миротворчестве с полномасштабным или частичным участием ООН, а также под ее эгидой. В последние годы существенно выросла роль региональных организаций в поддержании международного мира и безопасности. Логично, что эта сторона вопроса рассматривается через призму отношений, складывающихся у этих организаций с ООН.

Важно, что составитель курса не ограничивается констатацией успехов или неудач в истории ооновского миротворчества, а рассматривает возможные перспективы международной деятельности в этой сфере, опираясь на коллективный опыт, накопленный государствами-членами и Секретариатом ООН за всю историю миротворческих операций.

В заключение несколько слов об авторе курса. В. Ф. Заемский удачно сочетает в себе два качества, пригодившиеся ему для со-

ставления данного учебного пособия, поскольку он уже много лет занимается практическим миротворчеством и к тому же защитил диссертацию на тему «Миротворческая деятельность ООН: опыт, механизмы, перспективы». Это сочетание практического опыта и теоретических знаний обеспечило высокий уровень лекционного курса, его сопряжение с потребностями практической политики.

Полагаю, что данный курс может стать важным подспорьем в столь необходимых сегодня усилиях российской дипломатии по активизации участия страны в миротворческой деятельности ООН — одного из ключевых ресурсов всей нашей внешнеполитической работы и, без преувеличения, важного показателя возросших возможностей и ответственности России в международных делах.



С. ЛАВРОВ

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. Федорова¹. 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. Картунова «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 организаций¹) 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.