

Обращение к читателям

Перед вами – книга российского дипломата В.Ф. Заемского, которую он посвятил политологическому осмыслению реформенного процесса в Организации Объединенных Наций и влияния осуществляемых преобразований на интересы России.

Актуальность публикуемой работы предопределена самим объектом исследования – ООН является единственной универсальной международной организацией, при вступлении в которую государства-члены берут на себя – в соответствии с Уставом – совершенно определенные обязательства. В то же время мир меняется, и перед ООН, созданной по итогам Второй мировой войны, встают дополнительные задачи, для решения которых требуется совершенствование и наращивание используемых механизмов или создание новых. Предлагаемая читателям книга посвящена изучению национальных позиций в их взаимодействии и противостоянии, а также основных тенденций в усилиях, предпринимаемых государствами и их объединениями. Особое внимание уделено многообразным аспектам миротворческой деятельности Организации, которая стала не только одним из главных направлений в работе ООН, но и той площадкой, где реформенные преобразования дали первые заметные результаты.

Главная ценность и одновременно предназначение ООН заключается в том, что эта Организация способствует укреплению коллективных начал в мировой политике и доказывает своей деятельностью безальтернативность решения имеющихся проблем с помощью многосторонней дипломатии. Это вполне естественно, поскольку ответ на глобальные вызовы

и угрозы может быть только коллективным. По сути, мы возвращаемся к решению той задачи, которую ставили отцы-основатели ООН, заложив в ее Устав принципы создания системы коллективной безопасности. Именно такой подход, опирающийся на прочный фундамент международного права, в состоянии обеспечить устойчивость мирового развития в условиях глобализации. И это предполагает укрепление центральной роли Всемирной организации во всех сферах международной жизни.

Трудно не согласиться с автором, который выстраивает свою книгу вокруг тезиса о том, что сила ООН заключается в универсальности и уникальном опыте, накопленном за годы ее существования. Организация, разумеется, нуждается в реформировании, но прежде всего для того, чтобы иметь возможность максимально быстро и эффективно реагировать на происходящее, будь то региональные конфликты, кризисы, вызванные стихийными бедствиями и техногенными катастрофами, или экономические неурядицы. Разумеется, это — непростая задача, особенно с учетом громадного разброса мнений государств-членов по существу предлагаемых новаций. Убежден, однако, что эта цель вполне по плечу современной дипломатии.

Исследование дает представление о предпринятых в последнее время наиболее существенных нововведениях во Всемирной организации. В книге подробно рассмотрены основные направления реформенных преобразований, в частности в сфере защиты прав человека и в области миростроительства, а также дискуссия вокруг возможной схемы расширения Совета Безопасности. С использованием первичных документов проанализированы различные реформенные треки в ООН, результаты применения нового ооновского инструментария и эволюции средств, применяемых в рамках миротворческих усилий.

К числу безусловных достоинств книги следует отнести и то, что в приложении помещены основные документы по реформе ООН, в том числе материалы с различными предложениями по расширению членского состава СБ ООН.

В заключение несколько слов об авторе. В.Ф. Заемский много лет проработал на ооновском направлении, которое в конечном счете стало главным предметом и его научного интереса – в 2009 году он защитил докторскую диссертацию на тему «Реформы ООН и миротворчество». Это сочетание практического опыта и теоретических знаний делает его книгу тем более интересной.

Министр иностранных дел
Российской Федерации

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Lavrov', written in a cursive style.

С. ЛАВРОВ

Глава 1

Введение и обзор литературы

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

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

Одной из составляющих развития международной обстановки в период после окончания холодной войны стал общий рост нестабильности — обострение «глеющих» 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 ее главной функции — обеспечения международного мира и безопасности.

Более эффективному функционированию организации в целом должно служить реформирование деятельности ООН.

В последние годы вопрос о роли ООН в современном мире приобрел особую актуальность в силу целого ряда причин. К их

числу следует отнести, прежде всего, неоднократно подтвержденную востребованность и уникальность Организации, что нашло свое 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 г. Показательным в этом отношении стало то, что инициаторы вышеупомянутых односторонних акций, нарушившие Устав ООН, в конечном счете 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 США¹. Складывается впечатление, что проявившееся в последнее время пристальное внимание со стороны Вашингтона объясняется стремлением провести в Организации такие реформы, в результате которых она могла бы эффективнее содействовать поиску нужных США² решений³.

¹ “American interests and UN reform: report of the Task Force on the United Nations”, Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2005.

² 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.

³ Exploring the future of U.S.—U.N. relations: International Symposium on the United States and the United Nations: proceedings, January 23, 2002,

Хотя о реформе ООН впервые заговорили сразу же после ее создания в 1945 г., фактически она развернулась при Кофи Аннани, занимавшем пост Генерального секретаря с 1997 по 2006 г. 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 внес 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, т. е. 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 теоретические разработки, содержащиеся в трудах российских и иностранных ученых. Важным аналитическим компонентом стали личные наблюдения автора и его многолетний опыт

Washington, D.C. / editors Thomas G. Walsh. New York: Inter-religious and International Federation for World Peace, 2002.

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 Объединенных Наций заключается в универсальности и уникальном опыте, накопленном за годы ее 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 ведет к последовательному ущемлению суверенных прав государств-членов. Объектами идейных разногласий становятся и Комиссия по миростроительству, и Совет по правам человека, и концепция «ответственности по защите». Еще одной площадкой ожесточенных 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 своем 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 учетом особенностей двусторонних отношений. В частности, требуется четко 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 дефицит 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 необязательно будет столь же четко регламентирована.

Миротворческая деятельность ООН заслуживает особого внимания как сфера наиболее масштабных и успешных реформенных преобразований. Организации Объединенных Наций принадлежит авторство идеи о миротворчестве — использовании средств международного воздействия для решения задач, которые возникли уже после создания ООН. За более чем семидесятилетнюю — с 1948 г. — 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, т. е. расширенный круг определенных 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.