

От миротворчества к миростроительству: эволюция роли Организации Объединенных Наций в операциях в пользу мира

Рональд Атто

Д-р Рональд Атто является старшим преподавателем парижского Института политических исследований (Institut d'Etudes Politiques) и младшим научным сотрудником Центра международных исследований (Centre d'Etudes et de Recherches Internationales — CERI).

Краткое содержание

В настоящее время многофункциональные операции в пользу мира стали неотъемлемой частью жизни международного сообщества, превратившись в один из основных регулирующих факторов международных отношений. Среди тех, кто осуществляет подобные операции, одним из главных действующих лиц является Организация Объединенных Наций (ООН). В области поддержания и установления мира роль ООН претерпела значительную, хотя и постепенную эволюцию. Сделав миротворческую деятельность инструментом беспристрастного разъединения воюющих сторон во время Суэцкого кризиса 1956 г., ООН постепенно расширила сферу своей активности. Проведение подобных обременительных и сложных операций требует огромных усилий и ставит перед ООН целый ряд задач.

Ключевые слова: гуманитарная интервенция, миротворчество, ООН, многофункциональные операции, многонациональные операции.

: : : : : :

В настоящее время многофункциональные операции в пользу мира стали неотъемлемой частью жизни международного сообщества, превратившись в один из основных регулирующих факторов международных отношений¹. Средства массовой информации часто напоминают нам, что в сфере международных отношений различные военные и гражданские структуры пытаются прийти на помощь людям, терпящим бедствие, например в Гаити, или о том, что такие структуры оказываются не способны защитить гражданское население, например в Сирии или на востоке Демократической Республики Конго (ДРК)². Речь идет о военнослужащих и гражданском персонале, которые входят в состав многонациональных миротворческих операций³. В период между 1988 и декабрем 2012 г. ООН санкционировала 54 операции по восстановлению или поддержанию мира. Если принять во внимание то, что в течение первых 40 лет своего существования ООН санкционировала лишь 15 операций, то интерес к данному вопросу со стороны научного мира и общества в целом можно легко понять⁴. С другой стороны, интерес средств массовой информации к миротворчеству не всегда отличался постоянством.

Тем не менее следует обратить внимание на то, что, хотя многонациональные операции — явление отнюдь не новое (между двумя мировыми войнами существовало большое количество операций по разъединению воюющих сторон), они начали приобретать официальный статус лишь во время операции ООН в Суэце в 1956 г.⁵ Такие операции многонациональных сил стали называть «миротворческими» только в ноябре 1956 г., когда ООН учредила Чрезвычайные вооруженные силы ООН, которые были развернуты на египетско-израильской границе. По мере того как миротворцам поручались все новые и новые задачи, возникла тенденция обозначать это явление не как «миротворческие операции», а более широ-

- 1 Задачей подобных институтов является укрепление стабильности во взаимоотношениях между различными силами в конкретном обществе. Постепенно роль миротворческих операций приобрела такой статус, что при регулировании вооруженных конфликтов силами международного сообщества их уже практически невозможно избежать.
- 2 Необходимо отметить, что ООН направила в Сирию лишь своих наблюдателей. После того как на них были совершены нападения, наблюдателей пришлось вывести.
- 3 Лица, принимающие участие в многонациональных операциях, часто приглашаются работать в других гуманитарных организациях, которые не находятся под управлением и контролем ООН или организаций, в чьем ведении состоят миссии.
- 4 В 1990-х гг. некоторые аналитики задались вопросом: не стало ли миротворчество своего рода «бизнесом»? См.: Larry Minear, 'The Evolving Humanitarian Enterprise', in Thomas G. Weiss (ed.), *The United Nations and Civil Wars*, Lynn Rienner, Boulder, CO, 1995, pp. 89–106; Eugene V. Rostow, 'Is U.N. Peacekeeping a Growth Industry?', in *Joint Force Quarterly*, No 4, 1994, pp. 100–105.
- 5 В 1933 г., во время Летисийской войны между Колумбией и Перу, Лига Наций поручила временное управление спорной территорией Консультативной комиссии, которая была уполномочена по своему собственному усмотрению выбрать, какие вооруженные силы взять под свое командование. Впервые в истории вооруженные силы (колумбийские) стали отличать себя нарукавной повязкой и, помимо флага Колумбии, использовать флаг Лиги Наций. Однако эти силы не находились под непосредственным командованием Лиги Наций. См.: Norrie MacQueen, *Peacekeeping and the International System*, Routledge, London, 2006, p. 41; Carsten Stahn, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 235.

ким термином — «операции в пользу мира»⁶. На сегодняшний день миротворчество превратилось лишь в один из аспектов многонациональных операций в пользу мира. Такие операции теперь могут включать оказание гуманитарной помощи, наблюдение за проведением выборов, репатриацию беженцев, разоружение, демобилизацию и реинтеграцию бывших комбатантов в общественную жизнь, восстановление способности государства поддерживать безопасность при соблюдении законности и прав человека или поддержку в формировании легитимных и эффективно действующих управленческих учреждений⁷. Тем не менее, ради простоты изложения, в настоящей статье использован общий термин «миротворческие операции», который охватывает все многонациональные операции в пользу мира. Наконец начиная с конца 1980-х гг. увеличение числа операций и их усложнение привели к тому, что помимо ООН и «голубых касок» в них вовлекается значительное количество других участников. Сегодня полноправными участниками миротворческого процесса стали гражданский персонал ООН и некоторые из ее специализированных учреждений, неправительственные организации (НПО) и региональные организации⁸.

Первое, что бросается в глаза в отношении миротворчества ООН (и многонациональных операций в пользу мира в целом), — это отсутствие четкого определения понятия миротворчества со стороны ООН⁹. Лишь в 1992 г., в «Повестке дня для мира», ООН дала понятию «миротворчество» более четкое определение¹⁰. Столь запоздалую попытку дать определение

- 6 Для обозначения своих операций ООН продолжает использовать термин «миротворческий». В специальной литературе самые разные авторы пользуются более широким термином — «операции в пользу мира». См.: Jocelyn Coulon, *Dictionnaire mondial des opérations de paix 1948–2013*, 2nd ed., Athéna Editions, Outremont, 2013; Paul F. Diehl, *Peace Operations*, Polity Press, Cambridge, 2008; Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2006; Willian J. Durch (ed.), *Twenty First Century Peace Operations*, United States Institute of Peace, Washington, DC, 2006. Тьерри Тарди говорит об «урегулировании кризиса» и обращает особое внимание на тот факт, что оно стало наиболее заметным явлением, связанным с международным правлением, в области безопасности. См.: Thierry Tardy, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix: Acteurs, activité, déficits*, De Boeck, Brussels, 2009, p. 9.
- 7 См.: *United Nations, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, Department of Peacekeeping Operations, New York, 2008, Chapter 2.
- 8 Еще в 1990 г. Алан Джеймс обратил внимание на то, что миротворчество не относится к такому роду деятельности, которым занимается исключительно ООН, и что в этой деятельности есть место и для гражданского персонала. С его точки зрения, «миротворчество отнюдь не является исключительной прерогативой ООН». См.: Alan James, *Peacekeeping in International Politics*, MacMillan, Basingstoke, 1990, p. 1.
- 9 Бывший заместитель Генерального секретаря ООН по миротворческим операциям Жан-Мари Гезно указывает на это в первых строках своей статьи, опубликованной в 2002 г. (Jean-Marie Guénno, 'On the Challenges and Achievements of Reforming UN Peace Operations', in *International Peacekeeping*, Vol. 9, No 2, 2002, pp. 69–80). Даже основные принципы миротворческих операций ООН 2008 г. не содержат четкого определения миротворческой деятельности. Скорее, там приводится перечень видов деятельности, принимаемых ООН и другими субъектами международного права, в целях поддержания мира и безопасности во всем мире. См.: United Nations, примечание 7 выше, p. 17. Следует заметить, что в специальной литературе содержится большое количество различных определений.
- 10 ООН, «Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержа-

используемым в ООН терминам можно объяснить тем, что первые миротворческие операции носили достаточно импровизированный характер, а также тем, что в Уставе Организации Объединенных Наций отсутствует какое-либо упоминание о миротворчестве. Дело в том, что когда ООН была создана в 1945 г., чтобы «избавить грядущие поколения от бедствий войны»¹¹, ее Устав основывался на принципе коллективной безопасности и сотрудничества между постоянными членами Совета Безопасности как средстве избежать вооруженного конфликта. Однако начиная с 1947 г. в результате напряженности, обусловленной холодной войной, большая часть Главы VII Устава, где идет речь о действиях в случае возникновения угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии, перестала работать. Становится понятным, почему ООН сделала шаг назад, к системе мер, не столь масштабных, как коллективная безопасность, которую заменили миротворческие операции¹². Блокирование механизмов, предлагаемых в Главе VII Устава, которое было вызвано обусловленной холодной войной напряженностью, привело к тому, что один за другим Генеральные секретари ООН искали новые возможности, позволяющие ООН играть определенную роль в системе международной безопасности¹³.

После первой официальной миссии по разъединению воюющих сторон во время Суэцкого кризиса в 1956 г. миротворчество неоднократно использовалось в целях урегулирования и сдерживания конфликтов. Если воспользоваться терминологией теории реализма в международных отношениях, *миротворчество* позволило, как минимум, заменить *систему самообо-*

ние мира». Документы ООН (A/50/60), 17 июня 1992 г. (далее — Повестка дня для мира). В «Повестке дня для мира» ясно сказано, что «Миротворчество — это действия, направленные на то, чтобы склонить враждующие стороны к соглашению, главным образом с помощью таких мирных средств, которые предусмотрены в главе VI Устава Организации Объединенных Наций». Там же, Глава 2, с. 5, пункт 20.

- 11 Устав Организации Объединенных Наций, 26 июня 1945 г. (вступил в силу 24 октября 1945 г.), Преамбула.
- 12 Что касается миротворчества, в разделе 'sécurité collective' (коллективная безопасность) словаря «Dictionnaire de stratégie» Серж Сюр говорит об «усеченной форме коллективной безопасности, по крайней мере, по сравнению с положениями Устава». См.: Thierry de Montbrial and Jean Klein (ed.), *Dictionnaire de stratégie*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000, p. 508. Во вступлении к 3-му изданию книги ООН 'The Blue Helmets' («Голубые каски») Бутрос Бутрос-Гали подчеркивает, что термин «миротворчество» в смысле «ненасильственного применения вооруженной силы для сохранения мира» отсутствует в Уставе, где подход «фундаментально отличается» от мер принудительного характера по сохранению международного мира и безопасности, о которых он ведет речь. См.: United Nations, *The Blue Helmets*, 3rd ed., Department of Information, New York, 1996, p. 4. Норри МакКвин составил таблицу, в которой сравнивает коллективную безопасность и миротворчество и где очень наглядно показано различие между этими двумя подходами и менее масштабный характер планов военно-политического миротворчества. См.: N. MacQueen, примечание 5 выше, p. 77.
- 13 Исторический обзор эволюции той роли, которую играла ООН в системе международной безопасности, см.: Alex J. Bellamy and Paul D. Williams (with Stuart Griffin), *Understanding Peacekeeping*, 2nd ed., Polity Press, Cambridge, 2010; N. MacQueen, примечание 5 выше; David M. Malone and Karin Wermester, 'Boom and Bust? The Changing Nature of UN Peacekeeping', in Abedajo Adekeye and Chandra Lekha Sriram (eds), *Managing Armed Conflicts in the 21st Century*, Frank Cass Publishers, London, 2001, pp. 37–54; T. Tardy, примечание 6 выше; Brian E. Urquhart, *A Life in Peace and War*, W. W. Norton, New York, 1987.

ороны в международной политике предоставлением сторонам в конфликте бескорыстной и беспристрастной внешней помощи¹⁴. На основе этого наблюдения можно очертить определение миротворческой операции ООН на двух уровнях: стратегическом и тактическом. На стратегическом уровне миротворчество нацелено, прежде всего, на урегулирование и стабилизацию отношений в международном сообществе¹⁵. В этих целях миротворческие операции использовались для поддержания или восстановления суверенитета государств, сталкивающихся с внешней угрозой или внутренней дезинтеграцией¹⁶. На тактическом уровне миротворчество состоит из операций, которые учреждаются ООН, государствами или группами государств (*коалицией государств, выразивших на то желание*) либо региональными и субрегиональными организациями (самостоятельно или в сотрудничестве с ООН) и основаны на развертывании негражданского персонала (военнослужащих и (или) сотрудников правоохранительных органов), обычно с согласия соответствующих сторон, с целью обеспечить беспристрастное разъединение этих сторон, для того чтобы предотвратить, ограничить, смягчить или прекратить конфликт, а может быть, и восстановить мир между его участниками. Согласие сторон всегда было одним из трех фундаментальных принципов классического миротворчества (наблюдение и разъединение сторон), о чем сказано в докладе Генерального секретаря ООН Дага Хаммаршёльда, посвященном созданию и функционированию Чрезвычайных вооруженных сил ООН (ЧВС ООН). В своем докладе он, в основном, говорит о «государствах-участниках», что иногда вызывает проблемы во время проведения операций, в которых участвуют группы, не представляющие государство, и они могут быть не согласны с присутствием миротворческих военных континентов. Операции в Конго (ONUC) и в Ливане (UNIFIL) во время холодной войны показали, что в таких случаях, если одна из негосударственных групп отзывает свое согласие на присутствие сил ООН, безопасность «голубых касок» может оказаться под угрозой¹⁷. С 1956 г. двумя фундаментальными принципами миротворчества являлись беспристрастность и неприменение

14 См.: William J. Durch, 'Building on Sand: UN Peacekeeping in the Western Sahara', in *International Security*, Vol. 17, No 4, 1993, pp. 152–153. Принцип *самообороны* является центральным в анализе международных отношений с позиций реализма. Он состоит в том, что каждое государство само отвечает за свою безопасность. В опасной ситуации, учитывая анархическую природу международной системы, никто не придет на помощь государству, подвергающемуся агрессии. Отсюда вытекает необходимость полагаться на свои собственные возможности в целях выживания в этом опасном мире. Международные институты воспринимаются как средство смягчения последствий международной анархии, понятие «международного общества» является менее пессимистичным.

15 Подобный взгляд на миротворческие операции имеет в своем основании «вестфальскую» концепцию международного порядка, в соответствии с которой, несмотря на растущую мощь многих транснациональных союзов и концепции безопасности человека, основными игроками в международных отношениях остаются государства. Противоположную точку зрения см.: A. J. Bellamy and P. D. Williams (with S. Griffin), примечание 13 выше.

16 См.: N. MacQueen, примечание 5 выше, p. 14.

17 См.: Краткий обзор опыта, приобретенного в связи с созданием и функционированием Вооруженных сил: доклад Генерального секретаря, UN Doc. A/3943, 9 October 1958 (далее — Доклад от 9 октября 1958 г.).

силы, кроме как в интересах самообороны¹⁸. Мы увидим, что между стратегическим и тактическим уровнем существует значительная напряженность и что это имеет тенденцию приводить к противоречиям в создании и осуществлении миротворческих операций¹⁹.

В задачи настоящей статьи входит показать изменения, которые произошли в многонациональных операциях в пользу мира, прежде всего на примере миротворческих операций под эгидой ООН²⁰. Хотя эти операции эволюционировали в такой степени, что стали неотъемлемым институтом международного сообщества²¹, они все равно испытывают действие принципов, предложенных Генеральным секретарем Хаммаршёльдом при создании ЧВС ООН в ноябре 1956 г.²² Благодаря «эффекту колеи» с 1956 г. миротворчество продолжало осуществляться без каких-либо особых изменений в директивных документах при проведении все более усложнявшихся операций²³. Вот почему, несмотря на очевидные ограничения в

18 Более подробный анализ всех трех принципов и вопросов, возникших в связи с ними во время проведения ряда многофункциональных операций, см.: Nicholas Tsagourias, 'Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension', in *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 11, No 3, 2006, pp. 465–482.

19 Подобные противоречия часто возникают во время проведения операций в связи с принятием Советом Безопасности все новых резолюций, цель которых — внесение изменений в мандат сил. Два наиболее красноречивых примера — операции ONUC в Конго и UNPROFOR в бывшей Югославии.

20 Мы подчеркиваем роль ООН, поскольку, как указывает Тьерри Тарди, ООН отвечала за многонациональные операции, в том числе и в 1990-х гг., когда в них стали вовлекаться и многие другие участники. Даже в тех операциях, где не задействованы «голубые каски», ООН все равно присутствует благодаря участию ее гражданского персонала, как это было в Косово и в Афганистане. Более того, подобная лидирующая роль обернулась для ООН определенными потерями, связанными с имиджем организации. См.: Thierry Tardy, 'Le bilan de dix années d'opérations de maintien de la paix', in *Politique Etrangère*, Vol. 65, No 2, 2000, p. 389; T. Tardy, примечание 6 выше, Chapter 3.

21 Концепция «международного общества» получила распространение, в частности благодаря представителям английской школы международных отношений. Наиболее влиятельными теоретиками этого направления являются Хедли Булл (Hedley Bull), Адам Варсон (Adam Watson) и Барри Бузан (Barry Buzan). См. Barry Buzan, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

22 Николас Цагуриас подчеркивает, что три принципа, разработанные Хаммаршёльдом при создании ЧВС ООН, вновь и вновь подтверждаются в официальных документах ООН, а также в огромном количестве исследований, проводимых в рамках высшей школы. См.: N. Tsagourias, примечание 18 выше, p. 465.

23 См.: Andrew Bennett and Colin Elman, 'Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence', in *Political Analysis*, Vol. 14, 2006, pp. 250–267; James Mahoney, 'Path Dependence in Historical Sociology', in *Theory and Society*, Vol. 29, No 4, 2000, pp. 507–548. Подход Махони наиболее удобен для понимания зарождения и развития общественного института или общественной политики. Миротворчество ООН претерпело мало изменений с точки зрения политики, организации, реализации ее миссии и политической роли. Хотя публикация «Повестки дня для мира» и создание Департамента операций по поддержанию мира (ДОПМ) в 1992 г. знаменовали собой достаточно важные политические и институциональные изменения, тем не менее у Секретариата все еще мало возможностей для руководства таким количеством полицейских и военнослужащих. Предпринятые в 2000 и 2010 г. попытки внести изменения в деятельность Секретариата, оказались недостаточными. С точки зрения Тарди, «поэтому ООН постоянно сталкивается с несоответствием ее честолюбивых устремлений в области миротворчества тем средствам, которые имеются в ее распоряжении». Он задается вопросом, не обречена ли ООН постоянно начинать все сначала. См.: T. Tardy, примечание 6 выше, p. 88.

условиях разрешения конфликтов и при наличии институциональных альтернатив²⁴, с 1950-х гг. миротворчество ООН так и оставалось предпочтительным инструментом для управления международным порядком²⁵. Как следует из настоящей статьи, с начала операций 1960-х гг. (Конго, Западная Новая Гвинея и Кипр) на практике, но не в смысле политики, так называемая парадигма миротворческих операций Хаммаршёльда была поставлена под сомнение²⁶. После возвращения к фундаментальным принципам классического миротворчества в период между 1965 и 1988 г., в ответ на просьбы членов Совета Безопасности, ООН с 1989 г. вновь приступила к проведению масштабных операций²⁷.

Для того чтобы продемонстрировать, как происходила эволюция миротворческих операций, настоящая статья разделена на три части. В первой части речь идет о годах холодной войны и напряженности, существовавшей между фундаментальными принципами, классического миротворчества, как его определил после Суэцкого кризиса Даг Хаммаршёльд,

- 24 В начале 1990-х гг. Пауль Диель предложил различные институциональные альтернативы миротворчеству ООН, призвав государства – члены организации делать добровольные пожертвования. Поскольку узкоспециальный характер такого подхода не способствовал быстрому развертыванию сил и эффективности действий, с точки зрения Диеля, существовали две общих институциональных альтернативы: создание постоянных резервных сил ООН или аутсорсинг миротворчества, когда проведение операций поручается региональным организациям или «многонациональным» силам. См.: Paul F. Diehl, *International Peacekeeping*, John Hopkins University Press, Baltimore, MD, 1994, Chapter 5; Paul F. Diehl, 'Institutional Alternatives to Traditional U.N. Peacekeeping: An Assessment of Regional and Multinational Options', in *Armed Forces and Society*, Vol. 19, No 2, 1993, pp. 209–230.
- 25 Понятие «эффект колеи» относится к ситуациям, когда изменение однажды сделанного выбора затруднено из-за высокой стоимости начальных инвестиций (внимания и политического капитала), обучения, координации и общих ожиданий. См.: Bruno Palier in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot and Pauline Ravinet (eds) *Dictionnaire des politique publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, p. 319. Поэтому субъекты международного права, участвующие в реализации миротворческих операций, с неохотой воспринимают какие-либо радикальные изменения в давно устоявшейся схеме. Это объясняет «позатанную» эволюцию миротворчества. Необходимо обратить внимание на напряженность, существующую, по крайней мере, с момента операции в Конго в 1960–1964 гг., между классическими принципами миротворческих операций (согласие сторон, беспристрастность и неприменение силы), как они были изложены Дагом Хаммаршёльдом в 1958 г., и реальной практикой на местах. Насколько можно судить по проблемам, возникшим в связи с защитой гражданского населения во время недавних миссий, ООН так и не удалось разрешить эту напряженность. См.: Victoria Holt and Glyn Taylor (with Max Kelly), *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, United Nations, New York, 2009.
- 26 В отношении ЧВС ООН Поль Тавернье подчеркивает, что «Даг Хаммаршёльд разработал на скорую руку что-то вроде политики для миротворческих операций, систематизировав принципы, которые должны были к ним применяться». См.: Paul Tavernier, *Les Casques bleus*, Presses Universitaires de France, Paris, 1996, p. 31.
- 27 Следует отметить, что развертывание Временных сил ООН в Ливане (UNIFIL) в марте 1978 г. стоит особняком среди «классических» операций, проводившихся в период с 1965 по 1988 г. Эта миссия получила мандат, не дающий права на применение силы, в соответствии с Главой VI Устава ООН, что было похоже на прочие классические операции, однако она осуществлялась в очень трудных условиях, которые не контролировались правительством Ливана, когда отдельные вооруженные группировки отвергали присутствие «голубых касок». См.: Mona Ghali, 'United Nations Interim Force in Lebanon: 1978–Present', in William J. Durch (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, St. Martin's Press, New York, 1993, pp. 181–218.

с одной стороны, и требованиями оперативного и тактического характера в некоторых миссиях, таких как операция ООН в Конго (ONUC) в период 1960–1964 гг. — с другой. Во второй части разбираются миротворческие операции, осуществлявшиеся ООН и другими субъектами международного права для разрешения многочисленных кризисов в период, последовавший за разрушением биполярного мироустройства. В третьей, последней, части представлены основные проблемы, с которыми сегодня сталкивается ООН в области миротворческой деятельности.

Миротворчество во время холодной войны. Единичное решение становится устоявшейся практикой

Миротворчество ООН — это неожиданное решение, ставшее результатом холодной войны и процесса деколонизации. Действительно, именно напряженность между Соединенными Штатами и Советским Союзом, которая начиная с 1947 г. обусловила блокирование решения Совета Безопасности, не позволила ООН создать систему коллективной безопасности, предусмотренную в Уставе организации. Это делает понятным, почему в конце 1940-х гг. ООН отступила и стала прибегать к более скромным методам коллективной интервенции²⁸. Следующим фактором, который побудил ООН проявить инициативу по поддержанию мира, была деколонизация. Целью двух первых официальных миссий ООН, Органа ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия в Палестине (UNTSO) и Группы военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане, было принятие мер в отношении кризиса, возникшего в связи с уходом Британской империи из Палестины и Индии. Суэцкий кризис 1956 г. привел к возникновению первой официальной миротворческой операции²⁹.

В 1983 г., для того чтобы определить возросшее количество выполняемых функций, политическую зрелость и организационную оформленность миротворчества ООН в период холодной войны, канадский политолог Генри Уайзман разделил весь процесс его развития на четыре этапа: период зарождения (между 1946 и 1956 г.); наступательный период (с 1956 по 1967 г.); период бездействия (с 1967 по 1973 г.) и период возрождения (между 1973 и 1978 г.)³⁰. Уайзман не мог предвидеть быстрого увеличе-

28 Учреждение Специального комитета ООН по Балканам показывает, что напряженность между двумя «блоками» возникает с конца 1946 г.

29 Как подчеркивает Кристофер Даас, Даг Хаммаршёльд разработал свои принципы миротворчества не на основе какого-либо прецедента (например, исходя из опыта Лиги Наций или Органа ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия в Палестине), а на основе набора правил, которые определил он сам. Поэтому миротворчество как институт сохранения безопасности действительно берет начало с создания ЧВС ООН, первой операции, которая следовала вновь сформулированным правилам, а не накопленному в прошлом опыту. См.: Christopher Daase, 'Spontaneous Institutions: Peacekeeping as an International Convention', in Helga Haftendorn, Robert O. Keohane and Celeste A. Wallander (eds), *Imperfect Unions: Security Institutions Over Time and Space*, Oxford University Press, New York, 1999, p. 240.

30 См.: Henry Wiseman, 'United Nations Peacekeeping: An Historical Overview', in Henry Wiseman (ed.),

ния количества операций, которое произошло после 1980-х гг., однако его четырехэтапная модель показывает, что эволюция многонациональных операций во время холодной войны не была поступательным линейным процессом. Таким образом, эта модель ставит под сомнение важность типологии миротворческих операций как операций различных «поколений»³¹. Подобная типология предполагает, что эволюция миротворчества происходила последовательно и поступательно³², однако это, как указывает Уайзман, было не так.

Более того, в 1960-х гг. практика на местах порой предвосхищала многофункциональные операции, ставшие стандартной практикой с конца 1980-х гг. Некоторые из этих миссий существовали в контексте гражданской войны, однако тем не менее, за исключением миссии ОНУС в Конго, где сила использовалась, чтобы не допустить отделения провинции Катанга, они соблюдали три фундаментальных принципа классического миротворчества. Наиболее показательным примером таких многофункциональных операций во время холодной войны является интервенция ООН в Западной Новой Гвинее в 1962–1963 гг., которая состояла из двух операций: Временного исполнительного органа ООН (UNTEA), который получил мандат на замещение голландской администрации, управление территориями, поддержание общественного порядка, защиту проживающего там населения и обеспечение функционирования коммунальных услуг; и Сил безопасности ООН (UNSF), мандат которых состоял не только в защите гражданского персонала UNTEA и поддержании общественного порядка, но и в наблюдении за формированием сил полиции³³.

Макрофакторы, такие как противоречия, существовавшие между Соединенными Штатами и Советским Союзом, и процесс деколонизации, — лишь одна из граней, позволяющих отследить развитие практики импровизации. Для того чтобы действительно понять, как возникли и развивались многонациональные операции ООН, необходимо рассмотреть роль отдельных лиц, которые проявили смелость и креативность в международном

Peacekeeping: Appraisals and Proposals, Pergamon Press, New York, 1983, p. 22. Стадии развития, выделенные Уайзманом, используются и другими авторами. См.: A. B. Fetherston, *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*, St. Martin's Press, New York, 1994, pp. 16–19; Ramesh Thakur and Albrecht Schnabel, 'Cascading Generations of Peacekeeping: Across the Mogadishu Line to Kosovo and Timor', in Ramesh Thakur and Albrecht Schnabel (eds), *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, p. 9.

31 Типология, основанная на понятии «поколений», применяется во многих исследованиях. Данный термин начали использовать как в английском, так и французском языке, примерно в 1992 г. См. Georges Abi-Saab, 'La deuxième génération des opérations de maintien de la paix', in *Le Trimestre du monde*, No 4/1992, pp. 87–95; Victor-Yves Ghébal, 'Le développement des opérations de maintien de la paix de l'ONU depuis la fin de la guerre froide', in *Le Trimestre du monde*, No 4/1992, pp. 67–85; John Mackinlay and Jarat Chopra, 'Second Generation Multinational Operations' in *Washington Quarterly*, Vol. 15, No 3, 1992, pp. 113–131. С тех пор указанная типология использовалась многими авторами. Их неполный список см.: R. Thakur and A. Schnabel (eds), примечание 30 выше; Kai Michael Kenkel, 'Five Generations of Peace Operations: From the "Thin Blue Line" to "Painting a Country Blue"', in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 56, No 1, 2013, pp. 122–143.

32 См.: A.J. Bellamy and P. D. Williams (with S. Griffin), примечание 13 выше, p. 17.

33 См.: United Nations, примечание 12 выше, p. 625.

политическом контексте, накладывавшем многочисленные ограничения. А именно: важно проанализировать роль, которую играли Генеральные секретари ООН, особенно Даг Хаммаршёльд³⁴. Хаммаршёльд был первым Генеральным секретарем ООН, учредившим миротворческую операцию на основе развертывания сил для разъединения противоборствующих сторон. Первая операция началась в ноябре 1956 г., вслед за нападением на Египет британских, французских и израильских сил. Хаммаршёльд смог воспользоваться открывшейся перед ним возможностью, когда Генеральная Ассамблея ООН обратилась к нему с просьбой о создании вооруженных сил, способных разъединить враждующие стороны (Совет Безопасности был парализован вето со стороны Великобритании и Франции). Обращение Генеральной Ассамблеи к Генеральному секретарю с тем чтобы он внес предложение по созданию чрезвычайных сил представляло собой весьма существенное делегирование полномочий, и Хаммаршёльд не преминул ими воспользоваться. Он незамедлительно предложил использовать некоторых членов Органа ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия в Палестине (UNTSO) для создания новых сил, которые к тому же были бы укомплектованы военнослужащими из государств, являвшихся непостоянными членами Совета Безопасности. Подобный неформальный принцип продолжал применяться на всем протяжении холодной войны лишь с двумя исключениями: присутствие британского контингента на Кипре с 1964 г. и французского — в Ливане в 1978 г.

Следует сказать, что в кругу Хаммаршёльда обсуждались несколько военных операций, прежде чем было принято решение в пользу легковоруженных сил по разъединению сторон. Также следует добавить, что сначала Генеральный секретарь весьма скептически отнесся к осуществимости операции подобного рода, так как было неясно, откуда брать войска, а также как и где они могут быть развернуты. В осуществимости этого варианта Хаммаршёльда и постоянного представителя США Генри Кэбота Лоджа убедил канадский министр иностранных дел Лестер Пирсон³⁵. Генеральная Ассамблея ООН, приняв рекомендации Хаммаршёльда и включив их в резолюцию 1000 от 5 ноября 1956 г., одобрила учреждение ЧВС ООН, которые стали моделью для формирования фундаментальных принципов миротворчества, как мы знаем их сегодня³⁶.

В течение нескольких дней и с помощью всего лишь трех-четырех человек учредив силы по разъединению сторон, Хаммаршёльд создал вид деятельности, которому предстояло пережить серьезные изменения, так

34 См.: Brian E. Urquhart, *Hammaraskjöld*, W. W. Norton, New York, 1994. Биографию Дага Хаммаршёльда см.: www.un.org/depts/dhl/dag/endex.html. Последнее посещение всех сайтов — в марте 2014 г.

35 См.: B. E. Urquhart, above note 34, p. 176; B. E. Urquhart, примечание 13 выше, p. 133; Michael K. Carrol, *Pearson's Peacekeepers: Canada and the United Nations Emergency Force, 1956–67*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2009, p. 30. В 1957 г. Пирсону была присуждена Нобелевская премия мира за его роль в создании ЧВС ООН.

36 См.: Report of 9 October 1958, примечание 17 выше.

как ЧВС ООН стали первым опытом из целой серии миротворческих операций. Более того, в своем докладе, посвященном ЧВС ООН от 9 октября 1958 г., Генеральный секретарь заложил основание — принципы — для будущих миссий ООН, в то же самое время обратив внимание на препятствия, которые Секретариату было необходимо преодолеть для эффективного управления миротворческими операциями³⁷. Три принципа («святая троица»)³⁸, — на которых зиждется классическое миротворчество — это согласие государства — члена ООН, являющегося стороной в конфликте³⁹, беспристрастность⁴⁰ и неприменение силы, кроме как в интересах самообороны⁴¹. Эти принципы составили политическую основу ЧВС ООН. Все миротворческие операции периода холодной войны выполняли принципы, установленные той первой многонациональной операцией по разъединению сторон, за исключением операции ONUC в Конго с 1960 по 1964 г., целью которой было навязать политическое решение путем принудительного применения силы, чтобы не допустить отделения провинции Катанга.

После успеха ЧВС ООН в Египте ООН учредила еще четыре кратковременные операции: Группу наблюдателей ООН в Ливане с июня по декабрь 1958 г., Временный исполнительный орган ООН (UNSF/UNTEA) с октября 1962 г. по апрель 1963 г.; Миссию наблюдателей ООН в Йемене с июля 1963 г. по сентябрь 1964 г. и операцию ONUC в Конго с июля 1960 г. по июнь 1964 г.

Хаммаршёльд осознавал риски, с которыми могла столкнуться ООН, если бы она оказалась втянутой в разрешение кризиса в Конго, который являлся типичным кризисом, вызванным процессом деколонизации начала

37 См.: Report of 9 October 1958, примечание 17 выше. В пп. 84–86 этого документа речь идет о Секретариате и Главе VII Устава, а также фундаментальных принципах классического миротворчества. Следует отметить, что в п. 151 Хаммаршёльд напомнил, что ЧВС ООН возникли в связи с особыми благоприятными условиями (просьба со стороны правительства Египта и развертывание в соответствии с решением Генеральной Ассамблеи) и что трудно с достаточным основанием ожидать, что подобные благоприятные обстоятельства повторятся вновь. С его точки зрения, эксперимент с ЧВС ООН не был предназначен для того, чтобы стать образцом для дальнейших операций ООН. Его правоту доказала миссия в Конго.

38 Описание принципов классического миротворчества как «святая троицы» см.: A. J. Bellamy and P. D. Williams (with Griffin), примечание 13 выше, р. 96.

39 См.: Доклад от 9 октября 1958 г., примечание 17 выше, пп. 155 и 156.

40 Там же. Пункт 160 затрагивает вопрос состава сил ООН. По этому вопросу там указывается, что ООН будет следовать двум принципам: «...не включать частей, предоставленных одним из постоянных членов Совета Безопасности, и не включать частей, предоставленных какой-либо страной, которая, по причине своего географического расположения или по другим причинам, может рассматриваться как имеющая специальные интересы в положении, которое потребовало данную операцию». Тем не менее основу краеугольного принципа беспристрастности, как он применяется в классическом миротворчестве, составляют пп. 166 и 167. В п. 166 предусмотрено, что «ни в каком смысле нельзя допускать, чтобы персонал ООН являлся стороной во внутреннем конфликте». В п. 167 добавлено: «...было абсолютно ясно заявлено, что силы ООН не должны использоваться в целях принуждения к какому-либо конкретному политическому решению существующих проблем или для оказания воздействия на политический баланс сил, имеющий решающее значение для такого решения».

41 Там же, пункт 179.

1960-х гг. Он также понимал многочисленные опасности, которыми была чревата ситуация в этой центральноафриканской стране. Взвесив все «за» и «против» и осознавая лежавшие впереди трудности, Генеральный секретарь приступил к созданию ОНУС. Несмотря на всю сложность ситуации, ему пришлось создавать ОНУС с помощью лишь одного постоянного специального советника по вопросам миротворчества, без поддержки постоянного персонала, который помогал бы ему руководить миротворческими операциями. После создания ОНУС летом 1960 г. Секретариат все еще не обладал руководящими функциями⁴². Еще одна проблема состояла в том, что в Конго не было тех преимуществ геополитического порядка, в которых действовали ЧВС ООН. Находились ЧВС на Синайском полуострове — достаточно изолированной и практически ненаселенной территории. Их цель состояла в разъединении сил двух воюющих друг с другом стран. А в задачи ОНУС входило восстановление мира в стране, размерами равной субконтиненту, в стране, раздираемой межэтническими конфликтами и вызывающей интерес у иностранных держав.

Один из положительных моментов состоял в том, что вмешательство ООН произошло по просьбе нового конголезского правительства. Целью Хаммаршёльда было помочь новым властям совершить переход от колониального состояния. По мере того как ситуация осложнялась вплоть до начала массовых беспорядков, восстания, и объявления богатой провинцией Катанга⁴³ своей независимости, с февраля 1961 г. силы ОНУС постепенно оказались в *безвыходном тупике*, что привело к применению силы против сепаратистов Катанги⁴⁴. После гибели Хаммаршёльда в авиационной катастрофе в сентябре 1961 г.⁴⁵ мандат ОНУС был пересмотрен, чтобы позволить войскам ООН массовое применение силы против сепаратистов Катанги и поддерживающих их наемников из стран Европы⁴⁶. После четы-

42 Обзор многочисленных организационных трудностей и трудностей материально-технического снабжения, с которыми сталкивалась ООН в начале 1960-х годов, см.: Edward H. Bowman and James E. Fanning, 'The Logistics Problems of a UN Military Force', in *International Organizations*, Vol. 17, No 2, 1963, pp. 355–376. Чтобы получить представление о том, насколько импровизированный характер носила эта операция, следует знать, что Генеральному секретарю пришлось приобретать карту Конго у расположенной на Уолл-Стрит бельгийской компании!

43 Объявлена 11 июля 1960 г. Моизом Чомбе.

44 Силы ОНУС были учреждены в соответствии с Резолюцией 143 (1960) от 14 июля 1960 г. Резолюция 161 (1961) от 21 февраля 1961 г. давала однозначное разрешение на применение силы как крайнего средства для недопущения начала гражданской войны после убийства Патриса Лумумбы.

45 См.: P. Tavernier, примечание 26 выше, p. 36. Причины катастрофы до сих пор окутаны тайной. См.: Bengt Rosio, 'The Ndola crash and the Death of Dag Hammarskjöld', in *Journal of Modern African Studies*, Vol. 31, No 4, 1993, pp. 661–671.

46 Даг Хаммаршёльд был противником применения силы как средства принуждения к миру. После его смерти ООН не раздумывая применила воздушные бомбардировки катангских позиций и положила конец сепаратизму в Катанге. См.: Walter Dorn, 'The UN's First "Air Force": Peacekeepers in Combat, Congo 1960–64', in *Journal of Military History*, Vol. 77, October 2013, p. 1399. Следует также добавить, что войска ООН, развернутые в ДРК начиная с 1999 г., много раз использовали силу с применением штурмовых вертолетов. На основании своей Резолюции 2098 (2013) от 28 марта 2013 г. Совет Безопасности решил, что в состав сил «будет включена в порядке исключения и без создания прецедента или нанесения какого-либо ущерба согласованным

рех трудных лет, при всей неоднозначности результатов появилась возможность вывести силы ОНУС из Конго. Хотя операция и позволила сохранить целостность Конго путем стабилизации ситуации внутри страны, однако с 1965 по 1997 г. страну периодически потрясали кризисы, а в 1999 г. «голубым каскам» пришлось вернуться в ДРК — это говорит о том, что успех операции был весьма поверхностным⁴⁷.

На политическом и стратегическом уровне операция ОНУС дала возможность исправить один из парадоксов миротворческих операций. С одной стороны, государства — члены ООН обращались в организацию с просьбой вмешаться, дабы избежать вовлечения в конфликт ведущих мировых держав или не допустить распространения конфликта по всему региону. С другой стороны, они с неохотой делегировали ООН слишком много полномочий, опасаясь, что она приобретет действительно большое влияние в международных отношениях. В ситуации с ОНУС некоторые ведущие державы не одобрили слишком большую самостоятельность, предоставленную ООН, так как это могло отрицательным образом сказаться на их суверенитете⁴⁸. Применение силы дорого обошлось ООН и конголезскому народу, а так называемый риск для государственного суверенитета, который виделся в хорошо вооруженных войсках ООН, привел к сокращению, вплоть до конца 1980-х гг., миротворческой практики. Стали менее масштабными операции по разъединению сторон или миссии по наблюдению за соблюдением условий соглашения, например когда в Намибии была учреждена Группа ООН по оказанию помощи в переходный период (UNTAG).

Поэтому вмешательство в Конго не имело длительного влияния на «политику» миротворчества, однако в смысле негативного опыта, который не следовало повторять, оно все-таки оказало воздействие на практику миротворческих операций во время холодной войны, а также на финансирование миротворчества. Именно финансовые проблемы, возникшие в связи с ОНУС, заставили ООН пересмотреть свои подходы к финансированию операций⁴⁹. Операция ОНУС не способствовала формированию

принципам поддержания мира «бригада оперативного вмешательства» в составе, в частности, трех пехотных батальонов, одной артиллерийской батареи и одной роты специального назначения и разведки». Эта «бригада оперативного вмешательства» и применение дронов в целях наблюдения в декабре 2013 г. дали возможность контингенту ООН в случае необходимости использовать силу для защиты населения или выполнения полученного ООН мандата.

47 Причины конфликта 1990-х гг. отличаются от причин, вызвавших конфликт в 1960-х гг., однако хроническая политическая нестабильность в стране является одной из причин широкого распространения насилия.

48 В особенности Франция и Советский Союз. См.: Pierre Gerbet, Marie-Renée Mouton and Victor-Yves Ghébali, *Le rêve d'un ordre mondial: de la SDN à l'ONU*, Imprimerie Nationale Editions, Paris, 1996, pp. 253–254; P. Tavernier, примечание 26 выше, p. 37.

49 Финансовый кризис в области миротворчества, начавшийся с развертыванием ЧВС ООН и усугубившийся благодаря непомерным расходам, связанным с ОНУС, привел к опубликованию 20 июля 1962 г. Консультативного заключения Международного суда, где делалась попытка определить, каким образом должны финансироваться миротворческие операции. См.: ICJ, *Certain Expenses of the United Nations* (Article 17, para. 2 of the Charter), Advisory Opinion, 20 July 1962. Также см.: Nathaniel L. Nathanson, 'Constitutional Crisis at the United Nations: The Price of Peace-Keeping', in *University of Chicago Law Review*, Vol. 32, No 4, 1965, pp. 621–658.

более активного типа миротворчества (совсем наоборот) и не побудила ООН вмешиваться во внутренние дела государств⁵⁰. После Конго, перед тем как прекратить операции, ООН развернула свои войска на Кипре в марте 1964 г. и направила нескольких наблюдателей в Доминиканскую Республику, а также в Индию и Пакистан в 1965 г. Только после начала войны между Израилем и его соседями ООН вновь запустила механизм миротворческих операций, учредив следующие Чрезвычайные вооруженные силы ООН (ЧВС II) с 1973 по 1979 г. на границе между Египтом и Израилем, силы ООН по наблюдению за разъединением с 1974 г. на Голанских высотах и Временные силы ООН в Ливане (UNIFIL) с 1978 г. Все эти миссии придерживались парадигмы миротворчества, предложенной Хаммаршёльдом, так как они полностью следовали трем фундаментальным принципам, лежащим в основе его подхода (согласие государства, являющегося стороной в конфликте, беспристрастность и неприменение силы, кроме как в целях самообороны)⁵¹.

Многонациональные операции после холодной войны: между расширением деятельности и отступлением

Конец 1980-х гг. оказался особенно важным для ООН и ее миротворческих сил. Во-первых, в 1988 г. были созданы две новые миссии наблюдателей ООН: в мае Миссия добрых услуг ООН в Афганистане и Пакистане и в августе Ирано-иракская группа военных наблюдателей ООН (UNIIMOG). Затем, 29 сентября 1988 г. все «голубые каски», которые принимали участие операциях ООН с 1948 г. по декабрь 1988 г., получили коллективную Нобелевскую премию мира в Осло. Наконец, в своей речи на 43-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 7 декабря 1988 г. Михаил Горбачев объявил о сокращении численности советских вооруженных сил и выводе ряда воинских подразделений из Восточной Европы. Он также выразил желание придать ООН более важную роль в международном урегулировании вооруженных конфликтов. Год спустя пала Берлинская стена.

Такое развитие событий вызвало эйфорию в отношении открывающихся перед ООН возможностей. В 1989 г. были учреждены три новые миссии: Контрольная миссия ООН в Анголе I в январе, Группа ООН по оказанию помощи в переходный период в Намибии (UNTAG) в апреле и Группа военных наблюдателей ООН в Центральной Америке в ноябре. Операция в Намибии дала толчок к созданию новых многофункциональных миссий ООН⁵², число которых с 1991 г. продолжало расти, и которые превратились

50 За исключением Кипра, где с марта 1964 г. для разъединения сил греческих и турецких киприотов была развернута операция Вооруженных сил ООН по поддержанию мира на Кипре (UNFICYP).

51 Тем не менее для получения более подробной информации об особенностях UNIFIL см. примечание 27.

52 Помимо стабилизации ситуации многофункциональная миссия выполняет различные другие задачи, такие как репатриация беженцев, организация выборов и наблюдение за их проведением.

в операции по построению мира. Впервые со времен операции в Конго ООН взяла на себя миссию со сложным политическим мандатом и весьма успешно его выполнила. Более того, миссия в Намибии считается одной из немногих успешных операций ООН или, по крайней мере, ее первой успешной операцией⁵³.

Благодаря успеху операции возникло впечатление, что ООН обладает необходимыми возможностями для выполнения сложных задач, поручаемых ей Советом Безопасности. После небольшого перерыва в 1990 г. пять новых миссий были учреждены в 1991 г., четыре — в 1992 г. и шесть — в 1993 г. В течение пяти лет, с 1988 по конец 1993 г., ООН осуществила 20 миротворческих операций, в то время как с 1948 по 1988 г. — только 13. Некоторые из них, такие как Временный орган ООН в Камбодже, Командование миротворческими силами ООН в Боснии и Герцеговине (UNPROFOR) и Операции ООН в Сомали (UNOSOM I) и (UNOSOM II) были беспрецедентными по своему масштабу, даже в сравнении с операцией ONUC. Эти миссии прошли путь от простого разъединения сторон (как в случае с UNIMOG в 1988 г.) до операций по принуждению к миру, санкционированных Резолюцией 770 (1992) Совета Безопасности в отношении бывшей Югославии и Резолюцией 794 (1992) в отношении Сомали. В этих двух резолюциях войскам ООН давались полномочия, в поддержку гуманитарных организаций, применять «все необходимые меры» для доставки гуманитарной помощи населению⁵⁴. Многофункциональные операции 2000-х гг., например операции в Либерии, ДРК, Сьерра-Леоне и Тиморе, показали рост деятельности по разоружению, демобилизации и реинтеграции бывших комбатантов в общественную жизнь⁵⁵, а также деятельности по реформированию служб безопасности, например полиции и вооруженных сил⁵⁶.

Вслед за успешным вмешательством сил международной коалиции против Ирака после оккупации Ираком Кувейта в 1991 г., американский президент Джордж Буш-старший объявил о зарождении нового мирового

ем, демобилизация комбатантов и их реинтеграция в общественную жизнь, а также обеспечение соблюдения прав человека.

53 Успех можно объяснить рядом факторов. Во-первых, миссия UNTAG была учреждена 29 сентября 1978 г. на основании Резолюции 435 Совета Безопасности. Поэтому у персонала ООН было более десяти лет, чтобы подготовиться к созданию миссии. Во-вторых, с окончанием напряженности между Востоком и Западом стороны в конфликте, происходившем между Южной Африкой и ее соседями, согласились постепенно прекратить военные действия. Наконец сама Южная Африка согласилась с идеей независимости Намибии и действовала совместно с ООН, чтобы обеспечить успех миссии. См.: Marrack Goulding, *Peacemonger*, John Hopkins University Press, Baltimore, MD, 2002, pp. 139–175; Lise Morjé Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 52–87.

54 См.: Mélanie Albaret, Emmanuel Decaux, Nicolas Lemay-Hébert and Delphine Placidi-Frot, *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Dalloz, Paris, 2012, pp. 160–180.

55 См.: Yvan Conoir and Gérard Verna (eds), *DDR: désarmer, démobiliser et réintégrer*, Presses de l'Université Laval, Quebec, 2006.

56 См.: Albrrecht Schnabel and Hans-Georg Ehrhart (eds), *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, United Nations University Press, Tokyo, 2005.

порядка⁵⁷. Эта концепция включала три основных принципа: (1) отказ от применения военной силы в целях агрессии; (2) содействие коллективной безопасности; и (3) сотрудничество ведущих мировых держав⁵⁸. В основе американского видения нового миропорядка лежала ООН, которой окончание холодной войны придало силы. Оптимизм в отношении ООН привел к встрече глав государств и правительств в рамках Совета Безопасности 31 января 1992 г., когда члены Совета Безопасности обратились к вновь назначенному Генеральному секретарю Бутросу Бутрос-Гали с просьбой подготовить документ, который дал бы возможность усилить миротворческий потенциал ООН⁵⁹. Этот документ, «Повестка дня для мира», был опубликован 17 июня 1992 г.

На концептуальном уровне в двух абзацах «Повестка дня для мира» отошла от традиций «классического» миротворчества, разработанных Дагом Хаммаршёльдом. Прежде всего, это знаменитое «до сих пор» в отношении согласия сторон на присутствие миссии: «Поддержание мира – это обеспечение присутствия Организации Объединенных Наций в конкретном районе, что до сих пор делалось с согласия всех заинтересованных сторон»⁶⁰. Складывается впечатление, что в «Повестке дня для мира» неявным образом признается, что теперь возможно разворачивать силы без согласия государства, где происходит конфликт. Поэтому такое определение миротворчества позволяет ставить под сомнение наиболее важный руководящий принцип деятельности организации: уважение государственного суверенитета. Второй абзац из «Повестки дня для мира», в котором по сравнению с «классическим» миротворчеством представлены новации, содержится в пунктах 43 и 44. В первом из них говорится, что применение силы войсками ООН имеет важное значение для авторитета организации в тех случаях, когда все мирные средства не дали результата⁶¹. Данное предложение также подрывало один из трех фундаментальных принципов миротворчества: неприменение силы, кроме как в интересах самообороны. Одновременно с готовностью чаще прибегать к использованию силы, Бутрос-Гали в пункте 44 предложил создать подразделения для принуждения к миру, которые были бы способны заставлять выполнять решения Совета Безопасности при помощи силы в тех случаях, когда задачи по возобновлению действия или соблюдению соглашения о прекращении огня превышают возможности миротворческих сил ООН⁶².

57 См.: George H. W. Bush, *Address Before a Joint Session of the Congress on the Cessation of the Persian Gulf Conflict*, 6 March 1991, доступно по адресу: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2767&year=1991&month=3.

58 См.: Eric A. Miller and Steve A. Yetiv, 'The New World Order in Theory and Practice: The Bush Administration's Worldview in Transition', in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No 1, 2001, p. 61.

59 См.: Документы ООН, Предварительный стенографический отчет о 3046-м заседании Совета Безопасности, UN Doc., S/PV. 3046, 31 January 1992. Доступно по адресу: www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20SPV%203046.pdf.

60 См.: «Повестка дня для мира», примечание 10 выше, пункт 20.

61 Там же, пункт 43.

62 Там же, пункт 44.

В «Дополнении к Повестке дня для мира», опубликованном в январе 1995 г., общий тон обращения Генерального секретаря изменился: он уделяет внимание особым трудностям, какие представляют для миротворческой деятельности внутренние конфликты, а также новым задачам, которые возникают в связи с такими конфликтами для «голубых касок». В отличие от точки зрения, выраженной в первом варианте «Повестки дня для мира», в «Дополнении» Бутрос-Гали подчеркивает важность соблюдения трех центральных принципов миротворчества для обеспечения успеха миссии. Генеральный секретарь также указывает на разницу между поддержанием мира и принуждением к миру и напоминает, что стремясь ускорить урегулирование конфликта, не следует применять силу. В «Дополнении» он подчеркивает:

«Конфликты, которые предлагается урегулировать Организации Объединенных Наций, обычно имеют глубокие корни, и предпринимавшиеся другими миротворческие усилия для их разрешения заканчивались неудачей. Их урегулирование требует кропотливых дипломатических усилий и налаживания политического процесса, который позволит со временем укрепить доверие и добиться путем переговоров разрешения давних разногласий. ... Необходимо противиться искушению использовать военную силу для ускорения этого процесса»⁶³.

Изменения в позиции Бутроса Бутрос-Гали легко объяснимы. В момент создания «Повестки дня для мира» весной 1992 г. ООН только что приступила к своим самым сложным с начала 1960-х гг. операциям – в Камбодже и бывшей Югославии. Поэтому у Генерального секретаря не было возможности оценить действительные перспективы, открывающиеся перед ООН в новых геополитических условиях. Почти три года спустя, при написании «Дополнения», Бутрос-Гали учел болезненный опыт, полученный ООН в Боснии, Сомали и Руанде.

Этим объясняется возвращение к фундаментальным принципам миротворческих операций, поубавившийся энтузиазм и относительное временное отступление со стороны ООН. По сравнению с почти 69 тыс. военнослужащих, задействованных по всему миру в августе 1995 г., в апреле 1999 г. силы ООН сократились до 12 тыс.⁶⁴ Возникло впечатление, что «Дополнение к Повестке дня для мира» звучит похоронным звоном по многофункциональным операциям ООН и приостанавливает проводимые ООН операции во второй раз.

63 ООН, Дополнение к Повестке дня для мира: позиционный документ Генерального секретаря по случаю пятидесятой годовщины Организации Объединенных Наций, UN Doc. A/50/60, S/1995/1, 25 января 1995, с. 10, пункт 36.

64 См. обобщенные ежемесячные данные о вкладах в миротворческие операции со стороны государств – членов ООН в период 1995–2004 гг., которые можно найти на сайте Департамента операций по поддержанию мира: www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly_Summary.pdf.

В чем состоят проблемы многонациональных операций сегодня и завтра?

Приостановка урегулирования конфликтов во второй половине 1990-х гг. оказалась кратковременной, так как 10 июня 1999 г. Совет Безопасности поручил Генеральному секретарю обеспечить присутствие международного гражданского персонала в Косово в виде Миссии ООН по делам временной администрации в Косово, 22 октября — учредить Миссию ООН в Сьерра-Леоне (UNAMSIL), 25 октября — развернуть Временную администрацию ООН в Восточном Тиморе, а 30 ноября — создать Миссию ООН в Демократической Республике Конго (MONUC). Поэтому 1999 г. знаменует собой решительное возвращение ООН на международную арену и возрождение миротворческой деятельности⁶⁵. Возобновление операций ООН показало, с одной стороны, что институциональные альтернативы (региональные организации, коалиции государств, односторонние вмешательства) не обладают той же легитимностью, что операции ООН⁶⁶ (поэтому понятно, почему последние действовали бок о бок с региональными организациями или государствами, вмешивавшимися в некоторые конфликты), а с другой стороны, что миротворчество превратилось в постоянно действующий институт международных отношений⁶⁷.

65 Миротворческие операции переживали взлеты и падения, однако, начиная с 2005 г. установилась тенденция к задействованию в миротворческих операциях в среднем более 60 тыс. военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов. Пик активности приходится примерно на январь 2010 г., когда на четырех континентах в миротворческих операциях участвовали более 100 тыс. негражданского персонала. См. график на сайте Департамента операций по поддержанию мира: www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/chart.pdf.

66 Это обстоятельство подчеркивает Стивен Кинлок в своей работе, посвященной сильным и слабым сторонам идеи создания постоянно действующих сил ООН. Кинлок указывает, что по сравнению с операциями, проводимыми коалициями государств или отдельными государствами, операции ООН, в силу их многонационального и действительно международного характера, в меньшей степени вызывают подозрение в пристрастности или в преследовании каких-то тайных целей. См.: Stephen P. Kinloch, 'Utopian or Pragmatic? A UN Permanent Military Volunteer Force', in Michael Pugh (ed.), *The UN, Peace and Force*, Frank Cass, London, pp. 170–171. В указанном отрывке Кинлок не ведет речь о региональных организациях, однако в других исследованиях авторы обращают внимание на трудности, с которыми такие организации сталкиваются при соблюдении критерия нейтральности. См.: P. F. Diehl, примечание 24 выше, p. 128. Часто приводят в пример Группу по мониторингу Экономического сообщества Западноафриканских государств (ECOMOG) в Либерии в 1990-х гг. Региональные силы Экономического сообщества состояли в основном из военнослужащих Нигерии и, по мнению некоторых аналитиков, они скорее продвигали интересы Нигерии в регионе, нежели способствовали урегулированию кризиса в Либерии. Тем не менее большинство исследователей указывает, что эти силы позволили облегчить страдания либерийского населения. См.: Ademola Adeleke, 'The Politics and Diplomacy of Peacekeeping in West Africa: the Ecomog Operation in Liberia', in *Journal of Modern African Studies*, Vol. 33, No. 4, 1995, pp. 569–593; Clément E. Adibe, 'The Liberian Conflict and the ECOWAS-UN Partnership', in *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 471–488; Herbert Howe, 'Lessons of Liberia: ECOMOG and Regional Peacekeeping', in *International Security*, Vol. 21, No. 3, 1996–1997, pp. 145–176. Необходимо отметить, что начиная с 2000-х гг. региональные организации, в особенности Африканский союз, усовершенствовали свои возможности по управлению миротворческими операциями, а ООН более четко сформулировала усиление своих связей с региональными организациями. См.: Резолюция 1631 Совета Безопасности ООН (2005), посвященная сотрудничеству с региональными организациями.

67 Государства прибегают к миротворческим операциям, потому что такие операции стали привычным механизмом урегулирования конфликтов и потому что сотрудники Департамента миротвор-

Однако новый период возрождения миротворческих операций, начавшийся в 1999 г., не помешал ООН попытаться понять и исправить наиболее серьезные проблемы предыдущих лет. Чтобы избежать повторения таких трагедий, как геноцид в Руанде или массовые убийства в Сребренице, Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан 7 марта 2000 г. решил на высоком уровне создать группу, которой было поручено провести углубленное изучение деятельности ООН по обеспечению мира и безопасности. 21 августа 2000 г. эта группа, возглавляемая Лахдаром Брахими, опубликовала свой доклад⁶⁸. Одной из задач доклада являлось содействие интеграции деятельности миссий, контроль над ними был поручен Специальным представителям Генерального секретаря ООН.

Целью интеграции являлось усиление согласованности в деятельности многофункциональных миссий путем совершенствования координации между различными участниками, действующими на местах⁶⁹. Сложные операции по миростроительству обычно включают три основных компонента: (1) дипломатический и политический; (2) военный («голубые каски») и (3) гуманитарный⁷⁰. Однако лишь ООН одновременно представлена во всех трех компонентах через Специального представителя Генерального секретаря ООН (политический компонент), миротворцев (военный компонент) и специализированные учреждения, такие как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Всемирная продовольственная программа и Программа развития ООН (гуманитарный компонент). Поэтому важно повысить координацию действий между всеми этими различными участниками операции от ООН и других организаций, таких как НПО или региональные организации.

Хотя ситуация изменилась (как можно видеть на примере некоторых африканских миссий в 2000-х гг.), интеграция все еще представляет проблему, особенно в плане особенностей различных организаций и бюрократического соперничества между различными учреждениями, участвующими в миссиях по миростроительству⁷¹. Поскольку для большинства

ческих операций ООН постепенно добились большей эффективности миротворческих операций. Однако эта эффективность оказалась недостаточной, чтобы вновь привлечь государства, традиционно предоставлявшие воинские контингенты, к участию в миротворческих операциях ООН.

68 ООН, Доклад Группы по операциям ООН в пользу мира, UN Doc. A/55/305-S/2000/809, 21 августа 2000 г. (далее – доклад Брахими).

69 Подобные операции, в которых задействован гражданский и военный персонал, а также в некоторых случаях региональные организации, называют «гибридными операциями». См.: Bruce Jones with Feryal Cherif, *Evolving Models of Peacekeeping: Policy Implications and Responses*, External Study, Peacekeeping Best Practices Unit, DPKO, September 2003.

70 См.: Xavier Zeebroek, 'La difficile mise en œuvre de l'intégration au sein des missions de paix', in Jocelyn Coulon (ed.), *Guide de maintien de la paix 2006*, Athéna Editions, Outremont, 2005, p. 87.

71 Типичным примером успешной интеграции является Миссия ООН в Сьерра-Леоне. Интеграционные усилия со стороны различных участников помогли превратить миссию, которая была на грани фиаско, в преуспевающую миссию. См.: Cédric de Coning, *Civil-Military Coordination in United Nations and African Peace Operations*, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, Umhlanga Rocks, 2007, pp. 101–103. Подзаголовок на с. 90 данной работы очень удачно обобщает проблемы, с которыми сталкивается интеграция в сложных операциях: «Все хотят координировать, однако никто не хочет подвергаться координации».

учреждений ООН и отделов Секретариата характерны устойчивые традиции автономии, они весьма привержены своим прерогативам и мандатам и настроены против серьезной «интеграции» под контролем Специального представителя Генерального секретаря. Несмотря на публикацию доклада Брахими, указанный фактор все еще мешает достижению единства действий различных операций на основе интеграции. Более того, некоторые НПО полагают, что они не должны ассимилироваться с силами ООН, поскольку это может сказаться на их репутации как нейтральных и беспристрастных организаций, которая чрезвычайно важна для обеспечения их свободы действий и передвижения на местах⁷².

Единство действий через интеграцию сложных многонациональных миссий по миростроительству — не единственный важный вопрос, с которым должна разобраться ООН. Учитывая сложность задач, выполняемых во время подобных операций, участвующие в них военнослужащие должны пройти такую подготовку, которая дала бы им возможность надлежащим образом выполнять поставленные перед ними задачи. Для второго периода возрождения в истории миротворческих операций ООН характерен динамизм двоякого рода: участие рекордного количества негражданского персонала и длительное неучастие развитых стран в подобных операциях. Таким образом, развитые страны, которые все еще настороженно относятся к развертыванию своих собственных военнослужащих в миссиях, которые не представляют для них особого интереса, финансируют операции, не принимая в них непосредственного участия. Подобная практика приводит к возникновению двух видов миротворчества: одно — для «богатых», в которых развитые страны без колебаний развертывают свои хорошо подготовленные войска, обладающие значительными ресурсами (Балканы, Афганистан после 11 сентября 2001 г.), а другое — для бедных, в которых ООН приходится довольствоваться развертыванием войск, находящихся на разных уровнях подготовки и порой недостаточно оснащенных⁷³. В этом отношении показательно сравнение

72 Доводы гуманитарных организаций, стремящихся не допустить своего включения в организационные структуры операций по миростроительству, легитимны и последовательны. Основная критика, которая исходит от гуманитарных организаций, относится к различию в задачах, стоящих перед миротворческими силами (особенно силами ООН) и гуманитарными организациями. Последние стремятся сохранить «гуманитарное пространство», в рамках которого они могли бы предоставлять помощь и защиту гражданскому населению, пострадавшему в результате конфликта. Таким образом, гуманитарные организации стремятся сохранить за собой беспристрастную и неполитизированную сферу деятельности. См.: François Audet, 'L'acteur humanitaire en crise existentielle: les défis du nouvel espace humanitaire', in *Etudes Internationales*, Vol. 42, No 4, 2011, pp. 447–472; Jacques Forster, *An ICRC Perspective on Integrated Missions*, Ministry of Foreign Affairs and Norwegian Institute of International Affairs, 31 May 2005, доступно по адресу : www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/6dcgrn.htm.

73 Впервые эта мысль была высказана в первом издании A. J. Bellamy and P. D. Williams (with S. Griffin), примечание 13 выше, р. 275. Во второе издание работы, которое было опубликовано в 2010 г., авторы ее не включили. Данный аргумент все еще сохраняет свою актуальность в том смысле, что, несмотря на разительное сокращение числа военнослужащих, развернутых в Афганистане, развитые государства больше не принимают участия в миротворческих операциях в Африке, за исключением Франции в Мали и Центрально-Африканской Республике.

между Афганистаном и ДРК. В 2010 г. государства — члены НАТО направили в Афганистан более 100 тыс. хорошо обученных и хорошо оснащенных военнослужащих, в то время как для операции ООН в ДРК с трудом набрали 20 тыс. военнослужащих для действий на территории, в три раза превышающей территорию Афганистана⁷⁴. Одна из стоящих перед ООН задач — вновь привлечь традиционные государства-доноры (Канада, Нидерланды, скандинавские страны) к участию в миротворческих операциях.

Еще одна серьезная проблема, касающаяся многонациональных операций 2000-х гг., — это проблема сексуального надругательства во время «активных» миротворческих операций, так как это имеет отношение к более общей проблеме ответственности миротворческих организаций. Эта проблема была обнаружена в начале 1990-х гг. в Камбодже, бывшей Югославии, Мозамбике и Гаити. В этих сложных миссиях принимало участие большое количество гражданского и военного персонала практически из всех стран мира. В отчете, опубликованном в 2001 г. совместно УВКБ ООН и НПО «Спасти детей», обращалось особое внимание на то, что в многонациональных гуманитарных операциях сексуальное надругательство и эксплуатация были частым явлением и что насилие совершалось как миротворцами, так и гражданскими гуманитарными работниками⁷⁵.

Продолжающаяся безнаказанность в связи с сексуальными надругательствами, совершаемыми участниками миротворческих операций, среди прочих причин, обусловлена сложностью их состава и отсутствием у ООН полномочий в отношении государств-участников. В многофункциональных операциях последнего времени было задействовано до пяти категорий персонала: «голубые каски» (обычно таких большинство и они разворачиваются целыми контингентами), гражданские сотрудники полиции, гражданский персонал, добровольцы ООН и военные наблюдатели. Директивные документы и кодексы поведения, подготовленные ООН в 2000-х гг., относятся лишь к определенным категориям персонала и никак не относятся к другим⁷⁶.

Основная проблема, с которой сталкивается ООН, вырабатывая политику нетерпимости в отношении сексуальных надругательств и экс-

Список государств, предоставляющих военные контингенты для миротворческих операций ООН, см. по адресу: www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml.

74 См.: Fred Tanner, 'Addressing the Perils of Peace Operations: Toward a Global Peacekeeping System', in *Global Governance*, Vol. 16, No. 2, 2010, p. 211.

75 См.: Ray Murphy, 'An Assessment of UN Efforts to Address Sexual Misconduct by Peacekeeping Personnel', in *International Peacekeeping*, Vol. 13, No. 4, 2006, p. 531; UNHCR and Save the Children UK, *Sexual Violence and Exploitation: The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone*, UNHCR Refugee Report, 2002.

76 См.: R. Murphy, примечание 75 выше, р. 533. Следует отметить, что в «докладе Зейда» разъясняются статус, правила поведения и дисциплинарные нормы, применимые к различным категориям сотрудников ООН, и рекомендуется применение тех же самых правил в отношении военного и гражданского персонала. См.: «Комплексная стратегия ликвидации в дальнейшем сексуальной эксплуатации и надругательства при операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира», UN Doc. A/59/710, 24 марта 2005 г. и особенно Приложение, которое начинается на с. 40.

плуатации, состоит в том, что ООН не может принудить предоставляющие персонал государства наказывать своих граждан, которые совершают подобные деяния. Несмотря на разработку арсенала мер, предназначенных для пресечения девиантного поведения и преступлений в сексуальной сфере, ООН тем не менее зависит от государств-участников, предоставляющих воинские контингенты. Если какое-либо из основных предоставляющих воинские контингенты государств отказывается принимать более радикальные меры в отношении лиц, ответственных за надругательства, ООН практически ничего не может с этим поделать. Это объясняет, почему в настоящее время проблема сексуального надругательства и эксплуатации является одним из ключевых вопросов, стоящих на повестке дня ООН, и почему, как представляется, столь серьезные усилия были предприняты для искоренения подобной практики⁷⁷. Будущее покажет, согласятся ли государства — члены ООН сотрудничать с организацией в этом вопросе.

Еще один важный вопрос, касающийся будущих многонациональных операций в пользу мира, касается условий, регулирующих применение силы. С момента создания в ООН первых многонациональных сил по разведению сторон во время Суэцкого кризиса в 1956 г., применение силы военными миротворческими контингентами вызывало наибольшую озабоченность и являлось источником противоречий. Операции, в которых миротворцы ООН использовали силу, выходящую за пределы самообороны (в Конго в 1960–1964 гг., в Боснии в 1992–1995 гг., в Сомали в 1993–1995 гг., в Сьерра-Леоне в 2001 г. и в ДРК, с 2005 г. и далее), явились для ООН весьма травмирующим опытом⁷⁸. Несмотря на болезненность такого опыта, резня в Руанде в 1994 г. и в Сребренице в 1995 г. вынудила нового Генерального секретаря ООН Кофи Аннана начиная с 1999 г. занять волевою позицию в отношении гуманитарной интервенции, чтобы содействовать развитию миротворчества, когда сила применялась бы для защиты находящегося в опасности населения, а не для достижения каких-либо политических целей⁷⁹.

Реакция ООН на инициативу Кофи Аннана была неоднозначной. Многие развивающиеся страны опасались усиления вмешательства разви-

77 Обзор мер, предусмотренных ООН для борьбы с безнаказанностью, и анализ проблем, с которыми она при этом сталкивается, см.: Carol Allais, 'Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers: The Psychological Context of Behaviour Change?' in *Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies*, Vol. 39, No. 1, 2011, pp. 1–15; Elizabeth F. Defeis, 'U.N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: An End to Impunity', in *Washington University Global Law Review*, Vol. 7, No. 2, 2008, pp. 185–214; Machiko Kanetake, 'Whose Zero Tolerance Counts? Reassessing a Zero Tolerance Policy against Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers', in *International Peacekeeping*, Vol. 17, No 2, pp. 200–214.

78 См.: Trevor Findlay, *The Use of Force in UN Peace Operations*, SIPRI/Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 1; Eric G. Berman and Melissa T. Labonte, 'Sierra Leone', in *ibid.*, pp. 141–227; Philip Roessler and John Prendergast, 'Democratic Republic of the Congo', in *ibid.*, pp. 229–318.

79 В интервью журналу «Economist» от 16 сентября 1999 г. Кофи Аннан подчеркивал, что Совет Безопасности согласится санкционировать операции в защиту обычного человека, если необходимо, с применением силы. См.: *The Economist*, 'Two Concepts of Sovereignty', 16 сентября 1999 г., доступно по адресу: www.economist.com/node/324795.

тых стран в свои внутренние дела под предлогом защиты гражданского населения. В августе 2000 г. группа, созданная Кофи Аннаном и возглавляемая Лакдаром Брахими, опубликовала доклад, в котором напоминалось, что войска ООН должны иметь возможность применять силу для того, чтобы заставить уважать свой мандат⁸⁰. Наконец в докладе Брахими говорится, что силы ООН должны иметь возможность применять силу, чтобы не допустить жестокого обращения с гражданским населением. Хотя эта рекомендация в докладе Брахими позволила дать ответ на критические замечания в адрес миротворческих операций, проводившихся после резни в Руанде и Боснии, ее выполнение столкнулось с двумя основными препятствиями: с уже упоминавшимися опасениями развивающихся стран по поводу вмешательства в их внутренние дела и с нежеланием большинства предоставляющих воинские контингенты государств рисковать жизнями своих военнослужащих, участвующих в операциях ООН⁸¹.

В отношении возможностей для проведения операций ООН следует проявлять больше реализма. Главы государств и правительств, предоставляющих военнослужащих для развертывания в подобных многонациональных операциях, в основном находятся под воздействием соображений, которые Макс Вебер назвал «этикой ответственности» и которые касаются результатов, проистекающих из принимаемых ими решений⁸². Вебер противопоставил два типа этики: этику убежденности и этику ответственности. В соответствии с его теорией, при принятии решений зрелый политик не всегда может полагаться на свои моральные предпочтения. Иными словами, независимо от его убеждений в отношении тех людей, которым грозит опасность, выполняемая политиком функция требует, чтобы он принимал во внимание опасность для жизни тех граждан своей страны, которые служат в войсках ООН. Этим объясняется нежелание государств, предоставляющих военнослужащих для участия в миротворческих операциях, позволять им применять силу в отношении тех, кто совершает жестокости. Является ли эта точка зрения узкой и эгоистичной, основанной на защите лишь своих собственных национальных интересов? На данный вопрос сложно дать категоричный ответ. Одно ясно: прежде чем создавать новые миссии с масштабными задачами, члены Совета Безопасности, дающие санкции на проведение миротворческих операций, должны учесть эту политическую реальность. В некоторых случаях для решения проблем комплексных многонациональных операций лучше приспособлены другие

80 См.: доклад Брахими, примечание 68 выше, пункт 49. Последние исследования проблемы защиты гражданского населения см.: Max Kelly with Alison Giffen, *Military Planning to Protect Civilians: Proposed Guidance for United Nations Peacekeeping Operations*, Henry L. Stimson Center, Washington, DC, 2011.

81 В докладе Брахими (примечание 68 выше) этому вопросу посвящен пункт 52 (с. 13), где подчеркивается, что любое государство, соглашающееся предоставить войска для миссии ООН, должно проявлять «готовность идти на риск жертв во имя выполнения мандата».

82 См. Max Weber, *Le savant et la politique*, Plon, Paris, 1959, p. 206; Bernard Brodie, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, John Hopkins University Press, Baltimore, MD, 1962, pp. 50–51.

субъекты международного права (отдельные государства, коалиции государств, региональные организации). Региональные организации и отдельные государства, а также коалиции государств обладают более простыми и эффективными возможностями управления и организационными структурами, чем многонациональные силы ООН.

Заключение

Со времени своего учреждения в 1956 г. многонациональные операции по поддержанию мира и миростроительству получили впечатляющее развитие. Сначала, когда в 1992 г. был создан Департамент ООН по поддержанию мира и соответствующие структуры по управлению операциями, которые приступили к принятию мер в связи с расширением их функций на местах, это развитие носило организационный характер⁸³. Начав с простого разъединения сторон во время Суэцкого кризиса в 1956 г., миссии ООН превратились в действительно многофункциональные операции, такие как операции в Намибии в 1989–1990 гг., в Камбодже в 1992–1993 гг. и на Гаити, начиная с 1993 г. Тем не менее подобные многонациональные миссии ООН не являются панацеей. Они получили распространение из-за невозможности создать систему коллективной безопасности, предусмотренную Главой VII Устава ООН. Операции в пользу мира, проводившиеся ООН в 2000-х гг., носили более сложный характер, нежели операции периода холодной войны, однако тем не менее они несли печать ограничений, присущих им с самого момента их создания.

Принуждать к миру силой ООН не может, не имея на это разрешения Совета Безопасности. У Секретариата нет ни законных оснований, ни ресурсов для учреждения миротворческих операций. С большим трудом «голубым каскам» удастся применять силу для защиты людей, которых они призваны защищать⁸⁴. Тому имеется много разных причин, достаточно лишь сказать, что такие войска обычно малочисленны и плохо вооружены по сравнению с солдатами и ополченцами, которым они противостоят. Более того, правительства, которые предоставляют военнослужащих для подобных операций, с неохотой позволяют им рисковать своей жизнью во имя осуществления мандата миссии. Поэтому, когда мандат операции включает элемент принуждения, ООН и ее членам приходится прибегать к услугам других исполнителей, нежели «голубых касок». В целом некоторые государства, объединения государств и региональные организации лучше

83 См. Ronald Hatto, 'L'innovation institutionnelle des Nations-Unies: l'exemple du Département des opérations du maintien de la paix' in Jocelyn Coulon (ed.), *Guide du maintien de la paix 2010*, Editions Athena, Outremont, 2009, pp. 59–75.

84 См. Stian Kjeksrud and Jacob Aasland Ravndal, *Protection of Civilians in Practice: Emerging Lessons from the UN Mission in the DR Congo*, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), 2010. На странице 36 авторы напоминают, что «у военных ощущается недостаток ясных практических рекомендаций по защите гражданского населения и применению силы. К тому же некоторые считают, что защита гражданского населения, которому угрожает неминуемая опасность, — это «то, чем занимаются миротворцы», однако подобное происходило в ДРК не так часто».

приспособлены к применению силы. Начиная с 1990-х гг., ООН также продемонстрировала свои возможности по взаимодействию с объединениями государств и региональными организациями. ООН и НАТО сумели скоординировать усилия на Балканах и в Афганистане, а ООН, Африканский союз и Европейский союз — в Африке.

Тем не менее, несмотря на все недостатки и ограничения, в тех ситуациях, когда требуется проведение миротворческих операций, международное сообщество все равно выбирает ООН. Пример Мали в начале 2013 г. служит тому хорошим напоминанием. Он показывает, что в настоящий момент ООН все-таки остается основной организацией, занимающейся разрешением конфликтов в международном сообществе. Вместо того чтобы искать невозможные решения для имеющихся ограничений, следовало бы их признать и действовать соответствующим образом. Тогда государства — члены ООН могли бы поручать ей решение тех задач, которыми она в состоянии заниматься, и обращаться к другим субъектам международного права за помощью в тех случаях, когда возможностей ООН недостаточно, даже если это означает развертывание «голубых касок» уже после стабилизации ситуации. Таким образом, операции, которые ставят ООН в трудное положение, перестанут угрожать уровню доверия к этой организации.

