

Кризис миротворчества ООН

Лидия Гришаева,
кандидат исторических наук

В XXI в. все в большей степени укрепляется понимание роли ООН как универсального международного форума, призванного решать глобальные проблемы человечества. Для адаптации ООН к новым условиям назрела реформа.

Реформирование следует рассматривать как сложный и всеобъемлющий процесс, охватывающий все сферы деятельности Организации для повышения ее эффективности и закрепления центральной роли в мировых делах. Одной из главных функций ООН, изначально созданной для поддержания мира и международной безопасности, предотвращения новых международных конфликтов, стало миротворчество.

Понятие миротворчества

В условиях глобализации произошло качественное усложнение природы конфликтов: акцент был перенесен с международных на внутренние конфликты, зачастую сложного и неясного характера. Для урегулирования конфликтов ООН были предложены три направления:

- превентивная дипломатия,
- миротворчество,
- поддержание мира¹.

Все направления важны, но миротворчество следует выделить как самый актуальный, эффективный и значимый инструмент поддержания международной безопасности.

Миротворчество определяется как “действия, направленные на то, чтобы склонить враждующие стороны к соглашению, главным образом с помощью таких мирных средств, которые предусмотрены в гл. VI Устава Организации Объединенных Наций”².

Эта глава предусматривает такие меры невоенного характера, как решение споров “путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору”³.

Этот способ мирного урегулирования именуется “превентивной дипломатией” и применяется для предупреждения возникновения споров между сторонами, недопущения перерастания существующих споров в конфликты и ограничения масштабов конфликтов после их возникновения⁴. В том случае, если мирные средства не дают результатов, то по решению Совета Безопасности для поддержания или восстановления международного мира и безопасности в условиях существования “угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии” должны применяться

меры, предусмотренные в гл. VII Устава ООН⁴.

Эта глава предусматривает применение ООН принудительных мер с возможным использованием вооруженных сил для восстановления международного мира. Основная задача вооруженных сил ООН при осуществлении миротворческих операций

сводится к разъединению сторон и охране гуманитарных операций, они не имеют право применять силу, кроме как для самообороны. Прерогатива принятия решений о применении принудительных мер в целях поддержания мира принадлежит СБ ООН, причем только при условии единогласия его постоянных членов.

Миротворческие операции

Существуют две категории миротворческих операций.

К первой категории относятся операции по поддержанию мира, направленные на ограничение распространения конфликтов, создание возможности для их урегулирования и ликвидации последствий. Для их проведения требуется согласие конфликтующих сторон.

Во время “холодной” войны операции такого рода развертывались обычно после прекращения огня, и одной из их главных задач было “создание условий, в которых были бы возможны переговоры в целях урегулирования конфликта”.

В конце 80-х годов появился новый вид операций по поддержанию мира, которые проводились после успешного завершения переговоров и были направлены на оказание помощи сторонам в выполнении условий всестороннего урегулирования⁴.

Такие операции были развернуты в Намибии, Анголе, Сальвадоре, Камбодже и Мозамбике.

Ко *второму типу* миротворческих операций относятся **операции по принуждению к миру**.

Такие операции могут санкционироваться без согласия сторон, но только в случае угрозы международному миру, которую создают межгосударственные конфликты или события внутри государств.

Такого рода операции осуществлялись в Сомали, зоне Персидского залива, Руанде, Боснии и Герцеговине.

При выполнении таких операций используется вооруженная сила как крайнее средство миротворчества.

Распад биполярной системы мира ознаменовал начало нового этапа в истории ООН. Изменения в геополитической обстановке потребовали от ООН подтверждения ее пригодности для урегулирования региональных конфликтов. После окончания “холодной” войны изменилось как количество, так и качество конфликтов. С начала 90-х годов число миротворческих и гуманитарных миссий ООН неуклонно росло.

Только за три года (1989–1992 гг.) их количество сравнялось с числом подобных операций за предшествовавшие 40 лет.

Материальные затраты на их проведение возросли в 1991–1992 гг. с 750 млн. до 2,9 млн. долл.

Географический спектр операций расширился, их формы разнообразились.

Перестройка системы международных отношений происходила болезненно, и ООН не всегда могла адекватно реагировать на происходящие изменения.

Во-первых, ООН создавалась как механизм предотвращения межгосударственных конфликтов, а не внутрисударственных, этнических, религиозных и т.д.

Во-вторых, во время “холодной” войны две сверхдержавы, поделившие мир на сферы влияния, не давали ей стать реальной основой международного регулирования.

Суть кризиса миротворчества

К середине 90-х годов начали явно проявляться признаки *кризиса миротворческой деятельности ООН*, результатом которого стало вытеснение Организации на периферию международных отношений региональными организациями, деятельность и влияние которых росли. Кроме того, возникли новые угрозы международной безопасности, такие, например, как международный терроризм и распространение оружия массового уничтожения.

Это было связано с тем, что у международного сообщества не было опыта борьбы с такого рода вызовами, и, кроме того, эти проблемы касаются практически всех государств. Поэтому наиболее приемлемый вариант противостояния новым угрозам миру – коллективная борьба с ними.

ООН уже обладает необходимой базой для решения такого рода проблем, опираясь на которую можно бу-

дет коллективно, при участии большинства стран, находить наиболее адекватные методы решения новых глобальных проблем. Попытки бороться с такими явлениями, как, например, международный терроризм, самостоятельно несостоятельны, и опыт последних лет это показал. Такого рода действия приводят лишь к углублению конфликта.

Все это привело к осознанию мировым сообществом необходимости реформирования миротворческого механизма Организации. Совершенно ясно, что глобализация, делает мир более “тесным” и, стирая границы, приводит к тому, что любой международный, региональный или даже внутригосударственный конфликт затрагивает интересы всех субъектов международных отношений. Именно поэтому проблема совершенствования миротворческого механизма ООН так важна.

Негативные факторы, усугубляющие кризис миротворчества

Можно выделить целый ряд факторов, которые определили снижение эффективности миротворческой деятельности ООН.

Так, в частности, Организация не имеет собственных вооруженных сил, способных оперативно реагировать в чрезвычайных ситуациях, и, следовательно, она не может подкрепить силой решения Совета Безопасности. Кроме того, после распада СССР ООН была не готова справляться с задачами, которые возникали в связи с необходимостью регулирования международных конфликтов и гуманитарных катастроф, если они возникали внутри отдельных государств и требовали применения силы.

Можно особо выделить и недостатки самого миротворческого механизма

Организации, которые формировались годами и постепенно становились хроническими:

- неразработанность механизма миротворческих операций;
- неэффективность деятельности Военно-Штабного Комитета, который уже не одно десятилетие существует чисто формально;
- постоянная нехватка финансовых средств, а, следовательно, ограниченные возможности в проведении миротворческих операций;
- необъективное определение существа различных кризисов, и, соответственно, произвольное распределение средств на их урегулирование;
- недостатки “политико-правовой” базы ООН, отсутствие уточненных

правовых понятий: самоопределение, создание государственности, вмешательство, территориальная целостность, автономия и т.д.

– отсутствие у нее ясной и эффективной инфраструктуры;

– нечеткое определение понятия санкций различного рода и непродуманность возможных последствий их применения.

Но основная причина кризиса ООН в области поддержания мира и международной безопасности кроется в проблеме соблюдения норм международного права и претворения решений Совета Безопасности ООН. В последнее время наметилась опасная тенденция действовать в обход Устава ООН и Совета Безопасности.

Речь идет о внешней политике США, которые после ухода с политической арены главного соперника, пытаются утвердиться в качестве ми-

рового “полицейского”, игнорируя мнение мирового сообщества и нарушая нормы международного права.

Наиболее распространенным примером служит так называемая “гуманитарная интервенция” сил НАТО в Югославию, которая являлась “не чем иным, как актом агрессии против суверенного государства”. С политической точки зрения это был прямой удар по авторитету Совета Безопасности.

Таким образом, совершенно ясно, что никакая реформа миротворческого механизма ООН не принесет желаемого эффекта, если сами государства-члены не будут соблюдать уставные принципы ООН.

Следственно, **проблема кризиса миротворчества ООН гораздо глубже, чем кажется на первый взгляд: ее корни уходят не только в недостатки самой системы кризисного реагирования, но и в слабости международно-правового регулирования в целом.**

Косовский конфликт – кульминация кризиса миротворчества ООН

До сих пор не получил своего решения сложный многофакторный конфликт в Косово – самый острый и животрепещущий конфликт современности. В 90-е годы стала развиваться тенденция по решению международных проблем односторонними силовыми методами в обход Совета Безопасности и Устава ООН. Объективно перед Россией встала задача о выработке собственной линии поведения. Процесс решения проходил очень сложно.

Об этом свидетельствуют неоднократные заявления министра иностранных дел РФ С.В.Лаврова⁵.

В итоге был согласован единственно правильный подход в пользу отставивания российской дипломатией прерогатив Совета Безопасности и основополагающих норм Устава ООН. Такая линия действия себя полностью оп-

равдала, и доказательством этого стало то, что страны, которые увлеклись односторонним применением силы, в конечном итоге, были вынуждены обратиться в Совет Безопасности с просьбами помочь выйти из кризиса.

Наглядный пример – натовские бомбардировки СФРЮ весной 1999 г., которые были мотивированы ссылками на политику югославского руководства в Косово.

Россия никогда не оправдывала эту политику, а выступала за адекватные политические меры, тем более что их потенциал, как и потенциал действовавших тогда против Белграда санкций, отнюдь не исчерпан. Однако силовой сценарий все же был спровоцирован. Тогда стало очевидно, что силовыми действиями косовский конфликт не решить. Совбез согласовал схему уре-

гулирования и закрепил ее единогласно в принятой резолюции № 1244⁶. Сегодня едва ли кто-либо рискнет утверждать, что военная операция нормализовала положение в Косово.

В Крае по-прежнему остро стоит проблема национальных меньшинств.

Была получена зеркальная картина: до войны притеснения терпели албанцы, теперь же сербы, которые в результате целенаправленной политики их выдавливания из Косово были вынуждены оставить районы своего традиционного проживания. Их основополагающие права и свободы, включая право на жизнь, систематически нарушаются вопреки требованиям резолюции № 1244.

Здесь опять пришли в противоречие понятия: "право наций на самоопределение", "территориальная целостность", "статус гражданства", "право автономии".

По сей день именно Косово остается "горячим" вопросом для Совета Безопасности.

Работая над его урегулированием, Россия последовательно настаивает на осуществлении резолюции № 1244 в полном объеме, прежде всего в плане обеспечения прав неалбанского населения Края, пресечения военных акций против сербов.

Россия в данном вопросе стоит на позициях международного права и выступает против сепаратизма в Косово, предлагает основательно продумать долгосрочные последствия поспешного провозглашения независимости Косово.

Россия настаивает на том, чтобы ООН определила *единые принципы* предоставления независимости. Базовые документы ООН и после одностороннего провозглашения декларации о независимости краевыми властями Приштины продолжают определять косовское урегулирование.

Принципиальная линия России стоит в том, что Совет Безопасности

должен оценить этот акт как незаконный, противоречащий нормам международного права.

Но сама резолюция по итогам произошедших событий до сих пор не составлена, а все страны-члены Совета Безопасности интерпретируют нормы международного права по-разному, единства в этом главном вопросе нет.

Единой формулы урегулирования международных региональных конфликтов нет, поэтому строгого понимания ооновского мандата миссии в Косово также нет. США и ряд западных стран пытаются представить дело так, что автономия Косово в составе Сербии была рассчитана на переходный период, а значит и резолюция № 1244, не исключавшая, на их взгляд, независимости Косово, вовсе не нарушалась, а наоборот, оставаясь основой, просто себя исчерпала. Это свидетельство нечеткости правовых формулировок, не исключающих возможности их произвольной интерпретации. Российская позиция неизменна и определена, однако она не смогла предотвратить необратимость негативных процессов.

Все члены Совета Безопасности высказались за сохранение базовой резолюции № 1244, но дальнейшее развитие ситуации представляется неоднозначным и противоречивым.

Генсекретарь ООН Пан Ги Мун заявил, что намерен действовать эффективным, реалистичным и конкретным образом, но в ожидании руководящих указаний СБ ему, возможно, придется внести коррективы с учетом развития событий и изменений на местах с тем, чтобы ситуация в плане безопасности оставалась стабильной⁷.

Суть дела, на наш взгляд, не только в сепаратизме и разрушении целостности Сербии, а в том, что провозглашена государственность по этническому и религиозному принципу.

Этот новый международный прецедент усилит центробежные тенденции

и будет иметь негативные последствия для всех государств.

Россия заявила, что односторонние решения косовского руководства чреваты эскалацией напряженности и межэтнического насилия в Крае, новыми конфликтами на Балканах, а поддержка сепаратизма грозит опасными последствиями для складывавшихся десятилетиями устоев миропорядка, международной стабильности, авторитета решений Совета Безопасности ООН⁸.

Очаг конфликтной ситуации находится именно в Косово, а Сербия и Албания вовлечены в него опосредованно.

Концепция реформирования миротворческой системы ООН

С 90-х годов начала разрабатываться концепция реформирования миротворческой системы Организации Объединенных Наций, в основу которой легла программа “Повестка дня для мира”⁴, выдвинутая Генеральным секретарем Бутросом Гали на 47-й сессии Генеральной Ассамблеи. Программа основывалась на двух положениях:

Первое – “следует уделять гораздо больше внимания превентивным операциям, направленным на предупреждение споров между конфликтующими сторонами”. Подчеркивалась необходимость укрепления потенциала ООН в области превентивной дипломатии “путем, в частности, выделения соответствующих кадровых ресурсов и финансовых ресурсов”⁹.

Второе касалось методов принуждения к миру, в основе которых лежала бы способность быстро реагировать на события. “Имелось в виду, что в целях сохранения международного мира страны-члены ООН предоставят Организации воинские подразделения, готовые к действиям по первому требованию”¹⁰.

Это предложение основывалось на ст. 43 Устава ООН, согласно которой все члены ООН “обязуются предоставлять в распоряжение Совета Безопасности по его

Перспективы дальнейшей выработки совместной позиции Совета Безопасности ООН остаются противоречивыми и неопределенными. Расклад сил в Совбезе – не в пользу России.

В свое время у России не хватило политической воли и материальных средств для предотвращения негативного развития ситуации в Косово. Теперь, справедливо исключая силовые методы, Россия не должна их сводить только к политическим декларациям, а добиваться введения в действие совершенных, а не застывших норм международного права.

требованию и в соответствии с особым приглашением... необходимые для поддержания международного мира и безопасности вооруженные силы”.

Речь шла не о создании регулярной армии ООН, а просто о более мобильных воинских подразделениях, которые бы постоянно находились в состоянии боевой готовности и могли бы “в течение нескольких дней, а не через два-три месяца, как это обычно практиковалось, приступить к операциям по поддержанию мира”¹⁰.

К сожалению, не смотря на то, что сначала предложения Бутроса Гали вызвали большой интерес у государств-членов ООН, они так и не были реализованы на практике. Но процесс реформы уже нельзя было остановить. Государства-члены сами стали выступать с предложениями о совершенствовании миротворческой системы ООН, постоянно проходят дискуссии, целью которых является выработка приемлемого для всех заинтересованных сторон пакета реформ в этой области.

Позднее, уже не будучи переизбранным в должности Генсека именно из-за неудач ООН в области миротворчества, Б.Гали выразил разочарование не в результатах лично своей деятельности, а в системе

ООН как таковой. Он заявил, что "применение силы в превентивных целях ("право на превентивную войну") противоречит ст. 51 Устава ООН ("о праве на самооборону")", хотя сам был разработчиком этого аспекта реформы миротворчества.

Более того, констатируя ослабление роли ООН в целом, он поставил под сомнение принципы многосторонности и предложил передать мандаты ООН другим организациям, естественно намекая на НАТО, посетовав одновременно на то, что постоянные члены Совбеза ООН не хотят ограничивать применение право вето¹¹.

Для ООН термин "*реформа в сфере безопасности*" является относительно новым. Но он охватывает проблемы, давно представляющие интерес для Организации: поиски устойчивой безопасности и признание того, что безопасность является также и одним из необходимых условий устойчивого развития стран. Все это напрямую связано с оптимизацией миротворческого процесса.

Новым в понимании проблемы является то, что для ООН реформа в сфере безопасности означает, что она направлена на создание эффективных, подотчетных и устойчивых институтов обеспечения безопасности, функционирующих в рамках правопорядка и соблюдающих права человека.

В выступлении на заседании СБ ООН о роли Совета Безопасности в поддержке реформы в сфере безопасности Генсек ООН Пан Ги Мун сформулировал приоритеты: "Под реформой в сфере безопасности подразумеваются идеалы и принципы, лежащие в самой основе ООН: приверженность правопорядку, приверженность защите прав человека и приверженность институту государства как краеугольному камню международного мира и безопасности"¹².

Практическая вовлеченность ООН в реформирование институтов обеспечения безопасности оформлялась десятилетиями миротворческой деятельности в постконфликтной обстановке. Из на-

копленного опыта можно извлечь несколько уроков:

Во-первых, безопасность является одним из крайне необходимых и непосредственных условий постконфликтного миростроительства. Даже минимальная безопасность является для конфликтующих сторон одним из наиболее ощутимых и наглядных преимуществ, которые предоставляют им возможность вернуться к нормальной жизни.

Стало понятно, что способность миротворцев ООН обеспечивать базовую безопасность на начальной стадии определяется тем, насколько тщательно проблемы безопасности прорабатываются на этапе миротворчества. Поэтому закрепляемые в мирных договоренностях первоначальные решения (по разоружению, демобилизации и реинтеграции конфликтующих сторон) сказываются в последствии при создании устойчивых структур и процессов обеспечения безопасности.

Необходимо учитывать, чтобы мирные договоренности и программы способствовали, а не препятствовали устойчивой безопасности.

ООН разрабатывает всеобъемлющие, общесистемные комплексные нормы и программы, которые все чаще становятся неотъемлемым компонентом на ранних этапах миростроительства.

Во-вторых, безопасность нельзя восстанавливать и поддерживать в вакууме.

При поддержке мер по достижению мира крайне важно учитывать потребности и перспективы государства и общностей внутри него. Ключом к устойчивому миру является *национальная ответственность*. Вот почему операции ООН в области мира должны основываться на принципе, согласно которому прежде чем поддерживать мир, необходимо обеспечить этот мир и сосредоточить усилия Организации на поддержке национальных властей в их деятельности по обеспечению устойчивой безопасности.

Конечно, национальная ответственность в постконфликтных условиях – это не статичное образование, она претерпевает изменения по мере вовлечения в процесс миростроительства. Чем шире сфера местной ответственности, тем устойчивее безопасность. Этот же основополагающий принцип определяет один из уникальных аспектов миростроительства ООН: успешный переход от конфликта к устойчивому миру.

В-третьих, устойчивая безопасность требует осуществления мер, кроме формирования воинских частей и подразделений по разъединению конфликтующих сторон, подготовки и снаряжения полицейских. Она подразумевает также создание и укрепление институтов безопасности, основанных на умелом управлении, устойчивом финансировании и эффективном контроле. К этому относится создание стабильных правоохранительных органов, финансовых институтов и т.д.

В-четвертых, установление устойчивой безопасности после конфликта вы-

ходит за рамки деятельности любого из индивидуальных участников конфликта. Поэтому следует полнее использовать потенциал ООН.

Для успешного преодоления конфликта необходимо подключать многие другие структуры: государства-члены ООН, региональные организации, бреттон-вудские учреждения и так далее, чтобы каждый приносил конкретные знания и опыт. (Однако при этом в материалах ООН не указывается, какие региональные организации имеются в виду. Очевидно подразумевались, прежде всего, натовские структуры).

Все эти разнообразные усилия необходимы, даже если сочетание участников и задач будут отличаться в различных контекстах.

В силу своей универсальности и легитимности ООН вносит в это особый вклад. Совет Безопасности принял это к сведению и его мандаты в области поддержания мира во все большей степени отражают перспективы реформы сектора безопасности.

Миротворчество и проблема санкций

С начала 2000-х годов в ООН стал рассматриваться вопрос *о санкциях*.

На основании гл. VII Устава Совет Безопасности может принимать принудительные меры для поддержания или восстановления международного мира и безопасности: от экономических санкций до международных военных действий.

Совет Безопасности прибегает к обязательным санкциям в качестве средства принуждения, когда возникает угроза миру и когда дипломатические усилия не дают результата.

Такие санкции вводились в 20 случаях в отношении: Анголы, Афганистана, Гаити, Ирана, Ирака, Северной Кореи, Конго, Ливии, Руанды, Сомали, Судана, бывшей Югославии (включая Косово) и т.д.

В арсенал санкций входят всеобъемлющие *экономические и торговые санкции* или более конкретные меры (эмбарго на поставки оружия, запрещение въезда или проезда, финансовые или дипломатические ограничения). Применение обязательных санкций призвано оказать давление на государство для достижения целей, установленных Советом Безопасности, без применения силы.

Таким образом, санкции являются важным инструментом, с помощью которого Совет Безопасности обеспечивает выполнение своих решений.

Благодаря своему универсальному характеру, ООН является особенно подходящим органом для введения таких мер и контроля за их соблюдением. В то же время большое число государств и

гуманитарных организаций выражают обеспокоенность в отношении возможного неблагоприятного воздействия санкций на наиболее уязвимые слои населения. Высказывается также обеспокоенность в отношении того негативного воздействия, которое санкции могут оказывать на экономику третьих стран.

Все более широко признается, что планирование, применение и осуществление санкций, вводимых Советом Безопасности, необходимо усовершенствовать.

Негативные последствия санкций можно уменьшить либо путем включения непосредственно в резолюции Генеральной Ассамблеи тщательно продуманных исключений гуманитарного характера, либо за счет более целенаправленного применения таких санкций. Все большую поддержку получают так называемые “*продуманные санкции*”, которые направлены на оказание давления на режимы, а не на людей, что позволяет уменьшить гуманитарные издержки.

Такие санкции могут предусматривать замораживание финансовых активов и блокирование финансовых сделок представителей политических элит, действия которых явились причиной введения санкций.

В свое время продуманные санкции были введены в отношении торговли алмазами из зон конфликтов в африканских странах, где войны часто финансировались

за счет продажи незаконных алмазов в обмен на вооружение и связанные с этим материальные средства.

Однако вопрос о продуманных дифференцированных санкциях до сих пор остается самым уязвимым вопросом миротворческой деятельности.

Это прослеживается на примере Ирана и Северной Кореи.

Еще 17 апреля 2000 г. члены Совета Безопасности учредили на временной основе неофициальную Рабочую группу по общим вопросам, касающимся санкций, для разработки рекомендаций общего характера для того, чтобы повысить эффективность санкций ООН.

В 2006 г. группа по общим вопросам представила Совету Безопасности доклад, в котором отражена деятельность ее членов в течение года в соответствии с их мандатом, который предусматривал “разработку общих рекомендаций по повышению эффективности санкций ООН”.

Это весьма полезная, но медленная деятельность. Все в конечном итоге будет зависеть от способности постоянных членов Совбеза к достижению компромисса. А на более раннем этапе еще большее значение приобретает превентивная деятельность Совета Безопасности для предотвращения конфликтов и более тщательный и взвешенный подход к утверждению соответствующих мандатов для проведения миротворческих операций.

Россия и реформа системы миротворчества

Позиция России в отношении роли Организации Объединенных Наций в мировой политике основывается на том, что ООН как единственная универсальная организация должна занимать центральное место в решении проблем международной и региональной безопасности¹³. Причем поддержание Россией центральной роли ООН в мировой политике стало более актуаль-

но в связи с усилением попыток вытеснения Организации из традиционной для нее области миротворчества, заменив ее региональными организациями.

Принимая активное участие в военно-политической деятельности ООН, Россия, *во-первых*, как постоянный член Совета Безопасности реализует свою ответственность за обеспечение глобальной безопасности, *во-вторых*,

имеет возможность отстаивать свои государственные интересы, *в-третьих*, твердо отстаивать уставную центральную роль Совета Безопасности в сохранении международного мира и безопасности.

Россия подняла вопрос о необходимости обсуждения странами-членами ООН создания “резервных сил” ООН, находящихся в распоряжении Совета Безопасности, и о необходимости реформирования Военно-Штабного Комитета¹³. Российская позиция, хотя и содержала несколько конкретных предложений, была не достаточно определена. Было понятно, что мировая система будущего должна стать более устойчивой, но ничего не говорилось о том, каким образом этого можно достичь.

Целостная концепция в отношении роли ООН в системе международной безопасности у России сформировалась к середине 90-х годов. Главным положением этой концепции было признание Организации Объединенных Наций “главным механизмом, способным обеспечить беспрепятственный переход от биполярного, конфронтационного к многополюсному, демократическому миру”¹⁴. Россия настаивала на том, что “ООН должна сохраняться в качестве единственной организации, дающей санкции на применение силовых методов, а любые подобные действия в обход Совета Безопасности необходимо полностью исключить”¹⁴.

Официальные представители РФ неоднократно подчеркивали, что какие-либо силовые действия региональных организаций в обход Совета Безопасности неприемлемы для России. Миротворческая деятельность России в ООН стала больше соответствовать ее национальным государственным интересам.

Это наглядно проявилось, например, в постановке вопроса в Совете Безопасности о немедленном прекращении натовских бомбардировок в Югославии и открытой

критике действий НАТО, нарушавших Устав ООН, а также в голосовании в Совбезе.

Россия активно выступала в Совете Безопасности и Генеральной Ассамблее за мирное урегулирование конфликта на Ближнем Востоке, за отмену дискриминационного закона Хелмса-Бертон (ужесточение американского эмбарго против Кубы), противоречившего Уставу ООН, за мирное урегулирование Кипрской проблемы и сохранение территориальной целостности Кипра и т.д.

Кроме того, российская дипломатия пыталась стимулировать миротворческую деятельность ООН в отношении СНГ, неоднократно поднимая вопрос о придании статусу ООН миротворческим силам, действующим на территории СНГ под эгидой России. Эта позиция была противопоставлена стремлению США играть доминирующую роль в мировой политике. Россия осознала, что в условиях усиления роли региональных организаций, прежде всего НАТО, в решении международных конфликтов, в ее интересах не допустить вытеснения ООН на обочину миротворческой деятельности, отстаивать ее координирующую роль в этой области. В то же время позиция России по Косову выявила настоятельную необходимость совершенствования норм международного права и исключения двойных стандартов их применения.

Российская концепция в отношении роли ООН в системе международной безопасности складывалась сложно. Распад СССР повлек за собой взрыв конфликтов в бывших республиках, способных вылиться в крупные войны. Россия была временно ослаблена, что вызвало новую расстановку сил на мировой арене.

Новая система мироустройства, по мнению России, должна выстраиваться по следующему принципу:

– центральное место в этой системе должно принадлежать ООН, призванной играть роль стержня многополяр-

ного мироустройства, а также другим организациям и форумам универсального характера – ЮНЕСКО, ВОЗ, МАГАТЭ и др.;

– следующее звено – региональные и субрегиональные организации. Они должны дополнять, а не заменять ООН;

– третий элемент новой системы мироустройства – тесные двусторонние отношения между государствами.

Россия стремится выстроить именно такую систему международной безопасности. Именно эта система имеет большой потенциал в области эффективного миротворчества и может стать прочной политико-правовой основой кризисного регулирования.

Политика России в ООН стала более активной и гибкой. Однако эффективность ее снижается тем, что многие конфликты имеют глубокие корни и перешли в XXI в. из прошлого. С точки зрения национальных интересов деятельность России в ООН определяется двумя фундаментальными обстоятельствами: статусом России как постоянного члена СБ ООН, что предполагает особую ответственность за поддержание мира, а также незаменимой ролью ООН как правовой организационной основы для формирования демократической многополярной системы международных отношений.

Позиция России в отношении миротворческой деятельности ООН базируется на том, что выработка действенных механизмов предотвращения кризисов, усовершенствование миротворчества и укрепление его базы должно происходить в тесном взаимодействии с региональными организациями, но с учетом центральной роли Совбеза.

Реформа миротворческой системы ООН должна продвигаться в двух основных направлениях: совершенствование самого механизма кризисного реагирования (миротворческого потенциа-

ла) и выработка четких правовых аспектов применения силы в международных отношениях.

В отношении первого направления реформы Россия выступает:

Во-первых, за повышение качества планирования, подготовки миротворческих операций и оперативности их развертывания.

Для реализации этой цели предлагается “создать хорошо обученные многонациональные объединения по пять тысяч человек в каждом, которые можно было бы развернуть в любой “горячей точке” за один месяц”¹⁵.

В политическом плане важное значение имеет строгое выполнение выдаваемых Советом Безопасности мандатов операций, которые в свою очередь должны быть предельно ясными, выполнимыми и подкрепленными соответствующими ресурсами;

Во-вторых, по мнению России, серьезного изучения заслуживают пути совершенствования “санкционных” режимов.

Россия добивается того, чтобы впредь Совет Безопасности вводил санкции не бессрочно, а на строго оговоренный период времени, причем с обязательным анализом их возможных гуманитарных последствий и принятием мер по недопущению страданий гражданского населения и негативного воздействия санкций на третьи страны;

В-третьих, Россия продолжает продвигать в ООН идею о необходимости активизации деятельности Военно-Штабного Комитета СБ ООН, которая осуществится лишь при условии участия в его управлении всех государств-постоянных членов Совбеза;

В-четвертых, РФ поддерживает расширение сотрудничества ООН и региональными организациями в рамках гл. VIII Устава ООН.

В частности, наша страна реализует это положение, развивая взаимодей-

ствии ООН и СНГ в области миротворчества. При этом подмена ООН региональными структурами недопустима.

Что касается второго направления реформы, то для России очень важно соблюдение основ международного права в области миротворчества, и, прежде всего Устава ООН.

Так, например, Россия внесла в ООН инициативу о том, чтобы коллективно уточнить правовые аспекты применения силы в международных аспектах в условиях глобализации, которые не должны нарушать базовых принципов суверенитета и территориальной целостности государств. Это вызвано нарушением норм международного права со стороны США, которые оправдывают свои действия теориями “ограни-

ченного суверенитета” и “гуманитарной интервенции”, которые идут вразрез с такими понятиями как территориальная целостность и нерушимость границ¹⁶.

Россия, отстаивая необходимость соблюдения норм международного права в международных отношениях, выступает за приоритетное использование возможностей *превентивной дипломатии* для раннего предупреждения кризисов и их предотвращения. Что касается *мер принуждения к миру*, то, по мнению России, их следует использовать крайне осторожно, “и уж тем более не допускать того, чтобы они превращались в репрессивный инструмент воздействия на неугодные кое-кому государства и народы”¹⁶.

Примечания

¹ UNO. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. New-York, 1992.

² Кратко об ООН. Нью-Йорк, 2001. С.2.

³ Устав ООН. Глава VI.

⁴ Бутрос Б. Гали. Повестка дня для мира. Нью-Йорк, 1995. С. 15–16, 78, 95.

⁵ Лавров С.В. Интервью министра иностранных дел России по косовскому урегулированию // Время новостей. 2007. 21 декабря // www.mid.ru; Заявление МИД России по Косово. 2008. 17 февраля // www.mid.ru.

⁶ ООН. Резолюция Совета Безопасности № 1244 // www.un.ru

⁷ Выступление Генсека ООН Пан Ги Муна. Отчет о заседании Совбеза ООН по Косово. 16 февраля 2008 г. (S/PV.5839) // www.un.ru

⁸ Заявление МИД РФ по Косово. 17.02.2008 // www.mid.ru

⁹ ООН. Генеральная Ассамблея. Сессия 47-я. 1992 год. Официальные отчеты: Повестка дня для мира: превентивная дипломатия и смежные вопросы. A/RES/47/120 // www.un.ru

¹⁰ Бутрос Б. Гали. Непокоренная ООН. М., 2000. С. 46, 47.

¹¹ Выступление Бутроса Б. Гали в Дипакадемии МИД РФ 22 января 2007 г. // www.dipacademy.ru

¹² Выступление Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна на заседании Совета Безопасности ООН. 2007. 20 февраля. (S/2007/130) // www.un.ru

¹³ Лавров С.В. О внешнеполитических итогах 2007 г. // www.mid.ru

¹⁴ Выступление министра иностранных дел РФ Е.М.Примакова на 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. 1996 г. // www.un.ru

¹⁵ Выступление Президента РФ В.В.Путина. ООН. Генеральная Ассамблея. Сессия 55-я. Официальные отчеты: 3-е пленарное заседание // www.un.ru

¹⁶ Выступление министра иностранных дел РФ И.С.Иванова в Сенате Франции. Париж. 27 октября 1999 г. // www.mid.ru