

МИРОТВОРЧЕСТВО ООН: ОБНОВЛЕНИЕ ПРИНЦИПОВ, РЕФОРМИРОВАНИЕ ПРАКТИКИ

© 2016 г. А. Никитин

В статье анализируется современное состояние системы миротворческих операций Организации Объединенных Наций в контексте обзорного доклада Независимой группы высокого уровня ООН по анализу миротворческих операций (2015 г.). Основные рекомендации нового обзорного доклада сопоставляются с известными докладами – “Обязанность защищать”, докладом Брахими, другими документами Организации. Критически анализируется расширенная интерпретация базовых принципов миротворчества (беспристрастность, согласие сторон, использование силы лишь для самообороны), рассматривается формула “защита мандата”. Поддерживается линия на стирание жестких границ между операциями по поддержанию мира (администрируемыми Департаментом операций по поддержанию мира) и “политическими миссиями”, осуществляемыми Департаментом по политическим вопросам по “силовым” мандатам Совета Безопасности. Предлагается объединить в широкий, но избирательно используемый арсенал все средства ООН для работы в конфликтных регионах, начиная с вооруженных наблюдательных миссий, превентивной дипломатии и посредничества, включая операции по поддержанию соглашений о прекращении огня, вплоть до жестких силовых операций по установлению мира в соответствии с принципами гл. VII Устава ООН. Анализируется новый практический опыт создания в Организации “инфраструктурных хабов” (таких, как в Энтеббе, Уганда) для снабжения и связи сразу нескольких миротворческих операций на континенте. Выявляются как “плюсы”, так и проблемы использования новых технологий, подобных беспилотным летательным аппаратам, в миротворческих операциях. Рассматриваются доктринальные и практические различия в использовании “голубых касок” (сборных контингентов ООН) и “зеленых касок” (национальных или коалиционных регулярных армейских контингентов) для разных функций в гибридных и совместных операциях.

Ключевые слова: миротворчество, операции по поддержанию мира, ООН, ОДКБ, региональные организации, конфликты, урегулирование конфликтов, превентивная дипломатия, принципы использования силы, посредничество.

Статья поступила в редакцию 16.10.2015.

В конфликтных регионах мира в настоящее время параллельно осуществляется 16 миротворческих операций Организации Объединенных Наций и еще 23 так называемые “политические миссии” ООН разных форматов. В них по совокупности принимают участие более 128 000 военных, полицейских, гражданских лиц, и эти усилия стоят мировому сообществу порядка 10 млрд. долл. в год. Если еще в 2000-е годы приблизительно 34 000 военных и полицейских участвовали в операциях по мандатам ООН, то сейчас эта цифра составляет более 106 000, в операциях

также участвуют еще почти 20 000 гражданских дипломатов и специалистов.

В сфере международного миротворчества периодически (один-два раза в десять лет) со стороны Организации Объединенных Наций проводятся комплексные оценки состояния и тенденций миротворческих операций. Обычно они приводят к более или менее существенному пересмотру базовых принципов и практики текущей миротворческой деятельности ООН и региональных организаций.

Широкую известность в свое время (2001 г.) получил доклад созданной по инициативе канадского правительства международной Комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета “Обязанность защищать” (“*Responsibility to Protect*”) [1]. Он подводил итоги операций 90-х годов XX в. и привел к широкому признанию в середине 2000-х годов формирующейся нормы

НИКИТИН Александр Иванович, доктор политических наук, профессор, директор Центра Евро-атлантической безопасности ИМИ МГИМО (У) МИД России, РФ, 114954 Москва, пр-т Вернадского, 76; главный научный сотрудник ИМЭМО РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23; профессор НИУ ВШЭ, РФ, 101000 Москва, ул. Мясницкая, 20 (an@inno.mgimo.ru).

оправданности международного вмешательства в конфликты с целью защиты гражданского населения, в том числе, в ряде случаев – вопреки воле властей государства, на чьей территории происходит конфликт. Споры об оправданности международного вмешательства “сквозь стены” чужого суверенитета не утихают до сих пор.

Особую роль в реформировании миротворческой практики Организации Объединенных Наций, в том числе с учетом формирующихся норм “гуманитарно-мотивированного вмешательства” (*humanitarian intervention*), сыграл так называемый “доклад Брахими”, вышедший в августе 2000 г. [2]. Л. Брахими¹ возглавлял группу экспертов ООН по оценке операций в пользу мира. Современная инициатива по новому обзору миротворческих операций Организации в 2015 г. в определенной мере приурочена к 15-летию доклада группы Брахими.

В 2014–2015 гг. по инициативе Генерального секретаря ООН была создана и работала **Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям** (*High-Level Independent Panel on Peace Operations*) в составе 16 опытных дипломатов и военных из разных стран. По поручению Генсека ООН ее возглавил Жозе Рамуш-Орта, бывший президент Восточного Тимора, – одной из стран, которая сама возникла в качестве нового независимого государства в результате успешной миротворческой миссии Организации. Российским участником в Группе был А.Н. Ильичев, обладавший большим опытом работы в Международном секретариате ООН и в Департаменте международных организаций МИД РФ. В июне 2015 г. Независимая группа по миротворчеству представила ООН и мировой общественности свой обзорный доклад, получивший название **“Объединяя наши силы во имя мира – политика, партнерство, люди”** (*Uniting Our Strengths – Policy, Partnerships, People*) [3].

Следует отметить, что Организация Объединенных Наций в последние годы предприняла целый ряд последовательных попыток подробно рассмотреть и реформировать различные аспекты собственной миротворческой деятельности. В частности, в 2008 г. специальному анализу подверглась практика сотрудничества ООН в сфере миротворчества с региональными организациями, – конкретно, с Африканским Союзом [4].

В 2011–2012 гг. были проанализированы практические аспекты финансирования операций ООН [5], а в 2015 г. провела экспертную работу и представила свои выводы Специальная экспертная группа по новым технологиям и инновациям в сфере миротворчества [6].

Однако доклад “Объединяя наши силы во имя мира – политика, партнерство, люди” имеет более комплексный характер и более широкий тематический охват, чем упомянутые “секторные” обзоры. Он затрагивает доктринальные, политические аспекты миротворчества, вопросы формирования мандатов на операции, принципы вмешательства. Специальные разделы и рекомендации посвящены вопросам формирования контингентов, финансирования операций, отношениям с региональными партнерскими международными организациями. Доклад смело констатирует целый ряд глубоких проблем, проявившихся в сфере миротворчества ООН в последние десятилетия, перечисляет, наряду с успешными, также и многие неудачные операции, анализирует причины этих неудач.

Одной из основных проблем современного миротворчества в докладе называется растущий разрыв между ожиданиями мирового сообщества (которое считает, что вмешательство ООН в конфликт должно гарантировать его разрешение) и реальной неспособностью многих десятилетиями продолжающихся операций обеспечить политическое разрешение конфликтов. Нередко операции по поддержанию мира “проводятся в условиях, когда нет или почти нет мира, который можно было бы поддержать” [3, р. vii]. В этой связи в докладе обосновывается одна из его основных рекомендаций, которую можно было бы назвать призывом к “политизации” урегулирования конфликтов. Прежний подход к миротворчеству предполагал, что задача международного сообщества, представляемого ООН, относительно пассивна и состоит в “замораживании” любого конфликта, прекращении кровопролития, разъединении сторон и предоставлении им “места и времени” для урегулирования и последующего достижения политического решения. При этом сама Организация, в соответствии с принципами беспристрастности и равноудаленности от сторон конфликта, не должна была занимать какую-либо политическую позицию в отношении конфликта или поддерживать какие-либо из вовлеченных в него политических сил. Однако на практике разъединения сторон или замораживания военных действий оказывается недостаточно. У противоборствующих сторон нередко недостает политической воли для компромиссов. А иногда случается, что бесконечно

¹ Л. Брахими, бывший министр иностранных дел Алжира, после выпуска доклада по миротворчеству (2000 г.) возглавил в 2001 г. Миссию ООН в Афганистане, был спецпосланником ООН в Ираке, а в 2012 г. сменил К. Аннана на посту представителя Организации по урегулированию в Сирии.

меняются лидеры враждующих группировок, отсутствует устойчивая инфраструктура переговоров. Вновь вспыхивающая враждебность легко ломает наметившиеся соглашения.

По контрасту с таким подходом, доклад Независимой группы по миротворчеству предлагает Организации Объединенных Наций занять гораздо более активную позицию лидерства в политическом урегулировании: не столько просто “поддерживать” возникшие слабые искры примирения, сколько последовательно и сознательно брать на себя лидерство в ведении переговоров, разработке компромиссов, достижении политического решения. Фактически, можно было бы назвать такой подход “принуждением к миру” (*Peace Enforcement*), если бы это понятие исторически не закрепилось за другим типом вмешательства, когда используются предусмотренные гл. VII Устава ООН коллективные силовые средства для воздействия на ситуацию вопреки воле конфликтующих сторон. Здесь же речь идет об активизации посреднических функций ООН. Другими словами, говорят авторы доклада, Организации не следует тратить силы и средства на конфликты, в которых противоборствующие стороны не позволяют ей занять место ведущей силы в урегулировании: если этой роли ведущего посредника у ООН нет, тогда созданные ею условия перемирия могут оказаться напрасными, неопределенность и нерешенность конфликта будут тянуться годами и десятилетиями, а Организация, затратив огромные усилия и средства, не сможет ни дожидаться урегулирования от самих конфликтующих сторон, ни достойно свернуть операцию. “Где бы ООН ни проводила мирную операцию на чьей-либо территории, она должна руководить мирным процессом или играть лидирующую роль в политических усилиях до и во время мирного процесса, а также после того, как мирные соглашения достигнуты. Отсутствие ключевой роли в мирном процессе может подорвать успех миссии ООН” [3, item 47].

В этой связи предлагается в корне пересмотреть различие между беспристрастными по замыслу (хотя беспристрастность, впрочем, не всегда получается) миротворческими операциями, которые ведет Департамент ООН по поддержанию мира (ДОПМ, некоторое время назад объединенный с Департаментом полевой поддержки – ДПП) и “политическими миссиями” ООН, которые осуществляет Департамент по политическим вопросам ООН, реализуя, в том числе, “силовые” резолюции Совета Безопасности. Политические миссии ООН, – в частности, такие, как операции в

Ираке (1991 г. и 2003–2010 гг.), бывшей Югославии (1994 г., 1999 г. и др.), Афганистане (2001 г.–н/вр.), Ливии (2011 г.) – до сих пор отличались от классического миротворческого вмешательства тем, что ставили от имени мирового сообщества политические цели и политические условия, были нацелены на изменение образа действий политических сил в регионе конфликта, вплоть до их ликвидации, что обосновывалось угрозой международному миру и безопасности, которую необходимо устранить коллективными усилиями. Многие политики и специалисты, в том числе, в самой ООН, считали, что подобные политические миссии отделяет от классического миротворчества непреодолимая “стена”. Понятие миротворчества резервировалось для обозначения только тех форм международного вмешательства в конфликты, при которых сама Организация не ставила никаких политических целей, кроме поддержки уже наметившегося примирения. Теперь же авторы доклада Независимой группы по миротворчеству предлагают по-новому взглянуть на арсенал разнотипных операций в руках ООН.

“Зонтичное” понятие “мирные операции ООН” (*UN Peace Operations*) предлагается рассматривать как общее для десятков различных форм международного вмешательства в конфликты. В частности, спектр этих операций включает направление в конфликтные регионы специальных посланников Организации Объединенных Наций, посредничество в переговорах, региональные миссии превентивно-дипломатического характера (превентивная дипломатия является целым направлением дипломатической практики²). Далее к этому же спектру операций можно отнести наблюдательные миссии (наблюдение за прекращением огня или политическими выборами и пр.), миссии технических специалистов (например, специалистов по организации выборов). В тот же ряд можно поставить операции поддержки мирного процесса (операции по поддержанию мира), которые помогают сторонам претворить в жизнь уже подписанные или наметившиеся мирные соглашения. Однако к тому же спектру предлагается отнести и такую группу операций, которая ранее выносилась в особую категорию “политических миссий” – вмешательство в конфликты по решениям СБ ООН и с участием военного, полицейского и гражданского персонала (причем, в конфликты, в которых пока нет или даже не намечается мирного решения), а политические

² В частности, АСЕАН и Азиатский Региональный Форум (АРФ АСЕАН) уже более 40 лет развивают инициативу Превентивной дипломатии для предотвращения конфликтов.

власти (например, С. Милошевич, С. Хуссейн или М. Каддафи) возражают против международного вмешательства в политику их суверенных стран. Речь идет о том, чтобы рассматривать весь арсенал мер со стороны ООН (от самых мягких посреднических и предупредительных до самых жестких силовых) как единый инструментарий. При этом вводится еще один важный принцип – предлагается считать нормой смену характера операции, так сказать, в режиме онлайн – не в смысле “электронного управления”, а в смысле быстрого адекватного реагирования на постоянно меняющуюся оперативную обстановку в зоне конфликта. Например, если ООН вмешалась на стадии помощи в реализации соглашения о прекращении огня, а перемирие было сорвано какой-то из сторон, и возобновились военные действия, Организация не должна сворачивать операцию по поддержанию “исчезнувшего” мира, а должна привлечь новые силовые средства и “навязать” сторонам новое примирение.

В обоснование такого подхода авторы доклада Независимой группы по миротворчеству приводят примеры целого ряда неудачных операций последнего времени, в которых неудачи в значительной мере были вызваны неготовностью ООН менять характер и тип вмешательства. В Южном Судане операция по поддержке становления нового независимого государства захлебнулась в новом всплеске гражданской войны. Вместо политического “миростроительства” неожиданно понадобилась физическая самозащита миротворцев, оказавшихся под перекрестным огнем. В Мали последовали боевые нападения экстремистских групп на миротворцев. В Демократической Республике Конго операция ООН после 16 лет попыток поддержания мира оказалась под угрозой срыва в результате региональных и локальных схваток местных сил. Организация вынуждена была принять дополнение к мандату, разрешающее наступательные действия – именно в ДРК была впервые применена со стороны ООН “бригада силового вторжения” (*UN Intervention Brigade*), которая провела военные действия наступательного характера по вытеснению сил конфликтующих сторон с ключевых территорий. В Дарфуре гибридная миссия ООН и Африканского Союза не смогла реализовать изначальный мандат поддержания мира и свела свою деятельность к мониторингу вновь разгоревшегося конфликта, патрулированию периметра собственных лагерей размещения и робким попыткам налаживания местного диалога. Только с 2013 г. по настоящее время миротворцы ООН в четырех операциях (в Центрально-Африканской Республике, Ливии,

Сирии, Йемене) вынуждены были эвакуироваться из мест основной дислокации на территории этих государств в результате нападения конфликтующих сторон на миротворческие силы.

Еще одна проблема, заставляющая пересмотреть арсенал средств операций ООН – это **поляризация региональных интересов** в регионе конфликта, когда разные страны региона (как это имеет место вокруг Ливии, Сирии и Йемена), а иногда и великие державы (в том числе, постоянные члены СБ ООН) имеют явно противоречащие друг другу интересы в сфере урегулирования и политического разрешения ситуации. Как отмечает российский эксперт С.К. Ознобищев, в подобных ситуациях “ценностный разрыв создает и наращивает взаимное раздражение, препятствует разрешению критических ситуаций в мире на основе сотрудничества и толкает стороны к взаимному противодействию. В то же время не все потеряно. На примере Сирии можно видеть, что когда ситуация подходит к определенной критической черте, предшествующей возможному резкому обострению международной ситуации, Россия и США в состоянии переступить через предубеждения и начать работать вместе” [7, с. 37].

Коллективная операция с участием США и РФ по ликвидации сирийского химического оружия оказалась возможной постольку, поскольку интересы великих держав по удалению смертоносных арсеналов из зоны конфликта временно совпали. Однако, как только уничтожение химического оружия (и привлечение ООН в формате миссии Организации по запрещению химического оружия – ОЗХО) было завершено, противоречия держав, намеревавшихся сформулировать в СБ мандат на прекращение гражданской войны в Сирии, разгорелись с новой силой. Россия оказала поддержку правящему режиму Б. Асада, тогда как ряд западных государств продолжил оказание гласной и негласной поддержки силам оппозиции этому режиму. Захват части территории Сирии (и Ирака) группировкой “Исламское государство” создал новую геополитическую ситуацию, в которой формулой временного сотрудничества (или, по крайней мере, взаимодействия) разных держав по стабилизации ситуации в Сирии стало противодействие “расползанию” экстремистского Исламского государства. При этом Россия осуществляет такое противодействие посредством оказания помощи, в том числе военной, сирийскому режиму, тогда как западные страны избрали путь поддержки иных региональных сил (например, прозападной оппозиции, а также иракских властей), которые оказывают собственное

военное давление на ИГ. Но именно Организация Объединенных Наций может и должна взять на себя функции координации по мандату Совета Безопасности этих разнонаправленных усилий.

Один из принципов нового подхода заключается в том, чтобы ООН не оказывала помощи региональным организациям без закрепления за собой лидирующей роли в региональном мирном урегулировании, или, по крайней мере, налаживания тесного политического сотрудничества с ними [3, item 47]. Выдвижение подобного требования вызвано тем, что не единожды региональные организации, в частности, Африканский Союз и Экономическое сообщество западно-африканских государств – ЭСЗАГ (*Economic Community Of West African States – ECOWAS*), начинали операции по урегулированию африканских конфликтов без должных консультаций с ООН, без разработки и согласования четкого плана, в том числе, плана выхода из операции, а затем “бросали” ее, поспешно передавали операцию ООН, при этом еще и требуя возместить расходы за ее региональный этап.

В сфере миротворчества есть, образно говоря, “священные” положения, которые не принято подвергать сомнению. К таковым до сих пор относились три классических принципа миротворчества. Первый принцип – *согласие сторон*, или, другими словами, требование начинать операцию только при наличии согласия конфликтующих сторон на международное посредничество или вмешательство. Второй – принцип *беспристрастности* или *равноудаленности*, то есть требование к миротворческим силам и ООН не поддерживать (как политически, так и своими военными действиями) ни одну из конфликтующих сторон больше, чем другую. Наконец, третий принцип – миротворцы не должны применять силу иначе, как в целях *самообороны* или “защиты мандата”, то есть в целях сохранения самой возможности для Организации проводить согласованную операцию.

Данные принципы кажутся логичными, однако уже давно целый ряд стран, да и дипломаты-практики, вовлеченные в планирование и проведение операций, критикуют их и говорят о необходимости расширительных интерпретаций, а порой и вовсе практического отхода от этих “теоретически верных” принципов. Прежде всего, Независимая группа по миротворческим операциям констатирует, что “принципы миротворчества никогда не должны использоваться как оправдание для того, чтобы *не* предоставить защиту гражданскому населению или *не* предпринять

активных действий, нацеленных на реализацию мандата операции” [3, item 122]. В частности, принцип равноудаленности не должен пониматься как требование полной нейтральности или как требование абсолютно одинакового отношения ко всем сторонам конфликта во всех случаях и на всех этапах операции. Такая трактовка была внесена еще в докладе Брахими по итогам операций 90-х годов XX в. Следует ясно осознавать, что достаточно часто одна сторона конфликта представляет собой агрессоров и нарушителей закона и порядка, а другая – жертву агрессии или насилия. Поэтому в какие-то моменты силам ООН приходится сильнее “надавить” на одну из сторон конфликта, защитив другую. Даже в случаях, когда ни одна из конфликтующих сторон не является явным “агрессором”, нередко ситуации, когда на конкретном этапе одна из сторон переходит в наступление или нарушает перемирие, и тогда силам ООН приходится временно сосредотачивать все свои усилия на противостоянии именно этой стороне конфликта, фактически нарушая баланс сил и защищая другую сторону. Поэтому равноудаленность от сторон конфликта должна соблюдаться в рамках операции в целом – по итогам многих месяцев или лет военных действий, но на практике отдельные этапы операции вполне могут обеспечивать временную поддержку то одной, то другой конфликтующей стороне.

Отметим, что такой подход к равноудаленности и нейтральности, к которому, наконец, приходят в кругах ООН, фактически снимает обвинения, исторически выдвигавшиеся западными комментаторами против ряда операций с участием России в конфликтах на пост-советском пространстве. В частности, в западной литературе не раз операции в Южной Осетии/Грузии (1992–2008 гг.) и Абхазии/Грузии (1994–2008 гг.) критиковались за нарушение принципа беспристрастности. Однако в разные периоды роль российских войск в этих регионах была разной. Скажем, в 1992 г. прибывшие на границу Южной Осетии по письменному межпрезидентскому соглашению Шеварднадзе–Ельцина российские войска предотвратили нападение на осетинское население грузинской гвардии, ранее созданной предыдущим грузинским президентом Гамсахурдиа и отказывавшейся полностью подчиняться новому президенту Шеварднадзе. Однако уже в 1994–1995 гг., когда на российском Северном Кавказе мощно проявились сепаратистские настроения в Чечне, Дагестане и других регионах (что обусловило изменение отношения Москвы к любым проявлениям сепаратизма), грузинское руководство всерьез возлагало надежды на помощь РФ в преодолении подобных настроений

в юго-осетинском и абхазском регионах. Грузия заключила соглашения 1994 г. о предоставлении России четырех военных баз на своей территории фактически именно с условием, что РФ поможет восстановлению территориальной целостности Грузии. Тбилиси в тот период принял решение о временном вхождении в Договор о коллективной безопасности (Грузия состояла в ДКБ до 1999 г.) в надежде, что этот механизм союзничества с Россией будет способствовать решению проблем в сепаратистских регионах. Баланс сил снова сместился в середине 2000-х годов, когда к власти в Тбилиси пришел М. Саакашвили и начал силовое давление сначала на Абхазию, а затем на Южную Осетию. Российским миротворцам на юго-осетинской границе снова пришлось вместо выполнения нейтральной разделительной функции фактически защищать юго-осетинскую сторону конфликта от агрессивных действий другой стороны. Сегодня похожие обвинения в несоблюдении беспристрастности вроде тех, что ранее адресовались Западом российской стороне в отношении операций на пост-советском пространстве, адресуются целому ряду операций по мандатам ООН на других континентах.

Группа высокого уровня в своем докладе также дает новую интерпретацию принципу согласия сторон на международное вмешательство. Этот принцип был сформулирован в свое время в отношении конфликтов, в которых обе стороны являлись суверенными государствами – членами Организации Объединенных Наций. Как отмечает российский исследователь Т.А. Алексеева, невмешательство в дела друг друга традиционно было оборотной стороной самоопределения [8, с. 594]. И только государственные акторы могли давать или не давать согласие на международное вмешательство со стороны ООН. Имелось в виду, что если уже заключено соглашение о прекращении огня, то Организация поможет поддержать достигнутый мир, проследит за претворением в жизнь мирных соглашений, своим авторитетом и вмешательством заставит отдельных нарушителей (например, отказывающиеся сложить оружие группировки) выполнить условия мирных соглашений. Именно в этом различие между операциями по поддержанию мира – “*peacekeeping*” (основанными на принципах ненасильственного миротворчества, закрепленных в гл. VI Устава ООН) и операциями по силовому установлению мира – “*peace enforcement*” (основанными на более жестких принципах гл. VII Устава, предполагающих коллективное применение силы мировым сообществом в отношении государств-нарушителей).

Однако в современных условиях большинство конфликтов, в которые вмешивается ООН, не являются межгосударственными. Гораздо чаще одна из сторон – легитимные государственные власти, а вторая – негосударственные акторы, сепаратистские группировки, несостоявшиеся государства, партизаны, внутренняя оппозиция и пр. Не менее редки случаи, когда обе (или несколько) сторон конфликта, который “разнимает” ООН, не являются государственными властями, а представляют собой политические силы или группировки, претендующие на власть. В таких условиях, как подчеркивает Группа высокого уровня, решающим является наличие или отсутствие согласия на вмешательство Организации со стороны только легитимных государственных властей, на чьей территории происходит конфликт. Отсутствие согласия негосударственных акторов не должно останавливать развертывание операций ООН, тем более что часто неясно, кто возглавляет подобные группировки и имеет право принимать от их имени решения (лидерство в них могут перехватывать друг у друга разные “полевые командиры” или сменяющие друг друга оппозиционные лидеры). У негосударственных сторон конфликта нет и легитимного механизма демократического принятия решения о согласии или несогласии на вмешательство внешних сил – обычно неясно, которое из их противоречивых заявлений является официальным или окончательным. В результате, на практике ООН следует заботиться о согласовании своих действий по развертыванию операций только с государственными акторами – легитимными правительствами, если они сохранились в зоне конфликта, наличие же или отсутствие согласия негосударственных акторов в конфликтах может дополнительно учитываться, но не является решающим.

Новая трактовка придается и принципу применения силы со стороны Организации Объединенных Наций. Изначально, несколько десятилетий назад, этот принцип трактовался совсем узко как “самооборона контингента ООН”. Если на миротворцев напрямую нападали, им разрешалось защищаться. Во всех остальных случаях они должны были оставаться “военными наблюдателями” без применения силы. Однако с развитием практики операций появилась новая формулировка “*защита мандата*” (*defence of the mandate*). Эта формулировка достаточно расплывчата. В разных операциях она варьируется от сдерживания конфликта самим присутствием вооруженного контингента ООН (*containment*) до вооруженного предотвращения использования силы сторонами (*deterrence*), форм принуждения со стороны войск

ООН (*coersion*) и прямой вооруженной конфронтации сил Организации с силами сторон конфликта (*combat*) [3, item 125]. Иными словами, силу (и оружие) контингентам ООН теперь разрешается применять тогда, когда действия конфликтующих сторон в широком смысле ставят под вопрос продолжение миротворческой миссии и перспективы достижения мира. Такой подход можно трактовать и как разрешение руководителям миссий ООН на месте, в зависимости от содержания мандата и конкретных условий, в более широких пределах иметь свободу принятия решения о применении силовых средств и оружия. Еще раз напомним о неопределенности силовых функций, которые вменяются “бригаде силового вторжения” ООН резолюцией Совета Безопасности по расширению мандата операции в Демократической Республике Конго. Предполагалось, что постоянные члены СБ ООН предпримут дополнительные консультации по пределам применения силы со стороны *intervention brigade*. Однако бригада, составленная из контингентов вооруженных сил ЮАР, Танзании и Малави, начала силовые действия еще до того, как Совет Безопасности и Секретариат ООН определили пределы ее функций.

В последние годы произошла определенная модернизация как организации, так и инфраструктуры миротворческих операций. Были, например, созданы постоянные резервные полицейские силы для использования в таких операциях. Вместо сбора “с миру по нитке”, то есть отдельных малых полицейских групп из разных стран, был внедрен принцип предоставления странами цельных *сформированных полицейских подразделений*, которые полностью укомплектованы, имеют внутренние командные органы, оборудование и вооружение, и могут немедленно, без “притирки” компонентов контингентов друг к другу приступить к выполнению задач в регионе конфликта.

Другое новшество заключается в создании региональных инфраструктурных “хабов” (центров комплектации и подготовки) для групп операций на разных континентах. Такие центры созданы в Центральной и Западной Африке, с промежуточными центрами комплектования в Европе. Инфраструктурный центр ООН в Энтеббе (Уганда), например, сконцентрировал комплектование контингентов, оборудования и вооружения для восьми операций ООН в африканском регионе. Именно в Уганду по морю и по воздуху заранее перебрасываются и там складываются контейнеры с оборудованием, автомобильная техника, передвижные электрогенераторы, медицинское обеспечение, вооружение, компьютерная и коммуникационная

техника (включая передвижные станции спутниковой связи), – все, что затем распределяется в разные регионы проведения операций. Сюда же прибывают военнослужащие и полицейские из разных стран, проходят инструктаж, предварительно знакомятся с особенностями и правовыми регуляциями страны проведения операции, формируются в единые подразделения и контингенты и лишь затем перебрасываются в район операции.

Обновилась и техническая сторона операций. Начато использование беспилотных летательных аппаратов в целях сбора информации и разведки. Использование практики сбора и системного анализа разведанных в целях миротворчества также является новшеством, поскольку традиционно считалось, что миротворческие операции не должны включать компоненты тяжелых вооружений, авиации, разведки. В этой сфере обнаружились и практические проблемы, связанные, например, с тем, что ряд африканских стран запретил полеты беспилотных аппаратов над своей территорией, а некоторые государства запретили запись и ретрансляцию за пределы страны видеокартинки местности с беспилотных аппаратов, разрешив лишь наблюдение в режиме онлайн. Возникли и правовые проблемы с собственностью на изображения, полученные с беспилотников – ведь сами “дроны” временно предоставлены в распоряжение ООН конкретными производителями их странами, а Организация не имеет права собственности на собранную таким путем информацию.

В практике работы ООН появились оснащенные современным коммуникационным оборудованием комплексные центры сбора и обработки информации, где в одном помещении находятся компьютерные станции представителей военных контингентов, международной полиции, дипломатов-посредников – все они получают информацию по каналам спутниковой связи из регионов операций, поддерживают в режиме онлайн контакт с политическими подразделениями в нью-йоркской штаб-квартире ООН и с лагерями размещения миротворцев в разных странах. В самом же Департаменте миротворческих операций и полевой поддержки созданы интегрированные команды управления операциями, в которых объединены сотрудники, отвечающие за военное управление, полицейские компоненты, политический процесс и дипломатическое посредничество, а также снабжение и экипировку контингентов. Следует помнить, что инфраструктура миротворческих операций, в которые одновременно вовлечено более 100 000 человек в десятках стран, представ-

ляет собой логистическую структуру глобального масштаба. Например, для участников миротворческих операций необходимо ежедневно доставлять в разные концы планеты продовольствия на 1 млн. долл. в день, а стоимость бензина и иного топлива для автотранспортных средств и боевой техники ООН, задействованной в 16 операциях и 23 политических миссиях, превышает 1.5 млн. долл. ежедневно.

С развитием покрытия отдаленных районов африканского и азиатского континентов сетями мобильной телефонной связи была внедрена практика раздачи мобильных телефонов с предоплаченными сим-картами местным “связным” в отдаленных населенных пунктах конфликтных регионов для регулярной связи с миссиями ООН. Сложилось что-то вроде службы “миротворческой скорой помощи”, когда, например, в ряде африканских операций малые бригады миротворцев на вертолетах или автомобилях срочно выдвигаются из лагерей постоянного размещения в районы, относительно которых получены телефонные сообщения от местных жителей о применении силы конфликтующими сторонами или иных проблемах, требующих вмешательства со стороны миротворцев.

Однако, несмотря на технологические усовершенствования, основные проблемы в сфере миротворчества продолжают носить, во-первых, политический, во-вторых, инфраструктурный характер. Страны, предоставляющие военные и полицейские контингенты, часто недостаточно информированы о реальных требованиях мандата конкретной операции (и особенно о его обновлениях). Нередко происходит направление контингентов в эпицентр боевых действий без должного вооружения, оборудования, тылового снабжения, коммуникационных средств.

С политической же точки зрения, продолжает нарастать напряженность, вызванная неравенством в распределении миротворческих функций между государствами. Одни страны, – прежде всего постоянные члены Совета Безопасности, – концентрируют в своих руках политическую оценку конфликтов и формулирование целей и мандатов операций. Сами по себе эти державы предоставляют совсем немного контингентов для реализации собственных решений. Другие же страны вынуждены осуществлять силами своих военных и полицейских требования мандатов на операции, выработанные фактически без должных консультаций с ними или вовсе без их участия³.

³ О проблемах тенденций в комплектовании миротворческих контингентов ООН и связанных с этим противоречий подробно см.: [10].

В то же время масштабы предоставления военных и полицейских контингентов для операций ООН рассматриваются в международной системе в качестве одного из критериев отнесения страны к “великим державам”, как это сделано, в частности, в разработанной группой авторов из девяти стран модели подбора стран-членов для нового глобального консультативного механизма, призванного дополнить СБ ООН [9, с. 46].

Существенное напряжение у организаторов миротворческой деятельности ООН вызывает ситуация, когда приходится включать в операции задачи по противодействию силовому экстремизму или задачи контртеррористического характера. Независимая группа высокого уровня, проанализировавшая систему миротворчества, прямо указывает в своем докладе, что “миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в силу их состава и характера деятельности не приспособлены к ведению военных контртеррористических операций. Они не имеют, в частности, требуемого специального снаряжения, разведывательных данных, материально-технического обеспечения, сил и средств и специализированной военной подготовки” [3, item 119].

Здесь возникает методологический или доктринальный вопрос по организации операций. В случаях, когда оперативная обстановка в зоне конфликта требует серьезного международного силового вмешательства, применения тяжелых вооружений или контртеррористических подразделений, Группа предлагает вообще не привлекать ООН, а использовать специально обученные силы кризисного реагирования отдельных стран и коалиций государств, либо коллективные постоянные вооруженные силы региональных организаций [3, item 118]. Например, НАТО создали в 2007 г. Силы ответного реагирования в количестве 20 000 человек именно для быстрого развертывания таких сил в регионах вспыхнувших конфликтов, требующих немедленного реагирования. Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) создала Коллективные силы оперативного реагирования (КСОР) численностью 17 000 человек, а в 2012–2015 гг. также и Коллективные миротворческие силы (КМС) – 3600 человек. Такие силы, в отличие от “сборных” контингентов под знаменами Организации Объединенных Наций, проходят регулярные совместные тренировки, имеют бригадную структуру с компонентами полевой разведки, транспортной авиации, пехоты, десантников, подразделений химической и радиационной разведки, опираются на инфраструктурную поддержку генеральных

штабов ряда стран. Поэтому Организация и предлагает поручать функции контртеррористического или наступательно-силового характера именно таким коалиционным подразделениям группы стран, а не делегировать их гораздо хуже экипированным и не прошедшим совместные тренировки сборным контингентам ООН. На деловом жаргоне Организации это называется различием между “голубыми касками” (сборными подразделениями, переданными в распоряжение ООН и управляемыми с ее стороны) и “зелеными касками” (представителями национальных армий, вооруженных сил государств, которые параллельно с операцией ООН, но под национальным командованием вводятся в регион боевых действий). Примером является параллельное использование в 2001–2014 гг. войск Пентагона (подчинявшихся только американскому военному ведомству) в собственной американской операции в Афганистане рядом (и параллельно) с операцией международных сил ООН (МССБ) в Афганистане.

Однако следует понимать, что использование “зеленых касок” вместо “голубых” имеет и свои негативные аспекты. В частности, национальные армейские части обычно не проходят обучения в области прав человека, гуманитарного права, как персонал ООН, они натренированы стрелять “на поражение”, а не беспристрастно разделять враждующие стороны. Использование “зеленых касок” (обычных армейских подразделений) вместо контингентов ООН приводит к повышению риска для мирного населения, увеличению числа жертв конфликта, может приводить к массовым нарушениям прав человека. В то же время, можно понять и экспертов из Группы высокого уровня, которые призывают не вменять силовые задачи, с которыми могут справиться лишь армейские подразделения с соответствующей техникой, вооружением и тренировкой, “голубым каскам”. Это приводит к повышению числа жертв среди миротворцев, снижению вероятности адекватного решения боевой задачи и, как следствие, подрыву престижа ООН.

В последнее десятилетие в Организации Объединенных Наций приходят к практике соединения параллельных международных, национальных и региональных операций. Используется терминология создания “партнерств”. Собственно, подчеркивается, что любая миротворческая операция ООН уже является по сути партнерством ряда стран, которые соединяют свои силы, средства, войска, гражданский персонал для выполнения совместных задач. Естественное развитие таких партнерств предполагает подключение к урегули-

рованию, например, региональных организаций (ОБСЕ, НАТО, ЕС, Африканского Союза, Лиги Арабских Государств, ОДКБ и др.). В некоторых случаях (как это было в Афганистане и Ираке) приветствуется параллельное с ООН развертывание национальных армейских подразделений группы государств под национальным или коалиционным командованием. Это повышает гибкость всего военно-полицейско-гражданского конгломерата, который решает комплекс разнотипных задач в регионе конфликта.

Один из общих выводов, к которому подводит доклад Независимой группы высокого уровня, состоит в том, что следует реже применять типовые мандаты и хрестоматийные решения, а чаще формулировать индивидуальный мандат и конструировать каждый раз новую коалицию или “партнерство” по разрешению конфликта из имеющихся у ООН или стран-участниц компонентов. В ходе операции следует смелее и гибче менять формулировки мандата и даже сам тип операции, если того требуют меняющиеся условия.

Доклад предлагает сместить акценты в цепочке управления операциями ООН. СБ критикуется за то, что не обращает должного внимания на превентивную дипломатию и предконфликтный мониторинг, а занимается конфликтами только на стадии уже свершившегося кровопролития. Секретариат ООН в Нью-Йорке и Женеве критикуется за недостаточное внимание к “полевым” нуждам операций и контингентов, за навязывание полевым штаб-квартирам и миссиям тех же долгих и переусложненных бюрократических процедур найма персонала, финансовой и иной отчетности, которые применяются в “столичной” штабной культуре центральных штаб-квартир организации. Неоднократно в разных формах повторяется рекомендация создать в ООН единый фонд финансирования миротворческой деятельности с гибкими процедурами переброса ресурсов между операциями вместо существующих ныне узких параллельных цепочек финансирования каждой операции. А международному Секретариату и Совету Безопасности предлагается внимательнее изучать полевою обстановку в конфликтных регионах и помнить о нуждах конкретных людей – как сотрудников ООН, так и местного населения, – которые живут и действуют в условиях затянувшихся конфликтов.

Приведет ли обзор миротворческой деятельности ООН, осуществленный в 2015 г. Независимой группой высокого уровня, к кардинальному реформированию системы миротворчества? К реформированию отдельных аспектов, методов

организации и управления операциями, несомненно, приведет. Доклад содержит массу конкретных полезных рекомендаций, к ним прислушаются соответствующие подразделения и, будем надеяться, страны – члены ООН. Однако надо понимать, что система миротворческой деятельности в целом может быть реформирована только вместе с реформой самой Организации Объединенных Наций.

В то же время главный призыв обзорного доклада по миротворчеству – превратить ООН из относительно пассивного помощника мирных процессов в лидера политического урегулирования в каждом случае, за который берется Организация. Этот призыв в случае его хотя бы частичной реализации может глубоко и серьезно изменить характер всей миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Responsibility to Protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. International Development Research Centre. Ottawa, December 2001. 91 p. Available at: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (accessed 19.09.2015).
2. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*. UN Document A/55/305-S/2000/809. 21 August, 2000. Available at: <https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fdocuments%2Ffga%2Fdocs%2F55%2Fa55305.pdf&name=a55305.pdf&lang=en&c=564342362718> (accessed 20.09.2015).
3. *Uniting Our Strengths – Policy, Partnerships, People*. Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations. UN Document A/70/95-S/2015/446. 17 June, 2015. Available at: http://www.un.org/sg/pdf/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf (accessed 20.09.2015).
4. *Report of the African Union – United Nations Panel on Modalities for Support to African Union Peacekeeping Operations (Prodi Report)*. UN Document A/63/666-S/2008/813. 31 December, 2008. Available at: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20S2008%20813.pdf> (accessed 20.09.2015).
5. *Report on Review of Arrangements for Funding and Backstopping Special Political Missions*. UN Document A/66/340. 12 October, 2011. Available at: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SPMStartupGuide_UNDPA2012.pdf (accessed 20.09.2015).
6. *Final Report of the Expert Panel on Technology and Innovation in Peacekeeping*. 2015. Available at: <http://performancerpeacekeeping.org/> (accessed 20.09.2015).
7. Ознобищев С.К., Никитин А.И., ред. *Есть ли будущее у контроля над вооружениями?* Москва, РОССПЭН, 2013. 280 с. [Oznobishchev S.K., Nikitin A.I., eds. *Est' li budushchee u kontrolya nad vooruzheniyami?* [Arms Control: Does It Have a Future?]. Moscow, ROSSPEN, 2013. 280 p.]
8. Алексеева Т.А. *Современная политическая мысль (XX–XXI вв.). Политическая теория и международные отношения*. Москва, Аспект-Пресс, 2015. 623 с. [Alekseeva T.A. *Sovremennaya politicheskaya mysl' (XX–XXI vv.). Politicheskaya teoriya i mezhdunarodnye otnosheniya* [Modern Political Thought (XX–XXI Centuries). Political Theory and International Relations]. Moscow, Aspekt-Press, 2015. 623 p.]
9. Никитин А.И., ред. *“Концерт великих держав” XXI века*. Москва, МГИМО/ИМЭМО, 2015. 101 с. [Nikitin A.I., ed. *Kontsert velikikh derzhav” XXI veka* [The 21st Century “Concert of Powers”]. Moscow, MGIMO/IMEMO, 2015. 101 p.]
10. Nikitin A. The Russian Federation. *Providing Peacekeepers. The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*. Bellamy A., Williams P., eds. Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 158-182.

**UNITED NATIONS PEACE OPERATIONS:
RECONSIDERING THE PRINCIPLES, REFORMING THE PRACTICE**
(*World Economy and International Relations*, 2016, vol. 60, no. 3, pp. 16-26)
Received 16.10.2015.

Alexander I. NIKITIN (an@inno.mgimo.ru),
MGIMO-University, 76, Vernadskogo Prosp., Moscow 114954, Russian Federation;
Primakov Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation;
National Research University Higher School of Economics, 20, Myasnitskaya Str., 101000, Moscow, Russian Federation.

The article describes and debates main points and recommendations of the Report-2015 of the Independent High Level Group on the UN Peace Operations. The author analyses doctrinal innovations and practical guidelines suggested by the Group and debates consequences of the recommended "politicizing" of the UN operations (assuring the leading role for the UN in any political peace process supported by UN peacekeepers, and avoiding operations where the UN role is limited to passive disengagement of conflict sides). Necessity for and limits of reconsidering traditional principles of peacekeeping, such as impartiality, consent of conflict parties, and use of force for self-defence are questioned. Trends in UN operations are compared with trends in operations related to conflicts in the Post-Soviet space (South Ossetia/Georgia, Abkhazia/Georgia, Tajikistan, Transnistria/Moldova, etc.). The author advocates timeliness for an extended interpretation of the "defence of the mandate" formula instead of the classical "self-defence of the contingent". It is suggested to practically erase the dividing line between operations of the "peacekeeping" type under the UN DPKO, and "political missions" under the UN Political Department. The arsenal of the UN instruments for conflict resolution must be widened from non-intrusive observation missions, conflict prevention and mediation, through support of ceasefire agreements and implementation of peace accords, down to coercive peace enforcement, offensive elements, and UN Charter Chapter VII-based collective operations against aggressive regimes and states. Poorly defined functions and insufficiently clarified use of force limits for the SC-mandated "UN Intervention Brigade" in Democratic Republic of Congo lead to unnecessary involvement of the UN into coercive actions. The experience of the UN "infrastructural hubs" establishing, like the one in Entebbe (Uganda) used for supplying eight African UN operations, is described. New technology for peacekeeping, like the use of unpiloted flying drones, opens new opportunities, but creates legal and practical problems. A distinction of functions between "blue helmets" (specially trained multinational UN contingents) and "green helmets" (regular national armies used by states in foreign conflicts) is recommended, including avoidance of counter-terrorism tasks and strong coercive tasks for the UN peacekeepers. Parallel and interfaced "partnerships" between the limited UN operations and more forceful national/coalition operations in the same areas are suggested instead.

Keywords: peacekeeping, peace operations, United Nations, Collective Security Treaty Organization, regional organizations, conflicts, conflict resolution, preventive diplomacy, use of force principles, mediation.

About author:

Alexander I. NIKITIN, Professor, Dr. Sci. (Political Sciences), Director of the Center for Euro-Atlantic Security; Principal Researcher; Professor.