

UDC 93

UN Activity at the New Historical Stage: Termination of Confrontation between Two Superpowers

Valeriya V. Shaparenko

Sochi State University, Russia
PhD (History)

Abstract. The article analyses the reasons of actual inaction of UN in arrangement of international conflicts after the 'Cold War' termination, the stages of UN operation in early 90s of the XX century. The UN Charter as a major legal regulator of states' responsibility for international security violation is considered.

Keywords: UN Charter; 'Cold War' termination; international security; UN restructuring.

Введение. ООН по-прежнему остаётся важнейшей дискуссионной площадкой, формирующей основы сотрудничества и взаимодействия в мире после того как завершилось многолетнее противостояние двух сверхдержав в период «холодной войны». Роль ООН в формировании новой глобальной системы безопасности, стабильности и развития нельзя недооценивать. На наш взгляд, она ключевая.

ООН в своей правовой деятельности регулирующей нарушения в сфере безопасности между государствами опирается на Устав, принятый в 1945 году. Устав ООН в своём тексте содержит не только принципы, но и реальные механизмы воспроизводства коллективной безопасности, которые закреплены в статье 2 п. 2; статье 7 п.1; статье 12 п. 1; статье 23–25, 27, и главе седьмой [1]. В указанных разделах Устав ООН закрепляет «временные, превентивные и принудительные меры», которые реализуются Советом Безопасности ООН с целью восстановления или поддержания международного правопорядка.

Статья 24 Устава ООН [2] указывает на то, что ответственность за поддержание мирового правопорядка возлагается на Совет Безопасности ООН, упреждая его в принятии решений (резолюций и санкций) поддерживающих международную безопасность.

Только Совет Безопасности ООН может выносить решения о проведении операций с применением Вооруженных Сил ООН, выносить решения об их создании, ставить перед ними задачи, определять состав и численность, структуру их командования, сроки пребывания в районах операций, руководство операциями и порядок их финансирования.

Кофи Аннан отмечал, что с окончанием «холодной войны» операции ООН по поддержанию мира неизмеримо расширились и качественно усложнились. Одна из таких качественно новых ситуаций сложилась в Сомали. Большинство исследователей отмечают особенности этого конфликта и подчеркивают, что события в Сомали поставили перед ООН сложные проблемы, которые нельзя было урегулировать обычными методами. Организация оказалась перед фактом, отсутствия возможностей остановить насилие внутри государства. При этом региональная Организация Африканского Единства не смогла разрешить проблему и обратилась к Совету Безопасности ООН [3].

Несмотря на интенсивные усилия, ООН не удалось создать условия для участия конфликтующих сторон в соглашении о прекращении огня и переговорах, а традиционные силы по поддержанию мира оказались не в состоянии контролировать хаотическую обстановку, в которой гуманитарная помощь подвергалась разграблению и не способствовала прекращению насилия, а наоборот, способствовала его продолжению.

С согласия противоборствующих группировок Мухаммеда Фараха Айдида и Али Махди 24 апреля 1992 г. Совет Безопасности принял резолюцию 751 о проведении операции ООН в Сомали по примирению конфликтующих сторон и организации немедленной гуманитарной помощи. В этой резолюции Совет Безопасности предусмотрел направление в Сомали 50 наблюдателей ООН для контроля соблюдения соглашения о прекращении огня и учредил под общим руководством специального представителя Генерального Секретаря Силы охраны ООН (UNOSOM-I). При этом Совет призвал к полному соблюдению требований безопасности и охраны персонала гуманитарных организаций и обеспечении им свободы

передвижения в Могадишо и по всей Сомали [4]. Началось осуществление программы срочной помощи продовольствием по линии Всемирной продовольственной программы, Международного Комитета Красного Креста, ЮНИСЕФ, ВОЗ и других международных организаций.

В связи с продолжающимися вооруженными столкновениями и нападениями на гуманитарную помощь Совет Безопасности принял 27 июля 1992 г. резолюцию 775 о срочном развертывании Операции ООН в Сомали и доведении ее численности до 4219 человек [5].

Первый персонал группы безопасности ООН в Сомали прибыл на место только 14 сентября 1992 г. В ответ на ухудшение обстановки в Сомали после президентских выборов новый президент США Б. Клинтон предложил направить в Сомали американские войска, а другим желающим странам присоединиться к американским силам. Совет Безопасности "легализировал" действия США и принял 3 декабря 1992 г. резолюцию 794, в которой отметил уникальность положения в Сомали и его обостряющийся, сложный и экстраординарный характер, требующий немедленной и исключительной реакции и признал, «что масштабы, вызванные конфликтом в Сомали, человеческой трагедии, еще более усугубляемой препятствиями, которые создаются на пути распределения гуманитарной помощи, представляют собой угрозу для международного мира и безопасности» [6].

Совет Безопасности в этой резолюции приветствовал предложение США о проведении войсковой операции в Сомали и уполномочил Генерального Секретаря и государства-члены, участвующих в этой операции, действуя на основании главы VII Устава «использовать все необходимые средства, чтобы в кратчайшие возможные сроки создать безопасные условия для операций по оказанию гуманитарной помощи в Сомали» [7]. Этой же резолюцией координировалось командование американскими военачальниками всех действий в Сомали.

Таким образом, Совет Безопасности санкционировал применение силы для решения внутригосударственного конфликта. Резолюция 794 Совета Безопасности является уникальной, т. к. в ней впервые было предусмотрено применение силы для защиты гуманитарной помощи.

Соединенные Штаты уведомили Генерального Секретаря ООН, что в случае получения разрешения Совета Безопасности на применение вооруженной силы для обеспечения гуманитарной помощи они готовы направить в Совет значительный контингент своих войск. 9 декабря 1992 г. США направили свои войска в Сомали, а потом Совет Безопасности принял решение о создании международных вооруженных сил из контингентов 20 государств в составе 30 тысяч человек, из которых 28 тысяч человек составляли американцы.

Международные силы установили контроль над Могадишо и другими городами Сомали и обеспечили осуществление гуманитарной помощи. Однако вооруженные столкновения с различными сомалийскими группировками привели к значительным потерям среди американских солдат, что обусловило решение президента Клинтона о выводе войск США из Сомали. Поэтому 4 мая 1993 г. Совет Безопасности принял решение о проведении новой операции по поддержанию мира в Сомали (UNOSOM-II), по которой после вывода американцев миссию продолжали международные войска. После нападения вооруженной сомалийской группировки в Могадишо 5 июля 1993 г. на пакистанский контингент, в результате которого были убиты 23 миротворца, Совет Безопасности увеличил контингент миротворческих сил до 28 тысяч и определил их новый мандат, разрешив применять силу в случае необходимости. Кроме защиты гуманитарной помощи и примирения конфликтующих сторон международные силы получили задание разоружить все сомалийские вооруженные группировки и установить порядок в Сомали, применяя методы наказания нарушителей мира [8].

Силы ООН выполнили свой мандат и, строго придерживаясь принципов нейтральности, не выступали на стороне какой-либо группировки и подавляли акты бандитизма и обеспечивали гуманитарную помощь, поддерживали порядок до создания законного правительства. В соответствии с этим в конце концов 15 сомалийским группировкам удалось создать Переходный Национальный Совет, который должен сформировать национальное правительство. ООН занималась также проблемой

возвращения беженцев, из которых 300 тысяч вернулись на родину, и созданием местного самоуправления в одной из частей страны [9].

Как видно из развития событий в Сомали, перед ООН возникли сложные проблемы применения силы, выходящие за пределы Устава ООН.

По сути неспособность к урегулированию внутренних конфликтов, имеющих тенденцию перерасти в международные показали действия ООН в Руанде.

Длительный конфликт в Руанде возникший на национальной и социально – экономической почве был временно завершён подписанием мирного договора между Руандийским Патриотическим Фронтом и правительством Руанды в Аруши 4 августа 1993 г., где предусматривалось проведение свободных выборов президента создание переходного правительства национального согласия под контролем ООН, возвращение беженцев и создание коалиции вооружённых сил противоборствующих сторон.

Участники гражданского конфликта обратились к ООН с просьбой провести операцию по установлению мира в Руанде. 5 октября 1993 г. Совет Безопасности учредил Миссию ООН по оказанию гуманитарной помощи Руанде (МООНПР), принял резолюцию об операции по поддержанию мира [10].

В связи с продолжением мирного процесса Совет Безопасности [11] 6 января 1994 г. подтвердил решение о развертывании операции по поддержанию мира в Руанде и рекомендовал как можно скорее создать переходное правительство. «5 января 1994 г. Ж.Хабьяримана, в отсутствие представителей РПФ, принёс присягу в качестве «переходного» президента и председателя правительства, но ни правительство, ни переходный парламент не могли осуществлять свою деятельность в ситуации хаоса и политической неопределённости» [12]. ООН и Совет Безопасности в своём докладе, были обеспокоены ситуацией сложившейся в государстве, и 5 апреля 1994 г. продолжили осуществление операции по поддержанию мира до 29 июля 1994 г. [13]

События вышли из под контроля. Толчком послужила авиакатастрофа. «6 апреля 1994 г. недалеко от Кигали был сбит президентский самолёт. Существуют прямо противоположные версии причин гибели президента Ж. Хабьяриманы. Официальная (нынешней власти): самолёт с президентом-хуту сбили экстремисты из числа самих хуту, выступавших против переговоров с повстанцами-тутси» [14]. Гибель президента Ж. Хабьяриманы стала катализатором нового витка гражданской войны, приведшего к геноциду.

По всей стране поднялась волна насилия на этнической и политической почве. В течение трех недель погибло более 200 тысяч человек, 13 % населения страны (900 тысяч человек), спасаясь от разгула насилия, бежали со своих мест проживания и оказались в лагерях для перемещенных лиц на грани гибели от голода и болезней. 10 бельгийских солдат из контингента ООН были убиты в один день и Бельгия приняла решение о выводе своего батальона из Руанды.

В сложившейся ситуации Совет Безопасности медлил, ведя переговоры с США, которые отказались ввязываться в конфликт. Страны – участницы ООН стали выводить своих солдат численность контингента ООН сократилась до 270 человек [15]. Начался геноцид, который продолжался 3 месяца. Погибло около 1 миллиона человек и тутси и хуту.

«Начавшееся в середине июня наступление РПА на севере страны, вызвало новую волну беженцев (хуту). ООН одобрила инициативу Франции на проведение операции «Бирюза». 23 июня в западной части Руанды (в Чьянгугу) высадились подразделения французских военнослужащих численностью до 2 тыс. человек. Они должны были обеспечить безопасность беженцев и создать условия для работы международных гуманитарных организаций» [16]. Под руководством Франции были развернуты многонациональные силы, которые создали на юго-западе Руанды безопасную гуманитарную зону, было спасено более 1 миллиона человек.

Необходимо отметить, что руководство многонациональными силами осуществлялось французским военным командованием без постоянного участия Совета Безопасности, как это предусмотрено в главе VII Устава ООН. Это вынужден был признать и Генеральный Секретарь ООН [17].

4 июля силы РПА захватили столицу, а к концу августа взяли под контроль всю территорию страны. Совет Безопасности 22 июня 1994 г. утвердил многонациональную

операцию и, действуя на основании главы VII Устава ООН, уполномочил государств - членов использовать все необходимые меры для достижения гуманитарных целей. Было создано коалиционное правительство, и член руководства Патриотического Фронта Руанды Поль Кагаме (тутси) сосредоточил власть в своих руках, и позднее стал президентом.

Совет Безопасности принял решение о том, что ситуация в Руанде представляет собой геноцид [18]. «В начале июля 1994 г. по решению ООН была создана комиссия по расследованию обстоятельств и масштаба событий апреля-июня того же года, а в 1995 г. в Танзании (Аруша) начал работать Международный трибунал по делам геноцида в Руанде» [19].

Заключение. Подводя итоги, следует отметить, что в Руанде ООН показала свою несостоятельность промедлив, а затем передав свои полномочия государству, которое представило основное количество войск в многонациональные силы, и поручило этому государству применять силу в соответствии с главой VII Устава ООН. Применение силы было осуществлено для обеспечения права на жизнь миллионов людей во внутреннем конфликте.

Подобное положение сложилось и на Гаити, где были применены одинаковые механизмы участия ООН в разрешении катастрофических гуманитарных кризисов. Совет Безопасности ООН поручил США провести применение вооруженных сил для восстановления гуманитарной ситуации на Гаити, что спасло жизнь многих тысяч жителей острова [20].

Таким образом, сложилась практика уполномочивания Советом Безопасности группы государств - членов, готовых предпринять принудительные действия. В качестве примера таких действий можно назвать решения Совета Безопасности о полномочиях группы государств, предпринять принудительные меры против агрессии Ирака в Кувейте, а также принудительные меры для создания условий, позволяющих осуществлять операции по оказанию гуманитарной помощи в Сомали и Руанде и для оказания содействия в деле восстановления демократии в Гаити.

Сейчас, во многом в связи со снижением роли России в мировой политике, и повышением статуса других государств, встал вопрос ревизии Устава ООН. На наш взгляд внесение правок в Устав приведёт к разрушению организации, и мира в целом. Мы считаем, что Устав ООН создал строгую и детально уточненную систему функций и полномочий органов ООН в области поддержания международного мира и безопасности, сочетающуюся с соответствующими обязательствами государств - универсальную систему коллективной безопасности, безусловно, поддерживающей и международную стабильность. Заложенные в Уставе ООН основы системы безопасности вполне дают возможность реализовывать главные цели Организации.

Уже первые миротворческие операции ООН после окончания «холодной войны» (в Сомали, Руанде, урегулирование агрессии Ирака в Кувейте и др.) показали неспособность организации оперативно решать задачи по поддержанию мира. Первоначально возник прецедент, а затем сложилась практика, что функции Совета Безопасности были делегированы «интернациональным войскам», где абсолютное экономическое и военное лидерство принадлежит США.

Неразвитость вооружённых сил самой организации породила возможность применения военной силы от имени ООН какой – то страной, лидирующей в составе «интернациональных войск», что в добавок не урегулировано Уставом ООН. ООН оказалась не готовой ответить на вызов изменившегося мира. Оказался недостаточным материально – технический ресурс организации.

Мы считаем, что урегулирование международных конфликтов необходимо вернуть в лоно ООН, создав «резервные вооруженные силы» управляемые самой организацией, координируемые Советом Безопасности на прямую. Причём необходимо чётко определить правовой механизм таких действий.

На наш взгляд, причины кризиса организации в том, что мир изменился, а ООН не смогла перестроиться, оперативно среагировав на обновлённую международную ситуацию. Вместо того, чтобы облегчить, упростить в управлении некоторые структуры организация разрастается, бюрократизируется и усложняется, что делает её ещё менее мобильной. Однако альтернатив ООН нет, и не будет, в ближайшем будущем. Следовательно, все выше перечисленные факторы показывают необходимость глубокого реформирования ООН.

Основополагающий документ, регламентирующий деятельность ООН – это Устав. Самый острый вопрос, вставший в ходе реформ – это вопрос пересмотра Устава. Устав ООН, это беспрецедентное международное соглашение, на котором держится весь мировой порядок, и его изменение может привести к непредсказуемым последствиям (краху организации, изменению всего мирового порядка и т.д.). Мы убеждены, что Устав ООН нельзя подвергать ревизии! Внесение изменений в Устав даст повод перекраивать данный документ, когда и как вздумается, что неизбежно приведёт к краху, и так достаточно зыбкого мирового порядка.

В ООН уже более десяти лет ведутся дискуссии о реформах организации, не приводящие пока к конкретным, реальным делам.

Хочется обратить внимание на то, что изменилось само соотношение сил в мире после принятия Устава ООН в 1945 году. Особенно это стало ясно после окончания «холодной войны». На мировую арену вышли новые лидеры (Германия, Япония, Индия), которые претендуют на постоянное членство в Совете Безопасности, и желают обладать «правом вето». Именно это право во многом является «камнем преткновения». Постоянные члены Совета Безопасности не желают ущемлять свой статус, что и понятно, а претендующие на роль постоянных членов государства хотят иметь с ними равные права. Как сохранить привилегии постоянных членов, и не ущемляя их прав расширить Совет мощными государствами, вышедшими на мировую арену за последние годы, не нарушив при этом интересы небольших государств – одна из ключевых проблем реформирования организации.

Очевидно, что именно с изменением статуса России после окончания «холодной войны» возникли проблемы равенства постоянных членов Совета Безопасности. И если России в ближайшее время не удастся, хотя бы частично восстановить свою роль в мировой политике процесс реформирования ООН будет затягиваться, что мы и наблюдаем, а роль организации снижаться. В итоге это вообще может привести к дестабилизации международной безопасности, игнорированию ООН ведущими странами, и новому переделу мира. Тем не менее, заложенный в Устав ООН механизм международно-правовой безопасности вполне дает возможности для его успешного воплощения и в наше время.

Увеличились и усложнились локальные конфликты на этнической, религиозной, территориальной почве. Так называемые «гражданские войны» в Тунисе, Ливии, Египте, Сирии требуют чёткого правового и военного разрешения. Данные конфликты разрешимы только при активном посредничестве ООН, и повышении политического, военного и экономического статуса и миротворческой роли России.

Примечания:

1. Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного Суда. Изд-во Международные отношения. М., 1998. С. 13–14, 21, 27–30, 36–43.

2. Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного Суда. Изд-во Международные отношения. М., 1998. С. 28.

3. Шагалов В.А. Политическое урегулирование как составная часть миротворческой операции ООН в Сомали (1992–1995 гг.) // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. Т. 152. № 1. С. 253–263; Годенов И.С. Теоретические подходы в исследовании общей политики безопасности и обороны Европейского Союза // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 349. С. 72–75.

4. Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/751 (1992) от 24 04.1992. <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/1992.shtml>

5. Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/767 (1992) и S/RES/ 775 (1992) от 27 07.1992. <http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml>

6. Резолюция. Совета Безопасности ООН S/RES/794 (1992). от 3.12.1992 <http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml>

7. Резолюция. Совета Безопасности ООН S/RES/794 (1992). от 3.12.1992 <http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml>

8. Шагалов В.А. Миротворческая операция ООН в Сомали в 1992 – 1995 годах Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2005. Т. 147. № 1. С. 157–177.

9. Шагалов В.А. Политическое урегулирование как составная часть миротворческой операции ООН в Сомали (1992–1995 гг.)// Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. Т. 152. № 1. С. 253-263.
10. Резолюция. Совета Безопасности ООН S/RES/872 (1993) от 05.10.1993. <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/1993.shtml>
11. Резолюция. Совета Безопасности ООН S/RES/893 (1994) от 06.01.1994. <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/1994.shtml>
12. Шлёнская С.М. Республика Руанда : справ. / Шлёнская СМ. Ин-т Африки РАН. М. 2012. С.47.
13. Резолюция. Совета Безопасности ООН S/RES/909 (1994) от 05.04.1994. <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/1994.shtml>
14. Шлёнская С.М. Республика Руанда : справ. / Шлёнская СМ. Ин-т Африки РАН. М. 2012. С.48.
15. Резолюция. Совета Безопасности ООН S/RES/912 (1994) от 21.04.1994. <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/1994.shtml>
16. Шлёнская С.М. Республика Руанда : справ. / Шлёнская СМ. Ин-т Африки РАН. М. 2012. С.49
17. Резолюция. Совета Безопасности ООН S/RES/794 (1992) от 03.12.1992. <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/1992.shtml>
18. Резолюция. Совета Безопасности ООН S/RES/929 (1994) от 22.06.1994. <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/1994.shtml>
19. Шлёнская С.М. Республика Руанда : справ. / Шлёнская СМ. Ин-т Африки РАН. М. 2012. С.50.
20. Резолюция. Совета Безопасности ООН S/RES/964 (1994) от 29.11.1994. <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/1994.shtml>

УДК 93

Деятельность ООН на новом историческом этапе: завершения конфронтации двух сверхдержав

Валерия Вячеславиевна Шапаренко

Сочинский государственный университет, Россия
Кандидат исторических наук, доцент

Аннотация. Статья посвящена анализу причин фактического бездействия ООН в урегулировании международных конфликтов после окончания «холодной войны». Этапов истории операций ООН в начале 1990-х гг. Рассмотрению Устава ООН как основного правового регулятора ответственности государств за нарушения международной безопасности.

Ключевые слова: Устав ООН; окончание «холодной войны»; международная безопасность; реформирование ООН.