

ИСТОРИЧЕСКИЕ НАУКИ И АРХЕОЛОГИЯ

В.А.ШАГАЛОВ, Р.В.ШАЙДУЛЛИН

РОЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ФОРМИРОВАНИИ КОНЦЕПЦИИ МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ

В статье рассматривается исторический опыт формирования концепции миротворческих операций. Автор раскрывает попытку создания механизма урегулирования вооруженных конфликтов с использованием военно-штабного комитета ООН. Подчеркивается роль в этом процессе второго Генерального секретаря ООН Дага Хаммаршельда.

In the scientific research the author analyses the historical experience in the process of formation the peacekeeping operations. Also, in the research there is investigated the attempt to create the mechanism of the resolution of the armed conflict with the using the UN Military Committee. The essential role in this process concerns to the second Secretary – General of the United Nation Dag Hammarskjöld.

Ключевые слова: конфликт, Генеральный секретарь ООН, Египет, Конго, Даг Хаммаршельд, миротворческая операция, концепция, Совет Безопасности, Резолюция, Генеральная Ассамблея.

Keywords: conflict, UN Secretary-General, Egypt, Congo, Dag Hammarskjöld, peacekeeping operation, concept, Security Council, Resolution, General Assembly.

Организация Объединенных Наций, созданная по инициативе ведущих держав антигитлеровской коалиции в апреле 1945 г. и призванная заботиться о поддержании международного мира и безопасности, с первых лет своей деятельности столкнулась с целым рядом конфликтов и была вынуждена заниматься их урегулированием.

Предшественнице ООН, Лиге Наций, не удалось создать эффективный механизм урегулирования вооруженных конфликтов, хотя в ее уставе были предусмотрены меры, направленные на предотвращение вооруженной агрессии, в частности, механизм введения экономических санкций. К сожалению, Лига Наций не смогла их эффективно использовать. Это обстоятельство, в итоге, привело к началу второй мировой войны.

Одним из действенных и широко используемых сегодня инструментов стали миротворческие операции. Сам этот термин, широко применяемый в официальных документах ООН и других международных организаций, в нормативно-правовых актах многих государств, а также в научной литературе и периодических

изданиях, нуждается в дополнительном пояснении. В Уставе ООН, который является основой правовой базы для проведения миротворческих операций, такого термина нет. Между тем, глава 5 главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности возлагает на Совет Безопасности.

«Для обеспечения быстрых и эффективных действий Организации Объединенных Наций ее Члены возлагают на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и соглашаются в том, что при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени... При исполнении этих обязанностей Совет Безопасности действует в соответствии с Целями и Принципами Объединенных Наций». Далее, в 6, 7, 8 и 12 главах Устава определены полномочия, которыми наделен этот главный орган ООН.

Особый интерес в связи с рассматриваемой проблемой представляет 7 глава «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии». Статья 42, по мнению ряда по-

литологов и правоведов, содержит в себе своеобразный правовой зародыш той деятельности, которая в дальнейшем стала называться миротворческой. В ней Совет Безопасности «уполномочивается предпринимать такие действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Такие действия могут включать демонстрации, блокаду и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил членов Организации» [1].

Таким образом, здесь идет речь о потенциальной возможности мирового сообщества, в лице ООН, вмешательства в конфликт, представляющий угрозу международному миру и безопасности, с применением вооруженной силы.

Международные вооруженные силы, призванные осуществить такое вмешательство, согласно статье 46, управляются специально созданным Военно-Штабным комитетом (ВШК).

Согласно Уставу, ВШК состоит из начальников штабов государств, являющихся постоянными членами Совета Безопасности. Кроме того, комитет может пригласить для временного участия в своей работе представителей государств – членов ООН, не являющихся постоянными членами Совета Безопасности, если их сотрудничество окажется необходимым для более эффективного осуществления обязанностей последнего.

Устав четко определяет, что ВШК находится в подчинении Совета Безопасности. Главная обязанность ВШК – предоставление советов и помощи Совету Безопасности «по всем вопросам, относящимся к военным потребностям Совета Безопасности в деле поддержания международного мира и безопасности» [1].

Необходимость в компетентных консультациях ВШК, относящихся к военным потребностям Совета, может возникнуть и в случаях установления Советом Безопасности ситуации, угрожающей миру, нарушающей мир или являющийся актом агрессии, и при решении вопроса о характере мер, принятых для предотвращения угрозы миру или акта агрессии, с тем, чтобы эти меры были достаточны для устранения возникшей угрозы или подавления агрессии.

Так как в этом случае могут применяться как

меры, не связанные с использованием вооруженных сил, – в частности, полное или частичное прекращение экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио и других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений, так и действия воздушными, морскими и сухопутными вооруженными силами, консультации ВШК должны помочь Совету Безопасности принять решение о выборе оптимальных мер воздействия.

При общей подготовке комитет должен оказывать помощь Совету Безопасности при заключении соглашений с государствами относительно предоставления последними в его распоряжение вооруженных сил, помощи и соответствующих средств обслуживания, включая право прохода [2].

В рамках этих соглашений ВШК должен помогать Совету Безопасности определить численность и степень готовности воинских контингентов отдельных стран и разработать планы их согласованных совместных действий в случае применения [3].

Кроме того, ВШК несет ответственность за стратегическое руководство международными вооруженными силами, предоставленными государствами-членами ООН в распоряжение Совета Безопасности.

Таким образом, функции ВШК, согласно Уставу ООН, заключаются в оказании помощи Совету Безопасности по всем военным вопросам, относящимся:

а) к поддержанию международного мира и безопасности и, в частности, к определению существования угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии, выбора мер с целью устранения этой угрозы или подавления актов агрессии и нарушений мира;

б) к разработке соглашений между Советом Безопасности и государствами – членами о предоставлении в распоряжение последнего вооруженных сил, другой помощи и соответствующих средств обслуживания, включая право прохода;

в) к разработке планов совместных согласованных действий международных вооруженных сил;

г) к осуществлению стратегического руководства и разработке условий и принципов ко-

мандования вооруженными силами;

д) к использованию войск для осуществления военных санкций под эгидой Совета Безопасности;

е) к созданию с разрешения Совета Безопасности своих региональных подкомитетов.

ВШК был создан в соответствии с Уставом ООН в начале 1946 г. Его первое заседание состоялось 4 февраля того же года. После решения организационных проблем 16 февраля ВШК получил директиву Совета Безопасности изучить с военной точки зрения положения ст. 43 Устава, предусматривающей предоставление членами ООН в распоряжение Совета вооруженных сил, помощи и необходимых средств обслуживания на основе особых соглашений, которые Совет заключит с государствами-членами. Обсуждение этого вопроса продолжалось более года.

30 апреля 1947 г. председатель ВШК направил Генеральному секретарю письмо, содержащее доклад Совету Безопасности, озаглавленный «Общие принципы, определяющие организацию вооруженных сил, предоставляемых членами Объединенных Наций в распоряжение Совета Безопасности». Из 43 его статей только 25 были приняты единогласно. Остальные статьи вызвали разногласия.

Обсуждение проблемы создания объединенных вооруженных сил под эгидой Совета Безопасности продолжалось с 4 июня по 15 июля 1947 г. и, к сожалению, не принесло положительных результатов. Делегации 5 постоянных членов Совета не смогли выработать общие принципы формирования и использования таких сил, и это обстоятельство привело к постепенному свертыванию работы комитета (с августа 1948 года эта структура фактически прекратила существование, номинально оставаясь действующей).

Первая попытка перейти к практическому строительству основополагающих международных структур, способных подкрепить нормы и принципы, закрепленные в Уставе ООН, мощным военно-политическим потенциалом, окончилась неудачей. Международные вооруженные силы, призванные стать непреодолимым барьером на пути потенциальных агрессоров, так и не были созданы.

Воинские контингенты, которые участвовали

в миротворческих операциях и в операциях по поддержанию мира во второй половине XX в. и в начале XXI в. были сформированы на иных правовых основаниях.

Начавшаяся «холодная война» внесла существенные коррективы в деятельность Организации Объединенных Наций и не позволила создать международные вооруженные силы под ее эгидой.

Реалии послевоенного развития международных отношений и раскол в стане бывших союзников, послуживший главной причиной начала холодной войны, внесли существенные коррективы в деятельность ООН и вынудили ее на ходу вносить коррективы в свою деятельность.

3 ноября 1950 г. Генеральная ассамблея ООН приняла резолюцию № 377 «Единство в пользу мира». Эта резолюция сыграла в дальнейшем большую роль в развитии концепции международного миротворчества и позволила более оперативно реагировать на возникающие в различных регионах вооруженные конфликты. Она объективно отвечала интересам всего мирового сообщества и дальнейшая миротворческая практика ООН и других международных организаций наглядно подтвердила это.

Что же нового содержала в себе эта резолюция?

Во-первых, Генеральная Ассамблея наделялась правом в тех случаях, когда «Совет Безопасности, в результате разногласия постоянных членов, оказывается не в состоянии выполнить свою главную обязанность по поддержанию международного мира и безопасности во всех случаях, когда имеются основания усматривать угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии..., сделать членам Организации необходимые рекомендации относительно коллективных мер, включая, в случае нарушения мира или акта агрессии, применение... вооруженных сил» [4]. Таким образом, Генеральная Ассамблея получала право, наряду с Советом Безопасности, принимать решение о применении принудительных мер, включая меры, связанные с использованием вооруженных сил.

Во-вторых, Генеральная Ассамблея учредила «Комиссию по наблюдению за поддержанием мира, которая... сможет наблюдать за положением в любом районе, где возникает напря-

женность международных отношений, продолжение которой может поставить под угрозу поддержание международного мира и безопасности, и представлять об этом доклады. По приглашению или с согласия государства, в пределы которого Комиссия направляется, Генеральная Ассамблея, или в периоды между ее сессиями Межсессионный комитет, могут пользоваться этой Комиссией, если Совет Безопасности не выполняет возложенных на него Уставом функций в данном вопросе» [4].

Итак, эта резолюция, принятая в период обострения отношений между Востоком и Западом, символом которого стала корейская война, имела очень важное значение в плане разрешения многочисленных региональных конфликтов и проведения миротворческих операций.

Через шесть лет, в ноябре 1956 г., во время Суэцкого кризиса, Генеральная Ассамблея ООН учредила первые Чрезвычайные вооруженные силы ООН, руководствуясь идеями резолюции «Единство в пользу мира».

Особая роль в разработке концепции миротворческих операций принадлежит Генеральному секретарю ООН Д.Хаммаршельду. Даг Хаммаршельд родился в Йончепинге 29 июля 1905 г. 10 апреля 1953 г. он вступил в должность Генерального секретаря ООН.

В июле 1956 г. президент Египта Г.Насер принял решение национализировать Суэцкий канал, так называемую «Всеобщую кампанию Суэцкого морского канала», большая часть акций которой принадлежала Великобритании и Франции. Великобритания, Франция и Израиль, недовольные этим решением, в конце октября 1956 г. организовали агрессию против Египта. Первыми в ночь с 29 на 30 октября на территорию Египта вторглись израильские войска, которые за несколько дней оккупировали почти весь Синайский полуостров. Затем к Израилю подключились войска Великобритании и Франции.

В тот же день 30 октября Совет Безопасности ООН обсуждал вопрос об агрессии Израиля против Египта. Представитель СССР выдвинул предложение принять необходимые меры для пресечения агрессии и вывода иностранных войск с территории Египта. Однако Великобритания и Франция отклонили проект резолюции СССР, использовав право вето.

Таким образом, две страны – постоянные члены Совета Безопасности ООН фактически блокировали работу этого главного органа мирового сообщества, который должен был принять эффективные и безотлагательные меры, направленные на восстановление мира на Ближнем Востоке.

В этих условиях Совет Безопасности 31 октября большинством голосов принял резолюцию № 119, в которой, отметив, что «отсутствие единогласия среди постоянных членов Совета Безопасности на его 749 и 750 заседаниях воспрепятствовало осуществлению им своей главной ответственности по поддержанию международного мира и безопасности», постановил «создать чрезвычайную специальную сессию Генеральной Ассамблеи, как это предусмотрено в резолюции 377А(5) Генеральной Ассамблеи от 3 ноября 1950 года, для того, чтобы сделать надлежащие рекомендации» [5]. Таким образом, инициатива по урегулированию Суэцкого кризиса переходит от Совета Безопасности к Генеральной Ассамблее.

Чрезвычайная сессия Генеральной Ассамблеи 4 ноября на своем 563 пленарном заседании приняла резолюцию № 998, в которой Генеральному секретарю поручалось «в течение 48 часов представить план создания чрезвычайных международных вооруженных сил Организации Объединенных Наций для обеспечения прекращения военных действий... и для наблюдения за соблюдением их прекращения» [6].

На базе предложения представителя Канады Лестона Пирсона, Д.Хаммаршельд в течение нескольких дней сформулировал концепцию миротворчества, а затем организовал направление на Ближний Восток Чрезвычайных вооруженных сил ООН [7].

Развернутую концепцию миротворческих операций Даг Хаммаршельд сформулировал в связи с кризисом в Демократической Республике Конго, получившей независимость 30 июня 1960 г.

12 и 13 июля 1960 г. президент Конго Касавубэ и премьер-министр П.Лумумба обратились в ООН за помощью в связи с агрессией Бельгии: «Правительство Республики Конго обращается с настоятельной просьбой к ООН оказать немедленную военную помощь. Эта просьба обусловлена вводом в Конго бельгийских войск в нару-

шение договора, подписанного между Бельгией и Республикой Конго. По этому договору бельгийские войска могут находиться в стране только по просьбе правительства Конго. Такой просьбы не было... поэтому мы рассматриваем действия бельгийцев как акт агрессии против нашей страны» [8, р. 224–225].

Организация Объединенных Наций оперативно отреагировала на эту просьбу. 14 июля Совет Безопасности принял резолюцию № 143, которая содержала требование к Бельгии вывести все свои войска из Конго и уполномочивала Генерального секретаря «принять в консультации с правительством Республики Конго необходимые меры для оказания этому правительству военной помощи, в которой оно нуждается» [9].

Так началась одна из самых сложных и масштабных миротворческих операций ООН, послужившая своеобразным полигоном для отработки различных вариантов и методов миротворчества.

Основные параметры и концептуальные основы этой операции были разработаны Д.Хаммаршельдом и изложены в докладах Совету Безопасности. Особый интерес представляет первый доклад от 18 июля 1960 г., когда первые подразделения миротворцев из Эфиопии, Ганы, Туниса и Марокко уже прибыли в Конго и приступили к выполнению своих задач. В этом докладе Генеральный секретарь изложил основные принципы функционирования миротворческих сил ООН в Конго:

- во-первых, посылаемые вооруженные силы следует рассматривать как временные силы безопасности, которые находятся в стране с согласия правительства на определенное время и с определенными целями;

- во-вторых, силы ООН в Конго, несмотря на то, что они посланы по просьбе правительства Конго и в соответствии с резолюцией Совета Безопасности об оказании военной помощи, должны находиться под исключительным командованием ООН в лице Генерального секретаря и Совета Безопасности;

- в-третьих, силы ООН в Конго не могут участвовать во внутренних конфликтах и занимать какую-либо сторону в них;

- в-четвертых, миротворцы в Конго должны пользоваться свободой передвижения по всей

территории, включая провинцию Катанга.

Далее Д.Хаммаршельд в своем докладе подробно остановился на принципе комплектования миротворческих сил. Он подчеркнул, что в своих операциях ООН всегда руководствуется принципом неучастия в них подразделений из стран – постоянных членов Совета Безопасности и стран, имеющих особые интересы в стране проведения [10].

В самом начале миротворческой операции в Конго Хаммаршельд разработал свод основных правил, которые установили взаимоотношения между силами ООН и центральным правительством страны. Используя эти правила в качестве основы, он сформулировал следующие принципы миротворческой операции:

- во-первых, силы ООН находятся в подчинении Генерального секретаря ООН, который, в свою очередь, подконтролен Совету Безопасности. Ни одно вооруженное подразделение из состава сил ООН не имеет права получать приказы от своего правительства или от правительства Конго. Все операции ООН должны быть полностью прозрачными и отделены от деятельности, спонсируемой национальными государствами;

- во-вторых, миротворческие силы ООН не должны вмешиваться во внутренние конфликты;

- в-третьих, силы ООН должны пользоваться свободой передвижения по стране, в том числе, в провинции Катанга;

- в-четвертых, войска ООН имеют право использовать силу исключительно в целях самообороны и в этом случае имеют право применять ее первыми;

- в-пятых, Генеральный секретарь ООН по согласованию с правительством Конго определяет состав и структуру миротворческих сил [11, р.23].

В дальнейшем мандатные полномочия миротворцев в ДРК были расширены и они помогли правительству Конго урегулировать вооруженный конфликт, связанный с сепаратизмом в провинции Катанга.

Концептуальные основы миротворчества, сформулированные Д.Хаммаршельдом, стали применяться при урегулировании различных конфликтов, в том числе и в постбиполярную эпоху.

Литература:

1. Charter of The United Nations, Article 47 // <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>.
2. Charter of The United Nations, Article 43 <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>.
3. Charter of The United Nations, Articles 45-46 <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>.
4. Uniting for Peace Resolution adopted by The United Nations General Assembly on 302nd Plenary meeting, november3, 1950 / <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/75/IMG/NR005975.pdf?OpenElement>.
5. UN Security Council Resolution #119 adopted on October 31, 1956 // <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/109/53/IMG/NR010953.pdf?OpenElement>.
6. United Nations Resolutions adopted by The General Assembly during its first Emergency Special Session from 1 to 10 November 1956. // <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/752/19/IMG/NR075219.pdf?OpenElement>.
7. Bildt Carl. Dag Hammarskjold and the United Nations Peacekeeping// United Nations Chronicle.-#2. – 2011.– P.6 // http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/un_chronicle_carl_bildt_article.pdf.
8. Ernest W. Lefever. Uncertain Mandate: Politics of the UN Congo Operation. – Baltimore: John Hopkins Press,1967. – 254 p.
9. UN Security Council Resolution #143, adopted on July 14, 1960 // <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/157/32/IMG/NR015732.pdf?OpenElement>.
10. First Report by the Secretary-General on the implementation of Security Council Resolution S/4387 of 14 July 1960// http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/82646/S_4389-EN.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
11. Ernest W. Lefever. Crisis in the Congo: a United Nations force in action. – Washington, D.C.: Brookings Institution, 1965. – 215 p.