

Голопатюк Л. С.;
Іващенко А. М., к.т.н., доцент;
Розумний О. Д.

Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, Київ

Аналіз змін стратегії миротворчої діяльності Організації Об'єднаних Націй

Резюме. Проведено аналіз сучасного стану миротворчої діяльності Організації Об'єднаних Націй (ООН) у контексті вересневої конференції 2016 року з проблем підтримання миру і безпеки. Розглянуто зміни стратегії і практики миротворчої діяльності ООН.

Ключові слова: ООН, збройний конфлікт, миротворча діяльність, міжнародні операції з підтримання миру і безпеки, концепція, стратегія, логістика.

Постановка проблеми. Метою міжнародної миротворчої діяльності є врегулювання збройних конфліктів на різних континентах світу. Водночас ряд сучасних міжнародних операцій з підтримання миру і безпеки тривають вже не одно десятиліття і не здатні забезпечити вирішення конфлікту. Вирішення цієї проблеми можливо через кардинальні зміни стратегії миротворчої діяльності ООН.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Системному аналізу миротворчої діяльності ООН, участі Збройних Сил України у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки присвячена значна кількість досліджень і публікацій, які виконані у Європейському центрі з питань безпеки імені Дж. Маршалла, Національному інституті стратегічних досліджень, Національному центрі оборонних технологій і воєнної безпеки України, інших організаціях та незалежними дослідниками. У більшості ці роботи присвячені аналізу подій миротворчої діяльності ООН, які вже відбулися. Стаття, що пропонується, дає системний аналіз очікуваних світовою спільнотою майбутніх змін у миротворчої діяльності ООН.

Метою статті є аналіз змін у стратегії миротворчої діяльності ООН.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в конфліктних регіонах світу тривають 16 миротворчих операцій та діють 23 миротворчі місії ООН різних типів. Якщо у 2000 р. в операціях за мандатами ООН брали участь приблизно 34 000 осіб, то на сьогодні ця цифра становить понад 108 000 військових і поліцейських та майже 20 000 цивільних дипломатів і фахівців. Такі зусилля коштують світовій спільноті близько 10 мільярдів доларів США на рік.

Не зважаючи на вкрай важку ситуацію в галузі національної безпеки і оборони, Україна продовжує робити внески у миротворчу діяльність ООН. За останні два роки в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки взяли участь понад 1000 військовослужбовців Збройних Сил України. Нині понад 500 українських військовослужбовців беруть участь у десяти міжнародних операціях у восьми країнах світу та районі Аб'ей [1]. Стратегічний оборонний бюлетень України визначає метою проведення оборонної реформи в тому числі і створення спроможностей сил оборони для виконання завдань у міжнародних операціях із підтримання миру і безпеки (стратегічна ціль № 3) [2].

Останніми роками зроблено ряд послідовних спроб реформувати різні аспекти миротворчої діяльності ООН. За підтримки Генерального секретаря ООН у 2014 – 2015 рр. працювала Незалежна група високого рівня з миротворчих операцій у складі досвідчених експертів, дипломатів і військових різних країн [3]. Широка дискусія щодо звіту, представленого групою та змін, що плануються у стратегії миротворчої діяльності ООН, відбулося під час міжнародної конференції “Діяльність ООН з підтримання миру”, яка відбулася 08 вересня цього року у м. Лондон, Велика Британія. У роботі конференції взяли участь делегації 78 держав світу, сорок з яких очолили міністри оборони. У рамках офіційного візиту до Великої Британії, в конференції взяв участь Міністр оборони України генерал армії України Степан Полторак [4].

На конференції розглянуті політичні і доктринальні аспекти миротворчої діяльності ООН, порядок надання і зміст мандату на проведення миротворчої операції, базові

принципи миротворчої діяльності, формування національних контингентів, фінансування операцій, відносини з регіональними організаціями з безпеки. Був порушений цілий ряд актуальних проблем миротворчої діяльності, розглянуті результати, проведено глибокий аналіз як успішних, так і невдалих міжнародних операцій з підтримання миру і безпеки.

Широкий спектр змін, які запропоновано внести у миротворчу діяльність ООН, можливо звести до трьох ключових напрямів:

зміни у концепції миротворчої діяльності ООН,

зміни у стратегії проведення миротворчих операцій,

зміни в системі логістики миротворчих сил.

До основних змін у концепції миротворчої діяльності відносяться:

об'єднання різних видів миротворчих операцій ООН (від самих м'яких посередницьких і попереджувальних до найжорсткіших силових) в єдиний механізм встановлення миру;

перегляд трьох базових принципів миротворчості: згода сторін, неупередженість, застосування сили тільки в цілях самооборони;

віднесення до миротворчої діяльності антитерористичних операцій (АТО) і завдань з протидії силовому екстремізму.

Існуючий підхід до планування миротворчих операцій ООН базується на достатньо пасивній стратегії: заморожування будь-якого конфлікту, припинення кровопролиття, роз'єднання сторін і надання місця і часу для врегулювання та подальшого досягнення політичного рішення. Миротворчий контингент, відповідно до статутних принципів неупередженості та рівновіддаленості від сторін конфлікту, не повинен займати будь-яку політичну позицію щодо конфлікту або підтримувати будь-яку із політичних сил, задіяних в конфлікті. Однак на практиці роз'єднання сторін і заморожування бойових дій виявляється недостатнім. Як правило, у сторін конфлікту бракує політичної волі для компромісів. Лідери ворогуючих угруповань змінюються, інфраструктура переговорів відсутня, відновлюються бойові дії, зриваються угоди, які намітилися. Так, операції в Іраку (1991 р. і 2003 – 2010 рр.), колишній Югославії (1994 –

1999 рр.), Афганістані (з 2001 р. по теперішній час), Лівії (2011 р.) - відрізняються від класичних миротворчих операцій тим, що ставили від імені світової спільноти політичні цілі і політичні умови, які націлені на зміну способу дій різних сил в регіоні конфлікту, аж до їх ліквідації.

У зв'язку з цим запропоновано переглянути межу меж між операціями з підтримання миру, які адмініструє Департамент операцій з підтримки миру та миротворчими місіями, які здійснюються Департаментом з політичних питань по мандатам Ради Безпеки ООН. Різні види операцій (*Conflict Prevention Operations; Peacemaking Operations; Peace Enforcement Operations; Peacekeeping Operations; Operations to Enable Stabilization; Humanitarian Operations*). об'єднуються в *єдиний механізм встановлення миру*, який включає арсенал всіх миротворчих засобів ООН: від неозброєних спостережних місій, превентивної дипломатії і посередництва, операцій з підтримання угод про припинення вогню до жорстких силових операцій із встановлення миру відповідно до принципів глави VII Статуту ООН (рис. 1).

Такий підхід обґрунтований загрозою міжнародному миру і безпеки, яку необхідно усунути колективними зусиллями. Водночас багато політиків і фахівців, в тому числі, в самій ООН, вважають подібні зміни такими, що заперечують класичній миротворчій діяльності.

Надана нова інтерпретація *принципу згоди сторін* на міжнародне втручання. Цей принцип був сформульований свого часу щодо конфліктів, в яких обидві сторони були суверенними державами – членами Організації Об'єднаних Націй. Тільки легітимні уряди дають згоду на міжнародне втручання з боку ООН. Якщо протидіючи сторони укладають угоду про припинення вогню, ООН допомагає підтримати досягнутий мир, організовує об'єктивний моніторинг імплементації мирних угод, змушує окремих порушників (наприклад, угруповання, які відмовляються скласти зброю) виконати умови мирних угод. У цьому полягають відмінності між операціями з підтримання миру, які засновані на принципах ненасильницької миротворчості, закріпленої главою VI Статуту ООН (*Peacekeeping*) і операціями по силовому встановленню миру, заснованими на більш жорстких принципах глави VII Статуту, яке передбачає колективне застосування сили світовою спільнотою щодо держав-порушників (*Peace Enforcement*).

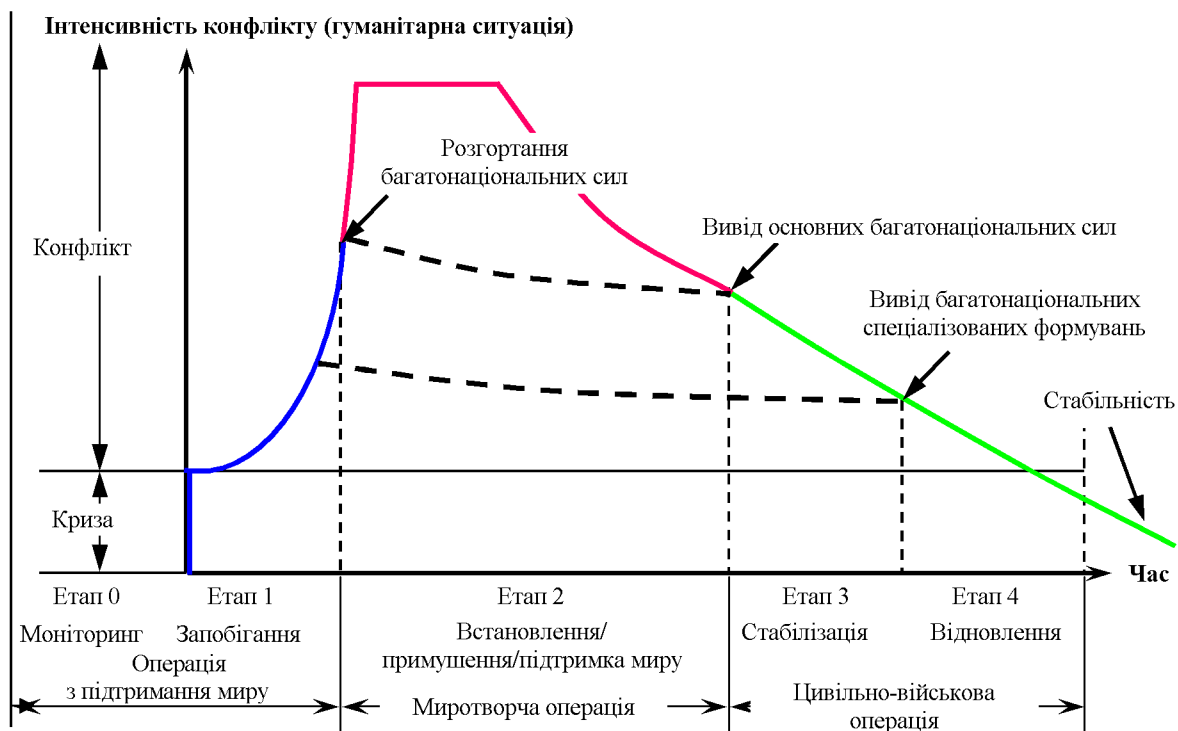


Рис. 1. Єдиний механізм встановлення миру

У сучасних умовах більшість конфліктів не є міждержавними. Частіше одна зі сторін – легітимна державна влада, а інша – недержавні суб'єкти, сепаратистські угруповання, партизани, внутрішня опозиція, які претендують на владу. У таких умовах вирішальною є згода на втручання ООН з боку тільки легітимної влади, на території якої відбувається конфлікт. Відсутність згоди недержавних суб'єктів не повинна зупиняти розгортання місій ООН, тим більше, що реальні керівники подібних угруповань, які приймають рішення від їхнього імені, не визнають себе стороною конфлікту. У недержавних сторін конфлікту немає і легітимного механізму демократичного прийняття рішення про згоду або незгоду на втручання зовнішніх сил – зазвичай неясно, яка з їх ряду суперечливих заяв є офіційною або остаточною. У результаті, на практиці ООН слід піклуватися про узгодження своїх дій з розгортання операцій тільки з державними суб'єктами – легітимними урядами. Згода недержавних суб'єктів у конфліктах може бути додатково врахована, але не бути вирішальною.

Концептуальні зміни передбачають, що принцип неупередженості не буде вимогою повної нейтральності та однакового ставлення до всіх сторін конфлікту з боку миротворчих сил. Часто одна сторона конфлікту є агресором і порушником міжнародних угод, а інша – жертвою агресії. Тому на певних етапах миротворчої операції силами ООН

доводиться сильніше тиснути на одну зі сторін конфлікту та захищати іншу. Коли одна зі сторін переходить у наступ і порушує перемир'я, сили ООН тимчасово зосереджують свої зусилля на протидії саме цій стороні конфлікту, фактично порушуючи баланс сил і захищаючи іншу сторону. Тому неупередженість буде дотримуватися в рамках операції в цілому – за підсумками багатьох місяців або років миротворчої операції, однак на окремих етапах операції може забезпечуватися тимчасова підтримка однієї з конфліктуючих сторін.

Нове трактування надається принципу застосування сили з боку ООН. На сьогодні цей принцип трактується достатньо вузько, як "самооборона контингенту ООН". Якщо на миротворців безпосередньо напали, їм дозволяється захищатися. В інших випадках вони повинні залишатися військовими спостерігачами без застосування сили. З розвитком практики миротворчих операцій з'явився новий принцип – захист мандату (*Defence of the Mandate*). Формулювання його достатньо розпливчате, змінюється від стримування конфлікту тільки завдяки присутності збройного контингенту ООН (*Containment*) до збройного запобігання використанню сили сторонами конфлікту (*Deterrence*), застосуванню форм примушення до миру з боку сил ООН (*Coersion*) і прямої збройної конфронтації сил ООН зі сторонами конфлікту (*Combat*). Іншими словами, коли дії конфліктуючих сторін ставлять під сумнів

продовження миротворчої місії і перспективи досягнення миру, контингентам ООН тепер дозволяється застосовувати зброю. Такий підхід дає змогу керівникам місій ООН самостійно приймати рішення про застосування зброї. Так, бригада силового вторгнення ООН (*UN Intervention Brigade*), до складу якої входили контингенти збройних сил Південно-Африканської республіки, Танзанії і Малаві, почала бойові дії у Демократичній Республіці Конго (ДРК) ще до того, як РБ і Секретаріат ООН визначили умови використання зброї.

Значне напруження при плануванні міжнародних операцій з підтримання миру і безпеки викликають ситуації, коли *миротворчі сили ООН доводиться застосувати в АТО або при виконанні завдань з протидії силовому екстремізму*. На конференції відмічалось, що “сили ООН з підтримання миру за складом і характером діяльності не пристосовані до участі в АТО. Вони не мають необхідного спеціального спорядження, розвідувальних даних, матеріально-технічного забезпечення, сил і засобів спеціальних операцій”. У випадках, коли оперативна обстановка в зоні конфлікту вимагає міжнародного силового втручання, застосування важких озброєнь і сил спеціальних операцій, пропонується залучати спеціально навчені сили кризового реагування окремих країн, коаліцій держав, або колективні постійні збройні сили таких організацій як НАТО. Такі сили, на відміну від збірних контингентів під прапорами ООН, проходять регулярні спільні тренування, мають бригадну структуру з компонентами військової розвідки, транспортної авіації, механізованих підрозділів, хімічної і радіаційної розвідки, спираються на підтримку генеральних штабів своїх країн. Прикладом є застосування в операції “Enduring Freedom” у 2001 – 2014 рр. збройних сил США, підпорядкованих Пентагону, паралельно з операцією міжнародних сил ООН по сприянню Афганістану (UNAMA).

До основних змін у *стратегії проведення миротворчих операцій* відносяться:

зміни у системі оперативного планування;

зміна ролі у вирішенні регіонального конфлікту;

об'єднання паралельних міжнародних, національних і регіональних операцій.

Якщо забезпечується реалізація угоди про припинення вогню, а перемир'я зірвано однією зі сторін і бойові дії відновилися, ООН не повинна згорнути операцію з підтримання миру, а швидко забезпечити зміну виду операції на інший та застосувати нові силові засоби для примушення сторін до нового примирення. Обґрунтування такого підходу базується на прикладах ряду невдалих операцій останнього часу, які значною мірою були викликані неготовністю ООН оперативно міняти характер і вид миротворчої операції. У Південному Судані операція UNMISS з підтримання миру і становлення нової держави захлинулася в новому витку громадянської війни. Замість політичного урегулювання знадобився фізичний самозахист миротворців, які опинилися під перехресним вогнем. Під час операції MINUSMA у Малі почалися бойові напади на миротворців. Операція ООН MONUSCO у ДРК після 16 років спроб підтримання миру опинилася під загрозою зриву в результаті сутичок місцевих сил. ООН була змушена прийняти доповнення до мандату, які дозволили бойові дії наступального характеру з витіснення конфліктуючих сторін з ключових територій. У Дарфурському конфлікті спільна місія ООН і Африканського Союзу UNAMID не змогла реалізувати мандат щодо підтримання миру і звели свою діяльність до пасивного моніторингу, що привело до розгортання конфлікту.

Тільки з 2013 року по теперішній час миротворці ООН в чотирьох операціях (в Центральноафриканській республіці, Лівії, Сирії, Ємені) змушені були евакуюватися з місць основної дислокації в результаті нападу конфліктуючих сторін на миротворчі сили.

Конференція запропонувала ООН зайняти позицію лідера в політичному врегулюванні: не стільки просто підтримувати примирення, а і послідовно брати на себе лідерство у веденні переговорів, розробленні компромісів, досягненні політичного рішення. ООН не слід витрачати сили і кошти на конфлікти, в яких протидіючі сторони не дають змоги їй зайняти місце провідної сили у врегулюванні. У такому випадку створені умови перемир'я виявляться марними, невизначеність і невирішеність конфлікту будуть тягнутися роками і десятиліттями, а ООН, витрачаючи величезні зусилля і кошти не зможе врегулювати конфлікт.

В ООН приходять до практики *об'єднання паралельних національних, регіональних і міжнародних операцій.*

Використовується термінологія “мережевого партнерства”. Підкреслюється, що будь-яка миротворча операція ООН вже є по суті партнерством ряду країн, які поєднують свої сили, кошти, війська, цивільний персонал для виконання спільних завдань. Розвиток мережевого партнерства передбачає підключення до врегулювання регіональних організацій з безпеки і співробітництва: ОБСЄ, НАТО, ЄС, Африканського Союзу, Ліги Арабських Держав та інших. У деяких випадках, як це було в Афганістані та Іраку, здійснюється розгортання національних військових підрозділів групи держав під національним або коаліційним командуванням. Це підвищує гнучкість військово-поліцейсько-цивільного конгломерату, який вирішує комплекс різнотипних завдань у зоні проведення операції.

Інфраструктура миротворчих операцій, в яких одночасно залучено понад 100 000 чоловік у десятках країн є складною логістичною структурою глобального масштабу. Для миротворчого контингенту і персоналу необхідно щодня доставляти в різні кінці планети продовольства на один мільйон доларів США, а вартість бензину та іншого палива для автотранспортних засобів і бойової техніки ООН, задіяної в 16 операціях і 23 політичних місіях, перевищує 1,5 млн доларів щодня.

До основних змін у системі логістики миротворчих сил відносяться:

створення регіональних логістичних хабів;

оновлення технічної сторони: створення центрів збору і обробки інформації, використання безпілотних літальних апаратів, використання мереж мобільного зв'язку;

створення єдиного фонду фінансування миротворчої діяльності.

Підтримана пропозиція створення логістичних хабів: регіональних центрів комплектації і підготовки, які забезпечують всі операції, як правило, в межах одного континенту. Такі центри вже створені в Центральній і Західній Африці, з проміжними центрами комплектування в Європі. Так, центр логістики ООН в Ентеббе (Уганда), сконцентрував комплектування контингентів, обладнання та озброєння для восьми операцій ООН на африканському континенті. По морю і повітряю в Уганду перекидаються контейнери з озброєнням і військовою технікою, медичне забезпечення, комп'ютерна та комунікаційна техніка – все, що потрібно в різних регіонах

проведення операцій. Сюди ж прибувають військовий і цивільний контингент із різних країн, проходить інструктаж, вивчає особливості й правові норми країни проведення операції, формуються підрозділи і контингенти, які після злагодження перекидаються в район операції.

У практиці роботи ООН з'явилися оснащені сучасним комп'ютерним і комунікаційним обладнанням центри збору і обробки інформації, де в одній мережі працюють представники миротворчих контингентів, міжнародної поліції і цивільні фахівці. Вони мають доступ до спільних інформаційних ресурсів, каналів супутникового зв'язку, підтримують онлайн контакт із штаб-квартирою ООН і базами миротворчих сил у різних країнах.

Розпочато використання безпілотних літальних апаратів для збору інформації і розвідки. Використання практики збору і аналізу розвідданих з метою забезпечення миротворчої операції є нововведенням, оскільки традиційно вважалося, що миротворчі операції не повинні включати компоненти важких озброєнь, авіації, розвідки. У цій сфері виявлено ряд практичних проблем, пов'язаних, наприклад, з тим, що ряд країн забороняють польоти безпілотних апаратів над своєю територією, а деякі держави забороняють запис і ретрансляцію за межі країни відео місцевості з безпілотних апаратів, дозволивши лише спостереження в режимі онлайн. Виникають проблеми і з правом власністю на зображення, які отримані з дронів.

З розвитком покриття мережами мобільного телефонного зв'язку впроваджується практика регулярного зв'язку спостерігачів із місцевого населення з місіями ООН. У ряді миротворчих операцій невеликі підрозділи миротворців на вертольотах або автомобілях терміново висуваються з баз постійного розташування в райони, з яких отримані телефонні повідомлення від місцевих жителів про застосування сили конфліктуючими сторонами або іншими проблемами, які вимагають втручання з боку миротворців.

Підтримана і пропозиція щодо створення єдиного фонду фінансування миротворчої діяльності з гнучкими процедурами перекидання ресурсів між операціями, замість існуючих нині паралельних фінансових потоків для кожної операції.

Висновки. Широке коло представників високого рівня країн-членів ООН розглянули і підтримали значну кількість практичних

рекомендацій щодо змін у стратегії миротворчої діяльності, планування і управління миротворчими операціями, логістичного забезпечення миротворчих контингентів ООН. Можливо очікувати, що значна частина цих рекомендацій буде втілена у практичну діяльність ООН.

Водночас система миротворчої діяльності в цілому може бути реформована тільки разом з глибокою реформою самої ООН, до чого і закликав Президент України П. Порошенко під час виступу на Генеральній Асамблеї ООН 21 вересня 2016 року.

Розуміння змін у стратегії миротворчої діяльності ООН дає змогу краще розуміти сучасні і потенційні можливості цієї організації у вирішенні конфлікту на сході України.

У подальшому будуть розглянуті можливі шляхи участі ООН у вирішенні конфлікту на сході України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Участь Збройних Сил України у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/mirotvorchist/>
2. Указ Президента України від 6 червня 2016 року №240 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України”].
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. http://www.un.org/sg/pdf/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf].
4. Міністр оборони України Степан Полторак бере участь у конференції “Діяльність ООН з підтримки миру”, що проходить у Лондоні 08 вересня 2016 року <http://www.mil.gov.ua/news/2016/09/08/ministr-oboroni-ukraini-stepan-poltorak-bere-uchast-u-konferenczii-diyalnist-oon-z-pidtrimki-miru-shho-prohodit-u-londoni-/>

Стаття надійшла до редакції 29.09.2016

Голопатюк Л. С.;

Иващенко А. М., к.т.н., доцент;

Розумний О. Д.

Центр военно-стратегических исследований Национального университета обороны Украины имени Ивана Черняховского, Киев

Анализ изменений стратегии миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций

Резюме. Проведен анализ современного состояния миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций (ООН) в контексте сентябрьской конференции 2016 года по проблемам поддержания мира и безопасности. Рассматриваются изменения в стратегии и практике миротворческой деятельности ООН.

Ключевые слова: ООН, вооруженный конфликт, миротворческая деятельность, международные операции по поддержанию мира и безопасности, концепция, стратегия, логистика.

L. Golopatuk;

A. Ivaschenko, Ph.D;

O. Rozumny

Center for Military and Strategic Studies National Defence University of Ukraine named after Ivan Chernyhovsky, Kyiv

Peacekeeping Strategy of the United Nations: Analysis and Changes

Resume. The analysis of the current state of the United Nations peacekeeping (UN) in the context of the September 2016 conference on peace and security. We consider the change in the strategy and practice of UN peacekeeping.

Keywords: UN, armed conflicts, peacekeeping, international operation for peace support and security, concept, strategy, logistics.