

УПРАВЛЕНИЕ МИРОТВОРЧЕСКИМИ ОПЕРАЦИЯМИ ООН: ИЗМЕНЕНИЯ В ПОДХОДАХ КИТАЯ

Игорь Зародов*

В статье рассматривается процесс трансформации позиции КНР относительно миротворческой деятельности ООН с точки зрения принципов управления и применимости базовых идей международного права. Миротворчество ООН создавалось и развивалось как инструмент реализации ответственности международного сообщества за поддержание международного мира и безопасности, вместе с тем, остается открытым вопрос соотношения механизмов выполнения миротворческих функций с международными нормами суверенитета и невмешательства во внутренние дела.

Одним из наиболее противоречивых вопросов в китайской внешней политике является вопрос отношения к миротворческим операциям ООН. За время существования вопроса позиция КНР за несколько этапов изменилась от категоричного отрицания до активного участия. Этапы в рамках периодизации трансформации подходов КНР к миротворчеству ООН могут быть сформированы следующим образом: этапы идеологической конфронтации (1949–1971 гг.), осуждения или оппозиции миротворческой деятельности (1971–1981 гг.), ограниченного сотрудничества при формальном участии (1981–1990 гг.), вовлечения при ограниченном участии (1990–2003 гг.), качественного расширения участия (2003–2013 гг.).

Пекин всегда настаивал на том, что государственный суверенитет является высшим и неприкасаемым правом страны в отношении как внутренних, так и внешнеполитических вопросов. На этом строится китайская позиция относительно государств-наций. Государственный суверенитет не может быть поделен, передан или делегирован другим странам [8. С. 38-42]. «Суверенная государственная власть обладает такой властью не частично, не той или иной ее долей, а в полном

объеме (хотя и может самоограничиваться в предметах своего ведения и своих полномочиях)» [2. С. 122]. Таким образом, суверенитет государственной власти не может быть передан международным силам, даже частично, тем более, когда вопрос касается территориальной целостности и безопасности. Тем не менее, отдельные полномочия или компетенции государственной власти в случаях, когда суверенная власть не способна по той или иной причине выполнить одну из своих функций, могут быть временно делегированы. Цель миротворческих операций ООН – восстановить и укрепить государственный суверенитет в странах с конфликтной средой.

В целом, можно говорить о том, что отсутствует четко сформулированное описание методов управления операциями гуманитарной помощи, тем не менее, миротворческие операции зачастую проводятся именно как средство гуманитарного участия. Китайские авторы определили два типа гуманитарного участия (особенно четко это разделение появилось в китайских аналитических статьях с начала 1990-х гг., когда произошло смещение акцентов миротворческих операций ООН к более силовым

* Зародов Игорь Анатольевич, аспирант кафедры востоковедения МГИМО(У) МИД России

методам). Первый тип включает базовые изначальные принципы миротворчества, в том числе, экстренная гуманитарная помощь, материальная, медицинская помощь, организация демилитаризованных зон и коридоров безопасности. Второй тип включает силовые методы в целях прекращения массовых убийств, в том числе, экономические санкции, операции по устранению террористов, организация бесполетных зон.

В особенности тема применения вооруженных средств в миротворчестве стала актуальна в научном обсуждении в Китае после операций в Сомали и бывшей Югославии. Потеря беспристрастности обернулась жертвами как с одной, так и с другой стороны. Причина столь нежелательного исхода операций лежала в том, что международные силы вязались, по сути, в гражданскую войну. Это в свою очередь поднимает вопросы о самой цели миротворчества, а также его законности и полезности [11. С. 1].

Миротворческие операции с начала 1990-х гг. все больше включаются во внутригосударственные конфликты, тем самым, расширяя реальный мандат с задач по поддержанию мира и наблюдения за статусом прекращения огня между странами до задач по вмешательству во внутригосударственные дела, и западные державы являются наиболее сильными сторонниками данного расширенного применения миротворчества [7. С. 67-68].

Китай в 1990-е гг. неоднократно подчеркивал, что миротворческие операции ООН должны строиться на принципах Устава ООН. Китай в отношении миротворческих операций призывает придерживаться соответствующего баланса между применением Статьи 6 (мирное разрешение конфликтов) и Статьи 7 (силовые меры, включая применение силы для целей восстановления мира), а также давать адекватную оценку угрозы международному миру и безопасности, исходящей от внутригосударственного конфликта, для применения мер вмешательства.

«Одной из тем, вызывающей беспокойство, является тема миротворчества в рамках «Повестки дня для мира» (Agenda for Peace, принята в 1992 г.). Миротворчество предполагает делать мир там, где нет мира, используя не только меры мирного урегулирования конфликта, предусмотренные Статьей 6 Устава ООН, но и вспомогательными мерами экономических и военных санкций, предусмотренными в Статье 7.» [4. С. 8-9]

В 1990-е гг. формат миротворческих организаций, как факт размещения иностранной

военной и гражданской силы на территории третьих стран, стал прикрытием для военных операций, которые можно квалифицировать в качестве интервенций. Представляется возможным выделить два основных фактора, повлиявших на трансформацию имиджа миротворческих операций. Во-первых, до начала 1990-х гг. основные державы воздерживались от непосредственного участия в миротворческих операциях ООН, основной миротворческий контингент состоял из представителей малых и развивающихся стран. Во-вторых, расширились методы силового урегулирования, в том числе, военного вмешательства.

Принцип нейтральности был нарушен, как только миротворческие силы стали непосредственно вовлекаться во внутренние конфликты на стороне одной из сторон [6. С. 23].

В данной работе предлагается рассмотреть этапы трансформации позиции Китая относительно миротворческой деятельности ООН с точки зрения принципов управления и применимости базовых идей международного права, таких как суверенитет, невмешательство во внутренние дела и ответственность за сохранение и поддержание международного мира и безопасности.

В 1950-60-е гг. риторика внутри Китая (что транслировалось и на международном уровне, только с более сглаженными формулировками) относительно миротворческих операций ООН сводилась к изображению Организации марионеткой США и инструментом в руках империалистов и неоколониалистов. «Целый ряд исторических фактов за последние 15 лет один за другим подтверждали то, что империализм США использует ООН как инструмент агрессии» [人民日报 [Газета Жэньминь Жибао], 22 августа 1960] – пример одной из публикаций в 1960 г.

По мнению ряда исследователей, опыт непосредственного столкновения КНР с силами миссии ООН в Корейской войне оставался и остается значимым фактором в оценке миротворческого потенциала ООН в целом. В 1950-70-е гг. миссию ООН на Корейском полуострове прямо называли инструментом неоколониальной агрессии США и их союзников.

Все миротворческие операции ООН, формировавшиеся после Корейской войны, подвергались критике со стороны КНР и обвинялись в преследовании колониалистских и агрессивных целей Запада. «Наследие Корейской войны, по-прежнему, влияет на китайское восприятие миротворчества ООН.» [5. С. 241].

Столкновение КНР и сил ООН в Корейской войне оставалось долгое время камнем преткновения для налаживания сотрудничества между Пекином и Организацией. Так, в сентябре 1965 г. вице-премьер и министр иностранных дел КНР Чэнь И на пресс-конференции перед китайскими и иностранными журналистами призывал ООН в качестве шага к налаживанию отношений отменить резолюцию, в которой КНР и КНДР признавались агрессорами, а также подготовить проект резолюции, где агрессором признавались бы США [Peking Review. No. 41. 1965. С. 11-12].

Спустя месяц после включения КНР в состав постоянных членов Совета Безопасности в декабре 1971 г. прошло первое голосование по вопросу миротворческой операции, а именно: продление мандата Сил ООН на Кипре (UNFICYP). Представитель КНР Чэнь Чу объявил, что Китай выступает против развертывания миротворческих сил ООН. Китай не принял участие в голосовании по резолюции.

Тот факт, что Китай высказался «против» по вопросу миротворчества, не стал неожиданностью, учитывая неоднократно высказанную Пекином позицию, что миротворческие миссии являются интервенциями, нарушают принцип независимости государств и используются супердержавами в собственных интересах. Однако было не ясно, как будут дальше проходить голосования в Совете Безопасности по миротворческим вопросам, так как Китай, обладая правом вето, мог заблокировать всю миротворческую деятельность Организации.

С разъяснением позиции КНР 25 октября 1973 г. выступил постоянный представитель КНР при ООН Хуан Хуа во время обсуждения в Совете Безопасности резолюции по развертыванию Вторых Чрезвычайных вооруженных сил ООН (UNEF II). Он заявил, что Китай всегда выступал против развертывания, так называемых, миротворческих сил, однако Китай не намерен использовать право вето с целью блокирования решений по миротворческой операции [UN Doc. S/PV.1750. С. 2]. Таким образом, была выбрана тактика не принимать участие в голосованиях по «миротворческим» резолюциям.

Спустя два дня после голосования по резолюции о развертывании Вторых Чрезвычайных вооруженных сил ООН заместитель постоянного представителя КНР при ООН Чжуан Ян озвучил еще один принцип китайской позиции по миротворческой деятельности Совета Безопасности:

«В своем заявлении в Совете Безопасности 25 октября [1748-е заседание] делегация Китая уже ясно указала на то, что мы выступаем против направления на Ближний Восток так называемых Чрезвычайных вооруженных сил Организации Объединенных Наций. Мы также выступаем против направления войск пяти государств — постоянных членов Совета, поскольку такая практика лишь откроет путь дальнейшему международному вмешательству и установлению иностранного контроля под руководством сверхдержав, играющих роль закулисных хозяев. Тем самым, это приведет к многочисленным пагубным последствиям. Поскольку мы не поддерживаем направление на Ближний Восток Вооруженных сил Организации Объединенных Наций, мы, естественно, не можем покрывать расходы этих Чрезвычайных вооруженных сил Организации Объединенных Наций.» [UN Doc. S/PV.1752. С. 2].

Таким образом, сформировалось три аспекта участия (а точнее неучастия) КНР в голосованиях Совета Безопасности по вопросам миротворческих операций вплоть до 1981 г. Во-первых, Китай не поддерживает развертывание миротворческих сил ООН. Во-вторых, Китай не принимает участие в голосовании Совета Безопасности по проектам резолюций, касающихся вопросов миротворческих операций. В-третьих, Китай не платит взносы на покрытие расходов, связанных с проведением миротворческих операций.

Сложилась уникальная практика, при которой в условиях категорического несогласия с принципами миротворческих операций со стороны одного из постоянных членов Совета Безопасности с правом вето это никак не отражалось и не усложняло процесс голосования, принятия решений и реализации решений, то есть непосредственно проведения миротворческих операций, за исключением недополучения миротворческим фондом финансовых взносов КНР.

Подобная практика сохранялась на протяжении 10 лет. 18 декабря 1981 г. впервые за десять лет КНР положительно проголосовал по вопросу миротворческой операции. Начался новый этап принятия Пекином миротворческой повестки дня ООН.

Перед голосованием представитель КНР в Совете Безопасности Линь Цзин выступил с заявлением:

«Правительство КНР отныне будет учитывать и активно поддерживать те миротворческие операции ООН, которые будут способствовать поддержанию международного мира и безопасности, а также сохранению суверени-

тета и независимости вовлеченных государств в строгом соответствии с целями и принципами Устава.» [UN Doc. S/PV.2313. С.6]

Причина довольно резкого изменения позиции КНР в отношении голосования в Совете Безопасности по миротворческим вопросам заключается как во внутривнутриполитических сдвигах, так и в преобразовании международной обстановки. В 1981 г. сложности в отношениях между Китаем и США, а также проведение экономических преобразований в КНР подвигли к формированию новой стратегии внешней политики. На XII съезде КПК в 1982 г. было объявлено о проведении Китаем «независимой и самостоятельной внешней политики» [3. С. 106].

Переломным моментом в истории КНР того времени считаются решения третьего пленума 11 созыва ЦК КПК в 1978 г. Однако изменение позиции Китая относительно голосования по вопросам миротворчества произошло только в 1981 г. Объяснить это можно тем, что преобразования во внешней политике созрели в стране и были объявлены только на XII съезде КПК в 1982 г. Новая внешняя политика отошла от антисоветизма 1970-х гг. и устремленности к сотрудничеству с США 1979-1981 гг.

Несколькими годами позже в октябре 1984 г. заместитель постоянного представителя КНР при ООН Лян Юйфань на заседании Специального политического комитета сформулировал семь основных аспектов китайской позиции по принятию решений по миротворческим вопросам:

- миротворческие операции ООН должны соответствовать принципам Устава ООН и такие операции представляют собой эффективные меры по сохранению международного мира и безопасности;

- миротворческие операции могут проводиться только по запросу или при согласии принимающих государств и с полным уважением их независимости, суверенитета и территориальной целостности;

- принимающие страны или стороны должны сотрудничать с миротворческими операциями и должны использовать полученное время и улучшенные условия от проведения миротворческих операций для поиска политического урегулирования в наиболее короткие сроки;

- каждая миротворческая операция должна обладать четко сформулированным мандатом, и ни одна страна или сторона не должна извлекать выгоду для собственных эгоистических интересов или вмешиваться во внутренние дела других стран;

- авторизация миротворческих операций относится к компетенции Совета Безопасности ООН. В целях поддержания международного мира и безопасности Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея, Генеральный Секретарь должны принимать на себя соответствующую ответственность, как предусмотрено в положениях Устава ООН;

- расходы на проведение миротворческих операций должны быть возложены на государства-члены ООН в соответствии с принципами справедливости и рационального распределения, а также могут осуществляться добровольные взносы заинтересованных государств;

- для целей укрепления миротворческих операций ООН должны быть сформулированы руководящие принципы и предприняты практические меры. Специальный комитет по миротворческим операциям должен улучшить свою работу [人民日报 [Газета Жэньминь Жибао], 17 октября 1984; Beijing Review. Vol. 27. No.46, 12 ноября 1984].

Лян Юйфань также отметил, что существует насущная необходимость укреплять миротворческие операции, учитывая состояние турбулентности и изменчивости современного мира. Таким образом, риторика китайского руководства относительно миротворчества ООН к началу 1980-х гг. прошла полный цикл от категорического неприятия и осуждения в нарушении базовых международных принципов и норм до призывов к наращиванию и укреплению.

Второй пункт из списка Лян Юйфаня является важным и отражает начало адаптации позиции Китая, как непримиримого противника вмешательства во внутренние дела государств. Новая позиция по этому вопросу была нацелена на создание компромисса между необходимостью включения в такой важный международный механизм как миротворчество и, вместе с тем, стремлением играть роль защитника интересов стран Третьего мира, не допустить формирования имиджа регионального агрессора. В этом пункте, по сути, допускается организация и функционирование международных миротворческих сил на территории третьих стран. Поправка делается на обязательность наличия приглашения принимающей страны или выражения ее согласия – этот принцип на то время и так был обязательным для мандата миротворческих операций ООН. Государственная власть в стране должна быть основным гарантом государственного суверенитета [1. С. 247-251].

В пятом пункте делается акцент на первоочередную роль Совета Безопасности ООН

при принятии решения о формировании миротворческой миссии. Это уточнение понято с точки зрения Пекина, обладавшего правом вето при голосовании в СБ ООН, а значит, способного контролировать формирование миротворческих операций.

Начало 1980-х гг. ознаменовало, тем самым, сближение КНР и доминирующих стран международного сообщества по вопросам международной повестки дня и принципов их разрешения, что отразилось на авторитете и действенности миротворческих операций. Консенсус стран-членов ООН предоставлял большие возможности и делал более эффективными миротворческие силы, повышалась значимость Организации.

Тем не менее, полноценное членство КНР в международном сообществе подвергалось оспариванию после окончания холодной войны. Высказывались мнения, что Китай не может быть полноценным членом мирового сообщества до тех пор, пока он не начнет в полной мере выполнять международные обязательства, в том числе, соглашения по правам человека, правила свободной и справедливой международной торговли. Пекину предлагали в обмен на статус и проистекающие выгоды полноправного члена международного сообщества подчиниться потребностям этого сообщества (и тут, прежде всего, имелись в виду интересы Западных стран).

Китайские авторы указывают на тенденцию миротворческих операций ООН в 1990–2000-х гг.: если раньше миротворческие операции выполнялись силами преимущественно средних и малых стран, с началом нового десятилетия все больше вовлекались страны-державы. В этом плане показательны операции UNOSOM I в Сомали и UNPROFOR на территории стран бывшей Югославии [10. С. 80].

С точки зрения китайских аналитиков, основные противоречия, лежащие в основе реформирования миротворческих операций в 1990-х гг.: между тенденцией глобализации и системой независимых государств; между новыми задачами миссий ООН и их старой структурой; между возрастающим влияни-

ем новых политико-экономических сил и системой балансов холодной войны; между потребностями большинства стран в ООН как в механизме поддержания и развития суверенитета и желанием держав использовать ООН с целью расширить свое влияние посредством механизма интервенций [7. С. 66].

Пекин в целом выделяет три основных требования по приведению принципов миротворческих операций к разумности и уважению прав и особенностей стран мира. Во-первых, основным принципом называется незыблемость суверенитета страны. При проведении операций на территории третьих стран требуется согласие страны или сторон конфликта. Во-вторых, условием начала миротворческой операции является отказ от использования силы и угроз применения силы. В-третьих, высказывается требование прекратить усилия ряда стран навязывать свое видение путей разрешения конфликтов на принятие решений Советом Безопасности. Рассуждения по поводу приведения миротворческих операций ООН в соответствие с общепринятыми международными нормами описываются в статье Шэн Хуншэна [9. С. 68-74].

Изначально (в китайской аналитике с 1960-х гг.) Китай видел в ООН две силы: силу Устава ООН и силу великих держав, прежде всего, США, использующих Организацию как марионетку. И второй вариант в глазах китайских руководителей и речах китайской пропаганды явно перевешивал. Однако спустя 20 лет китайские официальные лица с трибун начали говорить об уникальности ООН, о необходимости способствовать укреплению ее роли в деле поддержания международного мира и безопасности. В 1965 г. премьер Чжоу Эньлай призывал создать новую альтернативную «революционную» ООН, а в 1985 г. премьер Чжао Цзянь говорил, что «ООН сыграло активную роль в защите мира во всем мире» и что «Китай как один из членов-основателей ООН и постоянный член Совета Безопасности четко осознает свою ответственность и обязательства» [Beijing Review, Vol. 28, No.44, 4 Nov. 1985. С. 15-17].

Литература:

1. Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. - М.: НОРМА, 2007.
2. Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право. - М.: Юристъ, 2000.
3. Свешников А.А. Концепции КНР в области внешней политики и национальной безопасности // Китай в мировой политике. М., 2003.

4. Chen Luzhi International Organizations and World Order - for the 50th Anniversary of the United Nations // International Studies (Beijing). No. 8-9. 1995.
5. Samuel S. Kim China, the United Nations and World Order. Princeton University Press, 1979.
6. She Duanzhi A Doubtful Example of Intervention // Beijing Review. 3-9 Oct., 1994.
7. 黄仁伟‘冷战后联合国维和机制改革的影响及其与国家主权的冲突’ [Хуан Жэньвэй Реформа механизмов миротворчества ООН после холодной войны – ее влияние и конфликт с государственным суверенитетом], 上海社会科学院学术季刊 [Ежеквартальное издание Шанхайской академии социальных наук]. 4号. 1995.
8. 姜安, 李全‘冷战后的世界经济政治与国家主权’ [Цзян Ань, Ли Цюань Экономика, политика и государственный суверенитет после окончания холодной войны] // 东北师大学报(哲学社会科学版) [Вестник Дунбэйского педагогического университета]. 152号 (1994年06期).
9. 盛红生‘论联合国维持和平行动与现代国际法’ [Шэн Хуншэн Миротворчество ООН и современное международное право] // 武汉大学学报(哲学社会科学版) [Вестник Уханьского Университета]. 4号, 1996年04期.
10. 中国与联合国 [Китай и Организация Объединенных Наций]. Beijing: 1995.
11. 杨华升‘联合国维和行动的困境与误区’ [Ян Хуашэн Дилемма миротворческой деятельности ООН] // 瞭望新闻周刊 [Еженедельник Ляован]. 1995年31期.

MANAGEMENT OF UN PEACEKEEPING OPERATIONS: CHANGES IN CHINA'S APPROACH

The paper considers the process of transformation of China's position towards UN peacekeeping in terms of governance principles and applicability of the basic ideas of international law. UN peacekeeping was created and developed as a tool for implementing international community's responsibility for maintaining international peace and security, however, a question remains open how the

fulfillment of peacekeeping functions correlates with the international norms of sovereignty and non-interference in internal affairs.

I. Zarodov,
Post-Graduate Research Student,
Department of Oriental Studies,
MGIMO(University) under the Ministry for
Foreign Affairs of Russia.

Ключевые слова:

Китай, КНР, внешняя политика Китая, история Китая, ООН, миротворчество, миротворческие операции, суверенитет, невмешательство.

Keywords:

China, PRC, foreign policy of China, history of China, UN, peacekeeping, peacekeeping missions, sovereignty, non-intervention.

References:

1. Engibarjan R.V. Konstitutsionnoe razvitie v sovremennom mire. Osnovnye tendentsii [Constitutional Development in the Modern World. The Main Trends]. M., 2007.
2. Engibarjan R.V., Tadevosian E.V. Konstitutsionnoe pravo [Constitutional Law]. M., 2000.
3. Sveshnikov A.A. Kontseptsii KNR v oblasti vneshnei politiki i natsional'noi bezopasnosti [China's Concepts in the Field of Foreign Policy and National Security] // Kitai v mirovoi politike [China in world politics]. M., 2003.
4. Chen Luzhi International Organizations and World Order - for the 50th Anniversary of the United Nations // International Studies (Beijing). No. 8-9. 1995.
5. Samuel S. Kim China, the United Nations and World Order. Princeton University Press, 1979.
6. She Duanzhi A Doubtful Example of Intervention // Beijing Review. 3-9 Oct., 1994.
7. Huang Renwei Lengzhanhou lianheguo weihe jizhi gaige de yingxiang jiqi yu guojia zhuquan de chongtu [Reform of UN peacekeeping mechanisms after the Cold War - its influence on and conflict with national sovereignty] // Shanghai Shehuikexueyuan Xueshujiakan [Shanghai Academy of Social Sciences Quarterly]. No. 4. 1995.
8. Jiang An, Li Quan Lengzhanhou de shijie jingjizhengzhi yu guojia zhuquan [Economics, Politics and State Sovereignty after the Cold War] // Dongbei Shifan Daxue Xuebao [Herald of Dongbei Normal University]. No. 152. 1994.
9. Sheng Hongsheng Lun Lianheguo weichi heping xingdong yu xiandai guojifa [UN Peacekeeping and contemporary international law] // Wuhan Daxue Xuebao [Herald of Wuhan University]. No. 4. 1996.
10. Zhongguo yu Lianheguo [China and UN]. Beijing, 1995.
11. Yang Huasheng Lianheguo weihexingdong de kunjing yu wuqu [Dilemma of UN Peacekeeping] // Liaowang Weekly. No. 31. 1995.