УДК: 327.7

DOI: 10.31857/S268667300016432-5

Политика США в отношении миротворческих операций ООН

Н.Н. Бобкин

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).

Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный пер., д. 2/3.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0009-8699>

e-mail: nnbobkin@rambler.ru

Резюме: Оценивается роль США в миротворческой деятельности ООН на современном этапе. Показаны ключевые виды операций ООН и механизмы их влияние на установление мира. Сделан вывод, что, хотя материально-техническое обеспечение операций ООН не может соперничать с военными возможностями США или НАТО, опыт проведения миротворческих операций доказывает, что всё же у ООН сохраняются широкие возможности оказывать помощь в сохранении мира в различных регионах. В исследовании подчёркивается важность финансовой поддержки Соединёнными Штатами миротворческой деятельности ООН, США долгое время остаются самым крупным спонсором миротворческих операций ООН. В исследовании показано, что когда США не выполняют своих обязательств по предоставлению финансовых ресурсов в установленной сумме, то ООН испытывает значительные трудности в решении миротворческих задач и выполнении программ по поддержанию мира. И если Соединённые Штаты действительно хотят оставаться мировым лидером, то администрации Дж. Байдена необходимо начать с погашения задолженности в ООН. На примере рассмотрения китайского участия в миротворческой деятельности обосновано предположение о возможном будущем переходе лидирующей роли в ООН от США к Китаю.

Ключевые слова: США, КНР, ООН, миротворчество, программы поддержания мира, бюджет ООН, Д. Трамп, Дж. Байден

Для цитирования: Бобкин Н.Н. Политика США в отношении миротворческих операций ООН. *США & Канада: экономика, политика, культура.* 2021; 51 (9): 54-69.

DOI: 10.31857/S268667300016432-5

U.S. Policy towards UN Peacekeeping Operations

Nikolay N. Bobkin

Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences.

2/3, Khlebny per., Moscow 121069 Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0009-8699>

e-mail: nnbobkin@rambler.ru

Abstract: The article assesses the role of the United States in the UN peacekeeping activities at the present stage. An attempt is made to show the key types of UN operations and the mechanisms of their influence on the establishment of peace. It is concluded that, although the logistical support of UN operations cannot compete with the military capabilities of the United States or NATO, the experience of conducting peacekeeping operations proves that the UN retains ample opportunities to maintain peace in various regions. The study emphasizes the importance of the

United States financial support for UN peacekeeping activities, America has long been the largest sponsor of UN peacekeeping operations. The study showed that when the United States does not fulfill its obligations to provide financial resources in the specified amount, the UN experiences significant financial difficulties in solving peacekeeping tasks and implementing peacekeeping programs. If America truly wants to remain the world leader, then the Biden administration needs to start by paying off its UN debt. On the example of considering Chinese participation in peacekeeping activities, the author substantiates the assumption of a possible future transfer of the leading role in the UN from the United States to China.

Keywords: USA, UN, peacekeeping, peace support programs, UN budget, Trump, Biden

For citing: Bobkin N.N. U.S. Policy towards UN Peacekeeping Operations. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2021; 51 (9): 54-69. DOI: 10.31857/S268667300016432-5

ВВЕДЕНИЕ

Миротворческая деятельность является одним из самых заметных символов глобального управления и международного сотрудничества, а её перспективы неотделимы от перспектив развития ООН как всемирной организации. В то время как многие международные институты, созданные после Второй мировой войны, испытывают растущую нагрузку, миротворческая деятельность ООН оказалась более устойчивой, она остаётся центральным элементом всей системы Организации Объединённых Наций и важным инструментом управления конфликтами в мире.

С 1948 г., когда на Ближнем Востоке были размещены первые войска ООН в голубых касках, Совет Безопасности санкционировал 70 миротворческих миссий и направил более 1 млн миротворцев из 110 стран, чтобы помочь странам пройти трудный путь от конфликта к миру. Сегодня около 95 тыс. миротворцев участвуют в 13 операциях по всему миру [1]. Миротворческие операции остаются одним из наиболее эффективных инструментов, имеющихся в распоряжении ООН, для содействия и поддержания международного мира и безопасности.

Миротворческие миссии ООН – это, прежде всего, политический инструмент. По сути, они требуют широкой политической поддержки в Совете Безопасности и среди большинства государств – членов Организации Объединённых Наций. Однако деятельность ООН по поддержанию мира не защищена от геополитических трений и соперничества. Противоречия между пятью постоянными членами СБ ООН мешают выработке её многосторонней политики в отношении конфликтов, что ведёт к непоследовательности в их разрешении, введению со стороны отдельных членов СБ материально-технических и бюрократических ограничений.

К тому же миротворчество ООН сталкивается с постоянным финансовым давлением и испытывает серьёзные материально-технические трудности. Вопрос о том, насколько миротворческие операции ООН эффективны и остаются пригодными для достижения поставленных целей, является предметом постоянных дебатов, в которых довольно остро критикуются США за невыполнение обязательств вносить наибольший финансовый вклад в операции ООН по поддержанию мира;

в среднем Соединённые Штаты обеспечивают около 28% ежегодного объёма финансирования этих операций. Чтобы понять, много это или мало, необходимо рассмотреть основные факторы, регулирующие миротворческую деятельность ООН.

ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ ООН К МИРОТВОРЧЕСКИМ ОПЕРАЦИЯМ

Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш на 75-й сессии ГА ООН в сентябре 2020 г. говорил о четырёх (а теперь – и пяти) «всадниках», которые угрожают «нашему общему будущему»: геостратегическая напряжённость, климатический кризис, растущее глобальное недоверие – то, что он назвал тёмной стороной цифрового мира (киберугрозы), и пандемия *COVID-19*. Он призвал мировое сообщество сплотиться вокруг общей повестки дня для мирного, инклюзивного и устойчивого мира, частью которого будут миротворческие операции [2].

Организации Объединённых Наций не было и трёх лет, когда она начала свою первую миротворческую миссию в 1948 г. С тех пор, в течение более 70 лет, она постоянно участвует в таких операциях, часто с неоднозначными результатами. За это время миротворчество и войны, к которым оно применялось, изменились. Вызовы, с которыми сталкиваются миротворцы, превратились из относительно простых задач в очень сложные и в последнее время – часто невыполнимые.

Кроме операций ООН, проводятся и другие многосторонние миротворческие операции. Так, в течение 2018 г. различные региональные организации и союзы возглавили и провели 33 подобные акции, и ещё шесть многосторонних миротворческих операций осуществили специальные коалиции. Более подробную информацию о каждой операции можно найти в онлайн-таблице СИПРИ [3].

В данной статье рассматривается политика США в отношении программ ООН по поддержанию мира и миротворческие операции, проводимые в рамках этих программ.

Существуют три основных принципа, которые по-прежнему выделяют миротворческие операции ООН как инструмент поддержания международного мира и безопасности [4]. Эти три принципа взаимосвязаны и усиливают друг друга.

Во-первых, миротворческие операции ООН развёртываются с согласия основных сторон конфликта. Это требует приверженности сторон политическому процессу. Их согласие на миротворческую операцию даёт ООН необходимую свободу действий, как политических, так и физических, для выполнения поставленных перед ней задач. В отсутствие такого согласия миротворческая операция рискует стать стороной конфликта.

Во-вторых, миротворцы ООН должны быть беспристрастными в своих отношениях со сторонами в конфликте, но не нейтральными при выполнении своего мандата. Это не значит, что они должны мириться с действиями сторон, которые нарушают обязательства мирного процесса или международные нормы и принципы, которых придерживается миротворческая деятельность ООН.

В-третьих, операции ООН по поддержанию мира не являются инструментом принуждения. Однако в них может применяться сила на тактическом уровне – санкции Совета Безопасности и в целях самообороны и защиты полученного мандата. В некоторых нестабильных ситуациях СБ ООН имеет право предоставлять своей миротворческой операции мандат, разрешив ей «использовать все необходимые средства» для обеспечения политического процесса урегулирования, для защиты гражданского населения от неминуемой угрозы физического нападения или для оказания помощи национальным властям в поддержании правопорядка.

Текущие миссии ООН отражают три этапа эволюции миротворческой деятельности. Самый старый из них, начатый в ответ на войны между странами за территорию, можно охарактеризовать как классическое миротворчество. Второй этап включал в себя многоаспектные операции, в которых миротворцы выполняли широкий спектр задач, чтобы помочь странам оправиться от гражданских войн. Недавние операции являются примером третьего этапа – миссии по защите и стабилизации с мандатом на защиту гражданского населения и помощь правительствам, которым угрожает насильственный экстремизм.

В классических операциях по поддержанию мира миротворцы выполняли несложную задачу по наблюдению за демилитаризованной зоной между двумя армиями после войны между странами за территорию. Цель заключалась в том, чтобы дать обеим сторонам уверенность в том, что ни одна из них не пользуется прекращением огня для улучшения своего военного положения. В распоряжении противоборствующих сторон было большое разнообразие оружия, но, как правило, это были дисциплинированные вооружённые силы, которые воевали друг с другом, а не с мирным населением. Таким образом, хотя работа была сопряжена с риском, миротворцы не были мишенью для сторон конфликта.

Из текущих операций ООН с классическим миротворчеством связаны созданная в период арабо-израильской войны 1948 г. миссия для поддержания мира на Ближнем Востоке, миссия военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане, вооружённые силы ООН по поддержанию мира на Кипре, силы ООН по наблюдению за разъединением в Сирии, временные силы ООН в Ливане и миссия ООН по проведению референдума в Западной Сахаре.

Первые две операции, несмотря на то что они обе идут на протяжении более 70 лет, не показывают никаких признаков окончания. Проблема классического миротворчества заключается в том, что, хотя перед миротворцами ставится управляемое задание, его прекращение может оказаться невозможным, поскольку оно требует от сторон согласования того, где должна быть установлена граница.

К примеру, поскольку правительство США заявило, что признает суверенитет Израиля над территорией, которую он оккупирует на Голанских высотах, прекращение деятельности этой миссии возможно лишь в случае, если Сирия откажется от своих претензий на эту территорию, а это значит, что никогда.

Рост числа гражданских войн в сочетании с увеличением их непреодолимости потребовал более гибкого подхода к миротворческой деятельности. В мире появились глубоко укоренившиеся, неразрешимые конфликты, в которых крупные

державы избегают прямого участия, вместо этого обращаясь к ООН, особенно там, где нет никаких серьёзных стратегических интересов со стороны пяти постоянных членов Совета Безопасности. После окончания «холодной войны» спрос на поддержание мира силами ООН вырос.

В январе 2013 г. с целью укрепить центральную роль ООН в миротворческой деятельности Совет Безопасности объединился вокруг резолюции 2086 [5], в которой признаётся важность многоаспектного миротворчества и подчёркивается, что миротворческая деятельность должна осуществляться таким образом, чтобы облегчить постконфликтное урегулирование, предотвратить возобновление конфликта и способствовать прогрессу в направлении устойчивого мира и развития. В данной резолюции отмечено, что многомерное миротворчество должно обеспечивать согласованность между миротворчеством, поддержанием мира, миростроительством и развитием, с тем чтобы эффективно реагировать на постконфликтные ситуации с самого начала. В резолюции также подчёркивается, что такой подход даёт сравнительные преимущества на раннем этапе миростроительства, в том числе за счёт использования международной легитимной силы и политических рычагов, полученных по мандату СБ ООН, и сочетания гражданского, полицейского и военного потенциалов под единым руководством. Представитель Российской Федерации в СБ, разделяя мнение о том, что вклад «голубых касок» невозможно переоценить, полагал опасным, если «голубые каски», ставя под угрозу свой нейтралитет, вовлекаются во внутривнутриполитический конфликт и оказывают поддержку одной из сторон. В то же время некоторые государства и Секретариат ООН считали контрпродуктивным и даже неприемлемым «толкование» мандатов Совета Безопасности или норм международного права таким образом, чтобы использовать концепцию защиты гражданского населения для достижения политических целей.

Однако вскоре и многоаспектное миротворчество потребовало усовершенствования. Сегодняшние конфликты стали не только более смертоносными, но и оказываются более неразрешимыми, поскольку такие факторы, как транснациональная организованная преступность, международный терроризм и региональное вмешательство во внутренние конфликты в большинстве случаев блокируют дипломатические и политические пути их урегулирования.

В связи с этим в миротворческой деятельности ООН стало практиковаться применение «операций по стабилизации», которые направлены на то, чтобы, когда невозможно восстановить порядок и стабильность в находящихся в кризисной ситуации государствах и достичь мирного соглашения, помочь национальным местным властям, используя силу, сдерживать насилие. Миротворческие операции в настоящее время обычно развёртываются в разгар продолжающихся конфликтов.

Эта тенденция была проиллюстрирована тремя недавними миротворческими мандатами ООН, а именно добавлением бригады принудительного вмешательства к миссии ООН по стабилизации в Демократической Республике Конго (ДРК), а также к многопрофильным комплексным миссиям ООН по стабилизации в Мали и в Центральноафриканской Республике. Эти три миссии были развёрнуты

в условиях продолжающихся конфликтов, и у них есть надёжные мандаты, которые позволяют им применять силу. Но от других миротворческих миссий ООН они отличаются тем, что все они были специально обозначены как «стабилизационные». Раньше термин «стабилизация» употреблялся лишь однажды, в мандате для миротворческой миссии ООН по стабилизации в Гаити. Есть мнение, что использование этого термина в миротворческих мандатах ООН, похоже, свидетельствует о явном отходе от предыдущей практики [6].

Можно согласиться с выводом о том, что эти три недавних мандата ввели новый термин в терминологию миротворческой деятельности ООН и представляют собой новую категорию миссий ООН, а именно операции по стабилизации [7]. Вместе с тем, отмечая, что появление термина «стабилизация» в мандатах этих миссий является органическим и эволюционным процессом, нельзя отрицать того, что оно не стало результатом конкретного решения встать на новый курс. В ООН нет внутреннего документа, который бы объяснял, что означает стабилизация в контексте миротворческой доктрины ООН, и, похоже, нет никакого желания проводить такой новый концептуальный или доктринальный процесс обзора.

Появление термина «стабилизация» в операциях ООН, вероятно, объясняется влиянием США, Франции и Великобритании, связанным с миротворческими миссиями ООН. Эти страны имеют общий опыт стабилизации в рамках операции Международных сил содействия безопасности в Афганистане и интервенции под руководством США в Ираке. В контексте этих операций они, а также НАТО разработали доктрины и политику, ставшие основой операций ООН по стабилизации. Таким образом, было бы естественно предположить, что термин «стабилизация» предложен дипломатами из этих стран, которые использовали его при разработке упомянутых резолюций СБ ООН.

Вместе с тем можно отметить, что не в интересах этих постоянных членов Совета Безопасности пытаться определить, что означает стабилизация в контексте ООН. Сохранение смысла термина расплывчатым и неопределённым позволяет этим трём странам избегать того, чтобы другие члены Совета Безопасности, а также государства, предоставляющие войска для миротворческих операций, открыто обсуждали в ООН параметры подобных миротворческих операций.

РОЛЬ США В ФИНАНСИРОВАНИИ ПРОГРАММ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА

С тех пор как система финансирования операций ООН по поддержанию мира была создана в 1960-х годах, США всегда считались крупнейшим спонсором. Оплачивать счета за миротворческие операции ООН сложно. В то время как специальные политические миссии ООН, состоящие в основном из гражданского персонала, получают зарплату из регулярного бюджета ООН, оплата большинства миротворческих миссий с участием военных и полицейских контингентов намного сложнее по нескольким причинам. Двумя исключениями здесь являются Организация ООН по наблюдению за перемирием на Ближнем Востоке и Группа

военных наблюдателей ООН в Кашмире, которые оплачиваются из регулярного бюджета Организации, поскольку они были созданы до возникновения нынешней финансовой системы. Сегодняшние сложности с финансированием миротворческих операций объясняются многими факторами.

Во-первых, невозможно предсказать, сколько операций по поддержанию мира потребуются в конкретный год, особенно с учётом возможности создания новых миссий для реагирования на кризисы. Поэтому затраты могут значительно и неожиданно возрасти.

Во-вторых, нет единого постоянного бюджета для операций ООН по поддержанию мира, потому что, хотя миротворчество является наиболее заметным видом деятельности Организации Объединённых Наций, оно до сих пор официально не считается одной из её основных функций с точки зрения бюджетных целей. Вместо этого у каждой миссии есть отдельный бюджет. Есть также два дополнительных счёта, которые покрывают расходы на материально-техническое обеспечение и содержание штаб-квартиры, но они оплачиваются из бюджета каждой миссии по поддержанию мира.

В-третьих, ожидается, что все государства – члены ООН должны оплачивать часть общего годового счёта за поддержание мира, но их доли значительно различаются. Ставки взносов являются результатом международных переговоров на Генеральной Ассамблее, которые проводятся каждые три года. На этих переговорах согласовывается формула, которую затем использует ООН для расчёта начисленных ставок для каждого государства-члена исходя из обновлённых экономических данных

В-четвёртых, уплата взносов в полном объёме и вовремя важна, поскольку страны, предоставляющие миротворцев, полагаются на систему возмещения расходов от ООН. Эти возмещения предназначены для того, чтобы помочь снизить финансовые барьеры, с которыми страны-доноры сталкиваются в своих усилиях по поддержанию международного мира и безопасности путём участия в миротворческих операциях.

В 1990 г. Конгресс США ограничил финансирование миротворческих операций ООН на уровне 25% бюджета операций по поддержанию мира. В 1999 г. верхний предел в 25% временно отменили, после того как США добились сокращения своей доли в 2000 г. с 30,4% до почти 26%. С тех пор оценка доли США в бюджете ООН по поддержанию мира колебалась от 27 до 29%.

Шкала взносов ООН определяет долю каждого государства-члена в регулярном бюджете Организации и бюджете операций по поддержанию мира. Они в целом основаны на принципе платёжеспособности и измеряемой доли в мировом ВВП. Обе ставки являются шаблонными и основаны на экономических данных в сочетании с политическими элементами, которые включают скидки для менее развитых стран и премии для пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН.

Президент Д. Трамп (2017–2021 гг.) часто критиковал эту схему выплат, называемую «шкалой взносов», как несправедливую по отношению к Соединённым

Штатам. Он не один раз отвергал аргументы ООН в том, что Организация находится на грани банкротства, потому что её члены, включая лидирующих в этом отношении США, не выплатили свои взносы. «Так заставьте все страны-участницы платить, а не только США!», – написал он в «Твиттере» после того, как генеральный секретарь ООН предупредил, что Организация не сможет оплачивать свои счета и выплачивать зарплаты, если страны-должники не внесут свои невыплаченные взносы [8].

Этот подход привёл к тому, что администрация Д. Трампа вернулась к 25%-ному ограничению и не стала добиваться от Конгресса отмены этого лимита. В соответствии со стремлением Д. Трампа к уменьшению взносов США во все международные организации Вашингтон предлагал ещё значительнее сократить финансирование миротворческих операций ООН и её программ по поддержанию мира. Бюджетные заявки администрации Д. Трампа были намного меньше суммы, необходимой для выполнения соответствующих обязательств США.

Для операций по поддержанию мира, финансируемых через сеть «Взносы на международную деятельность по поддержанию мира» (*CIPA*), его администрация запросила лишь 15–16% обязательного взноса. Конгресс проигнорировал запрос президента и выделил финансирование на уровне 25%. Причём Вашингтон не стремился к переговорам, чтобы избежать задолженности США, исключив использование любых оставшихся кредитов от миротворческой миссии для погашения своих долгов. Д. Трамп предлагал также полностью отказаться от добровольных взносов США на многие программы ООН [United Nations Issues: U.S. Funding to the U.N. System, 2021].

Постоянный представитель США при ООН Никки Хейли, выступая на открытых прениях Совета Безопасности ООН по поддержанию мира 28 марта 2018 г., подтвердила, что в дальнейшем Соединённые Штаты не будут платить более 25% бюджета операций по поддержанию мира. Она объяснила это ограничение требованиями американского законодательства [9]. Посол США в ООН подчёркивала, что Соединённые Штаты долгое время были самым крупным спонсором операций ООН по поддержанию мира и это не изменится, но администрация Д. Трампа хотела бы видеть больше ответственности со стороны ООН, региональных организаций, стран, предоставляющих войска и полицию, а также правительств стран, принимающих миротворцев. Н. Хейли отметила: «...одна страна не должна брать на себя более четверти бюджета операций ООН по поддержанию мира, и мы надеемся на более справедливое распределение бюджета между государствами-членами».

Но при этом, говоря об экономии средств американских налогоплательщиков, представитель США умалчивала, что по сравнению со стоимостью военной акции под руководством НАТО или США операция ООН по поддержанию мира чрезвычайно рентабельна для американского бюджета. Так, проведенная в 2018 г. подотчётным правительству учреждением проверка показала, что финансовая поддержка миссии ООН в несколько раз дешевле, чем развёртывание сил США [10].

Сравнение проводилось на примере действовавшей в течение 39 месяцев миротворческой операции в Центральноафриканской Республике, которая, по оценке ООН, обошлась примерно в 2,4 млрд долл. Было установлено, что различные факторы влияют на разницу между фактической стоимостью и оценочной стоимостью гипотетически сопоставимой операции США в ЦАР. Соединённые Штаты и ООН по-разному поставляли и транспортировали некоторые предметы снабжения и оборудования, что повлияло на стоимость операций. Например, США доставляли воду по воздуху, в то время как ООН не делала этого в той же степени. США также понесли расходы на зарплату гражданской полиции и военным резервистам, в то время как ООН не выплачивает зарплату военнослужащим или полиции. Наконец, некоторые более высокие стандарты для размещения войск и их охраны, ведения разведки и оказания медицинских услуг увеличивают смету расходов США по сравнению с затратами ООН на аналогичные элементы миротворческой операции.

По итогам 2018 г. администрация Д. Трампа не только не выплатила официально начисленную ставку взносов, но и не освоила средства, выделенные Конгрессом для этой цели. По состоянию на 30 сентября задолженность США составила примерно 1,22 млрд долл. по невыплаченным взносам на программы ООН по поддержанию мира [11].

Тактика Д. Трампа касалась не только миротворчества, она была частью более широкой стратегии, которую приняла его администрация, чтобы избежать выплаты денег различным агентствам и учреждениям ООН, которые США не хотели поддерживать, несмотря на то что Конгресс утвердил ассигнования на эти цели. Дальнейшее сокращение бюджета операций ООН по поддержанию мира, к чему неоднократно призывала Н. Хейли, не решило проблемы, а вело к сохранению задолженности США, что имело негативные последствия и вызывало критику в ООН. Так, при обсуждении 23 октября 2018 г. финансового положения Организации Объединённых Наций многие выступающие отмечали, что неуплата США начисленных взносов привела ООН к тому, что положение с денежной наличностью остаётся нестабильным, а дефицит увеличивается и возникает в начале каждого года. В ООН вызывал тревогу тот факт, что США имеют самые большие долги перед Организацией, а их представитель при этом постоянно напоминает другим государствам-членам о своём статусе основного плательщика, хотя на самом деле США являются крупнейшим должником [12].

Однако, несмотря на критику, позиция США при президенте Д. Трампе не изменилась. Соединённые Штаты, вопреки их высокой платёжеспособности, продолжали платить меньше, чем было определено бюджетом Организации. Накануне президентских выборов 2020 г. представитель США в ООН по-прежнему отменял критику как «риторику некоторых делегаций, желающих исказить факты». Она напоминала, что с момента основания ООН в 1945 г. её страна внесла самый крупный вклад в финансирование Организации, который был больше, чем общая сумма взносов 186 государств-членов, вместе взятых [13].

Администрация Дж. Байдена с первых дней столкнулась с огромным набором проблем, включая сомнения в отношении глобального лидерства США. Соединённые Штаты традиционно извлекали выгоду из своей ведущей роли в международных организациях для достижения собственных внешнеполитических целей. Однако падение влияния и престижа США, наблюдаемое в последние годы, отрицательно сказывается на их национальных интересах. Дж. Байден намерен восстановить авторитетную и значимую руководящую роль США, отчасти и за счёт возобновления адекватного финансирования ООН.

Самый большой и самый эффективный компонент бюджета ООН – миротворческие операции. Накопленная задолженность США по этим статьям к концу 2020 г. превысила 1 млрд долл. Это привело к недофинансированию в годовом бюджете операций ООН по поддержанию мира на 2020–2021 гг. в размере 6,58 млрд долл. [Hyde Andrew, 2020].

Растущий дефицит вызывает серьёзные последствия для миротворческих миссий ООН и стран, которые предоставляют войска для этих операций по всему миру. Потенциал миротворческих операций в большом количестве конфликтов, которые созрели для решения, может быть заблокирован. Чтобы отреагировать на эти вызовы, генеральный секретарь А. Гутерриш ещё в 2018 г. на заседании Совета Безопасности, посвящённом коллективным действиям по совершенствованию операций ООН по поддержанию мира, выдвинул инициативу «Действия по поддержанию мира» (*Actions for Peacekeeping*) с целью переориентировать миротворческую деятельность на более целенаправленные мандаты, сделать операции эффективнее и безопаснее, мобилизовать поддержку политических решений и улучшить оснащение и подготовку сил [14].

Однако, как отмечают некоторые эксперты, инициатива «Действия по поддержанию мира» выявила две, казалось бы, противоречивые тенденции, действующие в современном миротворчестве. С одной стороны, всё чаще ожидается, что операции по поддержанию мира будут экономичными, эффективными и ориентированными на результат. Сокращение бюджетных расходов на миротворческие операции ООН является частью общего стремления к многосторонней бережливости. С другой стороны, мандаты на дорогостоящую расширенную защиту гражданских лиц, которые предусматривают многое – от прогнозирования и предотвращения нападений на гражданское население до реформирования институтов безопасности на государственном уровне – становятся всё более востребованными в современном миротворчестве [Donais Timothy, Tanguay Eric, 2020].

Несмотря на широкую риторическую поддержку со стороны государств-членов инициативы «Действия по поддержанию мира», в действительности эта поддержка ещё не вылилась в реальные материальные обязательства. В мартовском (2019 г.) отчёте Генеральной Ассамблеи А. Гутерриш с некоторой тревогой отметил, что текущие усилия ООН по улучшению выполнения мандатов на местах не могут быть реализованы только внутренними усилиями Секретариата и призвал государства-члены улучшить «предсказуемость» и адекватность их финансовых взносов в программы и деятельность ООН [15].

Из слов генерального секретаря Организации о её «ухудшающемся финансовом здоровье» можно сделать вывод, что оперативные аспекты миротворческой деятельности ООН попали в зависимость от её общей изменчивой бюджетной политики.

В конце 2021 г. государства – члены ООН обсудят свои доли в регулярном бюджете ООН и бюджете операций по поддержанию мира на следующие три года. Исходя из принятой шкалы взносов ожидается, что от США потребуются вносить 28% годового бюджета миротворческих операций в размере 6,7 млрд долл. У Вашингтона есть возражения, которые были и в прошлом. По принятым параметрам США должны обеспечивать 22% бюджета ООН на поддержание мира, однако к ним применяют дополнительную 5,9%-ную надбавку как к постоянному члену СБ ООН [16].

В целом Вашингтон выделяет 0,03% своего годового федерального бюджета на миротворческую деятельность ООН. Не выплачивая свои начисленные взносы полностью и вовремя, США подрывают миротворческую деятельность ООН несколькими способами.

Во-первых, это ослабляет доверие к Соединённым Штатам, руководство которых, выступая поборником более эффективных миссий на местах, вместо этого демонстрирует, что его главной целью остаётся сокращение своего взноса.

Во-вторых, задолженность США достигла стадии, когда она оказывает негативное влияние на эффективность миротворческой деятельности. Одним из недавних примеров является Руанда, которой пришлось отменить запланированную ротацию одного из своих воинских контингентов в составе миссии ООН в ЦАР, потому что страна не получила достаточного возмещения расходов. Другие страны-доноры также испытывают давление из-за большой задержки подобной компенсации.

В-третьих, неуплата США по счетам подрывает систему коллективных обязательств, на которой базируется миротворческая деятельность ООН. Если другие государства примут аналогичный подход и установят собственные односторонние ставки, по которым они готовы платить, то международному единству в деятельности ООН по поддержанию мира будет нанесён колоссальный ущерб.

КИТАЙ КАК СОПЕРНИК США В МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ООН

В последние десятилетия поддержка Китаем ООН значительно выросла. Если в прошлом КНР не играла активной роли в Организации, то теперь она, будучи крупной экономической и военной державой, является вторым по величине плательщиком в регулярный бюджет ООН [17]. Китай решительно поддерживает миротворческие операции. Являясь вторым по величине вкладчиком в бюджет операций по поддержанию мира, он предоставляет больше персонала для них, чем любой другой постоянный член Совета Безопасности [18]. Крупные взносы позволяют Пекину оказывать дипломатическое и политическое влияние во всём

мире и предоставляют Китаю возможность заверить международное сообщество в своей приверженности глобальному миру и стабильности. КНР стала мировым лидером в миротворческих операциях.

Это соответствует усилиям Пекина по укреплению международного имиджа Китая за счёт расширения участия в глобальном управлении. В 1990 г. было задействовано всего пять китайских солдат в миротворческих операциях. Это число выросло до 3084 к середине 2015 г. и на сегодняшний день составляет более 2500 человек, что больше, чем у любого другого государства – члена Совета Безопасности ООН [19].

Председатель Си Цзиньпин расширил роль КНР в миротворческих операциях в рамках более масштабных усилий по укреплению глобального присутствия Китая. В сентябре 2015 г. он пообещал создать резервные силы из 8 тысяч миротворцев и постоянный отряд миротворческой полиции [20]. Два года спустя Китай выполнил это обещание, зарегистрировав сформированные миротворческие силы в ООН. Пекин стал играть более важную роль в миротворческих миссиях, а также обеспечил себе возможность предоставить своим военнослужащим возможности реальной подготовки в боевых условиях [21]. Роль Китая в миротворческой деятельности может и дальше расти по мере того, как США сокращают свои взносы в ООН. В 2018 г. КНР обеспечила 10,3% бюджета ООН на операции по поддержанию мира, резко увеличив свой взнос с 6,6 % в 2016 году.

Хотя Китай направляет наблюдателей в большинство признанных ООН миротворческих операций, он избирательно выбирает места размещения своих войск. Между 1990 и 2008 гг. Пекин отправил войска в Камбоджу, Демократическую Республику Конго (ДРК), Либерию, Судан и Ливан. Все эти страны имеют геостратегическое значение для КНР, а также обладают ценными природными ресурсами, обеспечивая доступ к которым Китай стремится получать материальную выгоду от своего участия в миротворческих миссиях. Например, в настоящее время Пекин предоставил 232 миротворца (включая 218 военнослужащих) для миссии ООН в ДРК, где имеет значительные инвестиции, в том числе 80%-ную долю в одном из крупнейших в мире медных и кобальтовых рудников.

Ещё одна крупнейшая миротворческая операция КНР развёрнута в Южном Судане, где она предоставила полный пехотный батальон численностью 1031 военнослужащих. Китай имеет долю в нефтяных ресурсах Южного Судана и в апреле 2019 г. увеличил импорт суданской нефти с 10 тыс. баррелей в день до 30 тыс. баррелей. Оказывая помощь в поддержании мира в этих и других странах, Китай стремится сохранять стабильность, которая лучше обеспечит безопасность его инвестиций.

Как полагает китайский учёный Кортни Фунг, участие Китая основано на желании, чтобы его воспринимали и как великую державу, и как союзника развивающихся стран. Кроме того, присоединение китайских вооружённых сил и полиции к операциям по поддержанию мира предоставляет Пекину неконфронтационные средства с низким уровнем риска для укрепления своей структуры командования и контроля, проверки возможностей кризисного управления, изучения

логистических проблем поддержки зарубежного военного присутствия и предоставления обучения своим войскам [Courtney J. Fung, 2016].

Согласимся с мнением, что поддержка Китаем миротворческих операций ООН стала более заметной частью его международной деятельности, а текущая миротворческая политика Пекина помогла ему расширить свою дипломатию по всему развивающемуся миру [Lanteigne Marc, 2018]. Несмотря на неизбежные потери китайских миротворцев, страна продолжает их подготовку, включая новые учебные программы. Это позволяет миротворческому персоналу Китая более эффективно действовать в зонах активных боевых действий, таких как Мали и Южный Судан.

Ссора между Китаем и США по поводу происхождения вируса *COVID-19* усилила трения в Совете Безопасности и помешала принятию программы коллективной безопасности в ответ на пандемию. Хотя постоянные члены СБ ООН в целом продолжают сотрудничать в рамках существующих миротворческих операций, включая регулярное продление мандатов, которые подлежат продлению, общий спад в американо-китайских отношениях может затруднить согласование условий новых операций или значительные изменения действующих миротворческих мандатов ООН.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Существующий бюджетный кризис ООН, похоже, обострится, и, хотя даже самые крупные миротворческие миссии ООН сегодня стоят дешевле по сравнению с операциями аналогичного размера под руководством НАТО, государства-члены, вероятно, ещё больше сократят взносы в ООН. Хотя гражданское материально-техническое обеспечение Организации не может соперничать с военными возможностями США или НАТО, опыт ООН в проведении миротворческих операций показывает, что у её миротворцев есть более широкие возможности для поддержки операций в удалённых и сложных местах.

В целом, США остаются крупнейшим плательщиком регулярного бюджета ООН, в том числе и бюджета операций по поддержанию мира. Когда США не выполняют своих договорных обязательств по предоставлению финансовых ресурсов в установленной сумме, растущий дефицит в бюджете ООН вызывает серьёзные последствия для её миротворческих миссий и стран, которые предоставляют войска для этих операций по всему миру.

Как представляется, у США есть два основных пути выхода из сложившейся ситуации. Администрация Дж. Байдена должна проявить достаточную политическую волю, чтобы либо предпринять энергичные дипломатические усилия с целью уменьшить взносы США, либо получить одобрение Конгресса, чтобы выполнить обязательства по действующей ставке финансовых взносов в ООН. Белому дому необходимо также создать надёжную основу для полного и своевременного выполнения своих будущих финансовых обязательств.

Финансовое давление, вызванное экономическим спадом, может подтолкнуть ООН к тому, чтобы отдать приоритет в миротворческой деятельности более мелким механизмам как доступным альтернативам, таким как лёгкие миссии наблюдателей и гражданские специальные политические миссии.

Пандемия коронавируса *COVID-19* повлияла на миротворческие операции ООН. Экономические и политические потрясения, вызванные пандемией, угрожают подорвать государственные институты и сложные мирные соглашения в странах, где действует ООН, сводя на нет её усилия по установлению устойчивого мира и создавая риск нового насилия. В то же время напряжённость и конфликты, усугубленные пандемией, могут повысить спрос на крупномасштабные операции ООН по поддержанию мира.

Должностные лица ООН ожидают сокращения бюджета из-за пандемии, поскольку она отрицательно сказывается на ресурсах государств-членов. Многие страны намерены сосредоточить своё финансирование на глобальном здравоохранении, а не на поддержании мира.

В ближайшем будущем СБ, вероятно, предложит ООН найти более дешёвые варианты реагирования на кризисы, такие как специальные политические миссии, а не широкомасштабные усилия голубых касок. Если *COVID-19* приведёт к новой волне кризисов в нестабильных государствах, коллективный инстинкт СБ будет заключаться в поиске недорогих ответных мер, особенно если напряжённость между постоянными членами усложнит дебаты по поводу мандатов.

Растущие разногласия между постоянными членами Совета Безопасности ООН – прежде всего между Китаем, Россией и США – делают маловероятным их согласие на какие-либо новые крупномасштабные миротворческие операции. Несмотря на успешную миротворческую деятельность в таких странах, как Южный Судан и Мали, предложения о проведении аналогичных миротворческих миссий в резонансных конфликтах, включая Сирию, Украину и Йемен, ни к чему не привели.

ИСТОЧНИКИ

1. List of peacekeeping operations 1948 – 2020. United Nations Peacekeeping. Available at: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_peacekeeping_operation_list_3_2.pdf (accessed 25.06.2021).

2. António Guterres. Address to the Opening of the General Debate of the 75th Session of the General Assembly. September 22, 2020. Available at: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-09-22/address-the-opening-of-the-general-debate-of-the-75th-session-of-the-general-assembly> (accessed 25.06.2021).

3. Table of multilateral peace operations, 2018. May 29, 2019. Available at: <https://www.sipri.org/sites/default/files/YB19%2003%20PKO%20Table.pdf> (accessed 25.06.2021).

4. Three basic principles that continue to set UN peacekeeping operations. UN peacekeeping. September 03, 2020. Available at: <https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping> (accessed 25.06.2021).

5. Security Council endorses importance of ‘multidimensional’ approach to peacekeeping, aimed at facilitating peacebuilding, preventing relapse into conflict // January 20, 2013. Available at: <https://www.un.org/press/en/2013/sc10888.doc.htm> (accessed 25.06.2021).

6. Implications of stabilisation mandates for the use of force in UN peace operations. February 21, 2018. Available at: <https://reliefweb.int/report/world/implications-stabilisation-mandates-use-force-un-peace-operations> (accessed 25.06.2021).

7. Cedric de Coning. Is stabilization the new normal? Implications of stabilization mandates for the use of force in UN peace operations. October 04, 2016. Available at: <https://cedricdeconing.net/2016/10/04/is-stabilisation-the-new-normal-implications-of-stabilisation-mandates-for-the-use-of-force-in-un-peace-operations/> (accessed 25.06.2021).

8. Morello Carol. Trump shrugs as UN warns it’s about to run out of money // October 10, 2019. Available at: https://www.washingtonpost.com/national-security/trump-shrugs-as-un-warns-its-about-to-run-out-of-money/2019/10/09/568f8756-eac5-11e9-85c0-85a098e47b37_story.html (accessed 25.06.2021).

9. Remarks at a UN Security Council Open Debate on Peacekeeping. March 28, 2018. Available at: <https://usun.usmission.gov/remarks-at-a-un-security-council-open-debate-on-peacekeeping/> (accessed 25.06.2021).

10. UN Peacekeeping: Cost Estimate for Hypothetical U.S. Operation Exceeds Actual Costs for Comparable UN Operation. February 06, 2018. Available at: <https://www.gao.gov/products/gao-18-243> (accessed 25.06.2021).

11. Williams Paul D. In U.S. Failure to Pay Peacekeeping Bills, Larger UN Financing Questions Raised. October 23, 2018. Available at: <https://theglobalobservatory.org/2018/10/in-us-failure-pay-peacekeeping-bills-larger-financing-questions-raised/> (accessed 25.06.2021).

12. Amid Criticism Over Unpaid Dues, United States Delegate Asserts Strong Commitment to United Nations, as Fifth Committee Reviews Organization’s Financial Situation. October 23, 2018. Available at: <https://www.un.org/press/en/2018/gaab4296.doc.htm> (accessed 25.06.2021).

13. Concerned that United Nations Cash Flow Problems Are Hampering Programme Delivery, Delegates in Fifth Committee Criticize Non-Payment of Dues by One Member State. October 16, 2020. Available at: <https://www.un.org/press/en/20202/gaab4358.doc.htm> (accessed 25.06.2021).

14. Action for Peacekeeping (A4P) initiative. March 28, 2018. Available at: <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p> (accessed 25.06.2021).

15. Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations. Programme budget for the biennium 2018-2019. March 26, 2019. Available at: <https://undocs.org/en/A/73/809> (accessed 25.06.2021).

16. Mir Wasim. Financing UN Peacekeeping: Avoiding another Crisis. April 2019. Available at: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2019/04/1904_Financing-UN-Peacekeeping.pdf (accessed 25.06.2021).

17. Assessment of Member States’ contributions to the United Nations regular budget for the year 2019. December 24, 2018. Available at: <https://undocs.org/en/ST/ADM/SER.B/992> (accessed 25.06.2021).

18. Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236. December 28, 2015. Available at: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/331/Add.1 (accessed 25.06.2021).

19. Is China Contributing to the United Nations' Mission? China Power. March, 2020. Available at: <https://chinapower.csis.org/china-un-mission/> (accessed 25.06.2021).

20. China's Xi says to commit 8000 troops for U.N. peacekeeping force. September 29, 2015. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-un-assembly-china/chinas-xi-says-to-commit-8000-troops-for-u-n-peacekeeping-force-idUSKCN0RS1Z120150929> (accessed 25.06.2021).

21. China completes registration of 8000-strong UN peacekeeping force, defence ministry says. September 29, 2017. Available at: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2113436/china-completes-registration-8000-strong-un> (accessed 25.06.2021).

REFERENCES

Fung C. 2016. What explains China's deployment to UN peacekeeping operations? *International Relations of the Asia-Pacific*. Vol. 16, Issue 3. Available at: <https://doi.org/10.1093/irap/lcv020> (accessed 25.06.2021).

Donais T., Tanguay E. 2020. Doing less with less? Peacekeeping retrenchment and the UN's protection of civilians agenda. May 14, 2020. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0020702020915209> (accessed 25.06.2021).

Hyde A. 2020. Money Matters: Using U.S. Diplomacy to Solidify Funding for UN Peacekeeping. Stimson research programs. December 09, 2020. Available at: <https://www.stimson.org/2020/money-matters-using-u-s-diplomacy-to-solidify-funding-for-un-peacekeeping/#> (accessed 25.06.2021).

Lanteigne M. 2018. The Role of UN Peacekeeping in China's Expanding Strategic Interests. September 18, 2018. Available at: <https://www.usip.org/publications/2018/09/role-un-peacekeeping-chinas-expanding-strategic-interests> (accessed 25.06.2021).

United Nations Issues: U.S. Funding to the UN System. 2021 // Congressional Research Service (CRS). March 05, 2021. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10354.pdf> (accessed 25.06.2021).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

БОБКИН Николай Николаевич, кандидат военных наук, доцент, старший научный сотрудник Отдела военно-политических исследований Института США и Канады РАН (ИСКРАН).

Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный пер., д. 2/3.

Nikolay N. BOBKIN, Candidate of Sciences (Military), Associate Professor, Senior Researcher, Center for Military-Political Studies, the Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences.

2/3, Khlebyny per., Moscow, 121069, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию 07.07.2021.

Поступила после рецензирования 21.07.2021.

Принята к публикации 26.07.2021.