

**Никонова Людмила Ивановна**

доцент кафедры конституционного и международного права  
юридического института НИУ «БелГУ»,  
кандидат юридических наук, доцент

**Колосов Глеб Юрьевич**

студент юридического института НИУ «БелГУ»  
(Белгород)

## **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ МЕХАНИЗМА МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ООН**

*«Создавая юридические нормы и институты, законодатель выступает как творец, утверждающий должное, продвигающий социальные идеалы и ценности, поддерживающий стратегические целевые установки общества, которые вследствие своей функциональности и долговременности приобретают ценностный характер» (Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 397).*

Аннотация. В статье отражена современная структура органов Организации Объединенных Наций, курирующих вопросы обеспечения международного мира и безопасности. Характеристика институциональной структуры приведена с учётом проводимой в последние годы реформы, затронувшей систему организации и управления миротворческими операциями ООН по поддержанию мира.

Ключевые слова: миротворческие операции ООН, поддержание мира, вооруженный конфликт, Совет Безопасности ООН, ДПВМ, ДМО, ДОП.

Важной и значительной частью международно-правового механизма миротворческой деятельности ООН является его институциональная составляющая, позволяющая создать систему взаимодействия между различными компонентами миротворческой деятельности и обеспечить согласованность управления и эффективность проведения миротворческих операций ООН.

В соответствии со ст. 24 Устава ООН мировое сообщество главную ответственность за поддержание мира и безопасности возложило на Совет Безопасности ООН (СБ) [1], поэтому он является главным органом ООН, уполномоченным принимать решения о проведении миротворческих операций, а также осуществлять управление ими. В тоже время ст. 99 Устава предоставила Генеральному секретарю ООН право доводить до сведения СБ информацию о любых фактах, которые, по его мнению, могут угрожать международному

миру и безопасности. Соответственно, в случае возникновения или обострения существующей конфликтной ситуации в любой точке мира Генеральный секретарь сообщает Председателю СБ о готовности Секретариата довести до членов Совета поступившие сведения. В зависимости от остроты конфликта СБ устанавливает формат рассмотрения вопроса: открытый, закрытый или рабочий [2, с. 60].

Наиболее часто используется рабочий формат, означающий созыв консультативного заседания СБ, предполагающий присутствие субъектов ООН, курирующих вопросы обеспечения мира и безопасности (Генерального секретаря, заместителей Генсекретаря, возглавляющих соответствующие Департаменты в составе Секретариата и др.); правительства потенциальной принимающей страны; представителей тех стран, которые могли бы предоставить воинские и полицейские контингенты для операции; участников региональных и межправительственных организаций.

Если решается вопрос о проведении новой операции в пользу мира, то «Генеральный секретарь рассылает уведомления государствам-членам ООН с предложением делать заявки на участие в миротворческой операции путем выделения национальных контингентов (военного, полицейского, гражданского) и начинает переговоры с заключением соответствующих соглашений» [3, с. 135]. Параллельно идет разработка схемы мандата будущей операции с определением задач, которые должна решить миротворческая миссия.

Наряду с этим разрабатывается общий политический поход к разрешению конфликта, учитывая мнения конфликтующих сторон (если это возможно), оценку региональных организаций и соседних заинтересованных государств. В это же время идет распределение обязанностей между различными участниками, среди которых соответствующие органы ООН, международные финансовые организации и т.д.

Если возможно обеспечить безопасность, то для проведения технической оценки в места предполагаемых будущих или действующих миротворческих операций ООН направляются специальные миссии. Значение таких миссий заключается в формировании адекватной картины положения дел в районе конфликта, в анализе общей ситуации и оценке политической, военной и гуманитарной обстановки. На основе выводов и рекомендаций миссии из «горячей точки» Генеральный секретарь представляет доклад СБ ООН, в котором излагаются варианты развёртывания операции с обоснованием численности необходимого контингента и объема предполагаемых материальных ресурсов.

Учитывая характер современных конфликтов, для развертывания операций ООН с целью вмешательства во внутренние дела государств «технические» миссии должны предоставить всестороннюю оценку ситуации. Обязательными условиями легитимности предпринимаемых ООН действий по поддержанию мира в отношении таких операций являются: «угроза интернационализации внутреннего конфликта; возможность вовлечения в него соседних государств; массовая гибель гражданского населения; потоки беженцев из зоны конфликта; угроза голода, эпидемий, крупномасштабных экологических катастроф; угроза демократическим нормам и правам человека на данной территории; угроза распространения ядерного оружия или других типов оружия массового поражения» [4].

Если миротворческая операция ООН в пользу мира, по мнению СБ, выступает наиболее подходящей мерой, то резолюцией СБ официально санкционируется ее развертывание. При этом обязательно учитываются следующие факторы: готовы ли стороны к мирному урегулированию конфликта, выполняется ли ими соглашение о прекращении огня, возможно ли сформулировать выполнимый мандат операции ООН, возможно ли в мандате учесть политическую составляющую конфликта и обеспечить защиту и безопасность персонала ООН, в частности, получить гарантии от сторон или группировок в отношении защиты и безопасности персонала ООН и др.

В резолюции излагается объем мандата каждой конкретной операции, численность контингента, а также подробно указываются задачи миротворческих сил и ответственность за их выполнение, продолжительность операции, бюджет и ресурсы, которые в императивном порядке утверждаются Генеральной Ассамблеей ООН. Также может содержаться санкционирование применения силы военным контингентом ООН.

Назначение главы миссии, командующего военным контингентом и комиссара полиции осуществляет Генеральный секретарь ООН. За подбор персонала отвечают Департамент миротворческих операций (ДМО) и Департамент оперативной поддержки (ДОП). Одновременно глава миссии, ДМО и ДОП руководят планированием политического, военного, оперативного, материально-технического и административного аспектов операции.

Еще одним важным инструментом, учрежденным в 1965 г., является Специальный комитет (ГА ООН) по операциям по поддержанию мира. В отличие от Совета Безопасности он играет роль совещательного механизма, призванного рассматривать весь комплекс вопросов, связанных с проведением миротворческих операций и осуществлять теоретическую проработку направлений этой деятельности. Комитет отчитывается о своей работе перед

ГА ООН через ее Четвертый комитет (Комитет по специальным политическим вопросам и вопросам деколонизации) [2, с. 65].

Значительную роль в осуществлении миротворческой деятельности играет Генеральная Ассамблея ООН. В соответствии с Уставом в данной области она уполномочена: обсуждать любые вопросы, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности (п. 2 ст. 11); имеет право обращать внимание СБ на ситуации, которые могли бы угрожать международному миру и безопасности (п. 3 ст. 11); рекомендовать мирные средства разрешения споров (ст. 14) и несет ответственность за финансовый аспект миротворческой деятельности (п. 3 ст. 17) [5].

В 1990-х г. изменение международной обстановки и усложнение направлений миротворческой деятельности требовало соответствующих структурных преобразований в самой системе ООН. Поэтому в 1992 г. в составе Секретариата ООН были созданы: Департамент операций по поддержанию мира и Департамент по политическим вопросам.

В 2017 г. Генеральным секретарем ООН А. Гутерриш предложена реформа компонента поддержания мира и безопасности ООН, которая произвела структурные изменения в составе Секретариата ООН. Согласно докладу Генерального секретаря ООН [6] и принятой на его основе резолюции ГА ООН [7] реорганизация направлена на повышение прагматичности и слаженности работы органов ООН, отвечающих за поддержание мира и миротворчество и широкое взаимодействие всех компонентов этой системы.

В результате Департамент по политическим вопросам в 2019 г. был преобразован в Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства (ДПВМ), который возглавляет Заместитель Генерального секретаря ООН. ДПВМ реализует несколько направлений деятельности:

- помощь в осуществлении превентивных действий по предотвращению развития конфликтов. С этой целью ДПВМ анализирует конфликтные ситуации в мире, планируя и поддерживая деятельность дипломатических посланников мира и руководя работой полевых политических миссий;
- помощь в оказании добрых услуг и посредничества для урегулирования конфликтов (включает Группу поддержки посредничества 2006 г. и Резервную группу экспертов по вопросам посредничества ООН 2008 г.). Например, члены Резервной группы как способны выдвигаться по первому требованию, так и осуществлять анализ и предоставлять консультативную помощь в рамках дистанционного обслуживания;
- миротворчество. С этой целью ДПВМ следит за политическими событиями в мире и готовит рекомендации Генеральному секретарю ООН по во-

просам предотвращения и урегулирования кризисных ситуаций, контролирует работу расположенных на местах политических миссий, занимается оказанием помощи в проведении выборов на постконфликтной стадии. Обеспечивает оценку потребностей в связи с проведением выборов и проводит консультации с соответствующими структурами ООН Отдел по оказанию помощи в проведении выборов ДПВМ. Такая помощь предоставляется только в связи с конкретным запросом от соответствующего государства-члена или на основании мандата СБ или ГА ООН. Так, с 01.09.2017 г. по 31.07. 2019 г. ДПВМ оказал помощь более чем 50 государствам-членам в проведении выборов (техническое содействие, помощь в укреплении потенциала национальных органов по проведению выборов и др.) [8].

Еще в 2007 г. в результате реструктуризации Департамента операций по поддержанию мира, он был разделен на два: Департамент миротворческих операций и Департамент полевой поддержки.

Департамент миротворческих операций (ДМО) служит комплексным «центром передового опыта» проведения миротворческих операций ООН, отвечает за предотвращение и урегулирование конфликтов, за сохранение мира в странах, где проводятся миротворческие операции, при этом поддерживает контакты с СБ, государствами, предоставляющими войска и финансовую помощь, а также со сторонами конфликта [9].

ДМО включает в себя четыре главных управления:

- Управление операциями, занимающееся подготовкой для миссий директивных указаний по политическим, стратегическим и оперативным вопросам.
- Управление по обеспечению законности и безопасности – относятся вопросы по укреплению связей между полицией, правосудием и пенитенциарной системой, координация мероприятий по разминированию, разоружению, демобилизации и реинтеграции бывших комбатантов и реформированию сектора безопасности.
- Управление по военным вопросам обеспечивает развёртывание наиболее подходящих воинских контингентов для осуществления решения задач ООН и повышения действенности и эффективности военных компонентов миротворческих миссий.
- Отдел по вопросам политики, оценки и учебной подготовки. В данном отделе разрабатывается доктрина и план порядка работы миротворцев, оценивается применение политических мер, осуществляется сбор информации о наиболее эффективной практике и использование этих сведений в качестве ориентира при разработке, согласовании и предоставлении стандартизирован-

ной подготовки. Отдел также отвечает за налаживание и поддержание стратегического сотрудничества с различными партнерами в системе ООН и внешними партнерами.

Организация в рамках Секретариата Департамента полевой поддержки в 2007 г. была вызвана ростом миротворческой активности ООН, т.к. в этот период проводилось одновременно 18 миротворческих операций, а численность миротворцев достигла более 100 тысяч человек. Сегодня он носит название Департамент оперативной поддержки (ДОП) и осуществляет успешную «деятельность по стратегическому руководству и оперативной поддержке миротворческих операций ООН, включая набор персонал, управление реестрами, финансы, материально-техническое обеспечение, связь, информационные технологии, а также другие административные вопросы и вопросы общего управления» [10, с. 55]. Так, в 2019 г. совокупный годовой бюджет ДОП составил свыше 7 млрд. долларов США. Департамент занимается покрытием расходов на содержание негражданского персонала, численность которого в 2019 г. составила 131 тыс. человек и гражданского персонала численностью 24 тыс. человек на территории более 30 стран [11].

Несмотря на то, что еще в 1992 г. в Докладе Генерального секретаря ООН Б. Бутрос-Гали «Повестка дня для мира» [12] среди перечисленных видов деятельности ООН для поддержания международного мира указано миростроительство, более десяти лет ни один из органов системы ООН не отвечал непосредственно за данную область.

Учитывая этого в 2005 г. на Всемирном саммите члены ООН решили создать Комиссию по миростроительству. В результате согласно Резолюциям ГА и СБ ООН в 2005 г. [13] было санкционировано создание Комиссии по миростроительству, ставшей межправительственным консультативным органом, Фонда миростроительства и Управления по поддержке миростроительства. По мнению А.С. Мелькина, эти органы институционального механизма заполнили пробел за счет «систематического взаимодействия между операциями по поддержанию мира и постконфликтными операциями» [14, с. 176].

Согласно данным резолюциям в функции Комиссии входят: мобилизация ресурсов и подача рекомендации и предложений относительно комплексных стратегий постконфликтного миростроительства и восстановления нарушенной инфраструктуры в конфликтной зоне; содействие обеспечению деятельности по восстановлению устойчивых финансовых инвестиций в среднесрочной и долгосрочной перспективе; взаимодействие с региональными и субрегиональными организациями в целях обеспечения их участия в процессе миростроительства в соответствии с главой VIII Устава ООН; разработка пе-

редовых методов сотрудничества в политической сфере, области безопасности, гуманитарной сфере; политическое сопровождение и информационно-пропагандистская поддержка стран, пострадавших от конфликтов и др. [15, с. 20].

Фонд миростроительства выступает в качестве главного финансового инструмента, обеспечивающего поддержание мира и безопасности в постконфликтный период. Деньги в Фонд поступают за счет взносов государств-членов ООН, региональных организации, национальных многосторонних донорских целевых фондов и национальных организаций, созданных гражданским обществом. С момента своего создания 58 государств-членов ООН вносили взносы в Фонд, а с 2006 по 2017 гг. Фонд выделил 772 млн. долларов 41 стране-получателю.

Общее руководство и управление Фонда осуществляет глава Управления по поддержке миростроительства (в составе ДПВМ) под общим руководством Генерального секретаря. На основе ежегодного аналитического доклада, представляемого Генеральным секретарем ООН, и с учетом опыта, обобщенного Комиссией по миростроительству Генеральная Ассамблея направляет деятельность Фонда. [16, с. 86].

Большинство проектов Фонда ориентированы на наиболее уязвимые сферы общества и проблемы, которые могут привести к новой угрозе возникновения конфликтов. В первую очередь, это обеспечение прав человека, установление верховенства закона и права, содействие развитию межэтнических отношений, продвижение и реализация политики многоязычного общества и гражданского образования и др.

Для оказания помощи Комиссии в составе ДПВМ создано Управление по поддержке миростроительства, состоящее из квалифицированных специалистов, занимающихся координацией миростроительных усилий учреждений ООН, разработкой стратегических рекомендаций и руководящих указаний для оказания помощи в пострадавших от конфликтов странах и др.

Подводя итог, отметим, что в результате приводимых сегодня реформ институциональная составляющая механизма миротворческой деятельности ООН включает в себя: Совет Безопасности ООН, Генеральную Ассамблею ООН, Генерального секретаря и возглавляемый им Секретариат ООН, а также входящие в его состав Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства, Департамент миротворческих операций, Департамент оперативной поддержки. Вспомогательную роль при осуществлении деятельности миссий ООН в постконфликтной зоне оказывают: Комиссия по миростроительству, Фонд миростроительства и Управление по поддержке миростроительства составе ДПВМ.

## Литература

1. Устав ООН (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) // Официальный сайт ООН. URL: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/>
2. Заемский В.Ф. Миротворческая деятельность ООН: опыт, механизмы, перспективы: дис. ... канд. полит. наук. – М., 2005. 126 с. URL: <http://www.dslib.net/glob-razvitie/mirotvorcheskaja-deyatelnost-oon-teorija-i-praktika.html> (дата обращения: 05.04.2020).
3. Заемский В.Ф. Современные проблемы миротворческой деятельности ООН // Полис. Политические исследования. 2009. № 2. С. 130-138.
4. Корниленко А.В. Политико-правовые особенности осуществления миротворческой деятельности ее субъектами // Вестник университета. 2014. № 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politiko-pravovye-osobennosti-osuschestvleniya-mirotvorcheskoj-deyatelnosti-ee-subektami> (дата обращения: 03.04.2020).
5. Патлашинская И.В. Институциональные аспекты миротворческой деятельности // Studia Humanitatis. 2016. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institutsionalnye-aspekty-mirotvorcheskoj-deyatelnosti> (дата обращения: 02.04.2020).
6. Доклад Генерального секретаря о реорганизации компонента мира и безопасности ООН (A/72/525) от 13 октября 2017 <https://undocs.org/ru/A/72/525>
7. Резолюция ГА ООН A/RES/72/199 от 19 января 2018 Реорганизация компонента мира и безопасности ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/72/199>
8. Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization (A/74/285). URL: <https://dppa.un.org/ru/doklady-i-dokumenty>
9. Вместе и во имя реформы // Официальный сайт ООН. URL: <https://reform.un.org/ru/content/peace-and-security-reform>
10. Спирин Ю.П. Современные проблемы миротворчества ООН // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2010. № 4. С. 50-58.
11. Полевая поддержка / Операции ООН по поддержанию мира // Официальный сайт ООН. URL: <https://peacekeeping.un.org/ru/operational-support>
12. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН (A/55/305) S/2000/809 от 21 августа 2000 г. Доклад Группы по операциям ООН в пользу мира // Официальный сайт ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/55/305>
13. Резолюция ГА ООН A/RES/60/180 (2005) от 20 декабря 2005 г. // Официальный сайт ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/60/180>
14. Мелькин А.С. Международно-правовые проблемы миростроительства ООН в постконфликтных государствах: дисс... канд. юрид. наук. – М., 2013.



188 с. <http://www.dslib.net/pravo-evropy/mezhdunarodno-pravovye-problemy-mirostroitelstva-oon-v-postkonfliktnyh.html> (дата обращения: 04.04.2020).

15. Хайруллин Э.Р. Реформирование миротворческой системы ООН (1992-2007 года) // Омский научный вестник. 2008. № 5. С. 18-21.

16. Степанченко А.А. Основные международно-правовые аспекты деятельности Фонда миростроительства ООН // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 6. С. 84-89.

**Нинчиева Тамила Магомедовна,**  
декан юридического факультета  
Чеченского государственного университета,  
кандидат юридических наук  
(Грозный)

## **ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ПРОЦЕССУАЛЬНО-ПРАВОВЫХ НОРМ**

*«Право, устанавливая нормативную связь между фактами, не просто предлагает, но предписывает форму действий, которая должна быть принята в бесспорном порядке всеми участниками юридического общения» (Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 536).*

При характеристике понятия процессуальных норм следует сказать, что в общеправовой науке им уделено значительное внимание. В качестве примера вначале назовем коллективную монографию «Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях)» [1], в которой рассмотрена специфика процессуальных норм не только в «классических» отраслях права, но и в так называемых «непроцессуальных» отраслях. Процессуальные нормы в монографии определены, как установленные или санкционированные государством общеобязательные правила поведения процедурного характера, призванные регулировать общественные отношения [1, с. 25]. В целом, разделяя такую позицию, особенно в части их роли в правовом регулировании, вместе с тем, зададимся вопросом: почему только «процедурного» характера, а где же «процессуальность» таковых?

Заметим, что аналогичную позицию занимает и Е.Г. Лукьянова, когда пишет следующее: «Итак, под процессуальной нормой будем понимать установленное государством общеобязательное правило поведения процедурного характера, регулирующее общественные отношения, складывающиеся в сфере юрисдикционной и иной охранительной деятельности уполномоченных