система противодействия и профилактики экстремизма, основанная на тесном сотрудничестве государственных органов и гражданского общества, что с учетом относительной экономической стабильности и высокого уровня доходов большинства населения позволяет результативно вести борьбу с проявлениями экстремизма на собственной территории.

В то же время возникает вопрос, почему Соединенные Штаты, несмотря на широкую рекламу своей деятельности по борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, добились на самом деле неизмеримо меньших результатов?

Ни для кого не секрет, что любую международную проблему США рассматривают через призму своих интересов. Поэтому, наверное, имеет право на жизнь широко распространенное мнение о том, что «для поддержания собственного уровня жизни США необходимо, чтобы в остальном мире обстановка была нестабильной» [6].

Однако этот подход не содержит ответ на вопрос, почему Соединенным Штатам не удается одержать победу над международными террористами и экстремистами даже в отдельно взятых местах даже тогда, когда они этого искренне хотят.

Ближе других, на наш взгляд, подошла к ответу на этот вопрос Мадлен Олбрайт. Признавая, что главная цель американской внешней политики – «убедить другие страны делать то, что соответствует интересам Соединенных Штатов», и что «для выполнения этой задачи президент и госсекретарь используют самые различные средства: от грубого военного давления до длительных и упорных переговоров, во время которых каждая из сторон прибегает к логическим доводам и аргументам», Олбрайт справедливо полагает, что «сейчас, когда в мире все больше разгораются религиозные страсти, невозможно правильно построить переговоры, не принимая во внимание религиозные доктрины и определяемую ими мотивацию поведения» [7, с. 25-26].

При этом, обоснованно гордясь 1-й поправкой (1791) к Конституции США, устанавливающей, что Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии или запрещающего свободное исповедание оной, либо ограничивающего свободу слова или печати, в Соединенных Штатах просто не понимают особенностей многих религиозных течений.

Даже принятая в США классификация экстремистских проявлений не учитывает религиозный фактор. По-видимому, это делается намеренно, чтобы избежать критики за попытку таким образом ограничить религиозную свободу. Поэтому американское деление экстремизма на антииммигрантский, расистский, выборный, собственно кризисный, обеспечивающий синергетический эффект экстремизма [2, с. 103-104.], в самих США в совокупности с реально принимаемыми мерами по противодействию экстремизму срабатывает, а в других частях мира – нет.

Какие же выводы из всего изложенного следуют для России?

Во-первых, важно учесть американский опыт и пересмотреть отношение к вопросам государственной политики противодействия экстремистской деятельности в сторону повышения ее эффективности, особенно в том, что касается участия гражданского общества в профилактике экстремизма.

Во-вторых, несмотря на реально существующие двойные стандарты в отношении США к Российской Федерации, проявляющиеся, например, в том, что некоторые неправительственные организации (Кавказско-американская торгово-промышленная палата, Исламская банковская группа, Исламский верховный совет Америки) оказывают помощь террористам: чеченским бандформированиям и ОКДМ (Объединенному командованию дагестанских моджахедов), необходимо, используя сложившийся в России многовековой опыт государственно-конфессиональных и межрелигиозных отношений и строго следуя интересам Российской Федерации, укреплять сотрудничество с США в сфере противодействия международному экстремизму.

Литература

1. *Залужный А.Г.* Право. Религия. Закон. М.: Издательский дом «Научная книга», 2008.
2. *Овчинский В.С., Кочубей М.А.* Экстремистские организации в США// Журнал российского права. 2009. № 6.
3. *Сергевнин В.Л.* Антитеррористические стратегии местной полиции и проблема расового профилирования в США / Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: теория и практика реализации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Владимир, 2012.
4. *Акопян О.А.* Противодействие терроризму. Зарубежный опыт. URL: http://www.nirsi.ru/68
5. Численность экстремистских групп в США достигла рекордного уровня. 10-03-2012. http://oko-planet.su/
6. URL: http://newsland.com/news/detail/id/995372/
7. *Олбрайт М.* Религия и мировая политика. Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс. 2007.

РОЛЬ РОССИИ В РЕФОРМИРОВАНИИ МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ООН

Александр КОРНИЛЕНКО

соискатель ученой степени кандидата наук РАНХиГС

Миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций (ООН) эволюционировала от выработки простых принципов – беспристрастности, нейтралитета и согласия конфликтующих сторон – до проведения многокомпонентных операций с участием военного, полицейского и гражданского персонала. Эти трансформации обусловлены изменениями характера вооруженных конфликтов, переместившихся с глобального уровня на региональный. Выявилась неспособность ООН предвидеть возникновение кризисных ситуаций и принимать целенаправленные превентивные меры, проявилось нежелание активно участвовать в разрешении уже вспыхнувших конфликтов и неготовность применять силу там, где это необходимо. Частично претензии мирового сообщества заслуженны. И желание разрешить возникшие противоречия подтолкнуло Организацию Объединенных Наций к реализации масштабного проекта по анализу опыта миротворческой деятельности и проведению реформ, направленных на укрепление ее потенциала в управлении полевыми операциями и их поддержке.

В целом реформирование ООН представляет собой комплекс мер, направленных на укрепление центральной координирующей роли организации, ее адаптации к меняющимся условиям современного мира и повышение эффективности по всем направлениям, включая миротворческую деятельность. Идеи качественного улучшения последней возникали еще в начале 90-х гг. XX в., однако должного понимания они по разным причинам не нашли.

Новый этап в развитии системы международных отношений выявил ряд проблем при осуществлении операций по поддержанию мира посредством сил Организации Объединенных Наций. Это необходимость разверты-

вания наиболее масштабных, дорогостоящих и постоянно усложняющихся операций; разработка и осуществление переходных стратегий в рамках операций, которые уже привели к стабилизации обстановки; наращивание по мере возможности потенциала общин по самостоятельному обеспечению мира и стабильности в долгосрочной перспективе [1].

Преодолению назревших противоречий мешают различные подходы стран-членов к осуществлению масштабных преобразований в сфере миротворческой деятельности ООН. Одной из наиболее обсуждаемых и оспариваемых тем в рамках преобразования миротворчества является увеличение количества постоянных членов Совета Безопасности (СБ) ООН. Дискуссия о том, за счет кого будет расширен Совет и какими полномочиями будут обладать новые члены, до сих пор так и не привела к какому-либо однозначному решению.

Предполагаемая модель реформирования СБ, как правило, сводится к двум вариантам: расширению его состава, либо отмене права вето его постоянных членов. При этом постоянные члены СБ не проявляют личной заинтересованности, по большей части из-за нежелания ограничивать свои собственные полномочия в случае расширения состава СБ.

Официальная точка зрения нашего государства заключается в том, что реорганизация Совета, нацеленная на повышение эффективности этого органа путем его ограниченного расширения, отвечает общемировым интересам. Однако достигнуть какого-либо результата в этом направлении можно только путем компромисса.

Для соблюдения российских внешнеполитических интересов наиболее приемлемой считается так называемая промежуточная модель, которая «предусматривает увеличение состава СБ только в категории непостоянных членов, с более длительными чем два года сроками пребывания и с возможностью последующего переизбрания или ее возможным вариациям» [2]. При этом расширение Совета не предполагает ограничения его работоспособности, а прерогативы постоянных членов, включая право вето, должны остаться неизменными.

Существенное влияние на принятие решения о реформировании СБ оказывает проблема регионального и даже континентального баланса сил, что выражается в формировании блоков государств, объединенных по принципу общих интересов. Жесткие позиции таких групп стран оставляют мало шансов для положительного решения вопроса о включении тех или иных государств в Совет Безопасности ООН в ближайшее время. При этом мало кто задумывается, что собственно расширение представительства отнюдь не означает повышение эффективности работы этого коллегиального органа.

Широко обсуждавшийся вопрос создания резервных сил ООН в самой Организации не нашел положительного отклика, так как представляется слишком дорогостоящим мероприятием, при котором несколько тысяч человек находятся в режиме постоянного ожидания (что, в свою очередь, потребует подготовки, размещения, питания и других видов обеспечения), а в конечном счете они могут быть так и не использованы по назначению.

Для выработки новой стратегии деятельности ООН была разработана рамочная концепция OPEN, в основе которой лежат четыре основных принципа: ответственность, партнерство, специалисты и быстрота. В отношении каждого принципа определены подходы и выработаны конкретные рекомендации по их соблюдению.

Исходя из обозначенных задач, Организацией предлагаются основные пути решения проблем в осуществлении миротворческой деятельности:

– обеспечение оказания миссиям своевременных и качественных услуг комплексного характера;

– использование новых подходов к набору и подготовке старших руководящих сотрудников и оказанию им необходимой поддержки;

– укрепление механизмов управления ресурсами;

– создание «сервисных центров», располагающих материальными и людскими ресурсами;

– совершенствование существующих механизмов финансирования;

– решение вопроса гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в структуре ООН.

В процессе преобразования Организации была сделана попытка активизировать диалог с государствами-членами ООН и другими партнерами по вопросам совершенствования механизмов осуществления миротворческой деятельности Организации, а также проведен анализ основных проблем тактического и стратегического характера, которые будут решаться миротворцами ООН в будущем.

Исследуя проблему адаптации ООН к реалиям XXI в. Л. Гришаева рассматривает следующие подходы к преобразованию этой международной организации: консервативно-охранительный; умеренно-реформаторский; радикально-реформаторский. Россия традиционно склоняется к сочетанию первых двух направлений, исходя из того, что любая реформа не должна затрагивать основ организации [3].

Представляется, что проблемы реформирования ООН (включая ее миротворческую составляющую) можно разделить на три уровня: стратегический, оперативный и тактический.

Стратегическими проблемами можно считать:

1. Недостаточное представительство развивающихся стран в структуре ООН.

2. Привилегированное положения постоянных членов Совета Безопасности по отношению к другим государствам-членам.

3. Принижение роли ООН как международной организации.

4. Попытки вмешательства в международную миротворческую деятельность иных организаций в обход Устава ООН.

К проблемам оперативного уровня отнесем отсутствие должного внимания к претворению в жизнь многих инициатив со стороны государств-членов, недостаточный уровень применения информационных технологий при проведении миротворческих операций [4].

Трудностями на тактическом уровне Организация признает различие в качестве собственного персонала, что переходит в практику наделения большим количеством обязанностей хорошо работающих сотрудников, чтобы компенсировать малую результативность сотрудников менее способных. При этом проблемы стратегического уровня должны решаться представителями всего мирового сообщества в формате Генеральной Ассамблеи ООН, оперативного – силами Секретариата и научно-исследовательских учреждений, под личным контролем Генерального секретаря ООН.

Высокое качество подготовки собственного персонала (тактический уровень) необходимо поддерживать силами учебных учреждений ООН, с расчетом на практическую деятельность будущих сотрудников (в том числе и в составе полевых миссий) (**рисунок 1**).

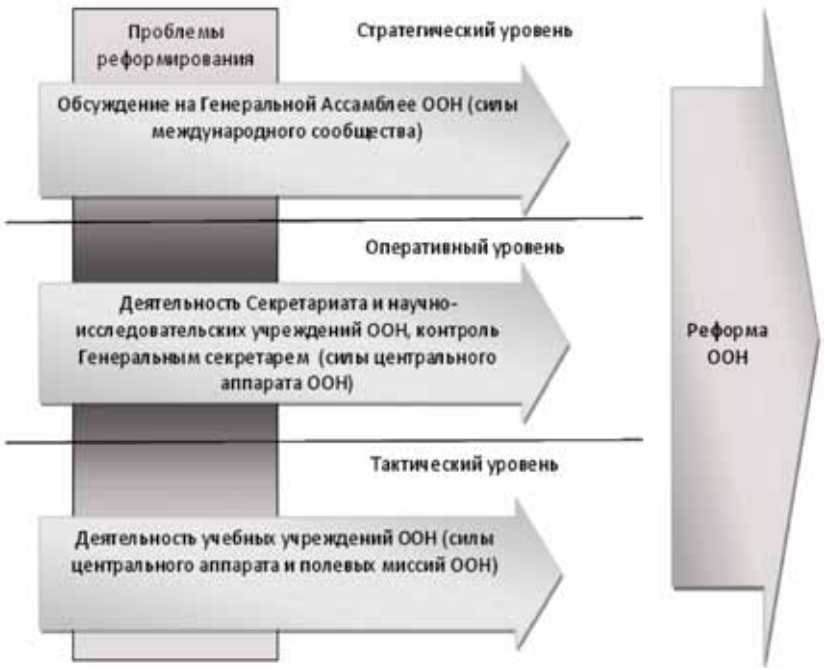
Вклад нашей страны в реформирование миротворчества определяется внешнеполитической направленностью на соблюдение главенствующей роли ООН и ее Устава, а также отсутствием двойных стандартов в подходах к урегулированию различных конфликтов.

Российская Федерация выступила с рядом инициатив, нацеленных на повышение эффективности миротворческой деятельности ООН, в частности в проведении оценочно-аналитических совещаний под руководством Генерального секретаря со странами, предоставляющими свои контингенты. Такие совещания, необходимые на каждом этапе миротворческой операции, должны способствовать обобщению аналитически полезной информации для планирования и проведения операций в будущем.

Заслуживает внимания тезис о совершении ознакомительных поездок представителей государств-участников миротворческой миссии в предполагаемый район действий для последующей подготовки к ее эффективному осуществлению.

В 2002 г. Россия подписала Меморандум о взаимопонимании между РФ и ООН о вкла-

Рисунок 1. Предполагаемые пути повышения эффективности реформирования миротворческой деятельности ООН



де в систему резервных соглашений Организации Объединенных Наций. Сама система, сформированная в 1990 г., основывается на обязательствах выделять, на определенных условиях, ресурсы в оговоренные сроки на цели ООН. Такими ресурсами могут быть воинские подразделения, гражданский и военный персонал, определенные услуги, а также имущество и снаряжение.

В лице своего Постоянного представительства при ООН Российская Федерация уделяет пристальное внимание проведению самих операций по поддержанию мира и рациональному использованию выделяемых на них ресурсов, а также эффективному управлению операциями. Представительством изучаются отчеты по освоению ассигнований на финансирование операций, проводится анализ эффективности их распределения и готовятся доклады с оценкой деятельности соответствующих структур ООН и предложениями по улучшению их работы.

У нашего государства как постоянного члена СБ возникает справедливая озабоченность по поводу отсутствия сформированных планов, показателей результативности, мер по контролю проведения и обеспечению миротворческих операций. Постоянным представительством предлагается провести работу по определению параметров эффективности Глобальной стратегии полевой поддержки, оценке рисков по передаче различных функций на внешний подряд (аутсорсинг), что может отразиться на качестве предоставляемых ООН услуг.

Внедрение же в миротворческую практику так называемого «сильного» миротворчества чревато неоправданным расширением мандатов, увеличением бюджетов операций и требует чрезвычайно взвешенного подхода со стороны государств-членов. Повышение эффективности миротворческой деятельности и уровня военной экспертизы СБ Россия по-прежнему видит в активизации деятельности вспомогательного органа Совета Безопасности ООН – его Военно-штабного комитета.

Принимая во внимание достаточно большие объемы запрашиваемых Секретариатом средств на миротворческую деятельность ООН ($7,4 млрд США в год), представляется целесообразным взять курс на разумную экономию финансовых средств, особенно в миссиях, мандат которых не претерпевает изменений.

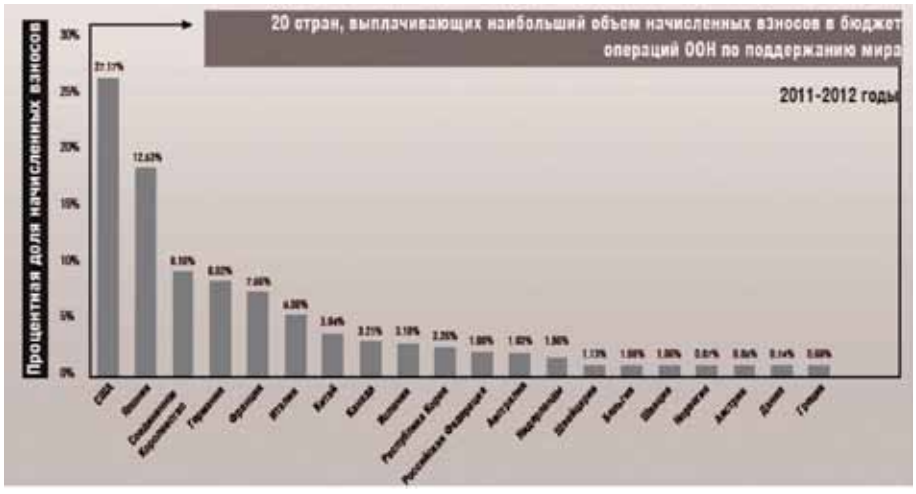
В рамках проводимых реформ также предлагается повысить эффективность Комиссии ООН по миростроительству, не выходя за границы ее функциональных обязанностей. Со стороны нашего государства проводится работа по формированию кадрового резерва российского корпуса гражданских экспертов в сфере миростроительства, с перспективой его задействования в миротворческих и миростроительных операциях ООН. В подтверждение своих конструктивных предложений начиная с 2008 г. Россия добровольно вносит по $2 млн в Фонд ООН по миростроительству [5].

Осуществляя всестороннюю деятельность по повышению эффективности миротворчества ООН, России не стоит забывать и о собственных внешнеполитических интересах. Не секрет, что принятие различных политических решений зависит от того, представитель какой страны занимает ту или иную руководящую должность в структурных подразделениях Организации. Так, США, будучи одними из крупнейших государств-плательщиков (Вашингтон обеспечивает более 27% бюджета миротворческих сил (**рисунок 2**), имеют определенное влияние в руководящих структурах ООН.

В 2013 г. из-за роста объективных экономических показателей ставка взноса России в бюджет Организации увеличится в 1,5 раза и составит приблизительно 2,5% от регулярного бюджета ООН и 3% от бюджета операций по поддержанию мира. Это переместит нашу страну с 14-го на 11-е место в общем списке плательщиков и расширит возможности трудоустройства российских специалистов на различные должности в Секретариате ООН.

Подводя итог, можно сказать, что изменившаяся геополитическая обстановка конца XX – начала XXI в. стала основной причиной принятия решения о реформировании миротворческой деятельности ООН в связи с ее низкой эффективностью. «Катализатором» этого процесса стала возрастающая потребность в качественном проведении миротворческих миссий и политическая воля руководства ООН. Однако разновекторность внешнеполитических интересов как государств-членов ООН, так и их блоков является

Рисунок 2. Рейтинг взносов государств в бюджет ООН



существенным препятствием на этом пути. Очевидно, что сиюминутные интересы стран или их коалиций ставятся выше глобальной цели достижения мира и международной безопасности, что является препятствием на пути как реформирования ООН в целом, так и ее миротворческого потенциала в частности.

Однозначных критериев эффективности миротворчества ООН самой Организацией на сегодняшний день не выработано, хотя отдельные предложения и мероприятия по их выполнению имеют несомненный успех в практической деятельности учреждений и полевых миссий.

Российская Федерация, являясь постоянным членом Совета Безопасности ООН, осознает необходимость реформы как самой Организации, так и органов, ответственных за осуществление миротворческой деятельности. При этом процесс реформирования должен проходить на основе открытого конструктивного диалога, с привлечением максимального количества ее членов и быть нацелен на решение общих задач, стоящих перед ООН, а не на удовлетворение интересов отдельных государств или их коалиций.

Первым шагом на пути к реальному качественному преобразованию миротворчества ООН, по мнению автора, должно явиться признание того факта, что этот процесс не может быть скоротечным и уж тем более не должен отвечать сиюминутным амбициям отдельных государств или их блоков. Представляется, что реформирование станет наиболее эффективным после того, как будет достигнут консенсус в реализации внешнеполитических интересов государств, основанный на их доброй воле и желании вдохнуть вторую жизнь в Организацию Объединенных Наций.

Эффективность проведенных миротворческих мероприятий должна оцениваться по целому ряду критериев, выработанных исключительно путем научного исследования, на основе данных, предоставленных центральными учреждениями ООН, а также ее полевыми миссиями. При этом заказчиком подобных научных изысканий должна выступать сама Организация, а работа по последующей оценке эффективности той или иной операции – проводиться под личным контролем Генерального секретаря ООН.

Предполагаемыми оценочными показателями могли бы быть:

– период осуществления миссии (наличие или отсутствие мандатов на ее продление);

– количество погибших (как среди мирного населения, так и среди миротворцев);

– финансовые затраты на проведение миротворческой миссии;

– количество изъятого оружия и боеприпасов у незаконных вооруженных формирований;

– сроки создания и количество гражданских институтов, учрежденных после завершения активной фазы проведения миротворческой операции и т. д.

Логичным было бы создание структурного подразделения (отдела), возможно, в составе Департамента операций по поддержанию мира ООН, занимающегося сбором и обобщением текущей информации от полевых миссий для последующего анализа и оценки эффективности их деятельности.

Несмотря на существенные организационные изменения, в Организации остается немало нерешенных проблем, например таких, как:

– финансирование деятельности Организации и экономия средств;

– расширение состава СБ ООН;

– дублирование функций структурных подразделений (особенно центральных учреждений) ООН;

– применение права вето и оперативности принятия решений в связи с его применением и т. д.

Однако при всей своей «неидеальности» Организация Объединенных Наций остается универсальной международной структурой, отвечающей за поддержание мира и безопасности на планете.

Литература

1. URL: http://www.un.org/ru/peacekeeping/operations/reform.shtml
2. URL: http://www.russiaun.ru/ru/security_council/process_reformirovanija_oon
3. *Гришаева Л.* Россия и ООН XXI века: новые приоритеты // Обозреватель – Observer. 2006. № 5.
4. Глобальная стратегия полевой поддержки. Доклад Генерального секретаря ООН. A/64/633 от 26 января 2010 г.
5. URL: http://www.russiaun.ru/ru/general_assembly/podkategorija_00

АННОТАЦИИ

Из Послания Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина Федеральному Собранию Российской Федерации.

12 декабря 2012 г. (фрагменты)

Главный капитал страны

Аннотация: Материал посвящен состоявшемуся в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации I Национальному форуму «Государственная служба в России: развитие и управление человеческим капиталом». Главными темами дискуссии стали вопросы необходимости повышения эффективности государственной службы и государственного управления в России в условиях стремительно развивающегося мира и усиливающейся конкуренции за ресурсы.

Бюрократизм в системе государственной гражданской службы: социологический анализ

Керем Магомедов, доктор социологических наук, профессор РАНХиГС (m-kerem@mail.ru)

Аннотация: Рассмотрены актуальные проблемы современного бюрократизма в системе государственной гражданской службы Российской Федерации и на основании данных социологического исследования проанализировано отношение к этому явлению в среде государственных гражданских служащих и в обществе.

Ключевые слова: государственная гражданская служба; бюрократизм в органах государственной власти; профессионально-личностные качества чиновников; преодоление бюрократизма.

Оценка эффективности деятельности кадровых служб в области противодействия коррупции

Владимир Жильцов, кандидат военных наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики РАНХиГС (Zhiltsov@ur.rags.ru)

Аннотация: В статье поднимается вопрос об определении эффективности деятельности кадровых служб государственных органов по профилактике коррупционных правонарушений. На основе анализа направлений деятельности кадровых служб предлагаются целевые показатели эффективности и показатели исполнительской эффективности.

Ключевые слова: кадровая служба; противодействие коррупции; государственная служба; целевые показатели эффективности; показатели исполнительской эффективности; комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов.

Вопросы кадрового обеспечения инновационного развития экономики России

Наталья Гаврилова, кандидат экономических наук, доцент, докторант кафедры управления общественным сектором РАНХиГС (gavrilova-n@mail.ru)