

ДОКЛАД МЕЖДУНАРОДНОГО ДИСКУССИОННОГО КЛУБА «ВАЛДАЙ»



Валдай | Международный
дискуссионный клуб

www.valdaiclub.com

МЕЖДУНАРОДНОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО В СОВРЕМЕННЫЕ КОНФЛИКТЫ

Миротворческая политика ООН, ОБСЕ, ЕС, НАТО и ОДКБ

А.И. Никитин

МОСКВА, ИЮНЬ 2017

Автор

Александр Иванович Никитин,

директор Центра евроатлантической безопасности ИМИ МГИМО МИД России, главный научный сотрудник
ИМЭМО РАН

*Данный текст отражает личное мнение автора,
которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.*

Содержание

Масштабы международного вмешательства в конфликты	3
Принципы внешнего вмешательства в конфликты	4
Миротворческая роль ООН	7
Пересмотр подходов к вмешательству международных организаций в конфликты	9
Модернизация миротворческой деятельности ООН.....	10
Миротворческая деятельность ОБСЕ.....	11
Миссии ОБСЕ на постсоветском пространстве.....	11
Европейский союз в конфликтном урегулировании	13
НАТО в конфликтных точках планеты	15
Перспективы ОДКБ в обретении реальной роли в конфликтном урегулировании	17
Россия, ОДКБ и политика в конфликтных регионах.....	18

В современном мире ежегодно происходят до 35–40 международных и внутренних конфликтов с использованием военной силы. В них вмешиваются мировые державы, включая Россию, а также международные организации. При этом Россия подвергается критике со стороны ряда государств и организаций. Москву критикуют за миротворческие операции на постсоветском пространстве, за вмешательство в сирийский конфликт, не говоря уже о российской политике в отношении Восточной Украины. Вмешательство в конфликты – серьезный внешнеполитический ресурс. Однако он требует правильной расстановки приоритетов и умелого взаимодействия с международными организациями и другими государствами, вовлеченными в конфликты.

Перед российской дипломатией и экспертами встают следующие вопросы: в каком направлении России как постоянному члену Совета Безопасности следует «подталкивать» политику ООН в конфликтах? Что могут сделать в отношении конфликтного урегулирования Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и другие региональные организации, в которых Россия является одним из ключевых участников и которые пока явно неполно реализуют свой миротворческий потенциал? Наконец, как можно обеспечить международную координацию усилий России и других держав и организаций по наиболее острым конфликтам на Украине и в Сирии? Для ответов на эти вопросы необходимо сопоставить политику ООН, ОБСЕ, ЕС, НАТО, ОДКБ и других ключевых организаций в конфликтных регионах.

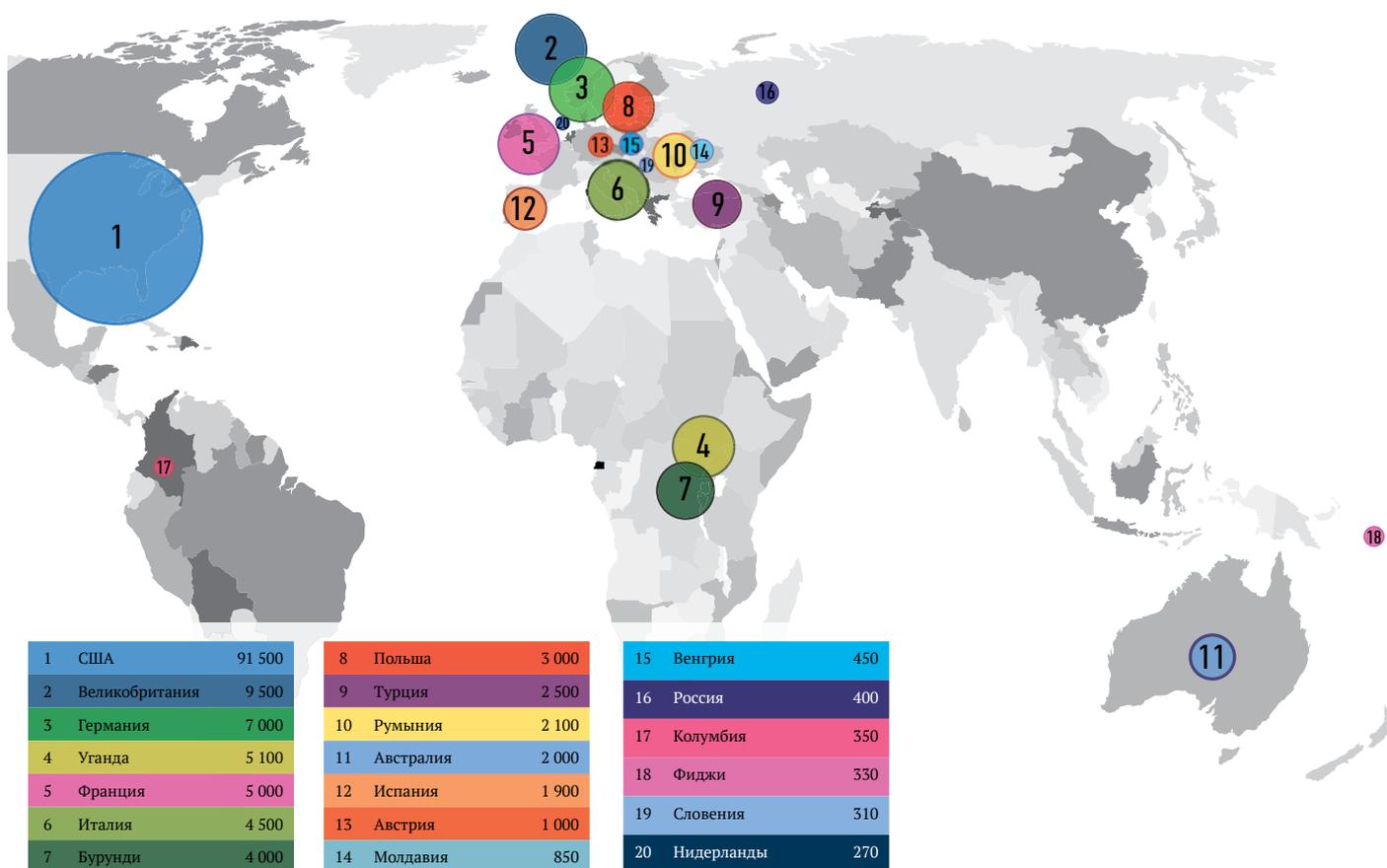
Масштабы международного вмешательства в конфликты

ООН в последние годы ведет ежегодно 16–17 параллельных миротворческих операций и еще два десятка так называемых политических миссий в конфликтных регионах. Наряду с операциями собственно ООН в последние десятилетия постепенно сложилась практика вмешательства в конфликты со стороны региональных межгосударственных организаций. Среди них Африканский союз и другие африканские субрегиональные организации, Организация американских государств (ОАГ). В Европе – Европейский союз, НАТО и СНГ. В настоящее время Коллективные миротворческие силы создала ОДКБ, которая подписала рамочные соглашения с ООН о возможности использования ее миротворческого потенциала в операциях под мандатом ООН.

В 2014–2015 годах во всех операциях по поддержанию мира и полити-

ческих миссиях в конфликтных регионах приняли участие 243 тыс. военных, полицейских и представителей гражданского персонала. Только половину из них курирует Департамент операций по поддержанию мира. Вторая половина – участники операций региональных организаций и разнотипных политических неоооновских миссий. Таким образом, масштаб участия региональных межгосударственных организаций в конфликтном урегулировании по размеру контингентов сегодня сопоставим с собственными миротворческими операциями ООН. Кроме того, периодически осуществляются операции с использованием вооруженных сил со стороны отдельных мировых держав и созданных ими коалиций, причем нередко без мандата ООН или иной международной организации.

СТРАНЫ, НАПРАВЛЯЮЩИЕ НАИБОЛЕЕ КРУПНЫЕ КОНТИНГЕНТЫ В ОПЕРАЦИИ ИНЫХ, ПОМИМО ООН, МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ



По данным на 2011–2015 гг., Global Peace Operations Annual Review.

Источник: Никитин А.И. Международные конфликты: вмешательство, миротворчество, урегулирование. М.: Аспект-Пресс, 2017.

Принципы внешнего вмешательства в конфликты

Можно выделить, по крайней мере, шесть международно-правовых оснований для легитимного использования вооруженных

сил одного государства на территории другого, причем не все из них универсально признаны:

- *Право государства на самооборону на основании статьи 51 Устава ООН.*
- *Коллективное противодействие мирового сообщества агрессии одного государства против другого (коллективное применение сил международной коалиции по мандату ООН на основании главы VII Устава).*

- Коллективное противодействие мирового сообщества государству или политической силе, несущим угрозу международному миру и безопасности (по мандату ООН на основании принципов VII главы Устава, остается объектом противоречивых политических интерпретаций).
- Договоры (соглашения) о военном сотрудничестве, военных базах, совместных операциях или учениях.
- Обращение легитимных властей одного государства к властям другого с документированной просьбой о военной помощи.
- Формирующаяся, но далеко не универсально признанная норма «обязанность мирового сообщества защитить» (Responsibility to Protect) гражданское население, социальные и этнические группы от геноцида со стороны других групп или от преступной политики властей их собственного государства.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ ОДНОГО ГОСУДАРСТВА НА ТЕРРИТОРИИ ДРУГОГО



Источник: Никитин А.И. Международные конфликты: вмешательство, миротворчество, урегулирование. М.: Аспект-Пресс, 2017.

¹ В связи с особенностями международно-правового статуса здесь и далее используется для обозначения территории. – Прим. ред.

Примечательно, что Россия голосовала в СБ ООН против «обязанности защитить» в 1999 году в отношении Союзной Республики Югославия, а в 2003 году – против применения формулы «противодействие режиму, составляющему угрозу миру и безопасности» в отношении введения международных сил в Ирак. Россия также воздержалась в 2011 году при голосовании в СБ ООН по применению этой формулы в отношении Ливии.

Одной из тенденций двух последних десятилетий стало образование *коалиций государств*, которые от имени международных организаций (или по собственному коллективному решению) реализовали международный мандат на посредничество, урегулирование или вмешательство. Ряд государств, включая как западные страны, так и Россию,

стали применять понятие «миротворчество», даже если эти действия не подкреплены мандатом ООН или региональной международной организации. В частности, ни одна из операций 1990-х годов в новых независимых государствах с участием российских вооруженных сил (Таджикистан, Молдавия/Приднестровье, Грузия/Южная Осетия, Грузия/Абхазия) не имела мандата ООН, и только две (в Таджикистане и Абхазии) имели мандат региональной организации СНГ. Что же касается операций в Молдавии/Приднестровье (1992 г. – н./вр.) и Грузии/Южной Осетии (1992–2008 гг.), то их основанием послужили межпрезидентские соглашения, а их статус можно описать как легитимное вмешательство во внутренние дела другого государства по его просьбе при документированном согласии обеих сторон конфликта.

ОПЕРАЦИИ С УЧАСТИЕМ РОССИИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ



Источник: Никитин А.И. Международные конфликты: вмешательство, миротворчество, урегулирование. М.: Аспект-Пресс, 2017.

Миротворческая роль ООН

Крупнейшей системой вмешательства в конфликты являются операции ООН. За семь десятилетий существования организации было проведено 70 разнотипных операций, 16 из них продолжаются и сегодня. В современных операциях ООН (по состоянию на 2015 г.) участвовали 122696 человек, в том числе 103912 военных и полицейских, причем контингенты были предоставлены 128 странами.

В контингентах сил ООН – 89642 военных, 12529 полицейских и 1741 военный наблюдатель. По сравнению с прежними десятилетиями заметно вырос не только полицейский, но и гражданский компонент: помимо 5271 представителя международного гражданского и дипломатического персонала он включает 11700 представителей местного гражданского персонала из самих конфликтных регионов. Гражданский состав в миссиях ООН представляют 166 стран. За почти семь десятилетий, прошедших с начала первых операций, в них погибли 3277 военных и гражданских представителей ООН.

Бюджет всех миротворческих операций ООН в 2016–2017 финансовом году составил 7,8 миллиарда долларов. Как это было и ранее, отдельно формируемый бюджет на операции в конфликтных регионах заметно превышает бюджет на функционирование самой ООН. Но все-таки сравнивать его надо с другой цифрой. Мировые военные расходы достигли в настоящее время 1 триллиона 747 миллиардов долларов. И бюджет миротворческих операций ООН – это менее чем полпроцента от этой цифры. Проблему составляет и то, что даже они жестко разделены на отдельные «корзины» финансирования разных операций. Средства, выделенные странами, скажем, на ближневосточные операции, нельзя оперативно перенаправить на Афганистан, и наоборот.

Российский вклад в миротворческий бюджет ООН вырос за последние годы в полтора раза, но все равно составляет сегодня лишь 4%. Первую тройку доноров операций в конфликтных регионах составляют США (они вно-

сят 28,6% миротворческого бюджета ООН), Китай – 10,3% и Япония – 9,7%. Вклад России явно не соответствует статусу крупной геополитической державы, претендующей на глобальную роль.

То же можно сказать и о том факте, что Россия в прошедшем году предоставила в стотысячный миротворческий контингент ООН лишь 89 человек, в том числе 27 полицейских, 58 военных наблюдателей и четыре участника собственно военных контингентов.

Тенденция снижения российского участия в целом соответствует тенденциям участия других постоянных членов Совета Безопасности ООН (за исключением КНР, которая в последнее пятилетие демонстрирует повышение интереса к участию в миротворчестве и сегодня направляет в миротворческие операции ООН порядка двух с половиной тысяч человек в год).

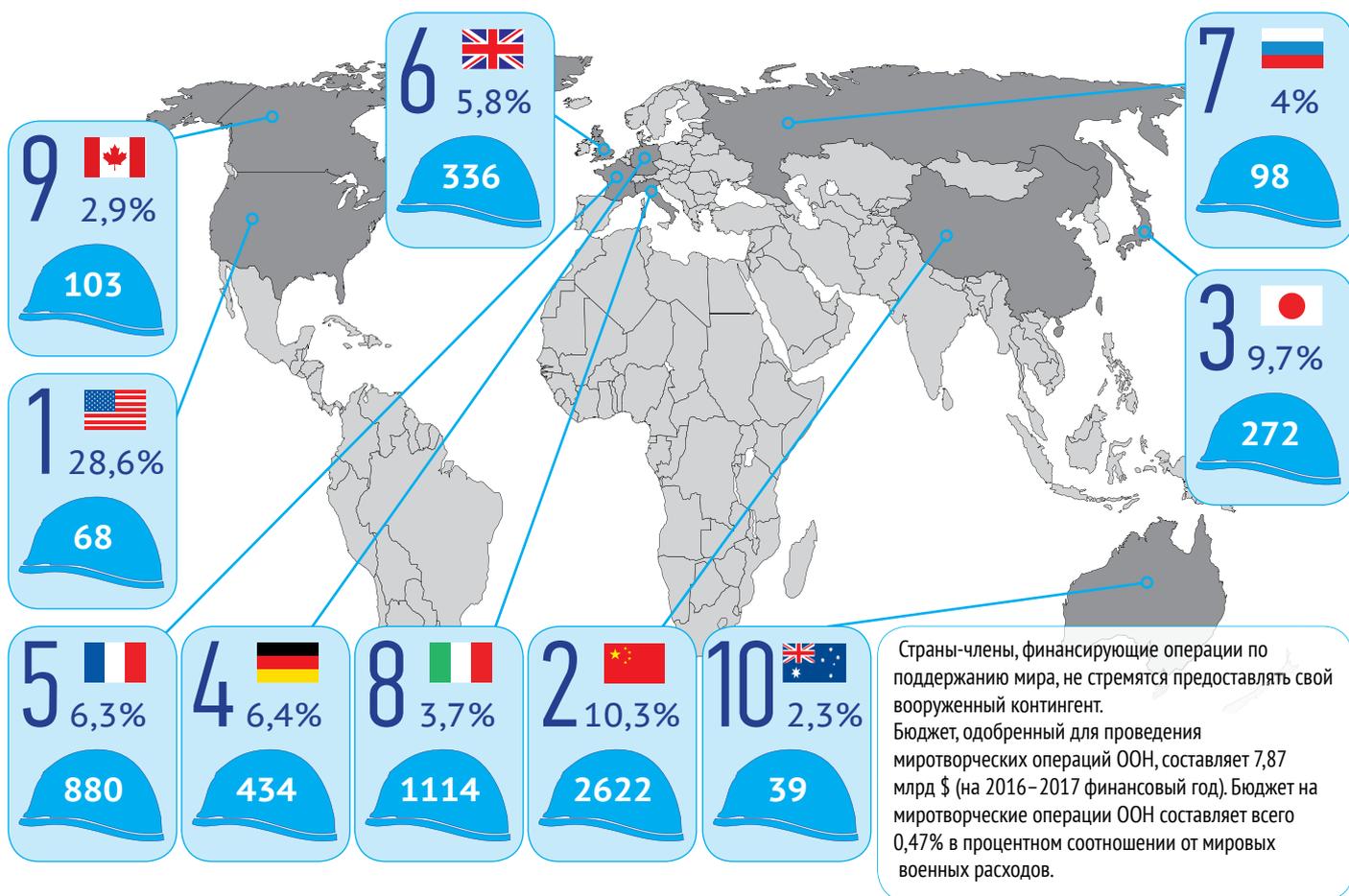
США, Франция, Великобритания, как и Россия, в рамках своей деятельности в СБ ООН концентрируются на политической стороне миротворчества – согласовании общих решений об операциях, их направленности и содержании мандатов. Особый случай составлял примерно 90-тысячный контингент США в Афганистане, выведенный (за исключением 10 тыс. чел.) к началу 2015 года. Но помимо контингента в Афганистане Вашингтон направляет для участия в других операциях ООН всего 132 человека, Великобритания – 291, Франция – 915 человек.

Разные державы и континенты демонстрируют различную динамику участия в операциях ООН. В предоставлении контингентов сегодня (как, собственно, и в последние десятилетия) большую роль играют Индия, Пакистан, Бангладеш (эти три страны предоставляют по 8–9 тыс. человек в год в контингенты ООН), ряд развивающихся стран (Эфиопия, Гана, Руанда, Сенегал, Чад и др.), а также такие страны, как Бразилия, ЮАР, Иордания, Индонезия и др. При этом СБ ООН вынужден реагировать на обвинения

СТРАНЫ, ВНОСЯЩИЕ НАИБОЛЕЕ КРУПНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ВЗНОСЫ В МИРОТВОРЧЕСКИЙ БЮДЖЕТ ООН

Крупные взносы, но мало миротворцев

Топ-10 стран по взносам на миротворческую деятельность ООН



Небольшие взносы, но много миротворцев

Топ-10 стран по количеству миротворцев в миротворческие силы ООН



– военнослужащие, полицейские и военные эксперты ООН (один значок = 1000 чел.).

Источник: Global Peace Operations Annual Review 2016 (peaceoperationsreview.org).

со стороны третьих стран в несправедливости ситуации, когда одни (развитые) страны принимают все политические решения

об операциях, а другие (развивающиеся) страны поставляют солдат, участвующих и погибающих в них.

Пересмотр подходов к вмешательству международных организаций в конфликты

Одной из основных проблем современного миротворчества является растущий разрыв между ожиданиями мирового сообщества и реальной неспособностью большого числа операций обеспечить политическое разрешение конфликтов. Многие операции по поддержанию мира проводятся в условиях, когда нет или почти нет мира, который можно было бы поддержать. Разъединения сторон или замораживания военных действий оказывается недостаточно. У конфликтующих сторон нередко недостает политической воли для компромиссов. Бесконечно меняются лидеры враждующих группировок, отсутствует устойчивая инфраструктура переговоров. Вновь вспыхивающая враждебность легко ломает наметившиеся соглашения.

ООН пора занять гораздо более активную позицию лидерства в политическом урегулировании. Не столько «поддерживать» возникшие слабые искры примирения, сколько последовательно и сознательно брать на себя лидерство в ведении переговоров, разработке компромиссов, достижении политического решения. Другими словами, ООН не следует тратить силы и средства на конфликты, в которых конфликтующие стороны не дают ей занять место ведущей силы в урегулировании². Если этой роли

ведущего посредника у ООН нет, тогда созданные условия перемирия могут быть легко нарушены. Неопределенность и нерешенность конфликта тянутся годами и десятилетиями, а ООН, затратив огромные усилия и средства, не сможет ни дождаться урегулирования от самих конфликтующих сторон, ни достойно свернуть операцию.

По сути, речь идет о том, чтобы рассматривать весь арсенал мер со стороны ООН (от самых мягких – посреднических и предупредительных, до самых жестких – силовых) как единый инструментарий. При этом следует считать нормой быструю смену характера операции с учетом меняющейся обстановки. Например, если ООН вмешалась на стадии помощи в реализации соглашения о прекращении огня, а перемирие было сорвано какой-то из сторон, и возобновились военные действия, ООН не должна сворачивать операцию по поддержанию «исчезнувшего» мира, а должна привлечь новые силовые средства и «навязать» сторонам новое примирение.

Еще одна проблема, заставляющая пересмотреть арсенал средств операций ООН, это поляризация интересов в регионе конфликта, когда разные страны, как это имеет место вокруг Ливии, Сирии и Йемена, а иногда и постоянные члены Совета Безопасности ООН, имеют явно противоречащие друг другу интересы в сфере урегулирования и политического разрешения ситуации. В частности, коллективная операция с участием США и России по ликвидации сирийского химического оружия

² Подробнее см.: *Объединяя наши силы во имя мира – политика, партнерство, люди. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (Uniting Our Strengths – Policy, Partnerships, People. Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations)*. – New York: UN Document, 2015. 103 p.

оказалась возможной постольку, поскольку интересы великих держав по удалению смертоносных арсеналов из зоны конфликта временно совпали. Однако как только уничтожение химического оружия (и привлечение ООН в формате миссии ОЗХО – Организации по запрещению химического оружия) было завершено, противоречия держав, которые должны были в СБ ООН сформулировать мандат на прекращение гражданской войны в Сирии, разгорелись с новой силой.

Один из принципов нового подхода заключается в том, чтобы ООН не оказывала помощи региональным организациям без закрепления за собой лидирующей роли

в мирном урегулировании или, по крайней мере, налаживания тесного политического сотрудничества с региональной организацией. Выдвижение подобного требования вызвано тем, что не единожды региональные организации, в частности, Африканский союз и ЭСЗАГ (Экономическое сообщество западноафриканских государств – ECOWAS), начинали операции по урегулированию конфликтов без должных консультаций с ООН, без разработки и согласования четкого плана, в том числе плана выхода из операции, а затем «бросали» операцию, поспешно передавали ее ООН, при этом еще и требуя возместить расходы за региональный этап операции.

Модернизация миротворческой деятельности ООН

Справедливости ради необходимо отметить, что в последние годы произошла определенная модернизация как организации, так и инфраструктуры миротворческих операций. Были, например, созданы постоянные резервные полицейские силы для использования в миротворческих операциях. Другое новшество заключается в создании региональных инфраструктурных «хабов» (центров комплектации и подготовки) для групп операций на разных континентах. Такие центры созданы в Центральной Африке, в Западной Африке, с промежуточными центрами комплектования в Европе. Обновилась и техническая сторона операций. Начато использование беспилотных летательных аппаратов в целях сбора информации и разведки. В практике работы ООН появились оснащенные современным коммуникационным оборудованием комплексные центры сбора и обработки информации.

Однако, несмотря на технологические усовершенствования, основные проблемы в сфере миротворчества продолжают носить, во-первых, политический, во-вторых, инфра-

структурный характер. Страны, предоставляющие военные и полицейские контингенты, часто недостаточно проинформированы о реальных требованиях мандата конкретной операции (и особенно о его обновлениях). Нередко происходит направление контингентов в эпицентр боевых действий без должного вооружения, оборудования, тылового снабжения, коммуникационных средств.

С политической же точки зрения продолжает нарастать напряженность, вызванная неравенством в распределении миротворческих функций между государствами. Одни страны, прежде всего постоянные члены СБ ООН, концентрируют в своих руках политическую оценку конфликтов и формулирование целей и мандатов операций. Причем сами они предоставляют совсем немного контингентов для реализации собственных решений. Другие же страны вынуждены реализовывать силой своих военных и полицейских требования мандатов на операции, выработанные фактически без должных консультаций с ними или вовсе без их участия.

Миротворческая деятельность ОБСЕ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) ведет в настоящее время полтора десятка наблюдательных мис-

сий в конфликтных регионах. При этом у организации есть определенные преимущества. Среди них:

- *Универсальный (в масштабах региона) характер представительства государств.*
- *Сложившийся политический имидж организации как относительно беспристрастной.*
- *Наличие у ОБСЕ не подвергаемого в настоящее время сомнению права региональной организации формировать собственные мандаты на проведение операций по поддержанию мира и самостоятельно проводить их.*
- *Признание за ОБСЕ права делегировать полномочия по проведению операций другим региональным организациям и группам государств.*
- *Полное признание и подтверждение полномочий и миротворческих функций ОБСЕ со стороны ООН, частично взаимодополняющий характер миссий двух этих организаций.*
- *Наличие у ОБСЕ (в т.ч. в силу универсальности регионального членства, а также устоявшейся десятилетиями системы отслеживания состояния прав человека и конфликтного потенциала) широких возможностей раннего выявления конфликтногенных ситуаций.*
- *Высокий уровень межправительственных связей, прямой выход структур ОБСЕ на глав государств, правительств, официальные круги всех государств региона.*

ОБСЕ заполняет своими действиями в конфликтных регионах ту нишу, которая служит связующим звеном между действиями военных под флагами ООН или НАТО, с одной стороны, и действиями гуманитарных организаций типа Международного Красного Креста – с другой. ОБСЕ создает политическую легитимность международного вмешательства

в конфликт, годами и десятилетиями собирает информацию из региона напряженности (предконфликтный мониторинг), содействует переговорным процессам, работает с беженцами и вынужденными переселенцами, восстанавливает «ткань» политической жизни и государственного управления в постконфликтный период.

Миссии ОБСЕ на постсоветском пространстве

Несмотря на очевидные преимущества ОБСЕ, ее миротворческие операции постиг целый ряд неудач. Первая неудача связана с операцией *по поддержанию мира в Нагорном Карабахе* (1993 г.). Решение предполагало поэтапное направление сначала 200, за-

тем 400, затем до 600 военных наблюдателей СБСЕ⁵ в Карабах, а затем и направление уже

⁵ *Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. С января 1995 г. – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – ОБСЕ. – Прим. ред.*

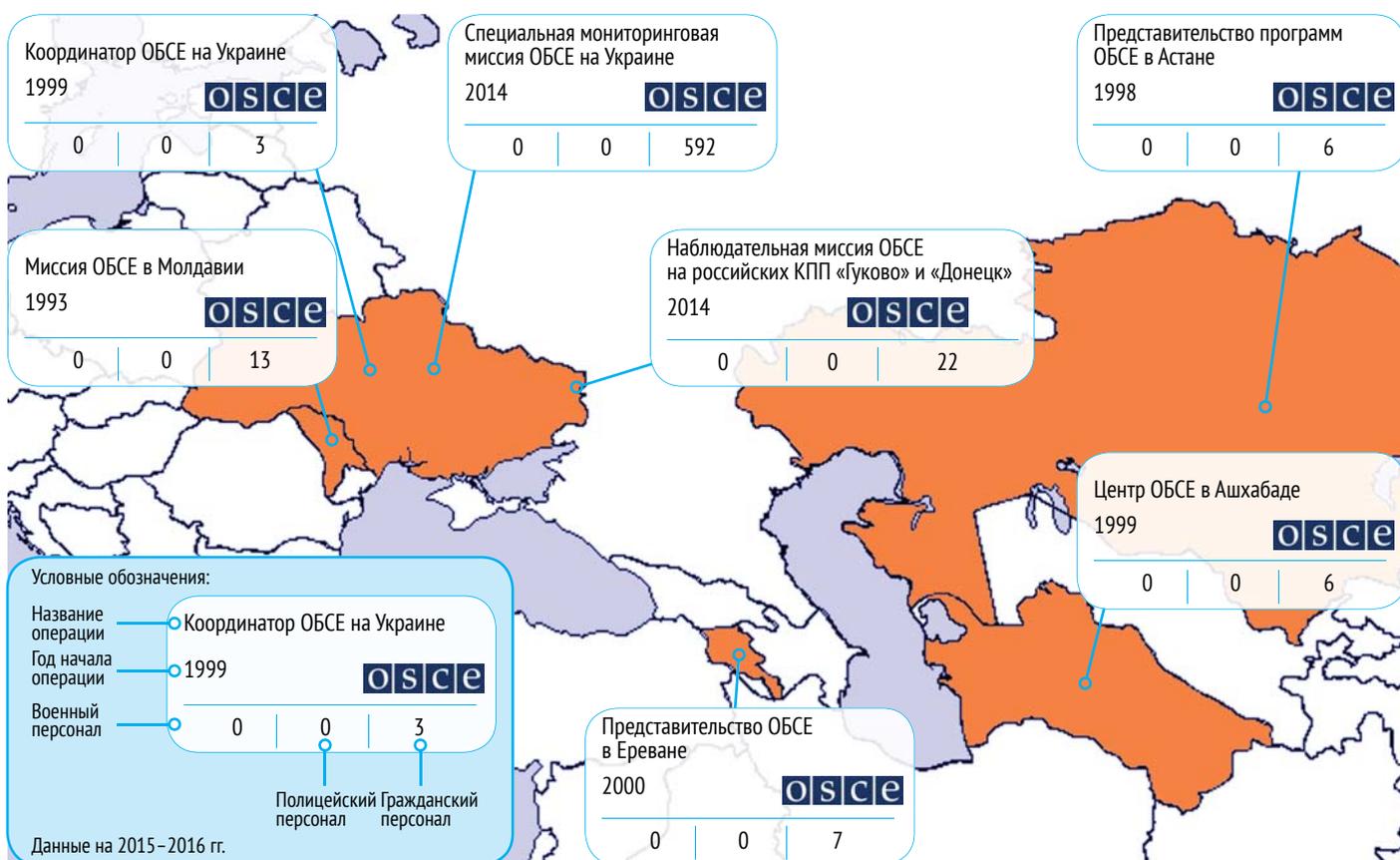
не наблюдательных, а воинских контингентов для разъединения враждующих сторон. Однако операция в «классическом» формате поддержания мира в Карабахе не удалась в силу ряда причин, среди которых: обострение враждебности в регионе конфликта, замедленность подготовки, затяжки с финансированием и выделением контингентов. Но основной причиной следует признать саму доктринальную схему миротворческих операций СБСЕ/ОБСЕ, которая «обездвиживала» организацию каждый раз, когда реальные условия в регионе конфликта отличались от «идеальных», закрепленных как принципы миротворчества СБСЕ.

С 1992 года действовала Миссия СБСЕ/ОБСЕ в Абхазии. Ее состав менялся, но не превышал 60 наблюдателей. Миссия снабжала европейские державы постоянной информацией

о ситуации с сепаратистскими территориями Грузии. Хотя формально она занималась Абхазией, но собирала косвенную информацию также по ситуациям вокруг Южной Осетии и Аджарии, а также по ведущимся операциям России (в Южной Осетии) и СНГ (в Абхазии). Миссия все еще присутствовала в Абхазии в период российско-грузинской войны 2008 года и ее результативность, как минимум, вызывает вопросы.

Наблюдательная миссия ОБСЕ в Молдавии была начата в феврале 1993 года СБСЕ. ОБСЕ неоднократно на протяжении 1990–2000-х годов пыталась сыграть ключевую роль в приднестровском урегулировании. Именно миссия ОБСЕ «отсоветовала» в последний момент молдавскому руководству подписать план урегулирования, представленный в 2003 году Россией, обещая предложить луч-

ОПЕРАЦИИ И МИССИИ ОБСЕ В ННГ



Источник: Никитин А.И. Международные конфликты: вмешательство, миротворчество, урегулирование. – М.: Аспект-Пресс, 2017.

ший – «европейский» план. Вскоре ОБСЕ инициировала переговорный формат «5+2». Он включает, помимо молдавского правительства и руководства Приднестровья в качестве «примиряемых сторон», ОБСЕ, Россию, Украину в качестве посредников, а также ЕС и Соединенные Штаты в качестве наблюдателей. В сухом остатке – конфликт до сих пор заморожен и не решен.

Наконец, *Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ на Украине* была направлена на основании решения Постоянного Совета ОБСЕ №1117 от 21 марта 2014 года. Ее задачи: собирать информацию и докладывать об обстановке в районе действия с точки зрения безопасности; устанавливать и докладывать факты, реагируя на конкретные инциденты; осуществлять мониторинг соблюдения прав человека и основных свобод; способствовать диалогу

на местах с целью снижения напряженности и содействия нормализации обстановки. Однако и здесь результаты работы миссии оказались крайне скромными, а ее влияние на разрешение конфликта – минимальным.

Практика двух последних десятилетий миротворческой деятельности ОБСЕ показала, что организация, как правило, не может быть основным и тем более единственным актором миротворческой деятельности в конфликтных регионах Евразии. Вместе с тем в плеяде иных международных организаций, действующих в евразийских конфликтах (ООН, ЕС, НАТО, Совет Европы и др.), ОБСЕ закрепила за собой роль достаточно эффективного организатора конфликтного мониторинга, переговорного посредничества и создания политических механизмов примирения в конфликтных государствах и регионах.

Европейский союз в конфликтном урегулировании

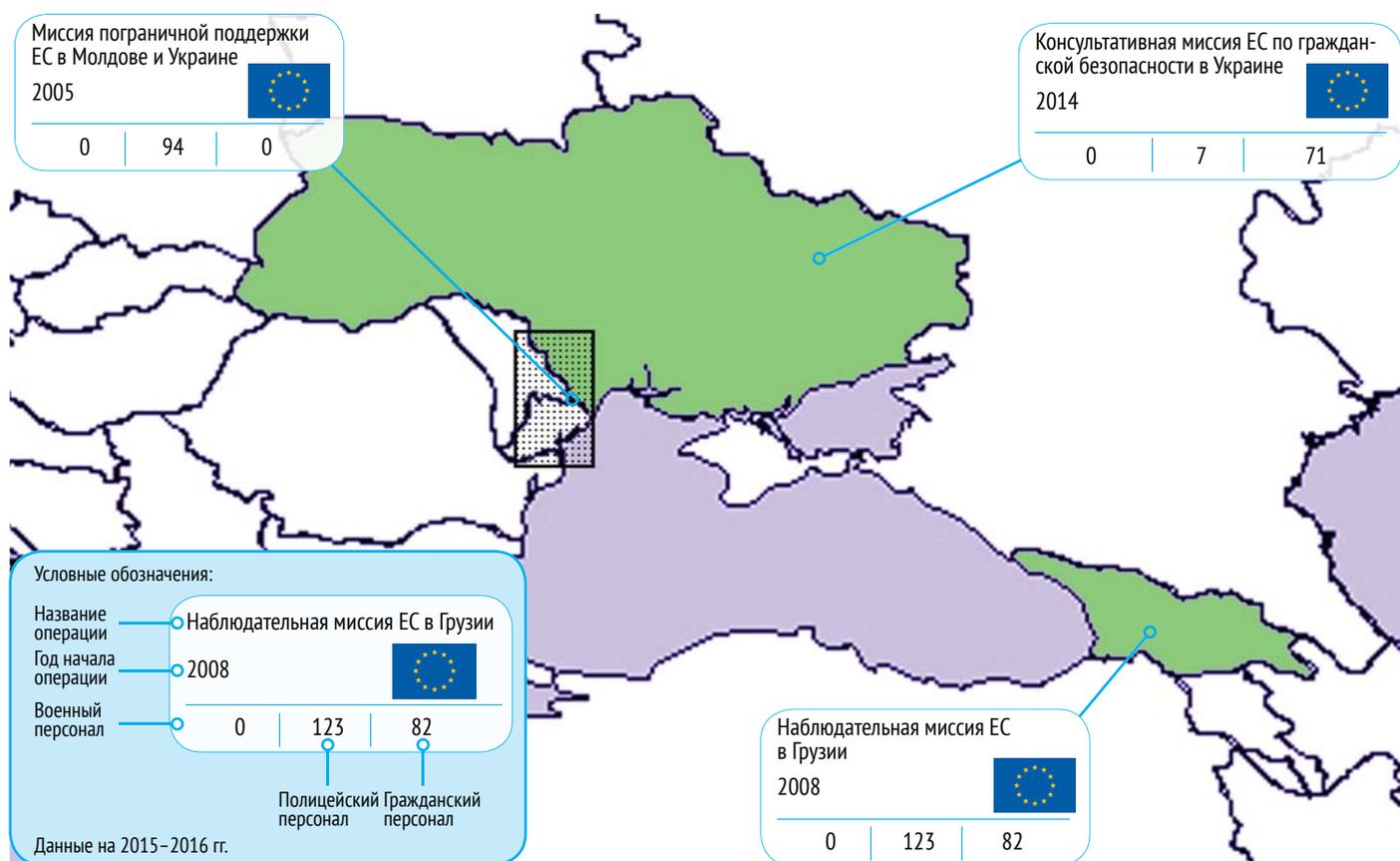
На сегодняшний день Европейский союз (ЕС) провел уже более 30 операций, полтора десятка из них делятся по настоящее время. Особенно заметным был вклад ЕС в Боснии и Герцеговине, Хорватии, Македонии, Косово, а также деятельность по конфликтному урегулированию на Южном Кавказе (Карабах, Грузия), Молдавии/Приднестровье, в ряде африканских конфликтов. ЕС активно сотрудничает с ООН, ОБСЕ, Африканским союзом, АСЕАН.

В ряде случаев он финансирует совместные операции с этими организациями, а иногда и просто поддерживает операции других организаций. ЕС отличается наличием развитой материальной и финансовой базы, а в последнее десятилетие он еще и создал механизмы быстрой мобилизации финансирования на урегулирование конкретных конфликтов.

Оценивая практику Европейского союза, можно констатировать следующее:

- *ЕС изначально принял расширительную трактовку задач в сфере безопасности, которая вытекает из общеполитической и общеэкономической роли ЕС как глобального актора. ЕС не ограничивает свою деятельность территорией стран-членов, а считает уместной работу с конфликтами в своей широко трактуемой периферии, в том числе в Африке, на Ближнем Востоке, в новых независимых государствах Балкан и постсоветского пространства.*
- *Хотя формально ЕС является всего лишь субрегиональной международной организацией (он охватывает лишь часть стран одного из континентов), на практике ЕС не считает нужным*

ОПЕРАЦИИ ЕС НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ



Источник: Никитин А.И. Международные конфликты: вмешательство, миротворчество, урегулирование. М.: Аспект-Пресс, 2017.

легитимизировать собственные вмешательства в конфликты через механизмы ООН. Операции и миссии проводятся на основании собственных политических решений Европейского совета на уровне глав европейских государств. Правда, откровенно принудительных политических миссий ЕС самостоятельно не проводит, оставляя решения по ним Совету Безопасности ООН. Однако многие операции ЕС имеют хорошо развитый военный компонент.

- В отличие от других региональных организаций, ЕС создал систему оперативного и в целом адекватного финансирования собственных операций. Нередко они носят гибридный характер – проводятся совместно с ООН, с Африканским союзом, с АСЕАН и другими партнерами.*
- ЕС, в отличие от ООН и ОБСЕ, ставит весьма скромные политические цели перед своими операциями, оставляя упомянутым организациям вопросы политического урегулирования, проведения выборов, восстановления политической инфраструктуры мирной жизни. Наиболее востребованными оказались полицейские операции ЕС и многочисленные «обучающие» или «консультирующие» миссии, призванные создать современные и профессиональные государственные силовые структуры в конфликтных регионах.*

- Тем не менее, и в случае ЕС результаты остаются весьма скромными из-за сложности сопряжения политических интересов почти трех десятков стран, входящих в Европейский союз. Общая внешняя политика и политика в области безопасности десятилетиями остается не столь уж единой, а разные приоритеты стран и разные мнения о желаемом политическом результате вмешательств в различные конфликты приводят к сдержанности и осторожности в политике ЕС в отношении многих конфликтов.

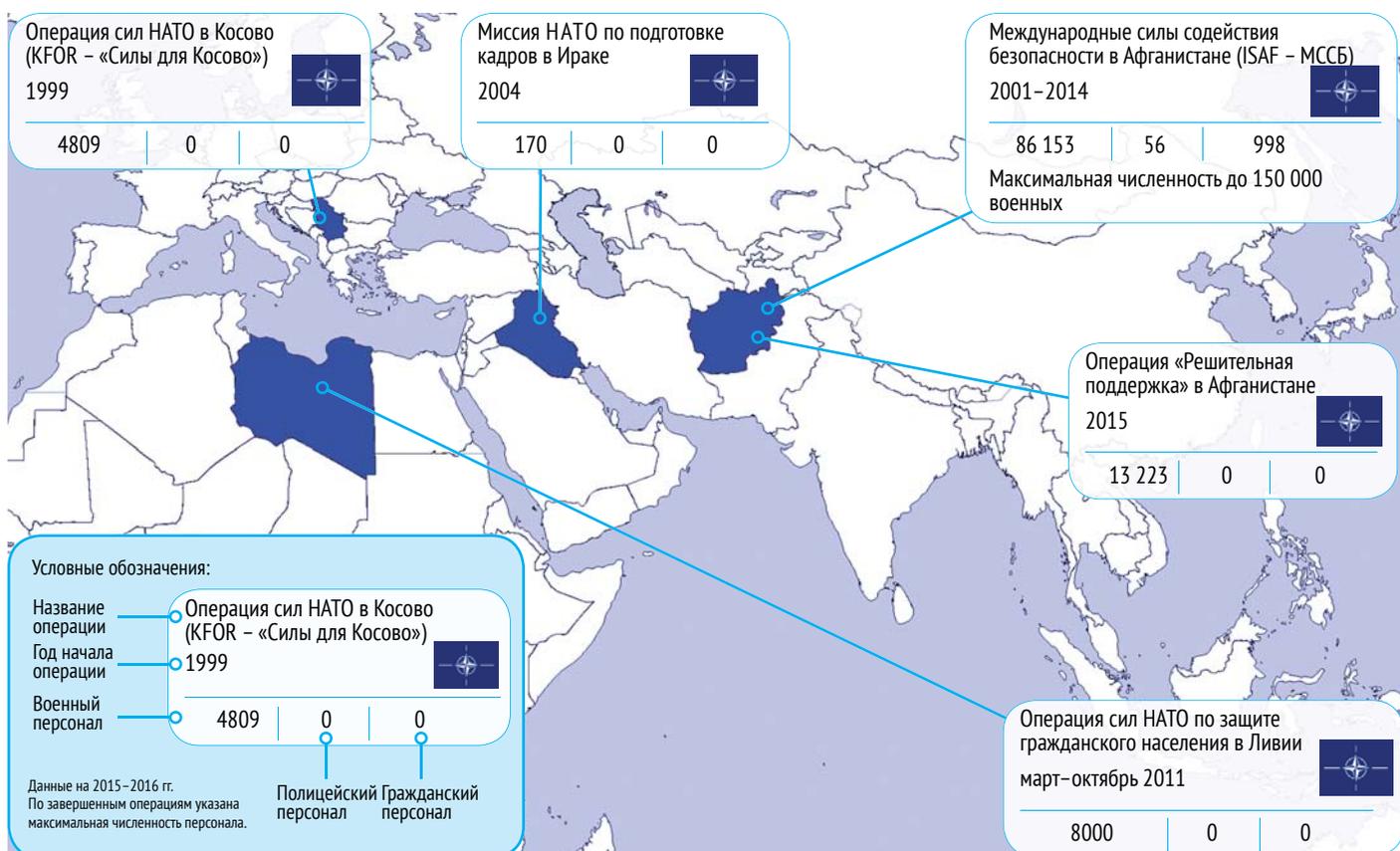
НАТО в конфликтных точках планеты

НАТО провела четыре крупных операции. Первая – операция *IFOR* в Боснии и Герцеговине (1995–1996 гг., 60 000 военных), перешедшая в непосредственно продолжающую ее операцию *SFOR* (1996–2004 гг., 32 000 военных). Вторая операция – в Косово, начавшаяся с не-

санкционированной ООН военно-воздушной операции (март–июнь 1999 г.) и продолжившаяся после принятия резолюции СБ ООН №1244 в июне 1999 года в формате операции *KFOR*.

Третьей стала операция *Международных сил содействия безопасности (ISAF–МССБ)*

СОВРЕМЕННЫЕ ОПЕРАЦИИ НАТО В КОНФЛИКТНЫХ РЕГИОНАХ



Источник: Никитин А.И. Международные конфликты: вмешательство, миротворчество, урегулирование. М.: Аспект-Пресс, 2017.

в Афганистане (НАТО возглавляла ее с 2003 по 2014 г.). Здесь общий масштаб привлеченных вооруженных сил составлял на пике операции до 150000 человек, контингенты предоставляли свыше 35 стран. Операция МССБ шла параллельно и переплеталась с операцией собственно американских вооруженных сил в Афганистане, подчиненных не структурам НАТО, а Пентагону.

Наконец, четвертой стала военная операция в Ливии при лидерстве Франции (март-октябрь 2011 г.). Она была обозначена в резолюции СБ ООН как операция по установлению зоны запрещения полетов над Ливией с целью защиты гражданского населения. Однако на деле операция развивалась в направлении военной поддержки сил оппозиции и завершилась свержением правящего режима М. Каддафи.

Помимо упомянутых крупных военных операций, альянс провел ряд менее крупных миссий с военным компонентом. Среди них – три операции в Македонии, включая так называемое превентивное развертывание с целью предотвращения распространения косовского конфликта на македонскую территорию. НАТО с 2014 года участвует в облетах и патрулировании воздушного пространства трех балтийских стран-членов альянса. В Ираке НАТО ведет обучающую (консультативную) миссию по переподготовке кадров силовых ведомств Ирака. НАТО также приняла участие в операции Африканского союза в Судане/Дарфуре, перебросив по воздуху несколько десятков тысяч африканских солдат. С 2014 г. после вывода из Афганистана операция МССБ сменилась операцией «Решительная поддержка», которая формально ведется уже не коалицией по мандату ООН, а собственно США по соглашению с правительством Афганистана, но с участием небольших контингентов стран НАТО. СБ ООН в резолюции №2189 (2014 г.) единогласно поддержал новые задачи для военных США и НАТО в Афганистане.

Россия и НАТО за период после окончания холодной войны накопили определенный, хотя и не слишком широкий, опыт практического взаимодействия в сфере совместных действий в конфликтных регионах. В 1990-х годах он включал участие России в двух операци-

ях, проводимых по мандатам ООН при лидерстве НАТО сначала в Боснии и Герцеговине, а затем в Союзной Республике Югославия/Косово. В 2000-х годах Рабочей группой при Совете Россия–НАТО была разработана в общих чертах доктрина совместных миротворческих операций, а также осуществлялось взаимодействие по проведению операций в Афганистане (Россия ограничивалась содействием со своей территории и с территории Центральной Азии) и обеспечению с участием России северного транзитного коридора (через территорию России и стран Центральной Азии в Афганистан). Наконец, в 2015–2016 годах российские воздушно-космические силы осуществляли взаимодействие с военными стран НАТО в Сирии и Ираке в ходе проведения параллельных операций против ИГ⁴. Взаимодействие протекало с большим трудом из-за различия в интересах: Россия ориентировалась на поддержку легитимного правительства Сирии, тогда как военные НАТО – скорее на поддержку сил оппозиции. Однако взаимодействие в Сирии положило начало новому этапу действий против общих угроз и вызовов.

Можно констатировать следующие особенности подхода НАТО как организации к конфликтам и конфликтному урегулированию:

Для работы НАТО с региональными конфликтами постепенно приспособивалась военная инфраструктура и инструментарий, созданные ранее для ведения предположительной массивированной войны с другими государствами.

НАТО не сразу, но постепенно признала возможность проведения собственных военных операций по политическим решениям других организаций – ОБСЕ и ООН. Крупнейшие операции НАТО (Босния и Герцеговина, Косово, Афганистан) были проведены по мандатам ООН и в формате координации со стороны НАТО более широких международных коалиций (в Афганистане – 51 страна).

⁴ Запрещенная на территории РФ террористическая организация.

- *Альянс допускает проведение силовых военных операций с элементами принудительных действий в отсутствие мандата СБ ООН, хотя и называет такие случаи, как бомбардировки Союзной Республики Югославия (СРЮ), исключением, а не правилом.*
- *НАТО в меньшей мере, чем Евросоюз, готова к проведению гибридных операций с другими региональными организациями (например, с Африканским союзом, ЭКОВАС и другими региональными организациями), хотя со временем наладилась практика передачи ответственности в зоне проведенных операций от НАТО к ЕС.*
- *Альянс не ведет в конфликтных регионах, в отличие от ООН, ОБСЕ и ЕС, политической деятельности по посредничеству, организации переговоров, постконфликтному налаживанию политического процесса, оставляя эти функции другим международным организациям.*
- *Произошло заметное расширение зоны ответственности альянса, военный инструментарий (включая средства мобильности) был переориентирован на глобальный ареал действий.*
- *В деятельности в конфликтах (а также по борьбе с терроризмом, пиратством) организация нашла новое оправдание своего функционального предназначения, однако такая деятельность все равно остается вторичной по отношению к базовой функции развития военной машины для решения наступательных и оборонительных задач традиционного военного характера.*

Перспективы ОДКБ в обретении реальной роли в конфликтном урегулировании

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), существующая с 2002, является относительно новым участником мировой политики. На фоне событий в арабском мире и прошедших «цветных революций» происходит переосмысление стратегии кризисного реагирования ОДКБ на процессы внутрисоюзной дестабилизации. Именно сохранение социально-политической стабильности, как показали последние саммиты ОДКБ, все больше становится основной целью и ценностью для государств-членов. Между тем, стратегией ОДКБ в будущем могла бы стать модернизация через встраивание организации в глобальную систему международных структур безопасности.

Политика ОДКБ в отношении конфликтного урегулирования определяется пакетом доктринальных документов, принятых в 2007 году (с дополнениями 2012 и 2015 гг.), и включающих как базовые решения о необходимости коллективного участия в миротворческих усилиях в случаях конфликтов на территории стран-участниц, так и создания инструмента для кризисного вмешательства – Коллективных миротворческих сил (КМС) ОДКБ. Документы предполагают возможность использования Коллективных сил ОДКБ как по решению стран-членов на территории стран ОДКБ, так и по просьбе (мандату) ООН в любой конфликтной точке мира. При этом Департамент миротворческих операций

ООН после подписания Меморандума с ОДКБ серьезно прорабатывает вопрос практического задействования контингентов КМС и военных ресурсов ОДКБ в операциях ООН.

Однако в политическом плане остается вопросом, готова ли ОДКБ к доктринальному и практическому расширению зоны своей ответственности и направлению контингентов (для начала пусть небольших) в операции ООН на Ближнем Востоке или в Африке? С одной стороны, президенты стран ОДКБ гораздо легче могут согласиться на использование военной силы ОДКБ и демонстрацию ее результативности на других континентах, чем на собственной территории в конфликтах, подобных киргизским переворотам или межэтническим таджикско-киргизско-узбекским столкновениям. Но, с другой стороны, внутреннее общественное мнение и баланс политических сил

в ряде стран ОДКБ могут оказаться не готовыми к поддержке глобализации деятельности организации.

Примечательно, что НАТО приняла на себя по мандату ООН координацию уже нескольких миротворческих миссий в Европе и Азии (включая задачи в Афганистане и Ираке), а ЕС своими только что созданными и «неоперившимися» тактическими боевыми группами взялся за операции в Конго, Македонии, Боснии и Герцеговине, Косово. ОДКБ могла бы согласовать с ООН мандат на постконфликтное обустройство таджикско-афганской границы и подвести такой мандат под VI главу Устава ООН. Действие хотя бы по одному мандату ООН в одном конфликтном регионе (который все равно входит в зону ответственности ОДКБ) резко повысило бы международную легитимность, известность и признание этой организации.

Россия, ОДКБ и политика в конфликтных регионах

У России в последнее десятилетие накопились претензии и к ООН, и к ОБСЕ относительно использования миротворческого вмешательства в конфликты в политических целях. Мандат на операцию ООН в Ливии, который был сформулирован как «создание воздушной бесполетной зоны в целях защиты мирного населения», привел на практике к поддержке контингентами под знаменами ООН ливийской оппозиции, устранению президента и смене политического режима. Собственно, смена политического режима, которая никогда не фигурировала в мандатах операций, стала результатом операций под флагами ООН также в Афганистане и в Ираке. Такой же сценарий может быть разыгран и в отношении Сирии. Удачная российская политическая инициатива по ликвидации сирийского химиче-

ского арсенала отложила на год вопрос об операции ООН по прекращению гражданской войны в Сирии. Но эта отсрочка закончилась, и снова в повестке дня ставится вопрос: удастся ли ООН и другим международным организациям соблюсти нейтральность между режимом и оппозицией в Сирии, или, как это было в Ливии, предлагаемые «миротворческие» процедуры окажутся формой поддержки оппозиции?

Заняв части территорий Сирии и Ирака, «Исламское государство» создало новую геополитическую ситуацию, в которой формулой временного сотрудничества (или, по крайней мере, взаимодействия) разных держав по стабилизации ситуации в Сирии должно стать коллективное противодействие расползанию ИГ. При этом Россия может осуществлять такое

противодействие посредством оказания помощи, в том числе военной, сирийскому режиму, в то время как западные страны могут избрать путь поддержки иных региональных сил (например, курдов, а также иракских властей), которые оказывают собственное военное давление на ИГ. **В определенных масштабах ООН может и должна взять на себя функции координации этих разнонаправленных усилий, при этом важно стремиться (посредством проведения соответствующей линии в СБ ООН), чтобы координационная деятельность ООН не разошлась со стратегией России в этом регионе.**

В современной ситуации ОДКБ могла бы по согласованию с ООН направить в регион сирийского конфликта миссию военных наблюдателей, которая снабжала бы ООН (а также Россию и сами страны ОДКБ) объективной информацией о ситуации в разных точках внутри Сирии. Россия не поддерживает идею широкой интернационализации сирийского конфликта посредством формирования и направления туда разделительных сил ООН, однако в качестве основного внешнего актора в сирийской операции могла бы поддержать направление в конфликт от имени ООН наблюдательной миссии ОДКБ.

Продолжает оставаться нерешенным вопрос в отношении роли международных организаций в конфликте вокруг Украины. ОБСЕ, в настоящее время ведущая наблюдательную миссию в Украине, количеством до 1000 наблюдателей, которая, как и миссии МВФ, Совета Европы и ряда других международных организаций, имеет проблемы с соблюдением нейтральности в отношении сторон конфликта. Россия в течение первых месяцев острой стадии украинского конфликта заняла жесткую позицию против интернационализации конфликтного урегулирования, заблокировала планы направления наблюдательных миссий ООН, возражала против миссии ОБСЕ. Однако сейчас, по всей видимости, пришло время и для некоторой эволюции российской позиции в направлении признания целесообраз-

ности посреднической роли международных организаций в украинском урегулировании при условии сохранения их нейтрального отношения к сторонам конфликта. Следует активнее опереться на авторитет и механизмы Центра по предотвращению конфликтов ОБСЕ и Наблюдательной миссии ОБСЕ, Международного Комитета Красного Креста, международных правозащитных организаций в продвижении требований обеспечить реализацию Минских соглашений на востоке Украины.

ОДКБ нужен активный диалог с Европейским союзом. Сходство концепций безопасности ЕС и ОДКБ (ориентированность на работу с «новыми угрозами») весьма высоко. Проведен ряд международных форумов с участием представителей управления общей внешней и оборонной политики ЕС и представителей Секретариата ОДКБ. В политике ЕС не проявляется того заведомого дистанцирования от военно-политической организации новых независимых государств, которое есть у НАТО в отношении ОДКБ. Россия в свое время принимала концепцию «четырех совместных пространств» с Евросоюзом, из которых одно – совместное пространство безопасности. **Одним из направлений «избирательного сотрудничества с ЕС» могла бы стать концепция совместного пространства безопасности ЕС–ОДКБ.**

ООН получила в последние годы предложения относительно использования трех параллельно созданных инструментов вмешательства в конфликты – Сил ответного реагирования НАТО, оперативно-тактических соединений Евросоюза и Коллективных миротворческих сил ОДКБ. Возможно параллельное или совместное применение компонентов этих сил по мандатам ООН. **НАТО и Евросоюз уже ведут так называемые гибридные (совмещенные) операции с ООН. Встает вопрос о подключении ОДКБ к таким операциям.**

В мировой практике конфликтного урегулирования заметна тенденция к повышению роли

и масштабов участия региональных международных организаций наряду с ООН (а все чаще и вместо ООН или по поручению ООН) в операциях в конфликтных регионах. **Тенденция к расширению и переделу зон ответственности региональных организаций простирается и на пространство бывшего СССР.**

Постсоветское пространство на глазах перестает быть полем преимущественного влияния России. Необходимо приложить усилия к повышению роли новых региональных акторов (ОДКБ, ШОС), в которых роль России велика. Однако это не должна быть новая «игра с нулевой суммой» по принципу «либо мы, либо они». **Нужны новые формы активного взаимодействия с ООН, ОБСЕ, НАТО, ЕС, другими международными организациями по поводу совместного участия в процессах конфликтного урегулирования** в регионах, в которых у России есть собственные законные интересы.

Несмотря на определенный кризис отношений России и Запада в связи с событиями на Украине и в Крыму, **миротворческое взаимодействие России и стран Запада в конфликтных регионах остается вероятной среднесрочной перспективой.** Стороны не намерены отступить от попыток урегулирования с учетом собственных интересов одних и тех же конфликтных ситуаций – на Южном Кавказе, в Молдавии, в Центральной Азии, Украине, на Ближнем Востоке.

При этом роль Организации Объединенных Наций как единственной межгосударственной организации универсального глобального представительства в сфере обеспечения международного мира и безопасности остается уникальной. Россия это в полной мере признает, сохраняет приверженность развитию несиловых механизмов урегулирования конфликтов и ведет активную политику по обеспечению международной стабильности и мира.



#Valdaiclub

 [ValdaiClubRu](#)

 [ValdaiClubRu](#)

ru.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com

ISBN 978-5-906757-46-3



9 785906 757463

