



Александр Никитин

## УЧАСТИЕ РОССИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ МИРОТВОРЧЕСТВЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

«Россия намерена и в дальнейшем увеличивать наш практический вклад в миротворческую и миростроительную деятельность ООН», – заявил министр иностранных дел России С.В. Лавров в сентябре 2010 г., объявив об увеличении взноса России в Фонд ООН по миротворчеству до 2 млн долл. ежегодно. Однако российское миротворчество должно претерпеть определенное реформирование.

Система коллективных операций государств в конфликтных регионах начала складываться в конце 40-х гг. XX в. вскоре после создания ООН, развивается около 60 лет и охватывает более шести десятков разнотипных операций<sup>1</sup>. В 2010 г. продолжают 20 операций ООН на четырех континентах, в которых принимает участие около 110 000 человек<sup>2</sup>. Поскольку ООН не имеет собственных вооруженных сил, в операциях ООН за все время их проведения использовались временно направленные странами военные контингенты из 118 государств.

При этом, наряду с операциями собственно ООН, постепенно сложилась *практика вмешательства (в том числе силового) в конфликты со стороны региональных организаций*. Такие операции проводили Африканский Союз (и другие африканские субрегиональные организации, в частности, Организация экономического сотрудничества западноафриканских государств – ECOWAS, Южноафриканское сообщество развития – SADC), Организация американских государств (ОАГ), а в Европе – Европейский Союз, НАТО и СНГ.

Одной из тенденций последних двух десятилетий стало образование *коалиций государств*, которые от имени международных организаций (или по собственному коллективному решению) реализовали международный мандат на вмешательство (например, коалиции при лидерстве США в операциях в Ираке и Афганистане, коалиция во главе с Австралией при операции ООН в Восточном Тиморе и другие). Ряд государств, в частности США, создали свои собственные доктринальные документы по миротворческим операциям<sup>3</sup>. И США, и, в отдельных случаях, Россия, и другие государства стали применять понятие *миротворчество* для описания некоторых государственных или межгосударственных действий в конфликтных регионах, даже если эти действия не подкреплены мандатом ООН или региональной международной организации.

Россия, например, квалифицировала как *миротворческие операции* применение вооруженных сил в качестве *третьей силы* в отношении конфликтов на территории другого государства на основании межгосударственного соглашения в отсутствие мандатов ООН, ОБСЕ или СНГ (операции на основе подписанных президентами межгосударственных соглашений 1992 г. в Приднестровье и Южной Осетии).

В результате, если международное миротворчество в узком смысле слова по-прежнему трактуется как система операций ООН в конфликтных регионах, осуществляемых



И  
И  
Р  
Т  
Е  
М  
К

от имени мирового сообщества на основе принципов Устава ООН, то в *широком смысле* под международным миротворчеством в последние два десятилетия стали понимать все формы международного коллективного вмешательства (со стороны государств, коалиций, международных глобальных и региональных организаций) в конфликты с целью их урегулирования и (или) разрешения.

В отличие от *классических* межгосударственных войн и конфликтов, все большее количество современных конфликтов носит немеждународный характер, происходит внутри государств или включает негосударственных акторов; таким образом, *миротворческие операции все теснее переплелись с вмешательством мирового сообщества (или его членов) во внутренние дела государств*. Остро встал вопрос о легитимности или нелегитимности разных типов и форм вмешательства.

## **ПРОБЛЕМА ВЗАИМНОГО ПРИЗНАНИЯ И ЛЕГИТИМИЗАЦИИ МИРОТВОРЧЕСТВА РОССИИ И ЗАПАДНЫХ СТРАН**

Принципы и практика использования международными организациями военной силы в конфликтах за последние два десятилетия изменились до неузнаваемости. Обозначились заметные противоречия в подходах России и других стран, прежде всего, США, к целям, характеру и легитимности вмешательства в конфликты на чужой территории, в том числе в конфликты на территории новых независимых государств.

Вместо единой практики миротворчества ООН по мандатам Совета Безопасности, в котором в равной мере и совместно участвовали бы страны Востока и Запада, к настоящему времени сложились несколько все дальше расходящихся друг с другом моделей международного вмешательства в конфликты.

Первая – это *продолжение классического миротворчества ООН по мандатам (политическим решениям) Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи ООН* – где есть свои неудачи (Руанда, Сомали) и свои общепризнанные успехи (например, Восточный Тимор, который после миротворческой операции вступил 191-м государством-членом в ООН).

Вторая – *вмешательство в конфликты со стороны региональных организаций и коалиций стран по мандатам таких региональных организаций в отсутствие мандата ООН*. Введение войск международной коалиции в Ирак в 2003 г. в отсутствие мандата ООН – не единственный и не первый случай: за десятилетие не менее 10 раз происходили военные вмешательства великих держав и региональных организаций в конфликты без мандата ООН. Действия без мандатов ООН осуществляли и НАТО, и США, и Россия, и СНГ.

Причем, по инерции холодной войны, военное вмешательство в ряд конфликтов со стороны США, НАТО и стран Запада, с одной стороны, и вмешательство в иные конфликты со стороны России и СНГ, с другой стороны, все дальше расходятся друг с другом и взаимно не признаются *настоящим миротворчеством*.

Запад не признает легитимным миротворчеством, особенно после введения российских войск в Грузию в августе 2008 г., предшествующие действия по мандатам СНГ в Таджикистане и Абхазии, а также действия России по двусторонним соглашениям в Молдове и Южной Осетии.

Россия не признает правомерными действия Запада, и особенно НАТО, в отношении Союзной Республики Югославия в 1999 г. и действия США и Великобритании с союзниками против Ирака без мандата ООН в 2003 г. (до получения мандата СБ ООН).

Апогея взаимная критика военного вмешательства в конфликты достигала в 1999 г., когда на Стамбульском саммите ЕС Запад жестко критиковал Россию за Чечню, а Россия в ответ грозила выходом из ОБСЕ и Договора ДОВСЕ (следы этого кризиса до сих пор видны в тексте Внешнеполитической доктрины России, где дана жесткая оценка ОБСЕ). В том же году Россия жестко критиковала Запад и НАТО за бомбардировки Белграда без мандата ООН в течение 11 недель (потом мандат был согласован, и военное вмешательство в Косово стало совместным – натовско-российским).

Новый всплеск критики Россией западных действий вне мандата ООН наступил в связи с введением коалиционных сил во главе с США в Ирак до получения мандата ООН в 2003 г. Но вскоре президент Джордж Буш, выигравший военную кампанию, *простил* президента В.В. Путина (и публично заявил об этом на саммите в Петербурге) за *особую линию*. Путин в той же серии совместных интервью *простил* начальные действия без мандата ООН, поскольку мандат СБ ООН на последующие действия в Ираке был согласован.

В 2008 г. Запад *вернул* России аргументацию относительно неприменимости понятия *миротворчество* к военной операции, проводимой на территории другого государства без мандата ООН и согласия обеих конфликтующих сторон, развернув критику действий России по временному введению континентов в Южную Осетию и Абхазию.

Россия поначалу использовала терминологию *принуждения Грузии к миру* (что неправомерно, так как, в соответствии с 53-й статьей Устава ООН, все операции по силовому принуждению к миру могут проводиться лишь на основе резолюций СБ ООН), а затем стала трактовать *пятидневную войну* как действия на основе 51-й статьи Устава ООН (право на самооборону). Между тем, массированное применение силы грузинской стороной против гражданских объектов (артобстрелы и бомбардировки), приведшее к значительным жертвам со стороны мирного населения, вывело борьбу за сохранение территориальной целостности грузинского государства в другую плоскость, перевело ее в другую категорию, а именно в категорию гуманитарной катастрофы, которую международное сообщество, любые третьи силы обязаны были предотвратить. В силу этого квалификация операции России как *операции по гуманитарному вмешательству* (вмешательству с целью предотвращения гуманитарной катастрофы) представляется более адекватной случившемуся.

В практике международного вмешательства в конфликты уже не раз бывали случаи, когда операция по гуманитарному вмешательству начинается одной из сторон или коалицией раньше, чем поспевает коллегиальное решение, мандат, со стороны международного сообщества. Собственно, именно так было с началом операции НАТО по принуждению Слободана Милошевича к изменению политики в Косово в 1999 г., которая только через три месяца после начала получила международный мандат в форме резолюции СБ ООН. Так же было и с операцией международной коалиции, вошедшей в Ирак в 2003 г., когда резолюция СБ ООН, легитимизировавшая операцию, подоспела только после взятия Багдада. В первом случае Россия, Китай, Индия и ряд других стран, во втором случае Россия, Франция, Германия и ряд других стран активно возражали против использования силы без авторизации со стороны СБ ООН. Однако после нескольких месяцев согласований и дипломатических баталий операции все-таки получали оправдание со стороны мирового сообщества и сохраняли свой статус *операций мирового сообщества* или *операций с ведома и с поддержкой ООН*.

Есть и менее интернационализированные прецеденты специальных операций на территории соседних государства без международного мандата – достаточно упомянуть израильскую операцию в Ливане в 2007 г., которая самим Израилем, а вслед за ним и США квалифицировалась как *антитеррористическая*, а также прецедент турецкой операции в отношении курдов на севере Ирака. Уже в феврале 2008 г., когда была провозглашена независимость Косово, Россия предупреждала, что может применить аналогичную логику *особого случая* к образованию новых независимых государств на Кавказе, и применила ее после 2008 г.

Кризис вокруг Южной Осетии и Абхазии вновь показал, что поле миротворчества, как и более традиционное поле межэтнических и территориальных конфликтов, остается полем проекции и столкновения интересов великих держав.

## УЧАСТИЕ РОССИИ В СОВМЕСТНЫХ ОПЕРАЦИЯХ

**ООН и Европейский Союз.** На начало 2010 г. Россия обеспечивала участие в операциях ООН по всему миру 366 российских военных (55 в составе полицейских сил, 77 воен-



ных наблюдателей, 239 в составе непосредственно военных контингентов). Российские миротворцы участвуют в следующих операциях:

- ❑ Западная Сахара (в ооновской терминологии – операция MINURSO),
- ❑ Центральноафриканская Республика и Чад (MINURCAT),
- ❑ Гаити (MINUSTAH),
- ❑ Кот д'Ивуар (UNOCI),
- ❑ Демократическая Республика Конго (MONUC),
- ❑ Косово (UNMIK),
- ❑ Либерия (UNMIL),
- ❑ Судан (UNMIS),
- ❑ Восточный Тимор (UNMIT).

Несмотря на относительно широкую географию присутствия, следует признать, что масштабы российского участия в миротворчестве ООН заметно ниже, чем могли бы быть у великой державы, претендующей на глобальную роль. Россия по размеру предоставляемых ООН контингентов (от 300 до 400 человек) занимает сейчас среди других стран только 31-е место, в то время как Европейский Союз в последние годы направляет ежегодно порядка 8000 человек в миротворческие миссии.

Что касается взаимодействия ЕС и России, пока что развитие консультаций между ЕС и Россией по наиболее актуальным проблемам международных отношений так и не привело к видимому прогрессу практического взаимодействия сторон в сфере европейской и международной безопасности. Долгое время фактически единственным конкретным результатом сотрудничества оставалось участие нескольких российских офицеров в полицейской миссии ЕС в Боснии и Герцеговине. Это почти символическое участие не предполагало ни политического, ни оперативного влияния в рамках операции. Россия по приглашению ЕС приняла участие в командно-штабных учениях Евросоюза, однако всего лишь в качестве наблюдателя, а не партнера.

Россия также еще в апреле 2006 г. направила вертолетную группу в помощь миссии Евросоюза и ООН в районе Дарфура (Судан). Группа из 120 российских военных специалистов и четырех вертолетов *Ми-8* предоставляет воздушный транспорт военным наблюдателям ООН и ЕС, а также выполняет спасательные операции.

**НАТО.** Россия и НАТО за два десятилетия накопили определенный, хотя и не слишком широкий, опыт практического взаимодействия в сфере миротворчества. В 1990-х гг. он включал участие России в двух операциях, проводимых по мандатам ООН при лидерстве НАТО сначала в Боснии, а затем в Союзной Республике Югославия (Косово). В 2000-х гг. 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).

Что касается российско-западного взаимодействия по Афганистану, то формально это взаимодействие не относится к разряду миротворческих операций, хотя предоставленная в свое время Россией помощь афганскому Северному альянсу, а затем и задействование транспортных коридоров (включая последние решения, достигнутые в ходе визита Генерального секретаря НАТО в Москву в 2010 г., по активизации наземного транзитного коридора, подготовке в учебном центре МВД России афганских полицейских и участию России в ремонте вертолетного парка, задействованного в Афганистане) объективно способствуют решению задач, поставленных перед международной коалицией мандатом ООН для международной операции по Афганистану.

**Совместный механизм мониторинга конфликтов при самостоятельных последующих действиях различных международных организаций.** Ключевой задачей обеспечения европейской безопасности на современном этапе является не столько поддержание баланса ядерных или обычных сил, сколько именно *формирование механизма совместного урегулирования конфликтов евроатлантическим сообществом.* Поскольку структуры безопасности, существующие на евроатлантическом пространстве, довольно неоднородны, Россия могла бы предложить начать универсализацию существующих структур безопасности, прежде всего, с создания универсального механизма *совместного* (а не *конкурентного*) мониторинга в зонах региональных конфликтов на основе общего мандата со стороны ООН.

В частности, от шести основных организаций в сфере безопасности, представленных на евроатлантическом пространстве (ООН, ОБСЕ, ЕС, НАТО, ОДКБ и ШОС), в зонах региональных конфликтов могли бы действовать наблюдатели по единому соглашению и на основе общего скоординированного мандата ООН, что могло бы существенно снизить несогласованность и нескоординированность усилий различных субъектов по урегулированию конфликтов.

При этом последующие действия в отношении конфликта предпринимались бы затем каждой международной организацией (в том числе НАТО, ЕС, ОДКБ) самостоятельно, на основе ее собственных и особых процедур, мандатов и механизмов.

Это *ослабленный* вариант совместного подхода к кризисному реагированию, когда заметно повышается взаимная информированность и транспарентность, но сохраняется самостоятельность в принятии решений и практических действиях. Однако его преимущество – в возможности относительно быстро и без создания дополнительных структур применить его в ближайшем же случае конфликтного урегулирования.

## ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО МИРОТВОРЧЕСТВА

Практика военного вмешательства в конфликты ширится, дает ежегодные политические результаты и дивиденды, и ряд организаций, в которых державы *восьмерки* являются лидерами – в том числе ООН, НАТО, ЕС, СНГ/ОДКБ, на современном этапе создали или создают новые инструменты будущего военного вмешательства: НАТО в 2006–2007 г. сформировало Силы ответного реагирования (NRF – NATO Response Force) в количестве 20 000 человек, Европейский Союз развивает собственные Силы быстрого реагирования в форме оперативно-тактических групп (5–7 групп по 1500 человек в группе), СНГ/ОДКБ сформировали сначала Коллективные силы быстрого развертывания (КСБР) для Центральной Азии, а затем, с 2009 г., Коллективные силы оперативного реагирования (КСОР).

Задача России и Запада – сделать шаг навстречу друг другу в преодолении взаимного непризнания миротворческих действий друг друга. Необходимо уметь видеть спорные ситуации глазами *другой стороны*, искать совместные либо взаимоприемлемые формулы использования военной силы в конфликтах.

Миротворческое взаимодействие Москвы и западных стран в конфликтных регионах остается достаточно вероятной среднесрочной перспективой, поскольку ни Россия, ни ЕС и НАТО не намерены отступать от попыток урегулирования на своих условиях одних и тех же конфликтных ситуаций (на Южном Кавказе, в Молдове, в Центральной Азии).

В связи с этим могут быть сформулированы следующие перспективные направления реформирования российского миротворчества:

Формирование механизма консультаций в составе *квнтета* Россия–США–НАТО–ЕС–ООН при возникновении конфликтных ситуаций и необходимости кризисного реагирования в евразийском регионе.

Создание евразийского *Координационного совета региональных международных организаций* в составе НАТО, ЕС, ОДКБ, ШОС, ОБСЕ с участием ООН для согласования



распределения функций и ответственности между организациями в решении кризисных проблем международной безопасности. Такой Совет может действовать как в формате ежегодных (или экстренных в период кризисов) совещаний генеральных секретарей организаций, так и в промежуточном формате взаимодействия на уровне рабочих органов, прежде всего органов кризисного мониторинга и кризисного урегулирования. Именно такой координационный Совет мог бы направлять совместные наблюдательные миссии и миссии по установлению фактов в конфликтные регионы. В состав таких миссий делегировались бы и взаимодействовали представители каждой из входящих в Совет международных организаций. Даже если политические решения по итогам совместных миссий принимались бы каждой организацией отдельно, это значительно повысило бы уровень координации и согласованности. Потенциал такого механизма виден на примере киргизско-узбекских межэтнических столкновений в южных областях Киргизстана весной 2010 г.: там, где миротворческое (антикризисное) задействование в *сольном* режиме структур ОДКБ или НАТО по разным причинам блокировано, могла бы оказаться приемлемой совместная миссия Евросоюза, ОДКБ и НАТО, с подключением механизмов гуманитарной помощи со стороны ООН. Именно здесь могло бы произойти первое совместное применение компонентов Коллективных сил оперативного развертывания ОДКБ, Сил оперативного реагирования НАТО и полицейских компонентов из сил реагирования Евросоюза.

Инициирование Россией как членом СБ ООН формулирования *мандата СБ ООН для ОДКБ* на стабилизацию ситуации на афгано-таджикской и афгано-узбекской границе и к северу от нее, при соотношении параметров этого мандата с уже существующими резолюциями, закрепляющими за НАТО координацию действий международной коалиции к югу от этой границы на афганской территории.

Гораздо более тесное и масштабное сотрудничество России с евроатлантическим сообществом в проведении на основе общего мандата СБ ООН реконструкции в Афганистане (со своей территории и с территории стран Центральной Азии, без направления российских контингентов в состав коалиции в самом Афганистане). Войска западной коалиции, координируемой НАТО, не должны сворачивать операцию в Афганистане, не согласовав с Россией и странами ОДКБ системы совместных мер по последующей стабилизации в регионе, особенно по северным границам Афганистана. Следует ясно сознавать, что вывод международной коалиции из Афганистана на нынешнем этапе неизбежно приведет к тому, что экспансия талибов создаст серьезнейшую проблему безопасности стран как Центральной Азии, так и России, и с этой опасностью без международного коалиционного компонента России справиться будет чрезвычайно трудно. В силу этого необходимо и возможно расширение взаимодействия России с международной коалицией по сотрудничеству в проведении операции в Афганистане. Современный уровень взаимодействия (транспортный коридор и ремонт старой вертолетной техники советского производства) – *минималистский*. Между тем, за исключением непосредственного участия российских военных в боевых операциях на афганской территории (чего следует заведомо избегать), все остальные формы военного сотрудничества России с силами коалиции в Афганистане в общих интересах стабилизации могут и должны быть задействованы: тыловое обеспечение, обучение (с выездом в Россию и на местах) военных и полицейских из состава войск МО и МВД Афганистана, содействие в поставках и ремонте вооружений и военной техники, обмен (в допустимых пределах) разведывательной информацией, сотрудничество в контроле над воздушным пространством, взаимодействие по охране границ и другие меры.

Разработка и принятие комплекса соглашений по совместному кризисному реагированию *Москва–Брюссель плюс*, которые, развивая опыт взаимодействия ЕС с НАТО по соглашениям *Берлин-плюс*, закрепили бы принципы и механизмы взаимодействия России и НАТО (с элементами взаимодействия ОДКБ–НАТО) в ходе возможных совместных действий в кризисных ситуациях и совместных операциях по поддержанию и установлению мира.

Взаимная координация программ подготовки, а затем и собственно совместная подготовка военных миротворцев в рамках специальных контингентов России и НАТО, пред-

назначенных для оперативного взаимодействия в ходе совместных операций Россия–НАТО в конфликтных регионах.

В целях отработки политического взаимодействия и оперативной совместимости российских и западных военных расширение практики направления российских контингентов (смешанных многофункциональных бригад) в состав международных сил по поддержанию или установлению мира по мандатам ООН в разных регионах, включая африканский континент, в перспективе Ближний Восток, иные регионы.

Необходимо преодоление определенного психологического и политического барьера и развитие новых миротворческих инициатив (разделительных операций, пограничных миссий, наблюдательных миссий) на Южном Кавказе (Карабах, Грузия/Абхазия/Южная Осетия) и в Молдове/Приднестровье как *совместных миссий России и ЕС, возможно, и с привлечением структур НАТО*, учитывая, что Россия вызывает доверие и поддержку одних конфликтующих сторон, в то время как представители ЕС и НАТО – других, и лишь в совокупности совместные операции России и Запада могут на современном этапе сыграть реалистичную посредническую и регулирующую роль в этих конфликтных регионах СНГ.

В порядке сопоставления опыта следует отметить, что законодательство США предусматривает три различных вида операций с участием американских сил, осуществляемых по мандатам ООН: действия в составе сил ООН, действия по поддержке сил ООН и действия по выполнению резолюций СБ ООН. Возможно, России также следует предусмотреть разные правовые и организационные формы участия в операциях «в составе сил ООН» и «в составе сил региональных организаций» (имея в виду силы ОДКБ), а также на других основаниях «совместно с силами региональных организаций» (имея в виду НАТО и ЕС) или «по поддержке сил региональных организаций».

## Примечания

<sup>1</sup> С 1945 г. до начала 2010 г. по официальным данным Департамента миротворческих операций ООН в мире было проведено 64 операции по мандатам ООН.

<sup>2</sup> Из них 77 000 составляли военные (в том числе военные наблюдатели), 11 000 полицейский персонал, 5000 международный гражданский персонал, 15 000 местный гражданский персонал и 2000 – добровольцы.

<sup>3</sup> См., например, Guide for Participants in Peace, Stability and Relief Operations. Washington: US Institute of Peace Press, 2007.

