

Россия и миротворческие операции: концептуальные и практические составляющие российской политики¹

М.В. Братерский

Братерский Максим Владимирович — д.полит.н., профессор факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: mbratersky@hse.ru

Исторически основные принципы международного миротворчества были сформулированы западными державами, так как они идеологически доминировали в международных институтах, включая и институты семьи Объединенных Наций. Лишь сравнительно недавно растущие державы — среди них Россия и Китай — начали формулировать собственные принципы миротворчества и реализовывать их на практике. Основные задачи миротворчества понимаются западными странами и растущими державами сходным образом, тогда как существенные акценты политики расставляются по-разному. События в Сирии и вовлеченность в них России подчеркнули различия в нюансах двух подходов к миротворчеству в целом и в участии внешних держав в миротворческих операциях.

Для Соединенных Штатов и большинства европейцев цель миротворчества и разрешения конфликта состоит в защите индивидуальных прав и свобод, а также в осуществлении «демократического транзита» с целью установления либерально-демократического режима на месте авторитарного.

Для России, как и для некоторых других растущих держав, целью миротворчества и разрешения конфликта является укрепление местной государственности, с тем чтобы государство могло обеспечить закон и порядок на своей территории, а также стабилизировать ситуацию в стране и регионе. Западный подход предполагает, что страны-доноры лучше знают, как решать местные проблемы. Растущие державы придерживаются менее догматического подхода и признают за всеми участниками процесса право на ошибки.

Предлагаемая статья анализирует подход России к проблеме миротворчества на теоретическом и практическом уровне.

Ключевые слова: миротворчество; миростроительство; суверенитет; руководство миротворческой операцией

Для цитирования: Братерский М.В. Россия и миротворческие операции: концептуальные и практические составляющие российской политики // Вестник международных организаций. 2018. Т. 13. № 1. С. 157–170. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-01-09

Участие России в конфликте в Сирии (многие комментаторы называют эти события гражданской войной в Сирии) выявило четкие разногласия между Россией, Китаем, Турцией, Ираном и официальной Сирией, с одной стороны, и основными западными державами, с другой, относительно принципов и политики современного миротворчества. Эти разногласия имеют системный характер и обусловлены различными национальными интересами в условиях изменяющегося миропорядка. Они затрагивают несколько основных компонентов миротворчества, включая следующие вопросы:

¹ Статья поступила в редакцию в декабре 2017 г.

– Каким должен быть баланс идеологии и ценностей, с одной стороны, и реалистического прагматизма, с другой, в поддержании мира, в какой степени международное сообщество или могущественные страны могут иметь право занимать определенную сторону в конфликте, опираясь на собственное толкование конфликта, а не на нормы международного права?

– Является ли согласие местного правительства абсолютно необходимым для того, чтобы иностранное государство вмешалось и отстаивало собственные интересы в конфликте в отсутствие соответствующего решения Совета Безопасности ООН? В более общих терминах эти разногласия вновь подняли вопрос о том, как толкуется «обязанность защищать» и должны ли государственные интересы или права отдельных лиц играть центральную роль в реализации этой концепции?

– Что следует установить в качестве непосредственной цели миротворческих усилий в конфликтах типа Сирии: восстановление и сохранение государства, способного бороться с террористами, или защиту прав человека и установление демократического правления?

Сирийский конфликт получил беспрецедентно политизированное освещение в средствах массовой информации идеологически разных стран, что привело к созданию двух виртуальных картин конфликта, ориентированных только на одно измерение реальности по обе стороны линии идеологического разделения. Западные СМИ представили очень специфическую картину самого конфликта и роли России в нем. В России, Китае и многих других странах была представлена совершенно иная картина. Данный вопрос должен привлечь внимание ученых к международным отношениям и поддержанию мира, а важность интерпретации, ценностей и идеологии должна, вероятно, быть признана в международной миротворческой практике и теории.

В данной статье рассматриваются некоторые истоки российской политики в отношении международного миротворчества с упором на мотивы России и ее понимание международных отношений, включая место миротворчества в международной политике. Также будут проанализированы некоторые детали вклада России в международные операции по поддержанию мира. Данная статья не является продолжением политических дебатов. Ее главный аргумент заключается в том, что российское миротворчество не основано на коммунистической или либеральной идеологии. Основой подхода России к миротворчеству является философия многополярного мира, где не должна доминировать ни конкретная нация, ни группа наций, ни единая система ценностей.

Политика России в отношении поддержания мира

Второй кризис глобального международного порядка (первый проявился в конце холодной войны) ознаменовался ростом числа конфликтов и гражданских войн, обусловленных религиозными, межконфессиональными и этническими противоречиями. Мировой порядок оказался разделенным на основные методы проведения политики и проблемы, и, как следствие, стал неэффективен в разрешении конфликтов. Ключевые линии разделения в мировой системе были проведены по идеологическим тектоническим плитам, которые формировались вокруг конкретных экономических и оборонных интересов стран и групп элит внутри них. Великие державы в основном не пришли к согласию в своем видении причин этого конфликта и путей его решения.

Для России, а также для многих других новых держав целью и средствами разрешения конфликтов и поддержания мира являются сохранение и укрепление местной государственности, для того чтобы государство могло поддерживать правопорядок на своей территории и стабилизировать ситуацию в стране и регионе.

Для США и многих европейских государств цель миротворчества и разрешения конфликтов заключается в защите индивидуальных прав и свобод и достижении «демократического транзита» путем создания либерально-демократического режима на месте авторитарного. Позиция Запада по поддержанию мира в последние десятилетия определялась либеральной идеологией с элементами интервенционизма, в то время как позиция России все чаще определялась этатизмом и национализмом. Поскольку в последние два-три десятилетия идеология и интерпретация различных политических концепций оказывали значительное влияние на политику поддержания мира, важно сосредоточиться на том, как это было в России и какими мотивами руководствуется Российская Федерация при поддержке или отклонении некоторых миротворческих операций.

Позиция России в отношении места и роли ООН в миротворческой деятельности

Россия считает миротворчество одной из основных функций ООН. По мнению российского министра иностранных дел Сергея Лаврова, Россия неизменно уделяет большое внимание миротворчеству как важному инструменту снижения уровня конфликтов в международных отношениях и управления кризисами, которые в наше беспокойное время продолжают представлять угрозу международному праву и безопасности.

Россия участвовала и будет продолжать активно участвовать в разработке превентивного антикризисного потенциала ООН, который включает отправку миротворцев ООН для операций по поддержанию мира, поддержку операций по поддержанию мира и подготовку к непредвиденным операциям по поддержанию мира².

Поддержку миротворческой деятельности ООН следует рассматривать в контексте более широкой политики России в отношении ООН. В своем видении мира и меняющегося миропорядка Москва придает огромное значение Организации Объединенных Наций и ее центральному месту в глобальной политической архитектуре. Для этого есть две причины. Во-первых, Россия отнюдь не является ревизионистской державой. Напротив, это и есть сохранение статус-кво (некоторые эксперты также утверждают, что Россия является «нисходящей силой», которая настаивает на сохранении Ялтинско-Потсдамской международной системы в ее первоначальном воплощении)³.

Это естественный подход, поскольку в нынешних условиях относительной слабости по сравнению с США и их союзниками, которые все чаще воспринимают Москву как конкурента и даже противника, система международного права, установленная после Второй мировой войны, предоставляет России право на сохранение ее собственной позиции. Даже более решительные действия России по защите своих интересов, например, в Грузии в 2008 г. и на Украине в 2014 г., следует рассматривать не как ревизионистские инициативы, а как реакцию на действия Запада, который с точки зрения Москвы зашел слишком далеко в своих усилиях по изменению статус-кво, пытаясь вовлечь все большее число стран в сферу своего влияния. Организация Объединенных Наций всегда служила центральным элементом международной системы после Второй мировой войны, и Советскому Союзу (России) была гарантирована центральная роль в этой системе благодаря ее постоянному членству в Совете Безопасности, дополненному вето-полномочиями.

² С. Лавров: Россия продолжит активно участвовать в миротворческой деятельности ООН. Режим доступа: <http://tass.ru/politika/750107>; <http://itar-tass.com/politika/750107> (дата обращения: 19.01.2018).

³ Wilson J. (2004) quoted in [Scott, 2007, p. 99].

Вторая причина поддержки Россией центральной роли ООН в мировой системе, в том числе обязанности Организации по поддержанию мира, заключается в том, что нынешнее руководство Российской Федерации в своем внешнеполитическом мировоззрении находится на позиции реализма и рассматривает мир как конкурентную среду, где государства продвигают свои национальные интересы. Такое видение противоречит либеральному мировоззрению. Реалистическая перспектива России исходит из нескольких ключевых предположений. Перечислим самые важные из них: признание того факта, что каждая нация имеет свои национальные интересы, поэтому страны должны искать компромисс между своими национальными интересами; Россия считает ООН ключевым механизмом поиска компромиссов между странами и единственным институтом, способным, несмотря на ряд проблем, сделать политическую ситуацию в мире стабильной и предсказуемой; альтернативные концепции мирового порядка неприемлемы. В целом Россия видит мир без центральной роли ООН как опасный, непредсказуемый, подверженный конфликтам и несправедливый.

Эта позиция в отношении мировой роли ООН всегда была центральной для российской внешней политики и подтверждена всеми российскими администрациями во всех внешнеполитических документах. В нынешней Концепции внешней политики Российской Федерации 2013 г. отмечается:

Организация Объединенных Наций должна оставаться центром международных отношений и координации в мировой политике XXI в., поскольку она не имеет альтернативы и также обладает уникальной легитимностью. Россия поддерживает усилия, направленные на укрепление центральной и координирующей роли ООН⁴.

Россия отвергает любые попытки реформировать ООН, которые рискуют подорвать ее центральную роль в мировой системе. Комментируя различные идеи, предложенные в ходе обсуждений реформы ООН, Владимир Путин настаивал на том, что «мы должны двигаться к реформе на двух основных условиях. Во-первых — это должно быть результатом широкого консенсуса... Второе обязательное условие заключается в поддержании основополагающих принципов эффективности ООН; в частности, прерогативы и прав Совета Безопасности»⁵.

Многие наблюдатели отметили, что при оказании поддержки ООН Россия также спонсировала создание некоторых мощных коалиций, таких как ШОС (Шанхайская организация сотрудничества) и БРИКС. С российской точки зрения между этими действиями нет расхождений и они дополняют друг друга⁶.

Миротворчество как неотъемлемая часть внешней политики России

Операции по поддержанию мира, по крайней мере в ближнем зарубежье, области прямого стратегического интереса России, рассматриваются Москвой не только как

⁴ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г. Режим доступа: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/cptickb6bz29/content/id/122186?p_p_id=101_instance_cptickb6bz29&_101_instance_cptickb6bz29_languageid=ru_ru (дата обращения: 19.01.2018).

⁵ Seliger 2014 National Youth Forum. 2014. 29 августа. Режим доступа: <http://eng.kremlin.ru/news/22864> (дата обращения: 19.01.2018).

⁶ Обзор МИД России «Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2015 году». Режим доступа: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2255624# (дата обращения: 19.01.2018). Участие России в «Группе двадцати» и БРИКС. 2016. 26 апреля.

инструмент поддержания мира и решения гуманитарных проблем, но и как важный рычаг внешней политики в целях защиты национальных интересов. Следует отметить, что в этом отношении российские миротворческие операции мало чем отличаются от подходов других крупных держав, каждая из которых принимает решение об участии в таких операциях на основе своих национальных интересов. Россия разделяет этот подход. Сочетание прагматичной внешней политики и принципиально реалистичной перспективы формирует основу, опираясь на которую Москва определяет свой подход к решению ряда вопросов, связанных с поддержанием мира.

Одним из наиболее важных и настойчивых интересов России является поддержание мира на ее границах, но для России миротворческие операции также могут служить дополнительным политическим целям. Россия рассматривает участие в миротворчестве частично как элемент своей политики безопасности, а общественное мнение намного активнее поддерживает отправку российских солдат в районы, граничащие с Россией, чем в дальние страны. Можно также утверждать, что современная Россия — это не Советский Союз с глобальными интересами, и приоритеты России, как правило, сосредоточены на ее соседях.

При прочих равных условиях Россия стремится поддерживать миротворческие усилия, направленные на сохранение статус-кво. По ее мнению, легитимное существующее правительство также должно получить больше доверия и поддержки, чем группы, желающие свергнуть его по тем или иным причинам.

Россия рассматривает миротворчество прежде всего как компонент своей внешней политики, и поэтому различные подходы к урегулированию ситуации оцениваются в зависимости от того, насколько они служат национальным интересам России. Такая основа во многом определяет позицию страны в отношении новых миротворческих структур и целей, свидетелем которых было международное сообщество в последние годы.

По состоянию на начало 2017 г. Россия участвовала в девяти миссиях ООН по поддержанию мира и только в одной миссии по поддержанию мира без участия ООН. Спонсируемые Россией миссии СНГ (Содружество Независимых Государств) в Абхазии и Южной Осетии были прекращены благодаря признанию их суверенитета Россией, а личный состав и техника перешли в разряд российских военных баз за рубежом. Соглашения в рамках ОДКБ о создании миротворческих сил ОДКБ существуют, но пока не ратифицированы. Что касается российского военного присутствия в Сирии, то Россия называет это «антитеррористической операцией», а не миротворческой⁷.

Какие миротворческие операции Россия считает законными?

Взгляд России на роль ООН в международном миротворчестве основан на ее мнении о роли этой организации в мировой политике в целом. В первую очередь Россия считает, что международные миротворческие миссии, как правило, должны быть одобрены Советом Безопасности ООН. Также в какой-то мере Россия допускает миротворческую деятельность, основанную на межправительственных соглашениях, и признает особую роль региональных организаций в инициализации миссий по поддержанию мира. Однако Москва признает эту роль, основываясь на том, что такие организации действуют строго в тех географических рамках, в которых они расположены. Другими словами,

⁷ Briefing by Foreign Ministry Spokesperson Maria Zakharova. Moscow, 2016. October 27. Режим доступа: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2507489 (дата обращения: 19.01.2018).

по мнению России в идеальном варианте деятельность по поддержанию мира должна быть одобрена ООН.

Региональные организации и отдельные страны также могут принимать участие в миротворчестве, но только на основе межправительственного соглашения или на территории членов организации. Миссии по поддержанию мира, не соответствующие этим нормативным положениям, рассматриваются как сомнительные с моральной точки зрения и часто считаются нарушением международного права (среди подобных случаев — начало операции в Ираке без мандата в 2003 г. и нарушение мандата ООН в Ливии в 2011 г.).

Россия разделяет мнение о том, что миротворческие операции ООН были недостаточно эффективны, и реформа в этой области действительно необходима. В частности, Россия считает, что перед многими современными миротворческими операциями ООН поставлены слишком сложные и неосуществимые задачи; что все основные принципы, такие как согласие принимающей стороны, нейтралитет и неприменение силы, все больше игнорируются; что в современных миссиях по поддержанию мира чрезмерный акцент делается на оперативном миротворчестве, а роль правительства принимающей стороны преуменьшается [Гильмутдинова, Ромадан, 2016].

Позиция Москвы в отношении подхода Запада к миротворчеству претерпела ряд изменений. Сразу же после распада СССР Россия искала новую идентичность в качестве части Запада и начала активное участие в международном миротворчестве, полностью разделяя цели Запада. Первый кризис начался во время операций по поддержанию мира в бывшей Югославии. По мнению Москвы, в ходе этих операций США и НАТО использовали мандат Совета Безопасности ради достижения своих политических целей, а не ради прекращения конфликта. Наказание за режим Милошевича и распад Югославии, а затем и Сербии, привели к серьезному неодобрению Запада в российских политических кругах.

Некоторые российские эксперты, критикуя эти и подобные действия США и их союзников, пришли к выводу, что к середине 1990-х признаки кризиса в миротворческих операциях ООН стали очевидными, и международное сообщество начало искать выход из кризиса. Он глубже, чем кажется на первый взгляд; его корни можно найти не только в недостатках самой системы реакции на кризис, но и в слабостях международной правовой системы в целом [Кузьмина, 2013, с. 74].

Эта ситуация и другие значительно изменили взгляд России на реформирование миротворческой системы ООН. Ее позиция основывалась на убеждении, что создание рабочих механизмов для предотвращения кризиса, постоянное совершенствование миротворческих практик и содействие спонсорству этих процессов сначала должны пройти строгий контроль региональных организаций, решающую же роль должен играть Совет Безопасности.

Формулируя эту позицию, заместитель директора департамента международных организаций МИД России Владимир Заемский писал:

Новый уровень регулирования, предложенный мировым сообществом по вопросу о миротворческой деятельности, существенно расширил круг целей и средств для их достижения. С одной стороны, сложившиеся методы миротворчества заметно эволюционировали, с другой — число задач, которые должны быть решены в ходе операций по поддержанию мира, многократно умножилось. Разнообразие современных методов по поддержанию мира, в том числе с участием региональных организаций или коалиций, является естественным и необходимым шагом в развитии; но что должно остаться неизменным — так это ведущая роль ООН как единственной всемирной организации в своем роде, устава которой обязаны придерживаться все члены международного сообщества [Заемский, 2009, с. 138].

По мнению Москвы, вышеупомянутая реформа должна состоять из двух основных частей: усовершенствования самого механизма реакции на кризис и его миротворческого потенциала, а также разработки четких правовых принципов по применению силы в международных отношениях. Во-первых, Россия призывает применить новые меры в основном для повышения качества планирования и подготовки к миротворческим операциям, а также эффективности операций. Для реализации этой цели нужно, среди прочего, сформировать хорошо подготовленные многонациональные команды по 5 тыс. человек в каждой, которые можно будет направить в любую горячую точку мира в течение месяца. Политический акцент следует сделать на строгом соблюдении приказов, данных Советом Безопасности, которые, в свою очередь, должны быть составлены в соответствии с самыми высокими стандартами ясности, быть выполнимыми и подкрепленными необходимыми ресурсами.

Во-вторых, по мнению России, необходимо провести серьезную работу по улучшению системы санкций. Цель России заключается в том, чтобы наложенные санкции оставались под контролем Совета Безопасности, то есть не имели бы неопределенного срока, а были бы пересмотрены по завершении определенного периода после обязательного анализа возможных последствий для человечества и ущерба гражданскому населению, а также оценки возможных негативных последствий санкций для третьих стран.

В-третьих, Россия продолжает поддерживать предложение ООН привести в действие «Военно-Штабной Комитет», что будет возможно только при участии всех постоянных членов Совета Безопасности. Наконец, Москва также поддерживает расширение партнерства между ООН и региональными организациями в рамках главы VIII Устава ООН. Россия, насколько Москва может судить, делает успехи в этом направлении, развивая сотрудничество между ООН и СНГ в области миротворчества. Тем не менее Россия выступает против замены ООН региональными структурами [Гришаева, 2008, с. 143].

Что касается правовых аспектов миротворчества, то Россия подчеркивает особую важность соблюдения принципов международного права в том, что касается миротворчества и в первую очередь Устава ООН. Россия, например, внесла в ООН предложение о том, чтобы совместно разъяснить правовые аспекты применения силы в международных отношениях в контексте глобализации мира. По мнению России, эти правовые положения не должны нарушать основных принципов суверенитета и территориальной целостности государств. Эта необходимость, с ее точки зрения, коренится в постоянном нарушении Устава ООН США, которые оправдывали свои действия различными теориями, такими как «ограниченный суверенитет», «гуманитарная интервенция» и «ответственность по защите». Однако на самом деле эти действия часто противоречат основным принципам территориальной целостности и неприкосновенности национальных границ⁸.

Позиция России в отношении операций, которые следует и не следует проводить ООН

Выступая за необходимость соблюдения норм международного права в международных отношениях, Россия призывает уделить особое внимание системам раннего предупреждения и превентивным мерам в превентивной дипломатии. Выступая на 54-й сессии Генеральной Ассамблеи в 1999 г., министр иностранных дел России Игорь Иванов предупредил:

⁸ Выступление министра иностранных дел Российской Федерации И.С. Иванова на 54-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Режим доступа: http://www.rg.ru/oficial/from_min/mid_99/285.htm (дата обращения: 19.01.2018).

Отцы-основатели ООН предусматривали возможность на правовой основе реагировать на нарушение мира и безопасности. Международное сообщество может прибегнуть к принудительным мерам, но это должно быть сделано в соответствии с Уставом ООН и решением Совета Безопасности. Незаконные средства могут лишь поставить под угрозу законные цели. Именно это и отражает наше понимание доктрин, таких как понятие «гуманитарной интервенции». Мы должны быть крайне осторожны в нашем подходе к любым принудительным мерам, и тем более в том, чтобы не позволить им стать инструментом угнетения против государств или народов, в которых то или другое государство видит помеху⁹.

С конца 1990-х международное миротворчество находилось под влиянием двух основных тенденций. Во-первых, для региональных организаций или могущественных стран, действующих в коалициях, стало привычным вмешиваться в миротворческие операции до получения мандата от ООН. Либо акторы испрашивали мандат от Организации Объединенных Наций уже после начала операций, либо же находили такую интерпретацию мандата, которая позволила бы им участвовать в конфликте, устраняя необходимость в мандате вообще.

Вторая тенденция проявилась, когда ООН отреагировала на увеличение внутренних этнических, религиозных и идеологических конфликтов, изменив свои мандаты, чтобы отойти от традиционного беспристрастного характера своих решений. Эти изменения были расценены в России как угроза существующему мировому порядку и вызов традиционной роли миротворчества в этом порядке, хотя – в некоторых случаях – они рассматривались как возможность продвинуть интересы безопасности России. С конца 1990-х Россия последовательно заявляла, что ни у кого – ни у США, ни у НАТО – не было права на попираание международного права. Если они решили нарушить территориальную целостность страны на основе принципа самоопределения (в Сербии и Косово), они могли бы ожидать, что тот же принцип будет применен другими странами в аналогичной ситуации (в Крыму).

Можно утверждать, что западные действия в Косово, Ираке и Ливии рассматривались в России и как угроза существующему мировому порядку, и как возможность продвинуть свои интересы в подобных ситуациях. Поскольку эти тенденции неотделимы от обсуждений роли ООН в мировой политике в целом, анализ того, как Россия рассматривает развивающуюся роль миротворчества, должен начинаться с того, как в настоящее время Россия воспринимает мир и роль ООН.

Национальная политика и вклад в миротворческую деятельность ООН

Будучи правопреемником Советского Союза, Российская Федерация унаследовала политические активы и обязанности Советского Союза в отношении миротворчества, включая его центральную роль в Совете Безопасности ООН. Россия играет активную роль во всех дискуссиях Совета Безопасности по вопросам поддержания мира и принимает участие в нескольких миротворческих миссиях ООН.

Поскольку Россия играет существенную роль в разработке миротворческих операций ООН, наличие каких-либо значительных противоречий между официальной политикой РФ и ключевыми принципами ООН не отмечается: четкий мандат; согласие сторон на вмешательство ООН в урегулирование конфликта; беспристрастность мис-

⁹ Выступление министра иностранных дел Российской Федерации И.С. Иванова на 54-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Режим доступа: http://www.rg.ru/oficial/from_min/mid_99/285.htm (дата обращения: 19.01.2018).

сий; и неприменение силы миротворцами, за исключением самообороны и защиты мандата миссии. Другим принципом, которого Россия не придерживается в качестве официального, но придерживается в качестве традиции, является неучастие воинских контингентов великих держав в миротворческих миссиях. Эта традиция проистекает из протокола 1974 г. о соглашении между Израилем и Сирией и, хотя она не стала официальной политической позицией, Россия обычно оказывала предпочтение тому, чтобы миссии по поддержанию мира были в основном укомплектованы военным персоналом из «третьих» стран.

В 2015 г. под эгидой ООН работали 84 российских миротворца (68 военных наблюдателей и 16 полицейских). Они принимали участие в 9 из 16 миссий. Число миротворцев, отправленных Россией, примерно соответствует числу американских (82) или немецких (172) миротворцев. В сравнении с Бангладеш (9400 миротворцев) – это число весьма незначительное.

Численность российских миротворцев сократилась в сравнении с предыдущим годом, когда Россия предоставила 92 военнослужащих, назначенных для миротворческих миссий ООН, в том числе 29 полицейских, 60 военных наблюдателей и три военные группы. Это число ниже, чем в среднем по России: в 2010 г. 366 человек (55 полицейских, 77 военных наблюдателей и 239 военнослужащих), которые были активно вовлечены в миротворческие миссии ООН. Российский персонал выполнял миссии в Западной Сахаре (МООНРЗС), ЦАР и Чаде (МООНЦАР), Гаити (МООНСГ), Кот-д'Ивуаре (ООНКИ), Демократической Республике Конго (МООНДРК), Косово (МООНК), Либерии (Либерия) (МООНЛ), Судане (МООНВС) и Восточном Тиморе (ИМООНТ). Российское (в то время советское) участие в миротворческих миссиях ООН восходит к миссии UNEFII в 1973 г., когда после трех дней боевых действий первая группа советских офицеров прибыла на Ближний Восток, а 26 октября получила статус военных наблюдателей ООН.

Самый крупный военный контингент, когда-либо отправленный Россией для миссии ООН, служил в бывшей Югославии. 6 марта 1992 г. Верховный Совет Российской Федерации принял резолюцию о передаче 900 российских миротворцев в Боснию и Герцеговину, 400 из них были переведены в Косово в 1999 г. В июне 1999 г. в Косово было отправлено еще 3600 российских военнослужащих, где они пробыли до июля 2003 г. Наиболее технически оснащенная миссия, в которой Россия принимала участие, действовала в Судане в 2006 г. В состав российского контингента входили 120 человек и четыре вертолета.

Поразительное различие в количестве российских военных групп, которые принимают участие в операциях ООН, и большой контингент, отправленный в начале 1990 г. в Косово, Боснию и Герцеговину, частично имеет внутренние политические объяснения. Отчасти этот феномен объясняется началом кризиса в политических отношениях с Западом в конце 1990-х годов, прежде всего по вопросам Сербии (Косово). Этот кризис открыл для России новую реальность, к которой она была не готова и не знала, как реагировать. Отправка миротворцев не была частью какого-либо продуманного плана, а скорее инстинктивной реакцией на открытые нарушения международного права и посягательство на интересы России на Балканах.

Вклад России в бюджет Организации Объединенных Наций по поддержанию мира составляет лишь около 2%. По словам ведущего российского эксперта Александра Никитина, это «отражает тот факт, что, хотя Россия платит свои взносы за миротворческую деятельность ООН, она не вносит существенных дополнительных добровольных взносов» [Nikitin, 2013, p. 163]. В то же время Россия является вторым по величине поставщиком подрядных услуг. «В 2011 году российские компании заключили контракты

с ООН на сумму 382 млн долл., которые составили 14% миротворческих услуг ООН. Почти все эти контракты состоят из авиаперевозок, предоставляемых российскими авиационными и грузовыми компаниями» [Nikitin, 2013, p. 163].

Российский финансовый взнос в общий бюджет миротворческих операций ООН в 2015 г. составил 262 млн долл.

До середины 1990-х годов российские участники миротворческих операций ООН обучались в Учебном центре «Выстрел» Академии Вооруженных Сил Российской Федерации в Солнечногорске под Москвой. После этого все военные миротворцы (в том числе те, кто был назначен для региональных операций, не предусмотренных ООН) прошли подготовку в Пятнадцатой моторизованной пехотной дивизии, расположенной недалеко от Самары. По словам Никитина, в конце 2000-х годов система обучения была вновь реформирована:

В рамках этих реформ солдаты, имеющие право на размещение в качестве миротворцев, будут назначаться их подразделением, а те, которые предназначены для присоединения к контингентам ООН, пройдут обучение в Учебном центре Министерства обороны в Нарофоминске под Москвой. С июня 2005 г. военные кадры из государств ОДКБ получили право на бесплатное обучение и аттестацию в российских оборонных академиях и учебных заведениях. Российскими военными академиями были организованы совместные программы подготовки миротворцев, антитеррористических и антинаркотических специалистов из всех стран ОДКБ [Nikitin, 2013, p. 172].

Российские полицейские миротворцы проходят подготовку во Всероссийском институте непрерывного образования Министерства внутренних дел в г. Домодедово, где также проводится подготовка иностранных полицейских. Таким образом, центр подготовил около 200 полицейских миротворцев из Африки и 300 полицейских из Афганистана в соответствии с соглашением с ООН [Ibid.]. Годовой бюджет на подготовку миротворческих операций составил в 2009 г. 800 млн руб., что эквивалентно 30–35 млн долл. в то время [Денисов, 2008].

По размеру контингентов, участвующих в миротворческих операциях ООН, Россия исторически занимает место между 20-й и 40-й строчкой, в зависимости от рассматриваемого года; значительно ниже, чем Соединенное Королевство, Франция, Китай и многие другие. Одним из основных факторов, которые ограничивают участие России в миротворческой деятельности ООН, является ее внутренняя ситуация в постсоветскую эпоху, когда основное внимание уделялось разрешению конфликтов на постсоветском пространстве и стремлению проводить эту деятельность за пределами ООН [Nikitin, 2013, p. 158]. Россия неоднократно отвергала или прямо выступала против участия миротворцев из-за пределов региона, будь то под эгидой ООН или ОЭСР, в разрешении конфликтов на постсоветском пространстве. Хорошими примерами такой политики могут стать противостояние в Приднестровье и кризис Донбасса.

Политика России в отношении региональных организаций, направленных на поддержание мира

Россия регулярно подчеркивает особую роль региональных организаций, которые с российской точки зрения должны быть основными исполнителями решений ООН в соответствующих регионах. Главные надрегиональные державы, такие как Россия, должны действовать в соответствии с этими общими усилиями, не контролируя такие операции, а помогая им и внося важный вклад. Эти два принципа дают конкретное выражение этой позиции.

Ведущие российские дипломаты выражали эту позицию в нескольких заявлениях. В своих заключительных замечаниях после встречи с министром иностранных дел и международного партнерства Республики Южный Судан Бенджамином Барнабой в мае 2014 г. министр иностранных дел России Сергей Лавров заявил:

«Россия убеждена, что ключевую и ведущую роль в управлении различными конфликтами на континенте должны играть сами африканцы. Африканский союз и субрегиональные организации на континенте доказали, что они готовы взять на себя инициативу и выступать в качестве миротворцев, и они заслуживают всякой необходимой поддержки со стороны ООН и Совета Безопасности <...> Что касается будущего управления конфликтами, в Сомали, Центральноафриканской Республике, Мали, ДРК и регионе Великих Африканских озер в целом, Россия как постоянный член Совета Безопасности будет и впредь играть важную роль в поддержании мира на Африканском континенте»¹⁰.

Приверженность России к участию в миротворческих операциях также отражена в ст. 19 Военной доктрины Российской Федерации, в которой содержится призыв к России «участвовать в международной миротворческой деятельности, в том числе под эгидой Организации Объединенных Наций и в рамках взаимодействия с международными (региональными) организациями»¹¹. Этот документ служит официальной основой для участия России в миротворческих операциях, проводимых не только ООН, но и международными региональными организациями. В дополнение к своим обязательствам перед ООН Россия также участвует в миротворческих миссиях на основе своих межправительственных соглашений с другими странами. Именно на этих основаниях были начаты первые в России не связанные с ООН миротворческие операции.

Российские миротворческие миссии на постсоветском пространстве часто подвергаются критике со стороны США и их союзников за едва ли не попытку упрочить влияние России в соседних странах, не допуская участия представителей из стран за пределами региона, и за препятствие свободе более слабых соседей России выбирать свои пути развития. Неудивительно, что эта критика почти идентична критике России против США и других членов НАТО. Однако большинство операций России были эффективными, и в отличие от операций, проводимых членами НАТО, например в Ираке и Ливии, они не вызвали дальнейшей нестабильности.

Реакция России на меняющийся характер конфликтов и методов миротворчества

Последнее десятилетие ознаменовалось резким увеличением масштабов и режимов миротворческих операций ООН. Были случаи, когда силы ООН направлялись для защиты правительства от боевиков (Мали), или, как в Южном Судане, ООН посылала миротворцев для защиты гражданских лиц в отсутствие мирного соглашения. Оба случая представляют собой новые подходы ООН, которые сильно отличаются от традиционных принципов поддержания мира.

Какой была реакция России на такие изменения? Россия согласилась с необходимостью расширить мандат ООН для покрытия новых случаев, поддерживая Резо-

¹⁰ Выступление и ответы на вопросы СМИ министра иностранных дел России С.В. Лаврова в ходе совместной пресс-конференции по итогам переговоров с министром иностранных дел и международного сотрудничества Республики Южный Судан Б. Барнабой. Москва, 2014. 26 мая // Информационный бюллетень МИД. 2014. 27 мая. С. 14.

¹¹ Военная доктрина Российской Федерации, 2010. Режим доступа: <http://kremlin.ru/supplement/461> (дата обращения: 19.01.2018).

люцию 2100 ООН по Мали, а также Резолюцию 1590 по Судану. В то время как Россия проголосовала против резолюции, санкционированной США в Сирии в 2012 г., она поддержала резолюцию США по ИГИЛ, предложенную в 2014 г. Это свидетельствует о том, что в принципе Россия принимает более широкие показания миротворческих миссий ООН, когда ситуация требует, и в целом менее обеспокоена масштабами миссии, нежели ее целями и политическими последствиями.

Самая большая озабоченность России в отношении миротворчества сегодня сформулирована в Концепции внешней политики Российской Федерации:

Еще один риск для мира и стабильности представлен попытками управлять кризисами посредством односторонних санкций и других принудительных мер, включая вооруженную агрессию, вне рамок Совета Безопасности ООН. Некоторые реализуемые концепции направлены на свержение законных властей в суверенных государствах под предлогом защиты их гражданского населения. Использование принудительных мер и военной силы в обход Устава ООН и Совета Безопасности ООН не может устранить глубокие социально-экономические, этнические и другие антагонизмы, которые вызывают конфликты.

Эта цитата позволяет сделать вывод о том, что Россия видит два потенциально проблематичных аспекта изменений, происходящих в философии миротворческих операций ООН: 1) эти операции могут использоваться в одностороннем порядке для достижения геополитических и экономических выгод; и 2) такие операции, задуманные и осуществленные для достижения геополитических целей, могут привести к еще большему хаосу и нестабильности.

Таким образом, современная российская политика в отношении формы и целей миротворческих операций должна рассматриваться в рамках стратегического мировоззрения России и понимания Россией нового международного порядка. Ключевые элементы, характеризующие мировоззрение России, можно резюмировать следующим образом: соблюдение принципов международного права (с уделением особого внимания принципу суверенитета), поддержание стабильности (без изменений существующей конфигурации международной системы) и сохранение Ялтинско-Потсдамских институтов глобального управления как центральных механизмов разрешения международных споров.

Если эти условия будут соблюдены, у России не будет возражений против надежных миротворческих миссий или применения силы, а также использования современного оборудования, такого как разведывательные беспилотники или другие средства технической поддержки миссий ООН.

Заключение

В своих подходах к миротворчеству, а также в других аспектах собственной внешней политики Россия не хочет принимать америкоцентричный международный порядок и его односторонний подход, и настаивает на необходимости координации между основными державами путем компромисса и баланса интересов. Эта точка зрения последовательно изложена в ключевых внешнеполитических документах России, включая ее новейшую концепцию внешней политики, в которой четко говорится, что «международные отношения находятся в процессе перехода, суть которого заключается в создании полицентрической системы международных отношений»¹². Логика мировоззрения

¹² Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г.). Режим доступа: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248 (дата обращения: 19.01.2018).

России выглядит следующим образом: 1) в обычной международной практике сомнения должны толковаться в пользу государственных и негосударственных субъектов; 2) попытки смены режима, в том числе предпринятые с помощью миротворческих операций, являются незаконными; 3) мандаты на миротворческую операцию или любую другую международную интервенцию могут предоставляться только Советом Безопасности ООН или осуществляться на основе межправительственного соглашения (или соглашения региональной ассоциации) с участием государства, на территории которого такая операция проводится; 4) все попытки миротворчества без таких мандатов (например, «коалиции желающих») являются незаконными; 5) операции по поддержанию мира не должны приводить к возникновению геополитических или экономических выгод инициативными странами; и 6) соседние страны имеют более сильные интересы и право формулировать цели и условия операции, чем международные субъекты из-за пределов региона.

Россия разделяет общие гуманитарные проблемы других членов международного сообщества. Москва по-прежнему выступает против насилия, используемого во внутренних конфликтах, и видит такие конфликты и миротворческие усилия, которые происходят в регионах, где на карту поставлены национальные интересы России как вызывающие повышенную озабоченность. Стоит также отметить, что Россия использует прецедент как ключевой принцип международного права. В то время как Россия протестовала против предоставления независимости Косово, в 2008 г. она ссылалась на принцип прецедента при предоставлении признания Южной Осетии и Абхазии и снова сделала это, приняв результаты Крымского референдума 2014 г. Россия отвергает монополию избранной группы стран, которые толкуют и нарушают международное право и не иницируют такие шаги, как первичный актор.

Источники

Гильмутдинова Д., Ромадан Л. (2016) Новые тенденции и технологии в миротворческой деятельности Организации Объединенных наций в XXI веке // *Международная жизнь*. № 3.

Гришаева Л.Е. (2008) Косово: кризис миротворчества ООН // *Новый исторический вестник*. № 17. С. 143.

Денисов В. (2008) Миссия мира России // *Красная звезда*. 24 июля. Режим доступа: http://old.redstar.ru/2008/07/24_07/1_01.html (дата обращения: 19.01.2018).

Заемский В.Ф. (2009) Современные проблемы миротворческой деятельности ООН. Политические исследования // *ПОЛИС. Политические исследования*. № 2. С. 138.

Кузьмина О.В. (2013) Реформа Организации Объединенных Наций и политика США в период администрации Барака Обамы (2008–2012) // *Ойкумена*. № 2. С. 74.

Nikitin A. (2013) *The Russian Federation // Providing Peacekeepers. The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions* / A. Bellamy, P. Williams (eds). Oxford: Oxford University Press. P. 163.

Scott D. (2007) *China Stands Up: The PRC and the International System*. L.: Routledge.

Russia and Peacekeeping Operations: Conceptual and Practical Components of Russia's Policy

M. Bratersky

Maxim Bratersky – Professor in the Department of International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnikskaya St., 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: mbratersky@hse.ru

Abstract

Historically, the central principles of international peacekeeping have been formulated by western powers due to their political and ideological domination in international institutions, including the United Nations (UN) family. It is only recently that emerging powers, among them Russia and China, have started to formulate their own policies of peacekeeping and to implement them in practice. While the general objectives of peacekeeping as understood by western nations and emerging powers are similar, there are differences of emphasis. Recent developments in Syria and the active involvement of Russia in these events have underscored the nuanced views these two approaches hold on peacekeeping in general and on outside involvement in peacekeeping operations.

For the United States and many European countries, the goal of peacekeeping and conflict resolution is to protect individual rights and freedoms and to accomplish a “democratic transition” by replacing authoritarian regimes with liberal-democratic alternatives. For Russia as well as many other emerging powers, the goal of conflict resolution and peacekeeping is to preserve and strengthen the local state structures so that they can support law and order on their territory and stabilize the situation in the country and the region. The western approach assumes that donor countries know better what to do with regard to local problems, while a “rising powers” approach is far less dogmatic and recognizes the right of actors to make mistakes along the way.

This article focuses on Russia's approaches to peacekeeping as they are defined theoretically and practically.

Key words: peacekeeping; peace building; operation ownership; sovereignty

For citation: Bratersky M. (2018) Russia and Peacekeeping Operations: Conceptual and Practical Components of Russia's Policy. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 1, pp. 157–170 (in Russian and English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-01-09

References

- Gilmudinova D., Ramadan L. (2016) Novye tendentsii i tekhnologii v mirotvorcheskoi deyatel'nosti Organizatsii Ob'edinennykh Natsii v XXI veke. Mezhdunarodnaya zhizn' [New Tendencies in the UN Peacekeeping Activity at the Beginning of the XXI Century]. *International Life*, 21 March. Available at: <https://interaffairs.ru/news/show/14852> (accessed 19 January 2018).
- Grishaeva L.E (2008) Kosovo: Krizis Mirotvorchestva OON [Kosovo: Crisis of UN Peacekeeping]. *Novyi istoricheskii vestnik*, no 17, p. 143.
- Denisov V. (2008) Missiyamira Rossii [Russia's Peace Mission]. *Krasnaya zvezda*, 24 July. Available at: http://old.redstar.ru/2008/07/24_07/1_01.html (accessed 19 January 2018).
- Kuz'mina O.V. (2013) Reforma Organizatsii Ob'edinennykh Natsii i politika SShA v period administratsii Baraka Obamy (2008–2012) [Reform of the United Nations and policy of the USA during the Administration of Barack Obama (2008–2012)]. *Oykumena*, no 2, p. 74.
- Nikitin A. (2013) The Russian Federation. Providing Peacekeepers. *The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions* (Alex Bellamy and Paul Williams (eds)). Oxford: Oxford University Press, p. 163.
- Scott D. (2007) *China Stands Up: The PRC and the International System*. London: Routledge.
- Zaemskii V.F. (2009) Sovremennye problemy mirotvorcheskoi deyatel'nosti OON. Politicheskie issledovaniia [Contemporary Challenges of UN Peacekeeping Activities]. *Politicheskie issledovaniia (POLIS)*, no 2, p. 138.