

МИРОТВОРЧЕСКИЕ ОПЕРАЦИИ

Семенюк А.В.

DOI: 10.7256/2305-560X.2016.3.20301

МИРОТВОРЧЕСКАЯ ПРОГРАММА ООН «ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАЩИТЕ»: ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ В ЛИВИИ И СИРИИ

Аннотация. Предметом исследования является миротворческая программа ООН «Ответственность по защите». Автор подробно рассматривает один из компонентов данной концепции – «ответственность по реагированию» и его практическое применение в событиях Арабской весны в Ливии и Сирии. Особое внимание в статье уделяется сопоставлению итоговых документов различных институтов ООН (Совета Безопасности, различных комиссий и т.д.) с концепцией «Ответственность по защите». При этом, автором выявлены существенные расхождения между теоретической частью концепции и ее практической реализацией в конкретных ситуациях. В качестве методов данного исследования были использованы принцип историзма, сравнительный анализ, информационно-конфликтологический и информационно-политический, а также бихевиористский подходы. Новизна исследования заключается в выявлении места концепции «Ответственность по защите» в миротворческой программе ООН по урегулированию вооруженных конфликтов в странах Арабского востока в рамках событий Арабской весны. Помимо этого, автором выявлена роль данной концепции в вооруженных конфликтах в Ливии и Сирии, начиная с 2011 г., а также определены практические шаги, предпринимаемые в рамках данной миротворческой программы на начальных этапах этих конфликтов.

Ключевые слова: гуманитарная интервенция, Арабская весна, «ответственность по защите», политический процесс, военное вмешательство, политическое урегулирование конфликтов, миротворческая программа, вооруженный конфликт, институциональные механизмы ООН, Совет Безопасности ООН.

Abstract. The research subject is the UN peacekeeping program “Responsibility to protect”. The author considers one of its components – the “responsibility to react” and its practical application during the events of the Arab Spring in Libya and Syria. Special attention is paid to the comparison of final documents of UN institutions (Security Council, different commissions, etc.) with the “Responsibility to protect” concept. The author points at the significant divergences between the theoretical part of the concept and its practical realization in particular situations. The author applies the method of historicism, comparative analysis, the method of conflictology, the information and political method and the behaviorist approach. The scientific novelty of the study consists in the identification of the place of the “Responsibility to protect” concept in the UN peacekeeping program in conflict settlement during the Arab Spring. Besides, the author reveals this concept’s role in armed conflicts in Libya and Syria since 2011 and defines the practical steps which had been taken within this program on the initial stages of these conflicts.

Key words: humanitarian intervention, UN institutional mechanisms, the Arab Spring, «responsibility to protect», political process, armed intervention, political settlement of conflicts, United Nations Security Council, peacekeeping program, armed conflict.

За последние годы были разработаны международно-правовые механизмы для вмешательства во внутренние дела государства с целью предотвращения гуманитарной катастрофы и защиты мирного населения от бедствий войны в соответствии с нормами международного права, нашедшими отражение в концепции ООН «Ответственность по защите».

В 2000 г. по мандату ООН была сформирована Международная Комиссия по вмешательству и государственному суверенитету (International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS), на которую возлагалась разработка соотношения между понятиями вмешательства и суверенитета.

Комиссия выделила **шесть оснований для легитимного военного вмешательства во внутренние дела государств:** 1) правильность в выборе цели – не смена существующего государственного строя, а помощь населению; 2) «справедливое дело» – возможность военного вмешательства в случае крупномасштабных человеческих жертв в результате геноцида, насильственного вытеснения населения с мест проживания, актов террора, вне зависимости от причастности государственных структур к таким акциям или их бездействия; 3) серьезность угрозы – возможность оправдать применение военной силы при условии угрозы причинения ущерба государству или человеку, серьезного нарушения норм международного гуманитарного

права; 4) чрезвычайный характер применения военных средств только в случае использования всех невоенных способов (политических, дипломатических, юридических экономических) прекращения гуманитарной катастрофы; 5) соразмерность применения военных средств с масштабами угрозы; 6) сбалансированный учет последствий, при котором последствия вмешательства не должны вызвать худших последствий, чем бездействие [6, п. 4].

Механизм реализации концепции на практике был предложен в докладе Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна Генеральной Ассамблее 2009 г. «Выполнение обязанности защищать». В докладе предусматривалось выделение в «обязанности защищать» трех компонентов: 1) обязанность государств по защите; 2) международная помощь и создание потенциала; 3) своевременное и решительное реагирование [4, п.11]. Важно отметить, что в данном документе концепция впервые освещается не только как теоретическая программа, но и руководство к действию. Данная концепция определила механизмы проведения мероприятий миротворчества, обозначив его стадии в своей программе.

При исследовании практического применения данной миротворческой программы в Ливии и Сирии начиная с событий Арабской весны целесообразно обратиться к одному из компонентов концепции – «ответственность по реагированию» [4, п.56], поскольку его реализация наиболее ярко показывает эффективность и целесообразность использования концепции международным сообществом.

После начала вооруженных столкновений в Ливии в 2011 г. в соответствии с резолюцией S-15/1 Совета ООН по правам человека была создана независимая Комиссия по расследованию преступлений, совершенных в ходе беспорядков в Ливии. В отчетах Комиссии неоднократно подчеркивалось, что антиправительственные группировки совершали как военные преступления как во время противостояния с режимом М. Каддафи, так и после убийства диктатора [12,13]. При этом хронология докладов Комиссии наглядно показывает, что свои выводы она сделала уже после начала вооруженной операции западных стран против правительства Каддафи; следовательно, во-первых, выводы Комиссии должны были объективно отражать ситуацию с правами человека; во-вторых, дальнейшие резолюции СБ ООН не опирались на эти объективные данные, подготовленные специальной комиссией, и, по сути являлись отклонением от концепции «ответственность по защите», поскольку были приняты без предварительного расследования.

При этом предпринятые Советом Безопасно-

сти ООН действия согласно **резолюции 1970** от 26 февраля 2011 г. полностью опирались на концепцию «ответственность по защите», поскольку являлись санкциями в военной, экономической и политической сферах (т.е. меры до применения военных действий в рамках этапа «ответственность по реагированию»). В то же время, Совет Безопасности в своей резолюции однозначно возложил ответственность на происходящие массовые нарушения прав человека исключительно на ливийские власти, хотя в самом же документе указывается на необходимость расследования массовых нарушений прав человека (Совет Безопасности в своей резолюции не уделил внимание вопросу, как безоружные и мирные демонстранты смогли забрать оружие с закрытых и хорошо охраняемых складов). Документ был принят единогласно и должен был стать сигналом ливийскому правительству о необходимости прекратить насилие, а Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Мун отметил, что введенные санкции помогут Ливии перейти к новой форме правления [10], отдавая, таким образом, приоритет одностороннему давлению на ливийский режим, а не национальному диалогу для мирного урегулирования конфликта.

Таким образом, Совет Безопасности не ограничился рядом перечисленных мер, которые должны были привести к снижению интенсивности конфликта и заставить правящий режим пойти на уступки вооруженной оппозиции, но и создал формальные предпосылки для дальнейшего (силового) вмешательства в конфликт.

В **резолюции 1973** (2011) власти Джамахирии обвинялись в использовании наемников, совершении грубых и систематических нарушений прав человека, а также подчеркивалось, что ситуация в Ливии представляет угрозу международному миру и безопасности. Наиболее важным стал пункт, в котором Совет Безопасности уполномочил государства-члены ООН принимать «все необходимые меры для защиты гражданского населения и мест его проживания», несмотря на положение резолюции 1970 об оружейном эмбарго [7, п.4]. Таким образом, резолюция содержала беспрецедентно размытую формулировку даваемого ООН мандата о допустимости любых мер кроме военной оккупации «для защиты мирных граждан». Помимо этого, любые государства и блоки получили свободу контроля за действиями ливийской авиации и могли распоряжаться грузами в Ливию и из нее (для выполнения этого положения был создан специальный Комитет по санкциям в отношении Ливии). На практике же такой контроль фактически превратился в морскую блокаду Ливии [2, с.87-88]. Необходимо отметить, что при полном отсутствии какого-либо контроля санкции были использова-

ны для милитаризации конфликта, а вооруженная оппозиция получала помощь из-за рубежа, что только укрепляло ее решимость в продолжении конфликта [2, с.88-97].

После резолюции СБ ООН 1973 международная коалиция в составе некоторых стран-членов НАТО и ЛАГ нанесла ряд авиа и ракетных ударов по ливийским вооруженным силам и военным объектам, что способствовало в конечном счете перелому в вооруженном конфликте и победе сил оппозиции, а не урегулированию конфликта.

Можно констатировать, что гуманитарная операция переросла в «смену режима», что само по себе противоречит концепции ООН «ответственность по защите» [6, п.4.33], хотя Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Мун в 2011 г. заявил, что применение силы в Ливии основывалось на гуманитарных принципах и на концепции «ответственность по защите» [1, с.97].

Несколько иначе ООН отреагировала на гуманитарную катастрофу в Сирии.

Одной из мер институционального характера, предпринятых структурами ООН было создание в августе 2011 г. Независимой международной комиссии по расследованию преступлений в Сирийской Арабской Республике [14]. Изначально Комиссия поддерживала тезис о виновности во всех преступлениях режима Б. Асада, что только нагнетало критику в адрес Дамаска и создавало информационное напряжение перед заседаниями СБ ООН. Однако с развитием конфликта в докладах Комиссии стали все чаще фиксироваться преступления боевиков (отрядов оппозиции) в Сирии. С возникновением же «Исламского государства» Комиссия практически полностью переключилась на сбор данных о преступлениях террористов в Сирии [3, с.185]. Таким образом, после начала расследований преступлений неправительственных участников конфликта работа Комиссии оказалась неэффективной в демонизации режима Б.Асада и перестала вписываться в политическую повестку дня его оппонентов, что снизило интерес Запада к Независимой Комиссии в тот момент, когда ее работа перестала его устраивать.

Можно констатировать, что в сирийском конфликте Запад вел целенаправленную линию на закрепление гуманитарной тематики в СБ ООН для того, чтобы иметь постоянную возможность наращивать критику сирийского правительства и «продавить» «силовую» резолюцию, которая бы оправдывала внешнее вмешательство в Сирию [3, с.206].

Первый проект резолюции Совета Безопасности (октябрь 2011 г.) [15] включал в себя обвинения сирийского правительства в массовом нарушении прав человека, международного гуманитарного права. а также призывал страны не

поставлять и не продавать оружие правительству Б.Асада. Против проекта выступили Россия и Китай, а Бразилия, Индия, Ливан и ЮАР воздержались при голосовании.

Во втором, марокканском проекте резолюции (февраль 2012 г.), выдвигались односторонние требования в отношении сирийского руководства (главное из которых – отставка Б. Асада) при полном игнорировании террористической угрозы [16].

Третий проект резолюции (июль 2012 г.) [11] предусматривал имплементацию мирного плана спецпосланника ООН/ЛАГ по Сирии К. Аннана, хотя сирийское правительство заранее обвинялось в его невыполнении, а также требование к властям прекратить боевые действия. 19 июля Россия и Китай наложили вето на этот проект.

Так, проекты резолюций СБ ООН, в случае их принятия, открывали путь к санкционному давлению и агрессии западных стран по ливийскому сценарию. Практически все формулировки, предложенные западными странами в СБ ООН, содержали элементы давления на сирийское правительство, что давало тактические преимущества оппозиции и могло стать предлогом для интервенции.

21 апреля 2012 г. Советом Безопасности была принята резолюция о создании Миссии ООН по наблюдению в Сирийской Арабской Республике (МООНИС), мандат которой включал наблюдение за прекращением вооруженного насилия во всех формах всеми участниками конфликта и осуществлением плана, предложенного Специальным посланником ООН в Сирии Кофи Аннаном [8, п.5-6]. Наблюдатели Миссии отмечали как позитивные меры правительства, так и преступления боевиков, договаривались в ряде районов об установлении режима прекращения огня. Однако, несмотря на некоторые успехи, 19 августа 2012 г., в целях обеспечения безопасности персонала (по официальной формулировке) деятельность МООНИС была свернута [5]. На самом деле, хотя боевики взрывали машины наблюдателей и обстреливали территории, где они находились, прекращение мандата миссии было обусловлено отчасти объективными докладами Миссии, в том числе и о многочисленных преступлениях боевиков.

Более того, в заявлении Специального советника Генерального секретаря по предотвращению геноцида в конфликте в Сирии констатировалось, что правительство Сирии явно не в состоянии защитить свое население, и утверждалось, что международное сообщество должно выполнить обязанность, закрепленную в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г., «защищать население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности,

включая и подстрекательство к ним» [17]. Таким образом, была сделана очередная попытка добиться принятия «силовой» резолюции под предлогом нарушения прав человека и ухудшающейся гуманитарной ситуации, а затем использовать ее для проведения военной операции с целью свержения правительства.

Ситуация в Сирии стала критической после использования 15 августа 2013 г. в ходе боевых действий химического оружия. Западными странами ответственность за данное преступление была возложена на вооруженные силы правительства Сирийской Арабской Республики. Таким образом, ситуация все больше напоминала ливийский сценарий, что грозило военным вторжением сил НАТО на территорию Сирии. В такой ситуации только исключая применение к Сирии принудительных мер вплоть до военного вмешательства позиция России, способствовала договоренности о необходимости создания международной комиссии по установлению факта применения химического оружия, учреждение Миссии ООН по расследованию сообщений о применении химического оружия по решению Генерального секретаря. Важно отметить, что этой резолюцией [9] удалось предотвратить реализацию силового сценария в тот момент, когда США и их западные союзники были к этому готовы. В этот момент СБ ООН смог выполнить свою главную функцию и предотвратить скачивание событий в неконтролируемую плоскость.

Необходимо отметить, что Совет Безопасности ООН в определенный период занимался и гуманитарной проблематикой. Так, благодаря выработанным двум резолюциям Совета по гуманитарной помощи народу Сирии – 2139 и 2165 (2014 г.), удалось упростить доставку гуманитарной помощи пострадавшему населению. Эти резолюции, по сути, стали ключевыми не только в оказании гуманитарного содействия, но и в признании и осуждении терроризма в Сирии. В последнее же время проблема вмешательства в сирийский конфликт приобрела иную плоскость в связи с фактором Исламского Государства, что несколько снизило накал дискуссий о вооруженном вмешательстве в конфликт против сирийского правительства во исполнение эле-

ментов программы «Ответственность по защите» (хотя такие попытки и предпринимаются рядом ближневосточных государств).

Подводя итог, необходимо выделить институциональные механизмы миротворческой программы ООН на этапе, предвещающем вооруженное вмешательство в конфликт. Они включают в себя институты Генерального Секретаря, Спецпосланника и Спецсоветника Генерального Секретаря, Комиссии по расследованию преступлений против человечности, Совет по правам человека. В данном случае Генеральный секретарь и спецпосланник выполняют дипломатические функции посредничества между сторонами конфликта и должны способствовать переводу конфликта в переговорный процесс. Различные комиссии по расследованию должны предоставлять объективные данные о нарушении прав человека, на основании которых международное сообщество в лице Совета Безопасности ООН разрабатывает мероприятия по урегулированию конфликта и предотвращению гуманитарной катастрофы. В целом же можно констатировать, что (на примере Ливии и Сирии) данные комиссии не способствуют беспристрастному правосудию и урегулированию конфликтных ситуаций, а, зачастую, действуют в интересах третьей стороны в конфликте.

В то же время, как показали события в странах Арабского Востока, концепция «ответственность по защите» использовалась западными странами в качестве обоснования вооруженной интервенции против правительств суверенных государств, а не в целях оказания населению гуманитарной помощи. Вместо выполнения положений данной концепции и оказания содействия как правительству в наведении порядка в стране, так и одновременном нивелировании на международных площадках. В таких условиях только политическая воля и желание договариваться способны сделать структуры ООН (прежде всего, Совет Безопасности) важным инструментом как в решении задач гуманитарного содействия и не допустить исключительно политической мотивации гуманитарной помощи, так и направить политический процесс в переговорное русло.

Библиография:

1. Сазонова К.Л. Концепция «ответственность за защиту» в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций // Юридическая наука. 2012. № 1. С. 96-100.
2. Ходынская-Голенищева М. «Ливийский урок». Цель оправдывает средства? М. 2013. С. 256.
3. Ходынская-Голенищева М. На правильной стороне истории. Сирийский кризис в контексте становления многополярного мироустройства. М. 2015. С. 384.
4. Доклад Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна Генеральной Ассамблее 2009 г. «Выполнение обязанности защищать» (Док. ООН А/63/677 от 12 января 2009 г.).
5. Доклад Генерального секретаря ООН от 6 июля 2012 г. об осуществлении резолюции 2043 (2012) Совета Безопасности (Док. ООН S/2012/523).

6. Доклад Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственному суверенитету «Ответственность по защите» (Док. ООН A/57/303). Приложение к письму Постоянного представителя Канады при Организации Объединенных Наций от 26 июля 2002 г. на имя Генерального Секретаря
7. Резолюция 1973 Совета Безопасности ООН S/RES/ 1973 от 17 марта 2011 г.
8. Резолюция 2043 Совета Безопасности ООН S/RES/2043/2012 от 21 апреля 2012 г.
9. Резолюция 2118 Совета Безопасности ООН S/RES/2118/2013 от 27 сентября 2013 г.
10. Совет Безопасности. 6491-е заседание. 26 февраля 2011 г. (Док. ООН S/PV/6491)
11. Совет Безопасности. 6810-е заседание. 19 июля 2012 г. (Док. ООН S/PV/6810).
12. Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya. 1 June 2011.
13. Report of the International Commission of Inquiry in Libya. 1 March 2012. UN document A/HRC/19/68.
14. Situation of Human Rights in the Syrian Arab Republic. Resolution Adopted by the Human Rights Council at its Seventeenth Special Session. 22 August 2011 // UN document S-17/1.
15. Security Council draft resolution. 4 October 2011. UN Document S/2011/612.
16. Security Council draft resolution. 4 February 2012. UN Document S/2012/77.
17. Statement of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide on situation on Syria, 20 December 2012.

References (transliterated):

1. Sazonova K.L. Kontseptsiya «otvetstvennost' za zashchitu» v mirotvorcheskoi deyatel'nosti Organizatsii Ob'edinennykh Natsii // Yuridicheskaya nauka. 2012. № 1. S. 96-100.
2. Khodynskaya-Golenishcheva M. «Liviiskii urok». Tsel' opravdyvaet sredstva? M. 2013. S. 256.
3. Khodynskaya-Golenishcheva M. Na pravil'noi storone istorii. Siriiskii krizis v kontekste stanovleniya mnogopolyarnogo miroustroistva. M. 2015. S. 384.
4. Doklad General'nogo sekretarya OON Pan Gi Muna General'noi Assamblee 2009 g. «Vypolnenie obyazannosti zashchishchat'» (Dok. OON A/63/677 ot 12 yanvarya 2009 g.).
5. Doklad General'nogo sekretarya OON ot 6 iyulya 2012 g. ob osushchestvlenii rezolyutsii 2043 (2012) Soveta Bezopasnosti (Dok. OON S/2012/523).
6. Doklad Mezhdunarodnoi komissii po voprosam vmeshatel'stva i gosudarstvennomu suverenitetu «Otvettstvennost' po zashchite» (Dok. OON A/57/303). Prilozhenie k pis'mu Postoyannogo predstavatelya Kanady pri Organizatsii Ob'edinennykh Natsii ot 26 iyulya 2002 g. na imya General'nogo Sekretarya
7. Rezolyutsiya 1973 Soveta Bezopasnosti OON S/RES/ 1973 ot 17 marta 2011 g.
8. Rezolyutsiya 2043 Soveta Bezopasnosti OON S/RES/2043/2012 ot 21 aprelya 2012 g.
9. Rezolyutsiya 2118 Soveta Bezopasnosti OON S/RES/2118/2013 ot 27 sentyabrya 2013 g.
10. Sovet Bezopasnosti. 6491-e zasedanie. 26 fevralya 2011 g. (Dok. OON S/PV/6491)
11. Sovet Bezopasnosti. 6810-e zasedanie. 19 iyulya 2012 g. (Dok. OON S/PV/6810).
12. Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya. 1 June 2011.
13. Report of the International Commission of Inquiry in Libya. 1 March 2012. UN document A/HRC/19/68.
14. Situation of Human Rights in the Syrian Arab Republic. Resolution Adopted by the Human Rights Council at its Seventeenth Special Session. 22 August 2011 // UN document S-17/1.
15. Security Council draft resolution. 4 October 2011. UN Document S/2011/612.
16. Security Council draft resolution. 4 February 2012. UN Document S/2012/77.
17. Statement of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide on situation on Syria, 20 December 2012.