РАБОТА СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН ПО СИРИЙСКОМУ КРИЗИСУ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

М.С. Ходынская-Голенищева

Постоянное представительство России при ООН и других международных организациях в Женеве

В статье рассмотрены основные тенденции работы Совета Безопасности ООН по сирийскому сюжету. Отмечается, что на взаимодействии членов СБ в полной мере отразилось современное развитие международных отношений, связанное с её трансформацией в сторону полицентричности. Этот процесс сопряжён с уменьшением возможностей США, стремящихся использовать СБ ООН для проведения собственной узкоконъюнктурной политики, при росте влияния новых центров силы, прежде всего, России и Китая, готовых отстаивать принцип недопустимости использования СБ ООН для вмешательства во внутренние дела государств с целью смены режимов.

Для противодействия этой тенденции Вашингтон и его союзники проводили политику давления на Москву, пытаясь заставить её отказаться от проведения независимого курса в отношении Сирии. При этом активно использовался тезис о «парализованности» СБ ООН применительно к конфликту в Сирии из-за позиции России. Одновременно российские инициативы в СБ ООН, направленные на деэскалацию ситуации и запуск межсирийского диалога, отвергались. Тем не менее, последовательная позиция России и Китая заставила Запад постепенно осознать безальтернативность поиска общих знаменателей по сирийскому вопросу, коллективной, партнёрской работы по нахождению путей прекращения конфликта. В итоге стало возможно принятие целого ряда решений СБ ООН, касающихся различных аспектов урегулирования кризиса. Были согласованы основные принципы урегулирования, переговорные форматы для участников конфликта и внешних игроков. Таким образом, именно взаимодействие по Сирии дало шанс СБ ООН стать воплощением и гарантом многополярного мира, площадкой для согласования подходов на равноправной коллективной основе в условиях меняющегося мира.

Ключевые слова: Сирия, ООН, Совет Безопасности ООН, многополярность, однополярность, терроризм, Ближний Восток.

УДК 327.7

Поступила в редакцию 01.10.2017 г.

Принята к публикации 05.12.2017 г.

Сирийский кризис является одним из наиболее острых конфликтов современности, впитавших в себя основные черты нынешней эпохи. Очевидно, что этот кризис ещё раз зафиксировал переход к многополярности, то есть появление центров силы, которые отстаивают свои национальные интересы и в меньшей степени считаются с мнением Вашингтона, претендовавшего на глобальное доминирование. Это проявилось и в ходе работы Совета Безопасности ООН по сирийскому кризису. Обозначилось две линии поведения – акцент на коллективных действиях и блоковое мышление, подразумевающее логику «свой – чужой» и поддержание блоковой дисциплины в ущерб совместной борьбе с глобальными вызовами и угрозами [3; 10].

Изначально работа в СБ ООН по Сирии проходила в условиях несколько противоречивой позиции Вашингтона: США выступали «поборником демократии» и прав человека во внутренних делах далёких от них стран, но на международной арене отвергали некоторые нормы международного права и принцип суверенного равенства государств. Попытки выработать в СБ ООН формулу урегулирования сирийского кризиса проходили в тот период, когда Вашингтон открыто объявил о своём праве использовать силу в одностороннем порядке, сделал военное вмешательство «нормой», что не могло не вызывать тревоги остальных государств мира, включая многих членов Совета Безопасности¹.

Это нашло воплощение в попытках США и их союзников заменить совместный поиск ответов на мировые проблемы получением «благословения» со стороны ООН и её Совета Безопасности на собственные односторонние действия. Вместо «коллективного лидерства» по Сирии предлагалась схема, где Россия, согласившись с ролью молчаливого наблюдателя, «не мешала» бы смене режима в очередной стране Ближнего Востока [6]. Такая односторонняя линия Запада нанесла удар по системе международного права, привела к тому, что в международных отношениях накопились системные проблемы, связанные с недоверием, отсутствием должного анализа глубинных причин возникавших угроз, отказом от обмена информацией и иных форм сотрудничества – даже в ущерб взаимным интересам. Попытки противостоять политике ультиматумов встречали агрессивную реакцию западных политиков, СМИ и подконтрольных НПО.

Хотя США и их союзники вели себя наступательно, они всё же были вынуждены в определённой степени корректировать линию в СБ из-за исторического «опыта», в первую очередь, иракского, когда им пришлось применять силу без прямой санкции Совета. Иными словами, США и их союзники взяли курс на обязательное получение разрешения со стороны СБ ООН на свои инициативы [5]. В сирийском случае задача состояла в том, чтобы добиться принятия «силовой» резолюции СБ по Главе VII Устава ООН под любым предлогом – нарушения прав человека, ухудшающейся гуманитарной ситуации, применения химиче-

¹ Выступление министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова на 69-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. 27 сентября 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.mid.ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/668972 (дата обращения: 15.10.2017).

ского оружия, необходимости обеспечения правосудия. Затем такое решение СБ предполагалось использовать как первый шаг на пути принятия новой резолюции, дававшей «зелёный свет» на проведение военной операции, которая в реальности преследовала бы цель свержения президента САР Б. Асада. Чему бы ни были посвящены западные проекты резолюций, их объединяло одно – несбалансированность сигналов сторонам конфликта, односторонние обвинения властей и «автоматизм» в наказании Дамаска в случае неисполнения.

Однако добиться резолюции Совета Безопасности с одобрением силового вмешательства оказалось непросто, так что после применения химического оружия в сирийской Восточной Гуте в августе 2013 г. США и Великобритания прибегли к угрозе применения силы. Более того, после заявлений руководства США и Великобритании о «пересечении красных линий сирийским режимом», американская администрация и британское правительство поспешили в парламенты для получения соответствующих санкций своих законодателей, хотя, строго говоря, юридической нужды в этом – с точки зрения национального законодательства – не было.

При этом, по крайней мере на начальном этапе конфликта в Сирии, Запад предлагал в СБ ООН принятие «силовых» инициатив с твёрдой уверенностью в том, что согласие будет получено с легкостью. Однако понадобилось время, чтобы США и союзники осознали, что после агрессий против Ирака и Ливии некоторые крупные международные игроки могут сдержанно относиться к легитимации военного решения сирийского конфликта на различных площадках ООН [7].

Иную линию поведения в СБ ООН отстаивали Китай и Россия. Она заключалась в том, что необходимо не допустить принятия Советом тех резолюций, которые, во-первых, допускали возможность расширительного толкования (по примеру Ливии, когда, грубо извратив положения резолюции СБ №1973 о введении бесполетной зоны, НАТО по сути участвовала в гражданской войне в этой стране на стороне антиправительственных сил), а во-вторых, служили бы постепенному, поэтапному усилению санкций против неудобного правительства вплоть до момента, когда уже ничего не остаётся, кроме как давать разрешение на применение силы (как, например, было в Югославии) [4; 8].

Настойчивость Запада в том, чтобы добиться принятия СБ ООН «силовой» резолюции, привела к тому, что Россия и Китай четырежды воспользовались правом вето. Если посмотреть на содержание заблокированных проектов резолюций, на первый взгляд они касались разных аспектов ситуации в Сирии. Однако анализ сущностного наполнения этих документов демонстрирует, что, несмотря на текстуальные отличия, «ядро» у них было одно – односторонние обвинения сирийских властей, ультимативные требования в отношении Дамаска и автоматизм в принятии последующих решений о санкционно-силовых мерах.

Первая резолюция (октябрь 2011 г.) была расписана в правозащитном ключе и содержала целый ряд обвинений в отношении правительства САР. В случае

несоблюдения Дамаском выдвинутых условий предполагалось задействовать «силовую» Главу VII Устава ООН². По сути, предлагалось повторение ливийского сценария: далее последовало бы оружейное эмбарго (при том, что ограничения на поставки оружия вооружённой оппозиции были минимальными), затем применение Главы VII Устава ООН и вооруженная операция «для защиты прав человека». Кроме России и Китая документ отказались поддержать Бразилия, Индия, Ливан и ЮАР.

Второй проект (февраль 2012 г.) имел правозащитно-гуманитарную направленность. Текст содержал односторонние требования к руководству САР, игнорировал террористическую угрозу и предполагал «дальнейшие меры» в случае невыполнения резолюции³. Государства-спонсоры резолюции отказались принять российские предложения с призывом к оппозиции отмежеваться от радикалов и требованием к вооруженным группам не нападать на жилые кварталы⁴. Об истинном смысле проекта западных государств говорит следующий факт. Российская сторона предложила американцам не вносить его СБ ООН до визита министра иностранных дел С.В. Лаврова и главы СВР М.Е. Фрадкова в Дамаск в феврале 2012 г., чтобы не накалять обстановку, дать возможность переговорам с сирийским руководством состояться в благоприятной атмосфере. Однако США пошли на обострение и спровоцировали российско-китайское вето, исходя из убеждения, что Б. Асад «вот-вот падёт».

Третий проект (июль 2012 г.) был «правозащитно-политическим». Несмотря на то, что его жёсткая и ультимативная суть была «прикрыта» пассажами о необходимости имплементации мирного плана спецпосланника ООН/ЛАГ по Сирии К.Аннана, Дамаск заранее обвинялся в его невыполнении, от властей требовалось прекратить боевые действия. Угрозы давления и санкций адресовались исключительно правительству, что в корне противоречило духу и букве Женевского коммюнике⁵. Причём в случае отказа Дамаска «капитулировать» в течение 10 дней подразумевалось автоматическое применение силовых мер по Главе VII Устава ООН. Западные страны отрицали, что резолюция имеет целью смену режима в Сирии, но при этом отказались прописать в тексте положение о том, что военное вмешательство третьих сторон в конфликт исключается. 19 июля 2012 г. Россия и Китай заветировали проект, против также проголосовали Пакистан и ЮАР.

² Security Council draft resolution. 4 October 2011. UNDocument S/2011/612 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S2011%20612.pdf> (дата обращения: 15.10.2017).

³ Security Council draft resolution. 4 February 2012. UNDocument S/2012/77 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S2012%2077.pdf> (дата обращения: 15.10.2017).

⁴ Совет Безопасности. Шестьдесят седьмой год. 6711-е заседание. 4 февраля, 2012 г. Нью-Йорк. Документ ООН S/PV.6711 [Электронный ресурс]. URL: http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/16571/S_PV.6711-RU.pdf (дата обращения: 15.10.2017).

⁵ Совет Безопасности. Шестьдесят седьмой год. 6810-е заседание. 19 июля, 2012 г. Нью-Йорк. Документ ООН S/PV.6810 [Электронный ресурс]. URL: http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/17350/S_PV.6810-RU.pdf (дата обращения: 15.10.2017).

Наконец, четвёртый непринятый проект резолюции СБ ООН, предложенный в мае 2014 г. французами, предполагал передачу сирийского досье в Международный уголовный суд. Но беспристрастность этого учреждения вызывает сомнения: например, в Ливии ни один из совершивших военные преступления повстанцев не понес ответственности, а перенос ливийского вопроса на уровень Совета Безопасности послужил исключительно для давления на власти Джамахирии.

Давление на Россию в СБ ООН по Сирии

Россия предложила в СБ ООН другую логику взаимодействия, в центре которой вместо «шельмования» одной из сторон сирийского конфликта было объединение ведущих игроков вокруг достижения цели прекращения огня и запуска политического диалога. В самом начале сирийских событий Россия разработала проект резолюции с осуждением любого насилия в Сирии, призывом к международному сообществу убедить стороны прекратить огонь и начать переговоры. Затем Москва предложила проект, содержащий предложения по реальным шагам для деэскалации ситуации: Миссия ООН по наблюдению в Сирии должна была разработать специальный план по прекращению насилия в каждом охваченном военными действиями районе страны⁶. Были и другие инициативы. Однако западные государства оказались не готовы к работе по российским предложениям. Заложённая в них объединительная философия не соответствовала их планам и чаяниям курируемых ими групп оппозиции, настроенных на продолжение войны с целью свержения Б. Асада и захвата власти.

В этих условиях задачей Запада было оказание давления на Россию и Китай с тем, чтобы Москве и Пекину было сложно с «психологической», имиджевой точки зрения заблокировать западные проекты. В частности, постпред Франции в ООН Ж. Аро отмечал: «Нам должно быть стыдно перед историей. Поступив таким образом, эти страны (Россия и Китай. – Авт.) беззастенчиво присоединились к режиму, который убивает свой народ. Они решили, что их присутствие на Ближнем Востоке отныне зависит от судьбы режима Б. Асада»⁷. А бывший постпред США С. Райс подчеркивала: «Здесь не должно быть сомнений: речь идёт не о военной интервенции. Дело не в Ливии. Это дешёвая уловка тех, кто предпочитает продавать оружие сирийскому режиму, а не поддерживать сирийский народ»⁸.

⁶ Security Council draft resolution. 17 July 2012. UN Document S/2012/547/Rev.2 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S%202012%20547%20Rev%202.pdf> (дата обращения: 15.10.2017).

⁷ Совет Безопасности. Шестьдесят седьмой год. 6711-е заседание. 4 февраля, 2012 г. Нью-Йорк. Документ ООН/S/PV.6711 [Электронный ресурс]. URL: http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/16571/S_PV.6711-RU.pdf (дата обращения: 15.10.2017).

⁸ Explanation of Vote by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at a Security Council Adoption on the Situation in the Middle East (Syria). Susan E. Rice. U.S. Permanent Representative to the United Nations .U.S. Mission to the United Nations. New York, 2011, October 4. [Электронный ресурс]. URL: <http://usun.state.gov/briefing/statements/2011/175027.htm> (дата обращения: 15.10.2017).

Суть информационной кампании в отношении России и Китая заключалась в следующем: Запад стремился «изолировать» Россию в глазах международного сообщества, выставить её «защитницей тиранического режима» с помощью обнародования критической массы тенденциозных материалов. Такие публикации содержали апеллирование к морали, вбросы в медиaprостранство накануне заседаний СБ ООН новых данных о жертвах «диктаторского режима», искажение позиции России. При этом в своей обвинительной риторике западные государства и СМИ пытались возложить ответственность за события в Сирии исключительно на Москву. Китай упоминался вскользь или вовсе оставался за скобками.

Важно, что западные государства пытались делегитимизировать не только позицию России, но и само право вето постоянных членов СБ ООН. Хотя США, к примеру, с 1990 г. наложили вето на 16 проектов резолюций, преимущественно по палестино-израильскому урегулированию. Тем самым, ситуативные интересы западных государств ставились выше институциональной рамки взаимодействия, которая задумывалась как основа поиска компромиссов в ООН, что особенно важно для государств с различным видением ситуации в мире и в конкретных регионах [9; 11].

Обвиняя Россию, Запад не информировал общественность о том, что именно Москва неоднократно предлагала в СБ ООН потенциально полезные инициативы. Кроме вышеперечисленных проектов резолюций это ещё и предложения осудить кровавые теракты, гремевшие в густонаселённых районах Сирии на остановках, рынках, в университетах⁹, а также идея подготовить документ об опасности попадания химических веществ в руки террористов в Ираке и Сирии. Эти идеи не нашли поддержки у западных государств. Равно как и предложение России принять отдельную резолюцию в поддержку Женевского коммюнике по урегулированию кризиса в Сирии – а с такой инициативой российская сторона выступила сразу после его принятия. Хотя коммюнике было консенсусным документом, выработанным с западными странами, потребовались месяцы, чтобы СБ ООН одобрил его.

Одним из методов давления на Россию стали спекуляции на тему того, что сирийский кризис якобы «парализовал СБ». В такой трактовке, неспособность важнейшего органа ООН предпринять решительные шаги по поддержанию мира и безопасности в Сирии объяснялась исключительно позицией Москвы. Подобные тезисы остаются преувеличением. Например, в 2014 г. СБ ООН единогласно одобрил шесть десятков резолюций (и только три – не единогласно), почти три десятка заявлений Председателя и свыше 130 заявлений для прессы. В повестке дня СБ ООН находятся 70 вопросов, связанных с поддержанием мира и безопасности, причём по большинству из них у России и Запада разногласий нет.

⁹ Комментарий заместителя директора Департамента информации и печати МИД России М.В. Захаровой в связи с очередной террористической атакой в сирийском городе Алеппо. 2013, 16 января. [Электронный ресурс]. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/126758 (дата обращения: 15.10.2017).

Оттолкнувшись от тезиса о «неэффективности» СБ ООН, Франция выдвинула концепцию «добровольного самоограничения» постоянных членов СБ ООН от использования вето в случае, если были совершены «массовые злодеяния». Здесь важно понимать: термина «массовых злодеяний» в международном гуманитарном праве нет – есть «военные преступления» и «преступления против человечности». Франция же продвигает новую квазиправовую категорию, которая допускает расширительные толкования.

Таким образом, западные страны пытались оказать давление на Россию в Совете Безопасности ООН. Аргументация США и их союзников сводилась к тому, что позиция Москвы не имеет поддержки на глобальном уровне, что такая позиция морально не оправданна и подразумевает поддержку «тирана», который серьёзно нарушает права и свободы граждан Сирии. Более того, западные государства поставили вопрос об изменении правил игры в СБ ООН с целью устранить саму возможность вето со стороны России. Одновременно компромиссные предложения Москвы отвергались, что свидетельствовало о неготовности США и их союзников к неидеологизированной и уважительной дискуссии по сирийской проблематике.

Поиск тяжёлых компромиссов

В условиях информационного давления российской дипломатии нужно было находить дополнительные доводы, искать нестандартные, прорывные решения, которые бы отводили силовые опции. Постепенно западные страны пришли к осознанию, что без коллективной работы в СБ ООН не получится вообще никакого решения сирийских проблем. Этот процесс привёл к принятию ряда прорывных документов. На прекращение боевых действий и начало политического процесса по урегулированию в Сирии были нацелены резолюции СБ №2042 и №2043 (14 и 21 апреля 2012 г.). В документах содержалась поддержка мирного Плана Спецпосланника ООН/ЛАГ по Сирии К. Аннана. Учреждалась Миссия ООН по наблюдению в Сирии с целью мониторинга прекращения вооружённого насилия во всех формах и всеми сторонами¹⁰. При этом стоит отметить, что Запад без большого энтузиазма относился к присутствию представителей ООН в Сирии, поскольку это подразумевало получение более сбалансированной информации из зон конфликта. Затем США стали фактически открыто работать на сворачивание Миссии. Резолюция СБ №2059 (20 июля 2012 г.) продлила Миссию ООН по наблюдению в Сирии на последний срок в 30 дней¹¹. США отказались войти в ее соавторы, поскольку, как дали понять американские

¹⁰ Резолюция Совета Безопасности ООН 2042. 14 апреля 2012 г. Документ ООН S/RES/2042 (2012) [Электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/295/28/PDF/N1229528.pdf> (дата обращения: 15.10.2017).

¹¹ Резолюция Совета Безопасности ООН 2059. 20 июля 2012 г. Документ ООН S/RES/2059 (2012) [Электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/432/02/PDF/N1243202.pdf> (дата обращения: 15.10.2017).

дипломаты, «смысла в сохранении Миссии в Вашингтоне не видели». Тем не менее, эти решения стали важным заделом в работе СБ.

Трудно переоценить значение резолюции СБ ООН №2118, единогласно принятой 27 сентября 2013 г. Документ прописал поставить под международный контроль и ликвидировать сирийскую программу химического оружия. Резолюция основывалась на соответствующей инициативе В.В. Путина и достигнутых на её основе в Женеве 14 сентября 2013 г. российско-американских договорённостях по химической демилитаризации Сирии. В документе были зафиксированы модальности уничтожения химического арсенала при ведущей роли Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО). В этом документе не было прописано автоматическое применение Главы VII в случае несоблюдения резолюции – иначе у вооруженной оппозиции появилась бы мотивация устроить провокацию с «химией». В рамках реализации резолюции в октябре 2013 г. была учреждена миссия ОЗХО/ООН. Результатом её работы стал вывоз и уничтожение сирийского химоружия.

Принятие резолюции СБ ООН №2118, по сути, позволило США и их союзникам «сохранить лицо»: несмотря на угрозы применения силы, Вашингтон не имел реальных намерений вторгаться в Сирию. Такой шаг не имел бы поддержки из-за негативного восприятия операции в Ираке в американском обществе. Но публично отказаться от угроз США также не могли, если бы не подкреплённое авторитетом ООН решение о ненасильственной траектории урегулирования сирийского конфликта. Тем самым СБ ООН выполнил свою основную функцию, в сложнейших условиях гарантировав обеспечение мира и безопасности, не допустив скатывания событий в неконтролируемую плоскость.

В развитие этой темы в августе 2015 г. СБ ООН единогласно принял резолюцию № 2235: был создан совместный механизм ООН-ОЗХО для установления виновных в применении токсичных химикатов в качестве химического оружия в Сирии. Как известно, о применении хлора в ряде сирийских населённых пунктов с высокой степенью уверенности сообщала специальная миссия по установлению фактов, которая начала действовать весной 2014 г. под эгидой ОЗХО.

Российская дипломатия сумела добиться прогресса и в гуманитарной сфере. Благодаря заявлению Председателя СБ¹² и выработанным в его развитие двум резолюциям Совета по гуманитарной помощи Сирии – №2139 и №2165 (2014 г.) – удалось упростить доставку гуманитарной помощи сирийцам. Это не только помогло спасти жизни, но и способствовало деэскалации ситуации – ведь на время распределения помощи сирийские власти старались договариваться с вооружённой оппозицией о временном прекращении огня. Кстати, такие локальные замирения СБ ООН поддержал только после настойчивых требований с российской стороны.

¹² Заявление Председателя Совета Безопасности ООН. 2 октября 2013 г. Документ ООН S/PRST/2013/15 [Электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/496/85/PDF/N1349685.pdf> (дата обращения: 15.10.2017).

С течением времени более очевидными стали недостатки вооружённой оппозиции в Сирии – прежде всего, наличие в её составе крайне радикальных исламистских организаций. К вопросам урегулирования конфликта в Сирии всё больше добавлялась контртеррористическая повестка дня. Первым шагом в этом направлении стало принятие по инициативе России заявления председателя СБ ООН, в котором речь шла о недопустимости сделок по покупке нефти с захваченных «Джабхат ан-Нусрой» и ИГИЛ¹³ территорий [20]. Впоследствии целый ряд резолюций СБ ООН в 2014-2015 гг. (№2170, №2178, №2199, №2249, №2253) отмечал серьёзность террористической угрозы в Сирии. Был принят комплекс мер по противодействию распространению джихадистской угрозы, включая борьбу с финансированием и вербовкой боевиков, меры против экстремистской идеологии, недопустимость торговли нефтью и нефтепродуктами с «Исламским государством» и «Джабхат ан-Нусрой».

Примечательно, что включение в повестку дня сирийского урегулирования вопросов борьбы с терроризмом в значительной мере ослабило аргументацию стран Запада об аморальности позиции России и её изоляции. Москва задолго до 2014-2015 гг. предлагала отнестись серьёзно к террористической угрозе в Сирии. Но западные государства пришли к такому выводу только после громких терактов в Париже 13 ноября 2015 г., а также террористических вылазок в Сусе, Анкаре, в Бейруте и взрыва российского пассажирского самолета над Синаем.

Компромиссы по текущим проблемам сирийского конфликта, достигнутые на площадке СБ ООН, позволили обратиться к главной проблеме – формату урегулирования вооружённого противостояния. В августе 2015 г. единогласно было одобрено заявление председателя СБ, в котором он поддержал усилия Спецпосланника ООН по Сирии С. де Мистуры по претворению в жизнь Женевского коммюнике и, в частности, его инициативу о создании четырёх Рабочих групп, в рамках которых должно быть организовано обсуждение различных аспектов урегулирования конфликта самими сирийцами.

Это заявление стало первым единогласно одобренным документом СБ ООН, в котором все члены Совета смогли прописать единый подход к решению сирийского кризиса. За ним последовало одобрение (в отличие от Женевского коммюнике, весьма скорое) в резолюции СБ №2249 двух заявлений Международной группы поддержки Сирии от 30 октября 2015 г. и 14 ноября 2015 г. – важных консенсусных документов заинтересованных государств и международных организаций, в которых расписаны этапы и последовательность шагов урегулирования сирийского кризиса.

Данные документы были нацелены на то, чтобы определить перечень имеющихся проблем и порядок их решения. А принятая в декабря 2015 г. резолюция СБ ООН № 2254 зафиксировала разделение ролей иностранных посредников и собственно сторон конфликта. В этой резолюции закреплялись принципы

¹³ Террористическая организация, запрещённая в России.

урегулирования (заявления Международной группы поддержки Сирии и Женевское коммюнике), формат консультаций всех влиятельных внешних игроков (Венский) и механизмы взаимодействия по подготовке межсирийских переговоров под эгидой Спецпосланника ООН по Сирии С. де Мистуры. Резолюция закрепила за СБ ООН контроль за реализацией достигнутых на «Венских» встречах договорённостей. Иными словами, целый ряд спорных вопросов был вынесен за рамки ООН, что позволило Организации сохранить нейтральность и непредвзятость, а заинтересованным сторонам – продолжить дискуссии сразу в нескольких переговорных форматах.

В результате сформировалась определённая иерархия институтов межсирийского урегулирования. Функция взаимодействия с сирийскими сторонами – как политическими организациями, так и структурами «на земле» – возлагается на Международную группу поддержки Сирии («Венский формат»), которая, помимо прочих, включает Турцию, Саудовскую Аравию, Иран, Ирак, Египет. А крупные державы имеют возможность корректировать и контролировать процесс урегулирования в рамках заседаний СБ ООН.

Таким образом, последовательность российской дипломатии позволила, с одной стороны, отложить наиболее радикальные варианты урегулирования сирийского конфликта, а с другой – обеспечила достижение важных компромиссов, которые позволили на международном уровне закрепить принципы урегулирования конфликта и гибкую структуру переговорных форматов по урегулированию.

СБ ООН и многополярность

На фоне односторонних действий Запада, в том числе в Ираке и Ливии, в определённой степени дискредитировавших СБ, сирийский кризис во многом вернул Совету статус гаранта современного миропорядка. Предстоит немалая работа по закреплению такого статуса. Это наверняка будет встречать сопротивление Вашингтона, который вряд ли будет готов пересмотреть своё поведение в СБ, основанное на тезисе об «американской исключительности».

Представленная выше эволюция коллективной работы Совета Безопасности ООН отражает важную тенденцию в современной мировой политике. Вероятно, «момент однополярности» прошёл и страны Запада больше не могут прибегать к односторонним действиям для разрешения сложных политических проблем в других государствах. В этих условиях важно обеспечить цивилизованный переход к более полицентричной политической структуре мира. Вероятно, именно Совету Безопасности выпала роль главной площадки в деле согласования параметров такого перехода [10]. Очевидно, и сам Совет вынужден будет претерпеть определённую трансформацию, которая, с одной стороны, должна ускорить оперативное принятие решений по наиболее болезненным вопросам международной повестки, а с другой – сделать Совет более инклюзивным [1; 2].

Перспективы такого развития событий остаются туманными. Пока сложно предсказать, удастся ли распространить опыт сирийского урегулирования на другие конфликты, а также сохранится ли в СБ ООН настрой на поиск консенсуса, а не «простых решений». Однако альтернативы поиску компромиссов и многоуровневому решению проблем – это «война всех против всех», что намного хуже даже существующего положения дел.

Список литературы

1. Голованов Е.В. Возможности реформирования Совета Безопасности ООН // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2011. Т. 7. № 2. С. 165-174.
2. Калядин А.Н. Какая реформа поможет реализовать потенциал Совета Безопасности ООН? // Пути к миру и безопасности. 2015. № 2 (49). С. 7-19.
3. Щербак И.Н. О деятельности Совета Безопасности ООН на современном этапе // Вестник МГИМО Университета. 2013. № 6 (33). С. 9-14.
4. Allen S.H., Yuen A.T. The Politics of Peacekeeping: UN Security Council Oversight Across Peacekeeping Missions // International Studies Quarterly. 2014. Vol. 58. № 3. P. 621–632. DOI: 10.1111/isqu.12086
5. Aral B. An Inquiry into the “Effective” United Nations Security Council Resolutions Relating to the Middle East within the Past Decade // The Muslim World. 2012. №102. P. 225–247. DOI: 10.1111/j.1478-1913.2012.01403.x
6. Averre D., Davies L. Russia, humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: the case of Syria // International Affairs. 2015. № 91. P. 813–834. DOI: 10.1111/1468-2346.12343
7. Engelbrekt K. Responsibility Shirking at the United Nations Security Council: Constraints, Frustrations, Remedies // Global Policy. 2015. № 6. P. 369–378. DOI: 10.1111/1758-5899.12259
8. Johnstone I. Legislation and Adjudication in the UN Security Council: Bringing down the Deliberative Deficit // The American Journal of International Law. 2008. Vol. 102, № 2. P. 275–308. DOI: 10.2307/30034539
9. Macklem P. Humanitarian Intervention and the Distribution of Sovereignty in International Law // Ethics & International Affairs. 2008. № 22. P. 369–393. DOI: 10.1111/j.1747-7093.2008.00172.x
10. Prantl J. Informal Groups of States and the UN Security Council // International Organization. 2005. Vol. 59, № 3. P. 559–592. DOI: 10.1017/S0020818305050204
11. Voeten E. The Political Origins of the UN Security Council’s Ability to Legitimize the Use of Force // International Organization. 2005. Vol. 59, № 3. P. 527–557. DOI: 10.1017/S0020818305050198

Об авторе:

Мария Сергеевна Ходынская-Голенищева – к.и.н., сотрудник Постоянного представительства России при ООН. 1211 Женева, Швейцария. Авеню де ля Пэ 15. Email: khodynskaya_m@mail.ru.

THE UN SECURITY COUNCIL ACTING ON SYRIA IN THE CONTEXT OF EMERGING MULTIPOLARITY OF INTERNATIONAL RELATIONS

M.S. Khodynskaya-Golenischeva
DOI 10.24833/2071-8160-2017-6-57-161-173

Mission of the Russian Federation to the United Nations and Other International Organizations in Geneva.

The article analyzes main trends in the work of the UN Security Council on the Syrian issues. The author notes that the interaction of the Security Council members fully reflected the modern development of international relations, related to its transformation towards polycentricism. This process is associated with a reduction in the ability of the US to use the UN Security Council to conduct its own narrow-conjuncture policy, with the growing influence of new centers of power, primarily Russia and China. Those actors are ready to uphold the principle of inadmissibility of using the UN Security Council to interfere in the internal affairs of states in order to change regimes.

To counter this trend, Washington and its allies pursued a policy of pressure on Moscow, trying to force it to abandon an independent course toward Syria. At the same time, the thesis of the "paralysis" of the UN Security Council with reference to the conflict in Syria was actively used because of Russia's position. Simultaneously, Russian initiatives in the UN Security Council aimed at de-escalating the situation and launching an inter-Syrian dialogue were rejected. Nevertheless, the consistent position of Russia and China forced the West to gradually realize the non-alternative search for common denominators on the Syrian issue as well as collective partnership efforts to find measures to end the conflict.

As a result, it became possible to adopt a number of decisions of the UN Security Council concerning various aspects of the settlement of the crisis. The main principles of the settlement, negotiating formats for the participants in the conflict and external players were agreed upon. Thus, it was the interaction in Syria that gave the UN Security Council the opportunity to become the embodiment and guarantor of a multipolar world, a platform for harmonizing approaches on an equitable collective basis in a changing world.

Key words: Syria, UN, the UN Security Council, multipolarity, unipolarity, terrorism, the Middle East.

References

1. Golovanov E.V. Vozmozhnosti reformirovaniia Soveta Bezopasnosti OON [Opportunities for UN SC reform]. *Politicheskaia ekspertiza: POLI-TEKS*. 2011, vol. 7, no. 2, pp. 165-174. (in Russian).
2. Kaliadin A.N. Kakaia reforma pomozhet realizovat' potentsial Soveta Bezopasnosti OON? [What reform will be helpful to unleash UN SC potential] *Puti k miru i bezopasnosti*. 2015, no. 2 (49), pp. 7-19. (in Russian).
3. Shherbak I.N. O deiatel'nosti Soveta Bezopasnosti OON na sovremennom etape [On UN SC at the new stage]. *MGIMO Review of International Relations*. 2013, no. 6 (33), pp. 9-14. (in Russian).
4. Allen S.H., Yuen A.T. The Politics of Peacekeeping: UN Security Council Oversight Across Peacekeeping Missions. *International Studies Quarterly*. 2014, vol. 58, no. 3, pp. 621-632. DOI: 10.1111/isqu.12086
5. Aral B. An Inquiry into the "Effective" United Nations Security Council Resolutions Relating to the Middle East within the Past Decade. *The Muslim World*. 2012, no. 102, pp. 225-247. DOI: 10.1111/j.1478-1913.2012.01403.x
6. Averde D., Davies L. Russia, humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: the case of Syria. *International Affairs*. 2015, no. 91, pp. 813-834. DOI: 10.1111/1468-2346.12343
7. Engelbrekt K. Responsibility Shirking at the United Nations Security Council: Constraints, Frustrations, Remedies. *Global Policy*. 2015, no. 6, pp. 369-378.
8. Johnstone I. Legislation and Adjudication in the Un Security Council: Bring-

- ing down the Deliberative Deficit. *The American Journal of International Law*. 2008. Vol. 102, № 2. pp. 275-308. DOI: 10.2307/30034539
9. Macklem P. Humanitarian Intervention and the Distribution of Sovereignty in International Law. *Ethics & International Affairs*. 2008. № 22. pp. 369–393.
10. Prantl J. Informal Groups of States and the UN Security Council. *International Organization*. 2005, vol. 59, № 3. pp. 559-592. DOI: 10.1111/j.1747-7093-.2008.00172.x
11. Voeten E. The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force. *International Organization*. 2005. Vol. 59, № 3. pp. 527-557. DOI: 10.1017/S0020818305050198

About the author:

Maria S. Khodynskaya-Golenischeva – PhD in History, diplomat at the Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations Office and Other International Organizations in Geneva. 1211 Geneva, Switzerland. Avenue de la Paix 15.
E-mail: khodynskaya_m@mail.ru.