

Развязывание сирийского узла: динамика в Совете безопасности ООН и вызовы к его эффективности

Есмира Джафарова *

Введение

В этой статье сделана попытка выявить динамику в Совете безопасности ООН¹ (СБ ООН) в связи с событиями в Сирийской Арабской Республике, которые развернулись после так называемой «Арабской весны» и привели к волнениям во всем регионе Ближнего Востока. То, что началось как мирные демонстрации против тогдашнего руководства страны, очень быстро переросло в вооруженный конфликт, который бушует уже три года. Как основной международный орган, отвечающий за сохранение международного мира и безопасности, СБ ООН был ошеломлен очень динамическим характером реальной ситуации и был втянут в интенсивные обсуждения путей решения сирийского кризиса.

Динамика в Совете безопасности включает множество изгибов и поворотов, большинство которых обусловлено внутренними факторами. Во время начальной фазы конфликта Совет активно искал пути для выхода из него и работал—скоординировано с Совместным специальным посланником Кофи Аннана—по ряду вариантов для прекращения военных действий. Однако, последующие события выдвинули на передний план ряд неразрешимых противоречий в Совете, которые подорвали его единство и отдалили от Совета Совместного специального посланника, который указал на отсутствие поддержки со стороны Совета как на основную причину для своей отставки. Дальнейшее ухудшение ситуации с безопасностью в Сирии и драматический рост числа человеческих потерь верг Совет в бесконечные дискуссии о том, как разрешить кризис. Однако, эти новые дискуссии не позволили Совету преодолеть свое внутреннее разделение, что усугубило его неспособность говорить единым голосом и занять более жесткую позицию по разрешению конфликта.

В этой статье на первом месте мы попытаемся осветить развитие событий в Сирии в хронологическом порядке; затем это описание будет использовано для анализа факторов, которые оказали влияние на способность Совета эффективно справляться с сирийским кризисом. На основе анализа будет показано, что суще-

* Доктор Есмира Джафарова является приглашенным исследователем при Колумбийском университете, Институт Гарримана в Нью-Йорке. Она получила докторскую степень в Венском университете. Занимала дипломатические должности в постоянной миссии ОБСЕ и ООН. Работала ответственным за Ближний Восток представителем в азербайджанской делегации в течение последнего участия Азербайджана в Совете безопасности в 2012-2013 годах. Взгляды, изложенные в этой работе, представляют единственно ее точку зрения и не являются позицией какой бы то ни было организации.

¹ В этой статье термины «Советы безопасности ООН» и «Совет» будут использоваться как взаимозаменяемые.

ствование институциональных проблем и интересы акторов остаются основными препятствиями перед способностью Совета продемонстрировать единую позицию и предпринять более решительные меры путем применения своих эффективных политических инструментов, как например Главу VII Устава ООН. Для более ясного понимания политики участвующих сил и целостной атмосферы принятия решений в Совете безопасности по Сирийскому кризису будут проведены некоторые сравнения с действиями Совета в случаях Ливии и Йемена. Не предлагая окончательных заключений относительно того, позволило ли бы применение мер Главы VII эффективно разрешить сирийский кризис, в этом эссе будет сделан вывод, что основной причиной для относительно успешных действий Совета в случаях с Ливией и Йеменом, по сравнению с неуспешными действиями Совета в примере с Сирией, является действительное применение силы или угрозы задействовать меры в соответствии с Главой VII Устава ООН. Поскольку конфликт продолжается, дальнейшее развитие событий и анализ действий Совета остается актуальной проблемой для будущих исследований.

Формулировка проблемы: Сирия в контексте арабских восстаний

Мир был захвачен врасплох, когда начали разворачиваться события, возмещающие процессы трансформации на Ближнем Востоке, которые позже стали известны как «Арабская весна». Бросая вызов укоренившимся ожиданиям в отношении традиционного сопротивления арабо-исламского мира революционным процессам, подобным тем, которые прокатилась по некоторым странам Восточной Европы и Центральной Азии, события на Ближнем Востоке стали еще более широко охватными и заразными, похожими на эффект домино. Протесты против политики правящего режима в Тунисе в декабре 2010 года скоро охватили весь регион и породили волнения и в других странах – Египте, Марокко, Омане, Алжире, Йемене, Иордании, Бахрейне, Ливии и Сирии. В результате этого неожиданного подъема Тунис и Египет стали пионерами смены режима, тогда как в Ливии свержение режима Каддафи сопровождалось большими потерями, вооруженным конфликтом и более жесткими действиями со стороны международного сообщества.

Сирия, к сожалению, превратилась в кошмарный сценарий для этого региона, с гражданской войной, неугасающей уже три года, с огромными разрушениями и гибелью тысяч людей гражданского населения, число которых с каждым днем увеличивается. События начались в марте 2011 года протестами против сирийского руководства из партии Баас с требованиями об его отставке. Очень скоро конфликт эскалировал, действующий президент Башар Асад принял жесткие меры против протестующих. Ситуация продолжала ухудшаться, число человеческих потерь, беженцев и перемещенных лиц увеличивалось. Конфликт стал вооруженным и сектантским, разжигаемый внешней поддержкой как правительства, так и оппозиционных сил, расколотым международным сообществом и разделенными странами региона. Распространение сирийского кризиса на соседние страны и трансграничные инциденты подвергли безопасности и стабильности всего региона серьезной опасности. Иордания, Ливан и Турция особенно пострадали от непрерыв-

ного потока беженцев и экономического бремени по удовлетворению их основных потребностей. По оценкам ООН от июля 2013 года, число погибших с начала конфликта достигло около 100 000.² Конфликт вошел в новую фазу, когда 21 августа 2013 года были представлены доказательства о применении химического оружия около Дамаска.

Обширная поляризация региональных и международных измерений конфликта усложняла нахождение решения. Западные силы неустанно утверждали, что сирийский президент Башар Асад потерял легитимность, и что он должен незамедлительно передать власть. На противоположной стороне Россия, Китай и Иран обеспечивали сирийскому руководству всю возможную поддержку, помогая ему уцелеть. Некоторые государства в регионе, такие как Саудовская Аравия, Катар и Турция, открыто высказывались против действующего сирийского режима и предоставляли оппозиционным силам помощь в разной форме, в том числе и военную, тогда как другие страны, как например Ирак и Ливан, воздерживались от предприятия любых действий, которые могли бы угрожать режиму Асада. В случае с Ливаном дела усложнялись участием Хезболлы в войне на стороне сирийского правительства. Сохраняющиеся различия и противоречия на региональном и международном уровне содействовали продолжению внешней поддержки конфликтующих сторон, что подливало масло в огонь и толкало конфликт к пропасти. В ходе представленного здесь анализа будет сказано, как позиции и интересы соответствующих стран оказали влияние на попытки международного сообщества, прежде всего Совета безопасности ООН, найти разрешение сирийского конфликта.

Социальная ткань Сирии – с ее преобладающим суннитским населением, находящимся под управлением меньшинства алавитов, к которому принадлежит президент Асад и его антураж, – благоприятствует углублению сектантских линий разломов, которые легко использовать в контексте продолжающихся вооруженных действий. Столкновения между вооруженной оппозицией и сирийскими вооруженными силами за установление контроля над некоторыми частями страны фрагментировали Сирию и создали своего рода «вакуум контроля» в большинстве нестабильных областей, которые оказались уязвимыми в смысле проникновения разных террористических и экстремистских элементов. Быстро выяснилось, что коллективный шум о демократических переменах начал затихать, и все начало напоминать борьбу за власть между правящим режимом и оппозицией. Ситуация начала ускользать из рук, когда «третьи стороны»—экстремистские и террористические силы—похитили «революцию» и начали употреблять слабость страны для достижения своих целей. Несмотря на наличие зонтичной группы оппозиции, Си-

² Edith Lederer, “Death Toll in Syria Rises to 100,000, UN Chief Ban Ki-Moon Says,” *Huffington Post* (25 July 2013); доступно на www.huffingtonpost.com/2013/07/25/death-toll-syria-100000_n_3652448.html. По последним неофициальным оценкам число погибших составляет около 120 000.

рийского Национального Совета,³ факт, что силы сирийской оппозиции остаются разномастными и разбросанными по всей стране, и что без руководства, командования, управления и координации это не позволяет им стать альтернативой нынешнему руководству страны. С другой стороны, оппоненты Башара Асада рассматривают применение режимом грубой силы, включающей использование тяжелого вооружения в течение всего времени конфликта как уничтожающее его легитимность в качестве лидера, и начали обсуждение его ответственности в соответствии с международными законами. Критики сил вооруженной оппозиции, наоборот, обвиняют их в совершении жестокостей против сирийского народа и в нарушении законов международного гуманитарного права и прав человека.

Весь контекст сирийского кризиса, со всеми его игроками, настолько запутался и стал непредсказуемым, что похоже, сейчас почти невозможно определить смысл конфликта кроме как борьбу за власть между правящей элитой и разрозненной оппозицией. По мере того как ситуация усложнялась с выходом на сцену все новых экстремистских сил и с использованием вакуума безопасности, становилось почти невозможно применять принципы международного законодательства в отношении ответственности и подотчетности всех виновных. Поэтому часто объектом обвинений является действующее сирийское руководство, на которое возлагают ответственность и за действия, которые оно не совершало. Поиск путей выхода из кризиса, который настолько увяз в неопределенности – кризиса, который одновременно является внутренней борьбой за власть, и в то же время имеет региональный и международный контексты, а с другой стороны, в нем переплетаются сектантство, терроризм и экстремизм, – это само по себе сложнейшая задача. В следующем разделе статьи я попытаюсь показать, как Совет безопасности ООН справляется до сих пор с этой проблемой.

Ситуация с точки зрения Совета безопасности: извилистое участие

Ситуация в Сирии стала настоящей лакмусовой бумажкой для способности Совета безопасности Объединенных наций действовать при разрешении наиболее непосредственно угрожающих международной безопасности ситуаций. В 2011 году, когда конфликт в Сирии все еще не приобрел насильственный характер, 3 августа Совет принял заявление Председателя по сирийскому конфликту, в котором в целом выражалась озабоченность ухудшающейся ситуацией с безопасностью и нарушением прав человека.⁴ Когда ситуация начала ухудшаться, 4 октября 2011 года совет поставил на голосование свою первую резолюцию по Сирии, на которую наложили вето Россия и Китай. Об этой и двух последующих резолюциях, на

³ Под давлением западных государств, направленном на усиление готовности к участию и представительности сирийской оппозиции, в ноябре 2012 года в Дохе, Катар, Сирийский Национальный Совет был переименован в Национальную Коалицию Сирийских Революционных и Оппозиционных Сил, и в него вошли большее число оппозиционных групп из Сирии.

⁴ Смотри S/PRST/2011/16.

которые было наложено вето, еще будет сказано в этом эссе, но в начале, наверное, необходимо дать хронологию событий действий Совета по сирийскому случаю.

Посреднические усилия – Совместный специальный посланник

По мере того как страна скатывалась все дальше к насилию, Совет безопасности интенсифицировал свои усилия по нахождению решения. 2012 год был отмечен назначением посредством резолюции Генеральной ассамблеи A/Res/66/253 от 16 февраля специального посланника по Сирии, который должен «обеспечить поддержку усилиям Лиги арабских государств, направленным на содействие мирному разрешению сирийского кризиса, в том числе и путем назначения специального посланника...».⁵ После принятия резолюции и после проведения консультаций между Генеральным секретарем ООН Пан Ги Мун и Генеральным секретарем Лиги арабских государств Набилом Элараби, 23 февраля 2012 года они объявили назначение бывшего Генерального секретаря ООН Кофи Аннана Совместным специальным посланником (ССП) Объединенных наций и Лиги арабских государств по сирийскому кризису.⁶ 2 марта Совет безопасности одобрил кандидатуру Кофи Аннана на должность посланника ООН-Лиги арабских государств по Сирии на время круглого стола с участием Сирии.

Последовавшие шесть месяцев являлись наиболее активной фазой поиска ООН решения этого кризиса. 16 марта 2012 года, во время очередного брифинга в Совете, Кофи Аннан информировал членов Совета о «плане, состоящем из шести пунктов», который до этого был предоставлен сирийскому президенту. Согласно плану, предвиделась активная работа разных политических партий в Сирии совместно с Аннаном, направленная на инициирование политического диалога, прекращение враждебных действий и введение после прекращения огня международного механизма контроля за ситуацией, гарантирующего доступ международной гуманитарной помощи, освобождения из тюрьмы произвольно задержанных людей, свободу передвижения представителей прессы и свободу собраний. Совет безопасности выразил свою поддержку работе Совместного специального посланника путем принятия заявления своего Председателя 21 марта, которое одобряло предложенный план из шести пунктов и выражало поддержку Совета работе посланника: «для этого Совет безопасности полностью поддерживает первоначальное предложение из шести пунктов, представленное сирийским властям, как оно было сформулировано Посланником перед Советом безопасности 16 марта

⁵ “The situation in the Syrian Arab Republic,” Resolution adopted by the General Assembly, A/Res/66/253 (16 February 2012); доступно на http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/253.

⁶ “Kofi Annan Appointed Joint Special Envoy of the United Nations, League of Arab States on Syrian Crisis,” Information for Media, Secretary-General SG/SM/14124; доступно на <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sgsm14124.doc.htm>.

2012 года ...».⁷ Сирийское правительство выразило свое согласие с планом из шести пунктов в письме Совместному специальному представителю 25 марта 2012 года.⁸

Одобрение Советом безопасности плана Аннана из шести пунктов дало луч надежды для оптимистов, которые верили, что международные призывы к враждующим сторонам проявить «совесть и добрую волю» могут остановить бушующее в Сирии насилие. Противоречия в самом Совете безопасности особенно сильно проявились в отношении второго пункта плана, в котором предлагалось прекратить вооруженное противостояние и ответственность за это возлагалась, прежде всего, на сирийское руководство:

Для этого сирийское правительство обязано немедленно остановить продвижение войск к населенным пунктам, прекратить использование тяжелого вооружения и начать отход вооруженных сил от населенных пунктов ..., сирийское правительство должно работать совместно с Посланником для устойчивого прекращения вооруженного насилия в любых его формах всеми сторонами при использовании эффективного механизма контроля со стороны Объединенных наций. Посланник должен требовать от оппозиции и всех ее соответствующих элементов принятия на себя подобных обязательств и должен работать с ней для устойчивого прекращения вооруженного насилия в любых его формах всеми сторонами при использовании эффективного механизма контроля со стороны Объединенных наций.⁹

Западные члены Совета безопасности в 2012 году, включая пять постоянных членов (П5) и избираемые десять (И10), как например, Франция, Соединенные Штаты, Соединенное Королевство, Германия и Португалия, единодушно подчеркнули, что ответственность за прекращение военных действий лежит на сирийском правительстве, на что оппозиция должна ответить реципрокными действиями. Россия и Китай, наоборот, утверждали, что прекращение вооруженного противостояния должно быть одновременным процессом на реципрокной основе, при котором как правительство, так и силы оппозиции подчиняются условиям перемирия и воздерживаются от любых провокаций. Другие члены Совета безопасности занимали промежуточную позицию, не критикуя особенно рьяно ни одну из сторон и подчеркивая ответственность обеих сторон за прекращение огня. Пункты, касающиеся гуманитарного доступа, свободы передвижения журналистов и включения всех сторон в политический процесс, хотя и в меньшей степени порождали разделение в Совете, все же время от времени показывали, что у членов совета разные цели. Тем не менее, несмотря на противоречивые интерпретации Советом и воюющими сторонами наиболее критических положений плана из ше-

⁷ Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2012/6 (21 March 2012); available at http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2012/6.

⁸ Из брифинга Кофи Аннана членам Совета Безопасности во время закрытых консультаций 2 апреля 2012 г.

⁹ Six-Point Proposal of the Joint Special Envoy of the United Nations and the League of Arab States, Annex to S/RES/2042 (2012) (14 April 2012), 4.

сти пунктов, на момент его одобрения в Совете план рассматривали почти как победу международной дипломатии.

Тем временем, Совместный специальный представитель проводил активный диалог с соответствующими кругами в Сирии о возможности прекращения огня. Совет регулярно получал краткие отчеты от Кофи Аннана, который на одном из брифингов предложил, чтобы он обсудил со сторонами в конфликте возможное прекращение огня с целью реализации его плана из шести точек. Он попросил Совет поддержать его деятельность четким выражением воли Совета. Совет среагировал очень быстро, и 5 апреля он принял заявление Председателя в поддержку усилий Совместного специального представителя, в котором конфликтующие стороны призывали соблюдать прекращение огня, начиная с 10 апреля. Более конкретно отмечалось, что стороны должны: «(а) остановить передвижение войск к населенным пунктам, (б) прекратить любое использование тяжелого вооружения в таких пунктах и (в) начать отвод вооруженных сил из населенных пунктов и их окрестностей, и выполнить все это не позднее, чем 10 апреля 2012 года».¹⁰ В заявлении Председателя также отмечалась важность установления международного надзора в Сирии, как предполагалось, планом из шести пунктов, и «предлагалось Генеральному секретарю дать предложения о таком механизме насколько можно быстрее после консультаций с правительством Сирии».¹¹

Призывы к прекращению огня наконец начали давать результаты 12 апреля, когда стороны прекратили военные действия впервые за все время конфликта. Однако, существующие уже нарративы воюющих сторон относительно того, кто должен сделать это первым, медленно, но неотвратимо переросли в возобновление вооруженных действий. Снова последовали взаимные обвинения, правительство обвиняло оппозиционные силы в предпринятии провокационных действий и несоблюдении перемирия, а оппозиция обвиняла правительство в использовании тяжелого вооружения и непропорционального применения военной силы. То, что последовало, не способствовало поддержанию первоначального всплеска оптимизма, так как пауза в военных действиях, которая длилась недолго, постепенно была заменена новым военным противостоянием, и число человеческих жертв снова начало расти.

Миссия наблюдателей ООН в Сирии (МНООНС)

Однако, при реализации поддерживаемого Советом безопасности плана из шести пунктов Кофи Аннан продолжил подчеркивать необходимость установления международного механизма наблюдения в Сирии, который осуществлял бы контроль за реализацией плана и соблюдением прекращения огня. Его неоднократные обращения к членам Совета безопасности об абсолютной необходимости такого мероприятия стали причиной для жарких дискуссий в Совете (в частности в П5) от-

¹⁰ Заявление Председателя Совета безопасности, S/PRST/2012/10 (5 апреля 2012); доступно на www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2012/10.

¹¹ Там же.

носителю безопасности и оправданности отправки миротворцев ООН в зону активного военного конфликта. Скептицизм в Совете особенно усилился в результате все более тревожных новостей о новой волне вооруженных столкновений, несмотря на заявленную готовность обеих сторон соблюдать перемирие, договоренное с помощью Кофи Аннана. Кроме того, провал миротворческой миссии Лиги арабских государств за несколько месяцев до этого и последовавшее ее закрытие¹² ввиду опасной ситуации еще больше усилили неприязнь к идее отправки миссии ООН в Сирию.

Продолжительные дискуссии в Совете безопасности в конце концов дали результат, и в своей первой резолюции по Сирии (Резолюция СБ ООН 2042) от 14 апреля 2012 года Совет безопасности разрешил отправку передовой группы наблюдения в Сирию. Через неделю, 21 апреля, Совет принял свою следующую резолюцию. Основываясь на целях предшествовавшей резолюции 2042, резолюция 2043 инициировала полноценную миссию ООН на месте на начальный период из 90 дней, официально учредила Миссию наблюдателей ООН в Сирии (МНООНС) и установила периодичность отчетов каждые пятнадцать дней.¹³ Резолюция требовала первоначально отправить «до 300 невооруженных военных наблюдателей и соответствующего гражданского компонента, необходимого для выполнения мандата миссии».¹⁴

В последующие недели Совет безопасности был завален информацией о Сирии, получая двухнедельные доклады МНООНС, плюс регулярные брифинги Совместного специального представителя Аннана. Несмотря на все более мрачные сведения от источников на месте о неустойчивом и двусмысленном характере ситуации с безопасностью и быстрое уклонение сторон от их обязательств по плану из шести пунктов и резолюций СБ ООН 2042 и 2043, оставалась какая-то надежда, что полноценное беспристрастное наблюдение и мониторинг будут способствовать решению сторон соблюдать свои обязательства. Существовала большая надежда, что неуклонное расширение МНООНС до ее максимальной численности (300) будет иметь важное стабилизирующее влияние на соблюдение перемирия.

Этот осторожный оптимизм имел место в течение нескольких недель, несмотря на все более душераздирающие ежедневные новости из региона. Однако, ухудшающиеся условия безопасности на месте сделали полномасштабное функционирование МНООНС невозможным. Хотя в течение короткого времени после прибытия МНООНС наблюдалась тенденция ограничения насилия в областях, где

¹² В конце 2012 года Лига арабских государств (ЛАГ) предложила план разрешения кризиса, который сначала был воспринят сирийскими властями, в результате чего ЛАГ отправила свою миссию наблюдателей в Сирию в декабре 2012 года. Однако, позднее в январе 2013 года мониторинговая миссия была отозвана из-за ухудшающейся ситуации с безопасностью.

¹³ Резолюция Совета безопасности ООН 2043, S/RES/2043 (21 апреля 2012); доступно на [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2043\(2012\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2043(2012)).

¹⁴ Там же.

присутствовали военные наблюдатели, последующее развитие событий сопровождалось резким ухудшением ситуации с безопасностью и резким ростом насилия. Отсутствие благоприятной обстановки в плане безопасности сделало полномасштабную работу МНООНС невозможной и вынудило миссию ограничить свою деятельность по мониторингу. Миссия должна была продолжить свою деятельность после Резолюции СБООН 2059, который 20 июля 2012 года решил возобновить мандат МНООНС на окончательный период из 30 дней, и обусловил последующее продолжение «только в случае, если Генеральный секретарь доложит, а Совет безопасности подтвердит прекращение огня из тяжелого вооружения и снижения насилия с обеих сторон до уровня, который позволил бы МНООНС осуществлять свой мандат».¹⁵ Таким образом, присутствие ООН на месте в Сирии подошло к концу, что лишило Совет безопасности ООН единственного независимого источника информации с места о событиях в стране.

Женевская конференция и окончательное коммюнике

Несмотря на все сложности, поиск решения продолжался с помощью серьезных посреднических усилий Кофи Аннана. Он предложил созвать международную конференцию основных акторов, имевших влияние на конфликтующие стороны, что позволило бы принять окончательный документ, который установил бы основные принципы прекращения вооруженного противостояния, достижения национального примирения и инициирования политического процесса в стране. Жаркие дискуссии о том, кто должен быть включен в число стран-участниц, сопровождали предварительную подготовку того, что позже стало краеугольным камнем Первой Женевской конференции. Наиболее часто задаваемым был вопрос о том, следует ли приглашать Иран и Саудовскую Аравию, поскольку они являются важными государствами в регионе. Хотя господин Аннан указывал на то, что приглашение этих двух государств имело бы положительное влияние на исход конференции, это предложение быстро было отклонено Соединенными Штатами, которые не были согласны с участием Ирана, и Россией, которая была против саудовского присутствия на основании аргумента, что эти два государства были активными сторонниками сирийского правительства и оппозиции соответственно. В конце концов Женевская встреча началась 30 июня 2012 года с участием П5, Катара, Ирака, Кувейта и Турции.

Не вдаваясь в детали продолжительных дискуссий, которые предшествовали принятию окончательного документа встречи, надо подчеркнуть, что принятие Женевского коммюнике 30 июня 2012 года стало первым консенсусным результатом действий международного сообщества, который установил принципиальные цели руководимого Сирией процесса политического перехода. Кроме подтверждения призывов к противоборствующим сторонам придерживаться к своим обязательствам согласно международному праву, прежде всего к плану из шести

¹⁵ Резолюция Совета безопасности ООН 2059, S/RES/2059 (20 July 2012); доступно на [www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2059\(2012\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2059(2012)).

пунктов и к резолюциям СБ ООН 2042 и 2043, финальное коммюнике Группы действия по Сирии установило правила и принципы руководимого Сирией политического перехода, который «отвечает легитимным стремлениям сирийского народа». ¹⁶ Эти принципы гласили, что любая договоренность должна гарантировать народу Сирии политический переход, который:

- Дает перспективу на будущее, с которой согласны все граждане Сирии;
- Устанавливает четкие шаги в соответствии с жестким графиком реализации такой перспективы;
- Может быть реализован в обстановке стабильности, спокойствия и безопасности для всех;
- Может быть осуществлен быстро без дальнейшего кровопролития и насилия и вызывает доверие у всех. ¹⁷

Документ также обозначал шаги, которые следует предпринять для реализации значимого процесса перехода в стране, как например, создание переходного управляющего органа, начатие процесса национального диалога, пересмотр конституционного порядка и осуществление свободных и честных многопартийных выборов. ¹⁸ Если бы они были осуществлены, эти шаги стали бы настоящими краеугольными камнями для проводимого самой Сирией процесса перехода, что стало бы незаменимым для достижения устойчивой безопасности и стабильности в стране. Однако, существующие разногласия в международном сообществе относительно причин сирийского конфликта и открытое занятие позиций стороны или правительства, или оппозиционных сил заинтересованными региональными и международными силами, в том числе членами П5, стали причиной расходящихся толкований целей Женевского документа.

Более конкретно, положение документа о нейтральном переходном правительстве, которое «могло бы включать членов нынешнего правительства, оппозиции и других групп, и которое должно быть сформировано на основе взаимного согласия», ¹⁹ стало предпосылкой для множества интерпретаций о приемлемости участия действующего президента Башара Асада в новом переходном сирийском правительстве. Формулировка данного положения была направлена на осуществление сделки, которая иначе была бы невозможной с учетом состава участников конференции и, следовательно, являлась балансом, в котором упоминались члены правительства и оппозиции в качестве возможных участников будущего правительства. Хотя упоминание как правительства, так и оппозиционных сил, обещало спасти это последнее усилие международного сообщества, направленное на достижение так долго ожидаемого результата, оно так же открыло ящик Пандоры, породив непреодолимое противоречие по вопросу, должен или не должен

¹⁶ Финальное коммюнике Группы действий по Сирии (30 июня 2012), 1.

¹⁷ Там же, 2.

¹⁸ Там же, 3.

¹⁹ Там же.

президент Асад уйти в отставку. И снова усилия международного сообщества стали жертвой давних разногласий, которые существенно ухудшают его эффективность, и международное сообщество снова погрузилось в бесконечные дебаты о том, как разрешить сирийский кризис. Впервые с начала конфликта в Женевском коммюнике вроде бы появился свет в конце тоннеля, который, однако, был притушен трениями и желанием добиться максимума односторонних выигрышей. Несмотря на призывы в рамках международного сообщества провести вторую Женевскую конференцию, в которой было бы обеспечено участие правительства и оппозиционных сил, созыв конференции откладывался несколько раз с июля 2013 года, в основном из-за крайних позиций сторон, каждая из которых отвергала участие другой стороны в будущем политическом процессе. В результате значительных усилий международного сообщества, причем США, Россия и Л. Брахими были авангардом этих усилий, наконец конференция была проведена в двух раундах – 25-31 января и 10-14 февраля 2014 года с участием как правительства, так и оппозиционных сил. Не углубляясь существенно в проведение и результат второй Женевской конференции, можно сделать вывод, что конференция ясно продемонстрировала глубокую пропасть между позициями правительства и оппозиционных сил, которые остаются диаметрально противоположными относительно выработки политического решения сирийского кризиса.²⁰

Последний удар работоспособности и эффективности Женевского коммюнике был нанесен неспособностью Совета безопасности ООН принять сопутствующую резолюцию в соответствии с Главой VII, которая сделала бы применение женевского документа обязательным. Несмотря на неоднократные призывы Кофи Аннана к Совету принять резолюцию, обеспечивающую исполнение Главы VII, ко-

²⁰ Конференция стала свидетелем очень враждебной риторики с обеих сторон. Более того, первый раунд конференции закончился без достижения договоренности об облегчении изоляции осажденного города Хомса. Соглашение было достигнуто позднее, 6 января при посредничестве ООН, в тот же самый день, когда Россия ясно заявила о своем намерении заблокировать проект поддерживаемой Западом и арабскими странами резолюции Совета безопасности, которая была направлена на оказание давления на правительство и оппозицию с тем, чтобы они позволили допущения иностранной помощи в страну. (Смотри: “Russia opposes humanitarian resolution on Syria,” 6 February, 2014, <http://gulfnews.com/news/region/syria/russia-opposes-humanitarian-resolution-on-syria-1.1287283>; Liz Sly and Ahmed Ramadan, “Syrian regime, rebels reach deal to aid besieged Homs,” *The Washington Post*, 6 February 2014, www.washingtonpost.com/world/syrian-regime-rebels-reach-deal-to-aid-besieged-homs/2014/02/06/8905b0f8-8f6c-11e3-878e-d76656564a01_story.html.) 7 февраля было договорено трехдневное прекращение огня для эвакуации гражданских лиц из города Хомс и для доставки гуманитарной помощи остающимся в городе. Несмотря на насильственные действия, которые вспыхнули еще в первый день перемирия и которые прервали доставку помощи и эвакуацию осажденных, стороны все-таки продлили перемирие, чтобы предоставить гуманитарную помощь большему числу людей и позволить эвакуацию сотен граждан из Хомса. Женевская конференция, проведенная в двух раундах, не дала каких бы то ни было ощутимых результатов для политического разрешения конфликта.

торая одобрила бы женеvский документ и сделала бы его эффективным, принятие такой резолюции стало невозможным из-за сильной оппозиции России и Китая, которые, сделав свои собственные выводы из случая с Ливией, продолжали отвергать какую бы то ни было резолюцию в смысле Главы VII Устава ООН по Сирии.²¹ При этих обстоятельствах, почувствовав себя брошенным и не получая поддержку Совета безопасности, Кофи Аннан отказался от продления своего мандата после конца августа 2012 года и ушел с должности Совместного специального представителя.

Период посреднической деятельности господина Аннана являлся и периодом наивысшей активности Совета безопасности в отношении Сирии и поиска политического разрешения кризиса. Его инициативы привели к принятию наиболее значимых международных документов по Сирии, в частности резолюций СБ ООН 2042 и 2043 и Женевского коммюнике. Тем не менее, как он видел и неоднократно подчеркивал, его посреднические усилия—в том числе и частые контакты с конфликтующими сторонами в Сирии—сами по себе были недостаточны и не могли заменить действия Совета безопасности ООН, который должен был продемонстрировать более единую и решительную позицию путем принятия обязательных для выполнения решений, которые заставили бы стороны выполнять свои международные обязательства, прекратить военные действия и осуществить план из шести пунктов и соответствующих резолюций СБ ООН.

*Совместный специальный представитель и интенсивное посредничество в Совете безопасности*²²

Известный алжирский дипломат господин Лахдар Брахими стал Специальным представителем ООН-ЛАГ после господина Аннана, и официально был назначен 17 августа 2012 года. Как опытный дипломат, господин Брахими полностью понимал сложность задачи и с неохотой унаследовал должность господина Аннана. До принятия на себя этих обязанностей он неоднократно озвучивал надежду на большую поддержку со стороны Совета безопасности своей предстоящей деятельности. В интервью в СМИ он обрисовал свою задачу как «почти невыполнимую» и сказал: «Я берусь за эту работу с открытыми глазами и без иллюзий».²³ Полностью знакомый с обстоятельствами в регионе и видящий неуспех самых серьезных усилий своего предшественника, он понимал, что только его усилий бу-

²¹ Резолюция Совета безопасности 1973, принятая 17 марта 2011 года, ввела в действие «зону, запрещенную для полетов» над Ливией, что привело к кампании воздушных ударов НАТО против вооруженных сил Каддафи. Россия и Китай голосовали за эту резолюцию; однако, позже они начали утверждать, что их согласие на создание «зоны, запрещенной для полетов» согласно Резолюции 1973 является ошибкой, так как оно было использовано членами НАТО для оправдания их военной интервенции в Ливию и смены режима с их помощью.

²² В этот раз слово «Посланник» было заменено на «Представитель».

²³ “UN Envoy Brahimi says Syria Mission ‘Nearly Impossible’,” *BBC News* (3 September 2012); доступно на <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19460919>.

дет недостаточно, чтобы уладить такой смертоносный конфликт. Он говорил это на каждом брифинге, который давал Совету безопасности, и подчеркивал важность единства Совета при занятии более решительной позиции по сирийскому случаю. Он так же подчеркивал необходимость принятия Советом резолюции по Главе VII, которая сделала бы выполнение Женевского коммюнике обязательным для сторон конфликта.

Несмотря на очевидные препятствия, которые мешали его работе с самого начала, господин Брахими сделал все возможное, чтобы уладить конфликт, вел переговоры со сторонами и пытался сблизить позиции России и Соединенных Штатов, которые были и все еще остаются противоположными сторонами по вопросу, как добиться политического улаживания сирийского кризиса. Брахими неоднократно парировал все более настойчивый вопрос в международных кругах, не будет ли он, как новый сирийский посредник, разрабатывать свой собственный план, указывая, что целью является не создание плана как такового, но выполнение уже существующих документов: «Я уверен, что Женевская конференция, проведенная в июне этого года, включает все элементы, которые достаточны для плана разрешения кризиса в течение следующих нескольких месяцев. В Женеве было ясно, а сейчас еще более ясно, что требуемые изменения не являются косметическими ...».²⁴ Кроме того, во время одного из своих брифингов перед Советом он подчеркнул, что разрешение сирийского кризиса не может быть достигнуто, если броситься к новому плану только во имя самого плана, не обеспечив необходимые предпосылки для осуществления такого плана.²⁵

В середине октября 2012 года господин Брахими отправил эмоциональный призыв к конфликтующим сторонам по случаю Ейд ал-Адха остановить военные действия и убийства с надеждой, что если этот призыв будет услышан и стороны договорятся о перемирии, эта временная пауза далее может быть продолжена до достижения устойчивого мира и политического решения. В поддержку его инициативы Совет безопасности сделал заявление для прессы 24 октября 2012 года, в котором он «приветствовал важную и своевременную инициативу Совместного специального представителя Объединенных Наций и Лиги Арабских Государств ... о прекращении огня и насилия во всех его формах на период Ейд ал-Адха ...».²⁶ К сожалению, в очередной раз призывы к прекращению огня не превратились в ожидаемое окончание военных действий, которое создало бы предпосылки для окончательного мира. Обе стороны конфликта продолжили игру в перекладывание вины друг на друга, уклоняясь от ответственности за невыполнение призыва к

²⁴ Ned Parker and Sergei L. Loiko, "Lakhdar Brahimi Works to Revive Syria Peace Plan," *Los Angeles Times* (27 December 2012); доступно на <http://articles.latimes.com/2012/dec/27/world/la-fg-syria-diplomacy-20121228>.

²⁵ Брифинг Л. Брахими перед Советом безопасности 24 сентября 2012 года (закрытые консультации).

²⁶ UN Security Council, press statement on Syria, SC/10800 (24 October 2012); доступно на <http://www.un.org/News/Press/docs//2012/sc10800.doc.htm>.

прекращению огня. Порочный круг продолжался, конфликт затягивался все больше, унося все больше жизней и ввергая все больше людей в нищету.

Хотя в качестве Специального представителя господин Брахими продолжал свою посредническую деятельность, его разочарование по поводу постоянного разделения международного сообщества, продолжающихся поставок оружия, которые подпитывали конфликт, и отсутствие консенсуса в Совете безопасности относительно предприятия более решительных шагов, которые привели бы к политическому решению сирийского кризиса, становилось все более очевидным. Однако, решение Арабской лиги от 12 ноября 2012 года признать оппозиционную Сирийскую Национальную Коалицию легитимным правительством Сирии, похоже, стало последней каплей. Слухи о намерении Брахими уйти в отставку в мае 2013 года заливали СМИ, а он сам намекнул на возможность своего ухода во время разговоров в Совете безопасности. Однако, члены П5 и Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун неоднократно просили Брахими остаться, что он и сделал.²⁷ Но только после этого момента его взаимодействие с Советом безопасности и его регулярные брифинги перед этим органом ООН стали более редкими, так как он предпочитал придерживаться тактики двустороннего посредничества между враждующими сторонами в Сирии, работая напрямую с региональными силами и членами Совета безопасности, которые имели влияние на стороны.

Споры о химическом оружии

Ужасные события 21 августа 2013 года, при которых было использовано химическое оружие при нападении на окраину Гута Дамаска и при которых погибли более тысячи людей, вызвали взрыв международного негодования и стали еще одним вызовом для единства Совета безопасности. Совет осудил нападение и потребовал от Группы инспекторов ООН по химическому оружию, которая прибыла в страну 17 августа, незамедлительно начать расследование по случаю в Дамаске.²⁸

²⁷ “Brahimi to Stay on as Syria Envoy after Russia-U.S. Bid,” *Al-Arabiya* (9 May 2013); доступно на <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2013/05/09/Brahimi-to-stay-on-as-Syria-envoy-after-Russia-U-S-bid.html>.

²⁸ Группа экспертов ООН была отправлена в Сирию, чтобы расследовать уже имевшие место обвинения в использовании химического оружия в Сирии. Группа провела продолжительные переговоры с сирийским правительством для получения доступа в страну и к местам для расследования обвинений в предшествовавших химических нападениях. США утверждали, что силы Асада использовали химическое оружие и до этого в меньшем масштабе, тогда как Россия доказывала, что повстанцы использовали газ «Зарин» близ Алеппо в марте. Сирийские власти первоначально настаивали на том, чтобы группа экспертов ООН расследовала только заявления об использовании химического оружия в Хан ал-Ассале близ Алеппо, но группе ООН была поставлена задача расследовать и другие инциденты, в основном вокруг Дамаска, Хомса и северного города Саракеб.

Миссия под руководством доктора Аке Селстрем провела расследование и представила свой доклад в рекордно короткий срок. В соответствии с разведывательной информацией, полученной некоторыми странами-членами Совета безопасности ООН (а именно Соединенными Штатами и Соединенным Королевством), согласно которой имела место химическая атака с использованием нейропаралитического газа «Зарин», Комиссия ООН самостоятельно пришла к выводу, что химическое нападение имело место и был использован зарин. Окончательное заключение было таким: «21 августа в продолжающемся конфликте между сторонами в Сирийской Арабской Республике было использовано химическое оружие против гражданских лиц, в том числе и детей, в относительно большом масштабе ... ракеты поверхность-поверхность, содержащие нейропаралитическое вещество «Зарин», были использованы в Ейн Тарма, Моадамия и Замалка в районе Гута Дамаска».²⁹

Одновременно с работой расследующей группы ООН, вероятность военного удара на Сирию США и их союзников была объектом ожесточенных споров в международном сообществе. Красная линия, проведенная президентом Обамой для оценки возможности военных ударов против Сирии, определяла использование химического оружия как последняя капля, которая может воспламенить гнев сверхсилы. По иронии судьбы, это предвидение исполнилось довольно быстро, вызвав большую головную боль и выкручивание рук по поводу того, можно ли действительно осуществить обещанный военный удар в качестве «меры наказания». Тогда как приверженцы такого удара решительно заявляли, что это будет всего лишь «предупредительным выстрелом», ограниченным по времени и масштабу, другие не были такими оптимистами в отношении шансов начать военную операцию такого ограниченного охвата, и утверждали, что однажды начавшись, военную операцию будет трудно удержать в заданных границах при такой сложной гражданской войне. Кроме того, оппоненты утверждали, что операция, которая сильно ограничена по времени и масштабу, вряд ли даст полезный результат в смысле прекращения гражданской войны в Сирии и несет с собой большой риск случайного попадания в склады хранения сирийских химических оружий, что вызвало бы утечку ядовитых веществ.

Для президента Обамы как президента, который настроен против войн и является лауреатом Нобелевской премии мира, вступивший в должность в атмосфере «усталости от войны» и построивший свою предвыборную кампанию на лозунгах против иракской войны, продолжать разрабатывать планы военных ударов против Сирии было тяжелым решением. Ситуация стала еще более сложной, когда 29 ав-

Смотри “UN Chemical Weapons Investigators Arrive in Syria,” *NBC News* (18 August 2013); доступно на http://worldnews.nbcnews.com/_news/2013/08/18/20076560-un-chemical-weapons-inspectors-arrive-in-syria.

²⁹ “United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic Report on the Alleged Use of Chemical Weapons in the Ghouta Area of Damascus on 21 August 2013,” Letter from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (S/2013/553) (16 September 2013), 5.

густа парламент Соединенного Королевства проголосовал против участия страны в какой бы то ни было войне за границей, таким образом отвергнув утверждение Дэвида Кэмерона о легитимности военных действий в качестве меры наказания за использование химического оружия и лишив руководство Соединенных Штатов поддержки их основного союзника. Позже США выразили готовность провести запланированную операцию самостоятельно,³⁰ а французы снова заявили о своей поддержке запланированных военных ударов даже без участия Соединенного Королевства.³¹ Однако, было ясно, что неожиданный уход Соединенного Королевства из круга союзников нанесло серьезный удар по вероятности какой бы то ни было военной акции и подняло вопрос о приемлемости военного удара, особенно в свете того, что США пришлось бы ввязаться в заокеанскую операцию одним и самим заплатить счет за войну. Хотя президент Обама подтвердил свое право предпринять военный удар и без согласия Конгресса, в данных обстоятельствах, когда ему пришлось бы принять на себя всю ответственность за использование военной силы, он решил попросить одобрение Конгресса:

Как главнокомандующий, я всегда сохраняю за собой право и ответственность действовать во имя национальной безопасности Америки. Я считаю, что мне не нужно обращаться для этого к Конгрессу. ... Я считаю, что Конгресс одобрит это, потому что я думаю, что Америка понимает, насколько трудно предпринять любую военную операцию, даже такую ограниченную, о которой мы говорим, даже без того, чтобы нога нашего солдата ступила на землю противника. Это трудное решение.³²

Однако, каким будет исход голосования в Конгрессе США, было весьма спорным вопросом, учитывая факт, что преобладающее общественное мнение и настроение в Конгрессе были в основном скептическими. Но слушания в Конгрессе так и не начались.

Поворот кругом произошел в результате российского предложения в начале сентября 2013 года об установлении международного надзора над сирийским арсеналом химического оружия, которое было почти незамедлительно принято сирийскими властями. Идея была предложить приемлемый компромисс, чтобы избежать возможных военных ударов против Сирии, компромисс, который позже был одобрен президентом Бараком Обамой. Существующие трещины между западными союзниками, нерешительность президента Обамы в одиночку взять на себя ответственность за погружение США в новую и непредсказуемую войну (и поэтому поставившего этот вопрос перед Конгрессом), а так же последовавшие

³⁰ Peter Foster and Raf Sanchez, "America Is 'Livid' with the British and Could Launch Syria Strikes on its own," *Business Insider* (29 August 2013); доступно на <http://www.businessinsider.com/america-could-launch-military-strikes-against-syria-without-waiting-for-britain-2013-8>.

³¹ "Live Blog: Syria crisis, UN chemical weapons team leaves Syria paving way for attack," *Haaretz* (31 August 2013); доступно на <http://www.haaretz.com/news/middle-east/1.544477>.

³² "Obama Asserts Right to Strike Syria without Congressional Approval," *RT.com* (4 September 2013); доступно на <http://rt.com/usa/obama-syria-strike-congress-415/>.

противоречия в Конгрессе США по вопросу поддержать или отказаться от ударов против Сирии, все это привело к успеху российского предложения. Многие на практике восприняли российскую инициативу как спасение для действующего руководства Сирии и как «неожиданный план для выхода» из ситуации для разделенного Запада, и в частности для президента Соединенных Штатов, который, по видимому, не желал дать добро по поводу ожидаемого военного удара. Дела быстро перешли от фазы предложения к фазе реализации, когда государственный секретарь США Джон Керри и российский министр иностранных дел Сергей Лавров 14 сентября в Женеве выработали соглашение, которое поставило цель передать весь арсенал химического оружия Асада под международный надзор и заложило основы для соответствующей работы по уничтожению химических вооружений Сирии к середине 2014 года. Инициатива ставила амбициозную и беспрецедентную задачу уничтожения всего арсенала химического оружия страны в активной военной зоне путем активного участия Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО) в жестких временных рамках и содержало угрозу применения мер в соответствии с Главой VII Устава ООН в случае невыполнения.³³

На основании женевского документа от 14 сентября Россией и США был представлен соответствующий проект резолюции Совета безопасности, который был единодушно принят Советом 27 сентября 2013 года и стал резолюцией СБ ООН 2118.³⁴ Резолюция повторяла ясные цели и сроки женевского соглашения от 14 сентября касательно процесса уничтожения запасов химического оружия Сирии и поддерживала соответствующее решение ОЗХО от 27 сентября, которое устанавливало специальные процедуры для уничтожения сирийских запасов химического оружия. Кроме того, резолюция так же разрешила отправку передовой группы экспертов ООН для содействия ОЗХО на месте.³⁵ За принятием Резолюции 2118 последовали быстрые действия. В своем письме Совету Безопасности (S/2013/591) Генеральный секретарь ООН Пан Ки Мун сделал предложение учредить Совместную миссию ООН-ОЗХО, которая «будет действовать в сфере их конкретных компетентностей, учитывая необходимые и дополняющиеся роли, которые каждая из этих организаций имеет в обеспечении и проведении миссии ...».³⁶

В ходе обсуждений Совет Безопасности поддержал инициативу создания Совместной миссии, и процесс незамедлительно был запущен назначением господина Сигрида Каага (Нидерланды) на должность гражданского Специального Коорди-

³³ “Washington Wire: The U.S.-Russia Agreement on Syria’s Chemical Weapons,” *Wall Street Journal Online* (14 September 2013); доступно на <http://blogs.wsj.com/washwire/2013/09/14/the-u-s-russia-agreement-on-syrias-chemical-weapons/>.

³⁴ Анализ обстоятельств вокруг принятия резолюции СБ ООН 2118 будет изложен далее.

³⁵ Резолюция Совета Безопасности ООН 2118, S/RES/2118 (2013), 3; доступно на [www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2118\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2118(2013)).

³⁶ Письмо Генерального секретаря, адресованное Председателю Совета Безопасности, S/2013/591 (7 октября 2013); доступно на http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/591.

натора, который будет возглавлять миссию.³⁷ Совместная миссия должна была выполнить свои задачи в рамках трех этапов. В течение первого этапа надо было обеспечить предварительное присутствие в Дамаске и подтвердить оперативные способности группы. На втором этапе, который должен был продолжаться до 1 ноября 2013 года, ОЗХО должна была закончить начальные проверки всех сооружений для производства и хранения химического оружия в Сирии и осуществить контроль за уничтожением сирийскими властями всего оборудования для производства, смешивания и снаряжения химического оружия. На третьем этапе, который являлся наиболее сложным, надо было уничтожить сирийскую программу химического оружия, охватывающую множество местоположений, разбросанных по всей раздираемой войной стране. Последний этап наиболее трудный, поскольку соответствующие операции должны быть проведены в зоне активных военных действий при жестком временном графике.³⁸ Исполнительный совет ОЗХО принял окончательный детальный план 15 ноября 2013 года, согласно которому «все декларируемые химические субстанции и прекурсоры за исключением изопропанола должны быть вывезены из Сирии не позднее, чем 5 февраля 2014 года».³⁹

В итоге, не вдаваясь слишком в подробности дискуссии о том, должно ли соглашение по сирийской программе химического оружия заменить планируемую военную операцию, а также рассуждений о рисках и эффективности программы уничтожения химических вооружений, надо подчеркнуть, что с выходом на сцену химического оружия принципиальные проблемы политической ситуации в Сирии перешли на задний план международных усилий. Развитие событий, связанных с наложением международного контроля, и позже, с уничтожением запасов сирийского химического оружия, в каком-то смысле обозначили начало новой фазы отношения к сирийскому кризису и, вследствие этого, заменили повестку дня Совета Безопасности ООН.

Почему политическое решение ускользает от Совета Безопасности: обзор препятствующих факторов и сравнение с другими случаями

Быстрый взгляд на развитие событий в Совете Безопасности, связанных с сирийским конфликтом, показывает, что очень трудно сделать оценку эффективности или неэффективности того, как этот международный орган справлялся с кризисом.

³⁷ Письмо Генерального секретаря, адресованное Председателю Совета Безопасности относительно назначения господина Сигрида Каага Специальным Координатором Совместной миссии ОЗХО/ООН, S/2013/608 (13 октябрь 2013); доступно на www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/608.

³⁸ Письмо Генерального секретаря, адресованное Председателю Совета Безопасности, S/2013/591 (7 октября 2013); доступно на http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/591.

³⁹ “OPCW Executive Council Adopts Plan for the Destruction of Syria’s Chemical Weapons Programme in the First Half of 2014,” *OPCW Official Website* (15 November 2013); доступно на www.opcw.org/news/article/opcw-executive-council-adopts-plan-for-the-destruction-of-syrias-chemical-weapons-programme-in-t/.

Хотя навесить ярлык «эффективно» или «неэффективно» на работу Совета было бы проще и легче, но нельзя не учитывать всю многопластовость связанных с ситуацией факторов. В следующем разделе внимание будет сосредоточено на внутренних детерминантах, которые мешали Совету эффективно способствовать политическому разрешению конфликта.

Институциональные проблемы

Прежде чем подойти к сущности вопроса, возможно, необходимо краткое отступление, касающееся Совета и его рабочих методов. Совет Безопасности ООН является одним из шести основных органов ООН и несет основную ответственность за сохранение международного мира и безопасности. Как сравнительно ограниченный клуб, у него есть только пятнадцать стран-членов: пять постоянных членов и десять избираемых, каждый из которых занимает место в Совете на срок два года. Китай, Франция, Россия, Соединенные Штаты и Соединенное Королевство являются постоянными членами с правом вето, П5. Состав избираемых членов Совета менялся несколько раз в 2011-2013 годах в разгар событий в Сирии.⁴⁰ Несмотря на это, как бы иронически это не звучало, институциональная ткань Совета Безопасности и его *modus operandi* не меняется существенно при ротации мест пяти избираемых каждый год членов. По очень спорным вопросам, которые затрагивают конфликты интересов среди П5, добрая воля и сочетание дополняющихся интересов И10 вряд ли могут позволить Совету приходиться к ожидаемым и эффективным решениям наиболее острых проблем международной безопасности. Таким образом, характерное для Совета «спускание на тормозах» было основным препятствием для его эффективности в течение десятилетий его существования, и это продолжается до сих пор.

Выражение воли Совета Безопасности по вопросам его повестки дня осуществляется посредством использования разных инструментов, имеющих разную степень обязательности. В порядке нарастания степени обязательности в их число входят замечка Председателя, письмо председателя, заявление для прессы, заявление Председателя и резолюции. Все формы перечисленных способов действия, за исключением последнего, требуют консенсуса всех пятнадцати членов и не имеют обязывающей силы; поэтому по этим видам документов относительно легко можно добиться консенсуса. Резолюции, однако, являются наиболее важным (и юридически обязывающим) инструментом принятия решений Советом, и их принятие не требует консенсуса. Чтобы принять резолюцию Совета Безопасности, нужны голоса девяти членов (в том числе все голоса П5). Необходимость иметь согласие всех постоянных членов для принятия резолюции делает принятие резо-

⁴⁰ В 2011 году И10 включал Боснию и Герцеговину, Бразилию, Колумбию, Габон, Германию, Индию, Ливан, Нигерию, Португалию и Южную Африку. В 2012 И10 состоял из Азербайджана, Колумбии, Германии, Гватемалы, Индии, Марокко, Португалии, Пакистана, Южной Африки и Того. В 2013 он включал Азербайджан, Австралию, Аргентину, Гватемалу, Люксембург, Марокко, Пакистан, Республику Корею, Руанду и Того.

люций, которые вызывают политические противоречия, очень трудным, особенно когда они предполагают применение мер в соответствии с Главой VII. На каждую из резолюций, которые могут нарушить интересы страны-члена П5, заинтересованная страна может наложить вето. Такой способ принятия решений может серьезно помешать оперативности Совета, когда он должен действовать по критически важным вопросам безопасности. Не удивительно, что этот высокий орган часто называют международной сценой политики великих сил, поскольку его постоянные члены продолжают манипулировать Советом в угоду своим собственным интересам.

Когда налицо непосредственная угроза международному миру и безопасности, Глава VII предусматривает в ответ определенные действия, в том числе «частичное прерывание экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио и других сообщений и разрыв дипломатических отношений» (Статья 41). Далее, «если Совет Безопасности сочтет меры, предусмотренные Статьей 41 недостаточными, он может предпринять такие действия воздушных, морских или сухопутных сил, какие будут необходимы для поддержания или восстановления международного мира и безопасности» (Статья 42).⁴¹ Однако, достижение необходимого для реализации этих положений согласия является тяжелой битвой, особенно когда позиции определенных членов П5 диаметрально противоположны.

Совет Безопасности три раза пытался принять юридически обязательные резолюции по Сирии по исполнению положений Главы VII: 4 октября 2011, 4 февраля 2012 и 19 июля 2012. Проект резолюции от 4 октября 2011 предусматривал предприятие «неконкретизированных мер» против режима по истечении тридцати дней, если правительство не прекратит насилие, причем подчеркивалась возможность наложения экономических и дипломатических санкций. Текст резолюции от 4 февраля 2012 был похожим, на этот раз устанавливался срок в двадцать один день до разрешения «дальнейших мер». Третий и последний проект резолюции, четко соответствующий Главе VII, охватывал широкий спектр проблем и на этот раз включал контроль, на первый план выдвигался процесс перехода, и в нем одобрялось Женевское коммюнике, чтобы сделать реализацию этого документа обязательной. Однако, на все три резолюции вето наложили Россия и Китай, которые в течение всего сирийского кризиса четко давали понять, что они не допустят повторения ливийского сценария в Сирии. Все три проекта резолюций были очень критичны по отношению к сирийскому правительству и возлагали ответственность за разгул насилия в стране и ужасные условия жизни сирийского народа при режиме Асада.

В целом, Совет Безопасности обычно может достигать согласия только по вопросам, которые приемлемы для всех пяти постоянных членов, таким образом низводя результаты своей работы до наименее амбициозного порога. Инициирование более решительных действий, которое потребует активирование всего ин-

⁴¹ Устав Объединенных Наций, Глава VII.

струментарииума Главы VII, оказалось почти невозможным из-за институционального устройства Совета Безопасности. Неспособность добиться согласия по вопросам жесткой политики постепенно снизила общий уровень дискуссий в Совете Безопасности о возможных путях политического разрешения конфликта в Сирии. Фокус очень быстро сместился в сторону гуманитарных аспектов кризиса, а затем к вопросам, связанным с уничтожением химического оружия. Частые брифинги главы ОЗХО, госпожи Валери Амос, а также Верховного комиссара ВХООНДБ господина Антонио Гутierrez и СПГС по сексуальному и гендерному насилию госпожи Зайнаб Хава Бангура заменили прежде регулярные брифинги Совместного специального посланника (представителя), который с 19 апреля 2013 года уже не выступал с брифингами перед Советом. Откровенное заявление Верховного комиссара ВХООНДБ господина Антонио Гутierrez во время брифинга перед Советом 18 апреля 2013 года позже «вошло в поговорку» в Совете, особенно среди тех, кто ратовал за более жесткие действия Совета Безопасности. Он сказал следующее: «Давайте будем предельно ясными: нет гуманитарного решения сирийского кризиса. Поэтому так трагично то, что мы не видим никакого прогресса в достижении политического решения».⁴² 2 октября 2013 года Совет принял заявление Председателя, которое фиксирует единственно гуманитарные аспекты конфликта и призывает к принятию незамедлительных мер для облегчения страданий сирийского населения, затронутого конфликтом.⁴³ После долгих обсуждений и разногласий, последовавших за второй женеvской конференцией, 22 февраля 2014 года Совет наконец смог принять свою первую гуманитарную резолюцию S/RES/2139 по Сирии.⁴⁴

Как было отмечено выше, с выходом на сцену программы уничтожения сирийского химического оружия диалог в Совете Безопасности начал крутиться вокруг этого конкретного вопроса. Хотя широкий круг экспертов и политиков (а также некоторые члены Совета) неоднократно призывали не позволять, чтобы вопрос о химическом оружии заслонял необходимость в нахождении политического решения конфликта, эти призывы до сих пор остаются без должного внимания. К сожалению, в случае с сирийским конфликтом согласие по сильно политическим и потенциально вызывающим разногласия вопросам достигалось в основном вне

⁴² “Statement by UNHCR’s High Commissioner Mr. Antonio Gutierrez to the Security Council on April 18, 2013,” *Official records of the 6949th meeting of the UN Security Council*, 5 (18 April 2013); доступно на http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6949.

⁴³ Заявление Председателя Совета Безопасности ООН S/PRST/2013/15 (2 октября 2013).

⁴⁴ Россия и Китай были против принятия обязывающей резолюции по гуманитарным вопросам из-за озабоченности, что в такой резолюции нельзя будет обойти политические элементы, которые являлись запретной зоной для этих государств. Однако, после того как вторая женеvская конференция не дала результатов не только по политическому решению, но и по предоставлению гуманитарной помощи нуждающемуся населению, оба государства признали необходимость принятия резолюции. Благодаря болезненному компромиссу резолюция является чисто технической и не содержит политических элементов.

Совета, возможно потому, что заинтересованные члены П5 (в частности Россия и Китай) не ощущали непосредственного давления в необходимости применять меры, предусмотренные Главой VII. Двумя яркими примерами являются Женевское коммюнике от 30 июня 2012 года, которое было первой настоящей попыткой установить принципы политического процесса и переходного управления в Сирии, и Женевское соглашение от 14 сентября 2013 года между Россией и США, которое задействовало программу уничтожения сирийского химического оружия.⁴⁵

Акторы

Итак, какие соображения лежали в основании позиций, занимаемых влиятельными акторами в Совете Безопасности, П5, которые определяют уровень эффективности Совета? Соединенные Штаты, Соединенное Королевство и Франция были предельно четкими в своем требовании, чтобы президент Асад ушел в отставку, выполнив законное желание народа Сирии осуществить демократические перемены. Они подчеркивали, что режим Асада несет основную ответственность за несчастья сирийского народа, и неоднократно призывали Совет к более решительным действиям, включающим меры, предусматриваемые Главой VII. Они поддерживали оппозиционные силы и оказывали им любое возможное содействие с тем, чтобы укрепить их стойкость. Этому же подходу придерживаются соседи Сирии в регионе – Саудовская Аравия, Катар и Турция.

Россия и Китай, которые по традиции всегда говорили нет любым более жестким действиям Совета в сирийском конфликте, имеют свои соображения. Оба государства против того, что они воспринимают как поощряемую извне попытку смены режима в Сирии, которая создала бы неприемлемый прецедент для подобных случаях в других частях света. Кроме того, их последовательное отрицание распространения западных ценностей и отвергание того, что они воспринимают как внешнее вмешательство в дела соседнего богатого ресурсами региона, есть вопрос принципа. В Сирийском порту Тартус находится единственная военно-морская база на Средиземном море, которая является последним российским военным объектом, находящимся вне географической зоны бывшего Советского Союза. К тому же, у России есть экономические интересы в Сирии, которая является боль-

⁴⁵ Хотя Женевское соглашение от 14 сентября содержало упоминание возможного применения мер, предусматриваемых Главой VII в случае невыполнения, на этапе подготовки резолюции СБ ООН 2118 русские были против включения любого упоминания Главы VII в резолюции. Однако в окончательной версии Резолюция 2118 содержит угрозу применения мер по Главе VII, очевидно отражая результат разгоряченных предварительных дискуссий и попытки достичь баланса между позициями Запада и России в свете целостного контекста и развития событий, предшествующих Женевскому соглашению от 14 сентября и Резолюции 2118. Тем не менее, Женевское коммюнике от 30 июня, которое в отличие от Женевского соглашения от 14 сентября предлагает решения чисто политических вопросов, не успело получить одобрения в резолюции со ссылкой на Главу VII.

шим импортером российского оружия, примерно на 4 миллиарда долларов США.⁴⁶ Подобным образом, Китай тоже исходит из своих торговых и финансовых интересов, являясь одним из самых больших экспортеров товаров в Сирию. Разочарование от последствий того, что они разрешили резолюции СБ ООН 1973 пройти через Совет Безопасности—резолюции, которая стала основанием для военной акции НАТО в Ливии—есть еще одна из наиболее важных причин, по которым Китай и Россия не хотят повторения ливийского сценария. Оба государства отвергают одностороннее возложение вины за бушующее насилие на сирийское правительство, и обе страны подчеркивают ответственность оппозиционных сил за подрывные и провокационные действия, которые вызывают ответную реакцию со стороны правительства.

Очевидно, существующие разногласия и фундаментальные концептуальные отличия между членами клуба П5, которые, похоже, полностью неспособны на изменение и сближение позиций, ослабляют способность Совета демонстрировать более решительную и единую позицию, как того требовал Специальный посланник/представитель и большинство членов международного сообщества. Это выявляет степень, до которой этот всемирный орган подвержен своим собственным институциональным и представительным ограничениям, что систематически подрывает возможность нахождения решений для наиболее актуальных проблем безопасности.

Попытки манипулировать Советом Безопасности

Развитие событий в Совете Безопасности по сирийской проблеме часто вызывает в уме вопрос, существовал ли когда-нибудь вообще объединенный Совет Безопасности. Впечатления от разворачивающихся событий наводили на мысль, что если это будет сочтено необходимым, П5 легко может обойтись без обсуждения проблем большой политики с И10, и может просто *post facto* предлагать для одобрения тексты, которые уже были согласованы в рамках П5. «Единство» и «консенсус» в Совете в таких случаях, следовательно, применимы только к П5, и должны быть поддержаны И10, как того требуют рабочие процедуры. К примеру, если тексты всех резолюций и заявлений Председателя по Сирии, которые были приняты раньше Советом, были объектом предварительных дискуссий между всеми членами Совета, в том числе И10, то текст Резолюции 2118 был подготовлен и согласован Россией и США, и после получения согласия остальных членов П5 проект был представлен всему Совету очень незадолго до заседания – всего лишь за несколько часов до действительного принятия резолюции 27 сентября 2013 года, – что не оставило остальным членам совета никакого времени для значимого участия в составлении документа. Кроме того, Резолюция 2118 была необходима для придания юридически обязательной силы Женевскому соглашению от 14 сентября

⁴⁶ Holly Yan, “Syria Allies: Why Russia, Iran and China are Standing by the Regime,” *CNN.com* (29 August 2013); доступно на www.cnn.com/2013/08/29/world/meast/syria-iran-china-russia-supporters.

между Россией и Соединенными Штатами, поскольку соглашение предусматривало предпринятие действий в соответствии с Главой VII в случае невыполнения обязательств со стороны сирийских властей. В этом случае весь Совет сыграл скорее роль «поддерживающего» и «одобряющего», а не инициатора и двигателя данного курса действий.

Нельзя не упомянуть попытки использовать Совет для целей внутренней политики. Когда весь мир был охвачен дискуссиями о нависающем военном ударе по Сирии как реакции на противоречия по химическому оружию, Соединенное Королевство инициировало в Совете обсуждение другого проекта резолюции всего за день до слушаний в парламенте Соединенного Королевства, посвященных военной интервенции в Сирию. По информации из внутренних источников, проект резолюции был откровенно политическим и предусматривал применение мер в соответствии с Главой VII. Обратная сторона всего этого дела состояла в том, что дискуссии были ограничены только в рамках П5; к И10 не было никакой утечки информации, даже при попытках избираемых членов получить хоть какое-то представление о том, что происходит. Проект резолюции был заблокирован Россией и Китаем, которые в соответствии с их неизменной позицией по Сирии неумолимо отказывались сослаться на Главу VII. Результат не мог быть неожиданным, так как все предыдущие попытки добиться согласия по Главе VII потерпели неуспех. Но многие утверждали, что хотя непринятие новой резолюции со ссылкой на Главу VII было предрешено, правительству Дэвида Кэмерона было необходимо это упражнение для того, чтобы показать очередной провал в Совете Безопасности, с тем чтобы оправдать свою позицию в поддержке военных ударов по Сирии накануне предстоящих парламентских слушаний.

Сравнение со случаями Ливии и Йемена

В верхнем параграфе автор определенно не имел намерения утверждать, что Совет Безопасности не способен находить решения проблем, которые являются угрозой международному миру и безопасности. Не углубляясь особенно в перечисление случаев успешных действий Совета Безопасности, по сравнению с исторически и географически подобными случаями Ливии и Йемена, фиаско в Сирии стало ахиллесовой пятой Совета. В Ливии, к примеру, Совет Безопасности выразил свою первоначальную позицию принятием Резолюции 1970 от 26 февраля 2011 года, в которой устанавливался режим санкций против режима Каддафи в Ливии, задействованием таких инструментов как замораживание активов, запреты на поездку, запрет на торговлю вооружением и устанавливание соответствующих критериев.⁴⁷ Был учрежден соответствующий комитет Совета Безопасности, кото-

⁴⁷ Ливии были необходимы десять месяцев эскалации насилия и гражданской войны, прежде чем пал режим Муаммара Каддафи, за чем последовало его убийство в октябре 2011 года. Национальный Переходной Совет, который был признан ООН законным представителем Ливии еще до конца правления Каддафи, принял на себя руководство страной. Переходной Совет продолжил выполнять функции правительства до июля

рый обеспечивал надзор за применением резолюции, занимался вопросами, проистекающими из задач и обязательств, устанавливаемых резолюцией, и осуществлял функции по связям со странами-членами в плане достижения основных целей резолюции.

Однако, продолжение гражданских волнений в Ливии, которое сопровождалось увеличением числа погибших гражданских лиц, потребовало дальнейших действий со стороны Совета Безопасности, который предпринял свой следующий шаг (Резолюцию СБ ООН 1973) 17 марта 2011 года. Резолюция требовала «немедленного прекращения огня» и уполномочивала международное сообщество создать зону, запрещенную для полетов, а также «предпринять все необходимые меры ... для защиты гражданских лиц и населенных гражданскими областями ... и в то же время исключить ввод иностранных оккупационных сил в любой форме в любую часть ливийской территории ...». ⁴⁸ Хотя и скептически настроенные по отношению к зоне, запрещенной для полетов над Ливией, Россия и Китай воздержались при голосовании, не применив свое право вето – решение, о котором они потом сожалели, так как резолюция была использована членами НАТО, чтобы оправдать их военную интервенцию в Ливию и насильственную смену режима.

Законность военной операции НАТО в Ливии не подвергалась так ярко сомнению, как операции в Косово в 1999 году и в Ираке в 2003 году, случаи, в которых никакого разрешения Совета Безопасности на военные действия, очевидно, не было. Однако, теоретики могут продолжать спорить о моральных аспектах и односторонней интерпретации соответствующих положений Резолюции 1973 СБ ООН, касающихся установления «запрещенной для полетов» зоны. Действительно ли соответствующие положения резолюции разрешали проведение военной операции в Ливии? Понимали ли полностью Россия и Китай, которые имели более существенную, чем остальные члены П5, политическую и экономическую заинтересованность в том, чтобы в Ливии сохранилось статус-кво, что их согласие с Резолюцией 1973, выраженное воздержанием при голосовании, позже будет использовано для легитимизации насильственного свержения режима Каддафи? Нет четких ответов на эти вопросы, и есть место для разных толкований. Однако, это не меняет конечный результат: ориентированный на результат консенсус в Совете, в частности между пятью постоянными членами, должен использовать наиболее сильные инструменты Совета Безопасности в ответ на неотложную проблему международной политики. Судить о том, хорошим или плохим был этот результат, выходит за рамки этой работы.

2012 года, когда на первых за полвека выборах в Ливии был избран Генеральный Национальный Совет. Эти выборы стали свидетельством первых шагов к демократическому переходу и важной вехой на пути этого процесса. Тем не менее, на пути процесса демократического перехода в Ливии все еще остается множество препятствий, преодоление которых может отнять немало лет.

⁴⁸ Резолюция Совета Безопасности ООН 1973, S/RES/1973 (2011) (17 марта 2011), 3; доступно на [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)).

При сравнении с более широкой картиной в регионе видно, что переход в Йемене прошел более мирно и во многих аспектах более успешно, чем в Ливии и Сирии, без гражданской войны, и на деле без каких-либо продолжительных вооруженных столкновений.⁴⁹ Противно ожиданиям, Йемен стал успешным примером, так как переход власти и процесс политического перехода произошли мирным образом, без глубоко укоренившегося насилия в йеменском обществе.

До сих пор Йемен в целом осуществлял Соглашение о переходе, которое было достигнуто в соответствии с инициативой Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива.⁵⁰ Йемен провел Национальный диалог с марта по октябрь 2013 года,⁵¹ который стал краеугольным камнем в йеменском политическом процессе перехода. Проект новой конституции и проведение общих выборов в феврале 2014 года были наиболее важными задачами, которые зависели от исхода диалога, что делало успех Национального диалога еще более критически важным.

Тогда как в случае с Ливией окончанию затянувшегося конфликта способствовали действия Совета безопасности, в Йемене Совет играл роль «сторонника» и «эндорсера» решений, договоренных с помощью Совета Сотрудничества Залива (ССЗ). В Резолюции 2014 (принятой 21 октября 2011 года) Совет выразил свою поддержку процессу перехода в Йемене в соответствии с инициативой ССЗ и призвал «все стороны в Йемене посвятить себя реализации политического решения, основанного на этой инициативе ...».⁵² Последовавшие документы Совета Безопасности—заявление Председателя от 29 марта 2012 года и Резолюция СБ ООН 2051 от 12 июня 2012—еще больше способствовали осуществлению мирного пе-

⁴⁹ Волнения в Йемене происходили под лозунгами, подобными лозунгам в других государствах Арабской весны, касающимися экономических условий, безработицы и недовольства политикой правительства. Несмотря на продолжительное сопротивление президента Салеха и его окружения, переход власти был осуществлен в ноябре 2011 года при содействии Совета Сотрудничества Залива (ССЗ). В соответствии с инициативой ССЗ президент Салех должен был передать власть своему вице-президенту в обмен на иммунитет от судебного преследования. 21 февраля 2012 года в Йемене состоялись выборы, в результате которых к власти пришел Абд Раббо Мансур аль-Хади.

⁵⁰ См. Соглашение о переходе в Йемене, на http://www.al-bab.com/Arab/docs/yemen/yemen_transition_agreement.htm.

⁵¹ Хотя поначалу крайним сроком был октябрь 2013, некоторые остающиеся разногласия между разными политическими силами (в частности с южным движением Херак) о будущем государства (федерализм) стали причиной откладывания окончания Конференции Национального Диалога (КНД), которая закончилась 25 января 2014 года. Несмотря на это, прогресс в целом и достижения страны не могут быть омрачены переносом крайнего срока окончания работы КНД. Совет Безопасности приветствовал и одобрил результаты всесторонней Конференции Национального Диалога в своей резолюции S/RES/2140 от 26 февраля 2014.

⁵² Резолюция Совета Безопасности ООН, S/RES/2014(2011) (21 October 2011); доступна на [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2014\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2014(2011)).

перехода в соответствии с инициативой ССЗ.⁵³ Однако, нежелание прежнего руководства страны передать власть и его вмешательство в процесс политического перехода стали основными причинами для откладывания начала Конференции Национального Диалога.

Чтобы продемонстрировать свою готовность содействовать продолжению процесса политического перехода в Йемене, Совет Безопасности предпринял посещение Йемена 27 января 2013 года, в рамках которого были проведены множество встреч с государственными лицами Йемена. Этот визит и последовавшее заявление Председателя (S/PRST/2013/3) от 15 февраля 2013 дали импульс для начала Конференции Национального Диалога и стали предупреждением для противников мирного перехода. В целом, реакция Йемена дает основание считать, что страна учла послание Совета Безопасности. Йемен выполнял требования соответствующих документов Совета Безопасности. Возможно, готовность выполнять требования была обусловлена угрозой применения мер, предусмотренных Главой VII, которая содержалась в двух документах Совета Безопасности ООН (Резолюция 2051, принятая 29 марта 2013, и заявление Председателя от 15 февраля 2013) в случае попыток подорвать продолжения политического перехода. Как бы там ни было, скоро стало ясно, что Совет Безопасности успел в большой степени повлиять на развитие событий в Йемене и на принятие будущей стратегии политического перехода. В принципе, достичь консенсуса по йеменскому случаю в Совете Безопасности было легко, поскольку у членов П5 не было конфликтных интересов в отношении того, как справиться с ситуацией там, что было совсем не так, когда дело дошло до кризиса в Сирии.

Как мы уже убедились, к сожалению, Совет Безопасности не добился никакого результата, который привел бы к прекращению конфликта в Сирии и который способствовал бы политическому переходу в стране путем значимого политического процесса. Конфликт бушует с 2011 года, его милитаризация экспоненциально увеличивается, но дело приняло совершенно новый поворот с выходом на сцену вопроса о химическом оружии в августе 2013 года. Не надо думать, что Совет сидел буквально сложив руки, когда появились первые всполохи сирийской войны. Представленные здесь описание и анализ показывают, что с 2011 по 2013 год в самом деле Совет принял несколько резолюций и заявлений Председателя по Сирии, некоторые из которых содержат важные политические элементы, которые способствуют решению конфликта путем переговоров и последующему политическому процессу в стране. Однако, во всех этих результатах работы Совета по Сирии отсутствует фундаментальный элемент, который имел место в действиях в случаях с Ливией и Йеменом, и который, похоже, стал основным инструментом гарантирования политического решения: введение в действие мер, предусмотренных Главой VII Устава ООН. Хотя я никоим образом не призываю к применению мер в соответствии с Главой VII для того, чтобы добиться политического разреше-

⁵³ Смотрите соответственно документы S/PRST/2012/8 (2012) и S/RES/2051 (2012) на www.un.org.

ния сирийского кризиса,⁵⁴ я прихожу к выводу, что применение или неприменение положений Главы VII было тем фактором, который в целом оказал влияние на способность Совета найти решение в случаях с Сирией, Ливией и Йеменом.

Результаты и общие выводы

В этой статье была сделана попытка понять внутреннюю динамику Совета безопасности ООН и проанализировать проблемы в его работе по нахождению политического решения самого кровопролитного конфликта на Ближнем Востоке – гражданской войны в Сирии. В результате исследования было установлено, что:

- На начальном этапе сирийский конфликт не привлекал к себе большого внимания со стороны Совета Безопасности, однако по мере нарастания милитаризации и жестокости конфликта внимание Совета к сирийской проблеме начало очевидно усиливаться.
- Усилия Совета Безопасности по нахождению политического решения кризиса были наиболее активными в периоде с марта по август 2012 года, что совпадало с мандатом Совместного специального посланника ООН и Арабской лиги, Кофи Аннана, и в основном благодаря его инициативам (краеугольными документами в этом периоде были «план из шести пунктов» и Женевское коммюнике).
- Неспособность Совета достичь консенсуса по наиболее спорным проблемам, в том числе по принятию резолюции в смысле Главы VII по Женевскому коммюнике, разочаровали господина Аннана, чья отставка стала началом следующего этапа усилий Совета по сирийскому кризису.
- Полностью осознавая подводные камни, в том числе и связанные с принятием мер, предусматриваемых Главой VII, делающими обязательным применение Женевского коммюнике, новый Совместный Специальный Представитель Лахдар Брахими, хотя и неохотно, продолжал исполнять свои функции. Однако, его усилия были направлены прежде всего на поиск потенциальных решений вне Совета, и выражались в частых встречах с конфликтующими сторонами и с представителями государств, имеющих особое влияние в Сирии. Это стало признаком ослабления дискуссии по политическим аспектам сирийского кризиса в Совете Безопасности.
- С этого момента внимание Совета в основном было сфокусировано на гуманитарных вопросах, а затем на проблемах, связанных с химическим оружием, что оставило в стороне политические измерения конфликта.
- Институциональное устройство Совета Безопасности с его П5 структурой с правом вето делает достижение политического решения невозможным.

⁵⁴ Я не имею в виду Резолюцию 2118 СБ ООН, в которой содержится ссылка на Главу VII, поскольку этот документ не занимается политическими аспектами кризиса.

- Позиции акторов—т.е. раскол между членами П5—ограничивает способность Совета действовать единым способом и объясняет, почему он не в состоянии выразиться твердым языком.
- Сравнения с действиями Совета Безопасности в случаях Ливии и Йемена показывает, что Совет Безопасности в этих случаях был более успешным актором, чем в сирийском кризисе. Совет имеет в своем распоряжении широкий набор эффективных политических инструментов, что позволяет ему предпринимать быстрые и эффективные действия в ответ на наиболее актуальные проблемы международного мира и международной безопасности. Однако, курсы действий, выбранные Советом в случаях Ливии, Сирии и Йемена, были разными по существу и обуславливались способностью и желанием Совета соответствующим образом реагировать на эти ситуации путем использования своих политических инструментов. Применение или угроза применением мер, предусмотренных Главой VII, похоже, было основным фактором, определяющим относительный успех в случаях с Ливией и Йеменом, резко контрастирующим с поведением Совета в сирийском конфликте.
- В зависимости от развития событий на месте, дальнейшее исследование динамики в Совете Безопасности было бы исключительно полезным.

Литература

"Brahimi to Stay on as Syria Envoy after Russia-U.S. Bid." *Al-Arabiya* (2013).

"Washington Wire: The U.S.-Russia Agreement on Syria's Chemical Weapons." *Wall Street Journal Online* (2013).

Action Group for Syria Final Communiqué., 2012.

Briefing by L. Brahimi to the UN Security Council In closed consultations., 2012.

Foster, Peter, and Raf Sanchez. America Is 'Livid' with the British and Could Launch Syria Strikes on its own In *Business Insider.*, 2013.

Kofi Annan Appointed Joint Special Envoy of the United Nations, League of Arab States on Syrian Crisis In *Information for Media. Secretary-General*, 2012.

Lederer, Edith. "Death Toll in Syria Rises to 100,000, UN Chief Ban Ki-Moon Says." *Huffington Post* (2013).

Letter from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council., 2013.

Letter from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council., 2013.

Letter from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council on the appointment of Ms. Sigrid Kaag, Special Coordinator, OPCW/UN Joint Mission., 2013.

Live Blog: Syria crisis, UN chemical weapons team leaves Syria paving way for attack. *Haaretz*, 2013.

Obama Asserts Right to Strike Syria without Congressional Approval. *RT.com*, 2013.

OPCW Executive Council Adopts Plan for the Destruction of Syria's Chemical Weapons Programme in the First Half of 2014. *OPCW Official Website*, 2013.

Parker, Ned, and Sergei L. Loiko. "Lakhdar Brahimi Works to Revive Syria Peace Plan." *Los Angeles Times* (2012).

Russia opposes humanitarian resolution on Syria., 2014.

Six-Point Proposal of the Joint Special Envoy of the United Nations and the League of Arab States In *Annex to S/RES/2042 (2012).*, 2012.

Sly, Liz, and Ahmed Ramadan. "Syrian regime, rebels reach deal to aid besieged Homs." *The Washington Post* (2014).

Statement by the President of the Security Council., 2012.

Statement by UNHCR's High Commissioner Mr. Antonio Gutierrez to the Security Council on April 18, 2013 In Official records of the 6949th meeting of the UN Security Council., 2013.

The situation in the Syrian Arab Republic In Resolution adopted by the General Assembly., 2012.

UN Chemical Weapons Investigators Arrive in Syria. NBC News, 2013.

UN Envoy Brahimi says Syria Mission 'Nearly Impossible'. BBC News, 2012.

UN Security Council Resolution 1973 In S/RES/1973 (2011)., 2011.

UN Security Council Resolution 2014., 2011.

UN Security Council Resolution 2043., 2012.

UN Security Council Resolution 2059., 2012.

UN Security Council Resolution 2118., 2013.

UN Security Council, press statement on Syria., 2012.

United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic Report on the Alleged Use of Chemical Weapons in the Ghouta Area of Damascus on 21 August 2013., 2013.

Yan, Holly. Syria Allies: Why Russia, Iran and China are Standing by the Regime. CNN.com, 2013.

Yemeni Transition Agreement, 2011., 2011.