

IV. Посткоммунистическое пространство

Алексей Мельник и Андреас Умланд

За рамками Минских соглашений: почему и как миротворческая миссия ООН могла бы решить конфликт в Донбассе

Как урегулировать российско-украинский конфликт в Донбассе? Международное сообщество в лице ОБСЕ, а также Германии и Франции пытается стать посредником в двусторонних переговорах между Киевом и Москвой в рамках так называемого Нормандского формата. Результатом деятельности Контактной группы при значительной поддержке Берлина стали всем известные Минские соглашения. Летом 2015 года, хоть и с задержкой, эти соглашения, в совокупности с другими факторами, такими как обвал мировых цен на энергоносители и рост последствий от санкций, введенных Западом в отношении России, привели к снижению военной активности. Однако не удалось добиться ни полного прекращения огня, ни принятия каких-либо серьезных шагов по возвращению под контроль Киева оккупированных территорий и российско-украинской границы в Донецкой и Луганской областях.

В настоящий момент не предвидится даже простого замораживания конфликта, как это произошло в Приднестровье, Абхазии и Южной Осетии. Наоборот, продолжаются боевые действия относительно низкой интенсивности. Украинские солдаты продолжают умирать и получать ранения вдоль до сих пор нестабильной демаркационной линии между украинской армией и силами пророссийских сепаратистов. Последние состоят в основном из оплачиваемых Кремлем наемников, местного криминалитета, промосковских экстремистов-добровольцев, вынужденно мобилизованного местного населения и российских военнослужащих. Месяц за месяцем территории так называемых народных республик Луганска и Донецка все больше погружаются в нищету и хаос. Последние изменения, наряду с усилением экономического кризиса в России, а также желание Кремля ослабить западные санкции привели к смягчению позиции Москвы.

На этом фоне на протяжении последних недель Киев вернулся к ранее обговариваемому инструменту восстановления мира на оккупированных территориях Восточной Украины. В Киеве считают, что проведение масштабной миротворческой операции на Донбассе может стать реальным путем решения хотя бы этого территориального конфликта с Россией на материковой части Украины. 4 января 2016 года Владимир Ельченко, вновь назначенный постоянный представитель

Украины в ООН, при вручении верительных грамот Генеральному секретарю ООН повторил просьбу Украины о более активном участии этой организации в судьбе его страны. 23 января 2016 года ООН направила в Украину миссию для оценки ситуации. Какова вероятность того, что миротворческая миссия ООН на востоке Украине будет успешной, если – и вероятность этого «если» не велика – Совет Безопасности ООН одобрит ее проведение, принимая во внимание право Москвы наложить вето?

Что касается «если», то встает вопрос относительно условий возможного согласия, которые будут выдвигаться Россией. Мало сомнений касательно неизменности намерений Путина достичь поставленных целей «на Украине». На таком фоне Кремль будет поддерживать идею международной миротворческой миссии на Донбассе только в случае и до тех пор, пока это соответствует его собственным интересам – иными словами, пока ему ничего другого не остается делать. Таким образом, основной вызов, стоящий перед западными и украинскими лидерами, состоит в создании и поддержании такой ситуации, при которой мирное и устойчивое решение будет более выгодным для Москвы, чем продолжение скрытой оккупации и «гибридной войны».

Преимущество ООН как международной организации состоит в том, что она имеет богатый опыт проведения миротворческих операций по всему миру, в том числе и с участием России. Начиная с 1948 года ООН провела по всему миру 71 миротворческую операцию по установлению, поддержанию и обеспечению мира, состоящую либо из одного компонента, либо их комбинации. По состоянию на 31 декабря 2015 года в разных уголках земного шара проводилось 16 миротворческих операций. Общее количество задействованного на протяжении десятилетий персонала составляет 125 000 человек, включая 91 140 человек военного персонала, 13 854 полицейских и 1386 военных наблюдателей. Лишь некоторые из этих миссий имели полный успех, остальные преуспели только частично. Некоторое число миссий закончилось полным провалом, что имело серьезные последствия для авторитета ООН, самих миротворцев и мирных жителей, которых они не смогли защитить.

Временная администрация ООН для Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема (United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, UNTAES) часто упоминается как одна из наиболее успешных миротворческих миссий ООН. Один из нас, а именно Алексей Мельник, служил с апреля по август 1996 года в штабе UNTAES и руководил двумя украинскими эскадрильями вертолетов. В составе Миссии были также российские военные. История и параметры деятельности UNTAES наводят на размышления о возможности проведения подобной миссии на востоке Украины.

UNTAES была создана в 1996 году для реализации так называемого Основного соглашения по реинтеграции района Восточной Славонии, терроризируемого сербскими вооруженными группами, в состав Республики Хорватия. На начальном этапе главной задачей UNTAES было обеспечение перемирия вдоль линии

фронта и безопасности в регионе для создания базовых предварительных условий для реализации Основного соглашения. Мощный международный силовой компонент, состоящий из приблизительно 5000 военнослужащих, 500 сотрудников полиции и около 100 военных наблюдателей, был развернут на относительно небольшой площади 30х70 км. Четыре полномасштабных батальона, две вертолетные эскадрильи (в том числе и 10 украинских ударных вертолетов Ми-24), а также одна танковая рота представляли собой внушительную силу, давали чувство защищенности от возможных нападений хорватов на местных сербских жителей и предотвращали агрессивные действия сербских ополченцев.

На протяжении одного месяца после полного развертывания первый этап по разоружению региона был завершен. Все тяжелое оружие было либо выведено в Сербию, либо передано для утилизации. Демилитаризация, проводимая UNTAES, была настолько успешной, что всего лишь несколько месяцев спустя командующий силами ООН Генерал Скупс доложил, что «военный контингент UNTAES – единственная оставшаяся военная организация в регионе». После нейтрализации местных криминальных группировок были обеспечены условия для безопасного возвращения беженцев, создана временная полиция и созданы условия для функционирования временной гражданской администрации и государственных служб.

Каким образом им удалось этого достичь? Среди прочей тяжелой военной техники украинские вертолеты Ми-24, вооруженные 23-миллиметровыми пушками, регулярно патрулировали вдоль всей разделительной линии. В ряде случаев бельгийский, российский, иорданский, пакистанский и украинский военный контингент UNTAES был задействован для предупреждения нарушений соглашения, таких как столкновения с печально известным вооруженным подразделением сербов «Скорпионы». Дополнительные меры по усилению военного присутствия были продемонстрированы всем сторонам. Самолеты НАТО, например, каждую неделю проводили учения по оказанию непосредственной авиационной поддержки. Реактивные самолеты имитировали штурмовые атаки в районах, граничащих с Сербией и Хорватией, специально для того, чтобы их слышали и видели оставшиеся вооруженные боевики. Сербия, которая была потенциальным противником мирного процесса, под давлением международного сообщества принудили к сотрудничеству и прекращению поддержки местных сепаратистов. Выполнение этой задачи облегчил тот факт, что контролируемый UNTAES регион был отделен от Сербии рекой Дунай. Поэтому было невозможно незаметно провезти через границу тяжелое орудие или перебросить большое количество войск из Сербии в Восточную Славонию. Приведенные факты показывают, что условия для теоретически возможной миротворческой операции ООН на Донбассе могут быть гораздо сложнее, чем для UNTAES в Хорватии.

В свете соответствующих положений и целей Минских соглашений следует также отметить важность тщательно откалиброванного политического процесса. Например, проведение местных выборов в Восточной Славонии было последним

пунктом плана действий миротворческой миссии. Это означает, что выборы были проведены только после полной демилитаризации, политической стабилизации региона, формирования местной полиции и создания условий, необходимых для безопасного возвращения беженцев. В апреле 1997 года UNTAES обеспечила присутствие более 150 наблюдателей на избирательных участках, где проголосовало 72 000 человек.

Базируясь на опыте развертывания UNTAES и других миротворческих операций ООН, можно допустить, что миротворческая миссия в так называемых народных республиках Донецка и Луганска потребует крупномасштабного международного участия. Например, для того чтобы возможное развертывание военного контингента ООН и полиции было успешным, оно должно быть гораздо более масштабным, чем в Восточной Славонии в 1996–1997 гг. Элементарные расчеты, исходя из размеров территории, показывают, что необходим многонациональный контингент численностью около 50 000 военнослужащих. Это огромное количество, которого не только нет в распоряжении ООН на данный момент, но и его формирование может потребовать достаточно много времени, усилий и, что немаловажно, готовности правительств государств – потенциальных контрибуторов. Более того, для успеха такой миссии необходимо, чтобы полное развертывание началось в течение нескольких месяцев после достижения соглашения о проведении операции, а мандат миссии был достаточно широким. Возможным решением могло бы стать объединение миссии ООН с параллельными прилагаемыми или включенными военными и гражданскими операциями ЕС в рамках Общей Европейской политики безопасности и обороны.

Возможно, и нет необходимости в мобилизации 50 000 военнослужащих ООН и (или) ЕС, но вооруженный компонент такой миссии должен быть достаточно большим, для того чтобы миссия имела смысл. Лиза Хультман (Уппсальский университет), Джейкоб Катман (Университет штата Нью-Йорк) и Мэган Шеннон (Университет штата Флорида) в своей работе «Динамика миротворческой миссии ООН и продолжительность мира в постконфликтный период» пришли к заключению, что «при увеличении развернутых военных сил ООН вероятность возобновления гражданской войны уменьшается»¹. Следовательно, они советуют, что вместо того, чтобы просто отправлять невооруженных наблюдателей, ООН следует «разворачивать большее количество военных сил» при проведении миротворческих миссий по всему миру. Они считают, что массивное развертывание надлежащих военных подразделений «ассоциируется с уменьшением информационных проблем и проблем исполнения обязательств [в среде боевиков], которые приводят к возобновлению гражданской войны».

Дальнейшие сравнительные исследования показали, что международные переговоры, проведенные до фактического начала миссии, и сила их гражданских компонентов (обеспечение мира) также имеют отношение к успешному завер-

¹ Hultman L., Kathman J., Shannon M. Beyond Keeping Peace: United Nations Effectiveness in the Midst of Fighting // American Political Science Review. 2014. Vol. 108. № 4. P. 737-753.

шению подобных операций. Другими словами, когда все привлеченные стороны действуют заодно, когда мобилизовано значительное количество вооруженного контингента ООН, когда разрешение невоенного конфликта проходит путем посредничества, силы гражданской полиции начинают работать, а демократические выборы приводят к легитимному правлению и начинается создание государственных институтов в конфликтном регионе, тогда можно достичь устойчивой стабилизации ситуации. Помимо чисто военных, различные общеполитические аспекты подобных миссий также определяют успешность или провал в обеспечении миссией мира в постконфликтный период и предотвращении распространения насилия.

На фоне неудачного Минского процесса и относительно хороших показателей некоторых предыдущих миссий ООН хорошо согласованная, вооруженная и обладающая широким мандатом миротворческая операция, включающая значительный гражданский компонент, может стать прекрасной возможностью для Европы достигнуть в скором времени мира на ее восточной границе. Для подобной операции недостаточно только решения Совета Безопасности ООН. Она должна иметь политическую, материальную и кадровую поддержку Европейского союза. Объединенная миссия ООН/ЕС может стать реальным шансом прекратить бедствие «гибридной войны» и оккупации на Донбассе, а для Украины – единственным способом вернуть утраченные территории в ближайшем будущем. Украинское государство и другие задействованные международные стороны, такие как Германия или ОБСЕ, продемонстрировали, что они слишком слабы, чтобы решить эти задачи самостоятельно. Таким образом, объединение миротворческой миссии ООН и деятельности ОПБО ЕС наряду с масштабным привлечением мощных организаций по вопросам развития (Всемирного банка, ЕБРР, АМР США, Германского агентства по сотрудничеству и т.д.) на Донбасс должно стать приоритетом при попытках Запада прекратить продолжающееся вооруженное противостояние между Украиной и Россией на Донбассе.