

ФИКСИРУЕМ ТЕНДЕНЦИЮ

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ РАМКИ УЧАСТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОПЕРАЦИЯХ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА

НА ПРИМЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

КИРИЛЛ ГОЛУБ

Секретариат Организации Договора о коллективной безопасности, Москва, Россия

Резюме

Статья анализирует международно-правовые рамки участия региональных организаций в операциях по поддержанию мира. На основе обзора научной литературы рассматривается эволюция юридических подходов Организации Объединённых Наций к проведению международных миротворческих операций с учётом изменившегося в последние десятилетия их содержания. Автор исследует сопряжение миротворческих механизмов ООН и региональных организаций. Основным объектом исследования становится миротворческая деятельность Организации Договора о коллективной безопасности, которая регламентируется соответствующим международным договором. Статья представляет собой попытку с помощью формально-юридических методов исследования оценить политические возможности региональной организации по расширению своего влияния в мире. Автор раскрывает три формата миротворческой операции, проведение которых возможно на основе Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ. *Во-первых*, миротворческая операция по решению Организации на территории её государств-членов. Её параметры соответствуют традиционным миротворческим миссиям первого поколения. *Во-вторых*, миротворческая операция по решению Совета Безопасности ООН. Её проведение требует наделения ОДКБ мандатом международного сообщества, что позволяет реализовывать многомерные миротворческие миссии второго поколения силами региональной организации. Третий формат миротворческих операций – участие ОДКБ в операциях ООН по поддержанию мира. Необходимые для него правовые рамки создаются недавним Протоколом о внесении изменений в Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ. Организации предстоит наделить одно из государств-членов полномочиями по включению своих многонациональных (сводных) миротворческих формирований в Систему обеспечения готовности миротворческого потенциала ООН. Заявленные таким образом миротворческие силы Организации смогут привлекаться к решению задач в опе-

Статья отражает личное мнение автора, а не официальную позицию Организации Договора о коллективной безопасности или её органов.

Дата поступления рукописи в редакцию: 11.11.2021

Дата принятия к публикации: 14.03.2022

Для связи с автором / *Corresponding author*:

Email: kirillgoloub@gmail.com

рациях ООН по поддержанию мира под флагом ОДКБ. По итогам анализа правовых рамок взаимодействия Организации Объединённых Наций с региональными организациями в сфере миротворчества автор приходит к выводу о том, что потенциал самостоятельного проведения региональными организациями многомерных миротворческих миссий без прямого нарушения государственного суверенитета или мандата Совета Безопасности ООН существенно ограничен. Основная возможность коллективного применения миротворческого потенциала ОДКБ лежит в подключении его к операциям ООН по поддержанию мира на основе применяемых в рамках системы ООН подходов к организации международной миротворческой деятельности.

Ключевые слова:

миротворчество; операция по поддержанию мира; Устав ООН; региональные организации; ОДКБ; миротворческие силы; координирующее государство.

Несмотря на призыв Генерального секретаря ООН к немедленному и глобальному прекращению огня во всех уголках мира¹, рост международной нестабильности продолжается. В этих условиях Организация Объединённых Наций, являющаяся столпом планетарной системы обеспечения безопасности, стремится наращивать взаимодействие с региональными структурами, в том числе с Организацией Договора о коллективной безопасности.

С 2004 г. в формате Организации Договора о коллективной безопасности развивается сотрудничество в сфере миротворчества. На основе Концепции формирования и функционирования механизма миротворческой деятельности ОДКБ² в 2007 г. заключено Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ³, которое наряду с другими нормативными правовыми актами выступает юридическим фундаментом миротворческих сил Организации.

Миротворческие силы ОДКБ сформированы из подразделений государств-чле-

нов в составе около трёх тысяч человек военного и полицейского (милицейского) персонала, с ними на регулярной основе проводятся мероприятия совместной подготовки, в том числе и совместные учения «Нерушимое братство».

Сотрудничество между ОДКБ и ООН в сфере миротворчества развивается на основе подписанного в 2012 г. Меморандума о взаимопонимании между Секретариатом ОДКБ и Департаментом операций ООН по поддержанию мира. В документе отражены основные принципы взаимодействия, включающие в себя взаимное стремление к расширению сотрудничества в области миротворчества, готовность к обмену открытой информацией, рекомендациями и опытом по подготовке и проведению операций по поддержанию мира, а также намерение сотрудничать в области подготовки миротворческих контингентов государств-членов ОДКБ⁴.

Несмотря на длительный срок существования, ОДКБ заявила о готовности

¹ Всеобщее прекращение огня. Организация Объединённых Наций. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/ru/globalceasefire> (дата обращения: 14.04.2022).

² Концепция формирования и функционирования механизма миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2005. Выпуск № 5, ч. 2. С. 48–51.

³ Соглашение о миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2007. Выпуск № 8. С. 132–133.

⁴ Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом ОДКБ и Департаментом операций ООН по поддержанию мира // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2013. Выпуск № 13. С. 287–290.

применения миротворческого потенциала лишь в 2010 году⁵, а практический опыт миротворческих операций у Организации появился только в 2022 году. Невзирая на необходимость отдельного анализа параметров (в том числе и юридических) коллективных действий ОДКБ на территории Республики Казахстан, представляется востребованным изучение международно-правовых рамок участия региональных организаций в операциях по поддержанию мира. В этой связи настоящая статья призвана продемонстрировать, что сотрудничество с ООН должно играть ведущую роль в миротворческом направлении деятельности Организации Договора о коллективной безопасности. Для этого рассмотрим юридические основания проведения операций ООН по поддержанию мира с учётом принципиально изменившегося с 1990-х годов их содержания. Сделать выводы о механизмах сопряжения миротворческих механизмов ООН и ОДКБ позволит юридический анализ положений Устава ООН об использовании региональных соглашений и органов и установленных Соглашением о миротворческой деятельности ОДКБ форматов миротворческих операций ОДКБ. Таким образом, на основе формально-юридических методов исследования будет предпринята попытка оценить политические возможности по расширению региональной организацией влияния в мире.

Библиографический контекст изучения миротворческой деятельности ОДКБ

В данном разделе обозначим работы, посвящённые, с одной стороны, освещению юридических основ международной миротворческой деятельности, с другой — роли Организации Договора о коллективной безопасности на евразийском пространстве безопасности.

Развитие международной миротворческой деятельности ООН находится в поле постоянного внимания исследователей многих дисциплин: юристов-международников, политологов, военных и других. Практически все специалисты единогласно отмечают принципиальный сдвиг в подходах ООН к миротворчеству, произошедший на рубеже XX–XXI веков и выразившийся в существенном расширении его содержания.

Большое значение для осмысления современных тенденций миротворческой деятельности и перспектив участия в ней России имеют публикации П.Г. Зверева, Ю.Г. Зиновского, А.И. Никитина, К.Л. Сазоновой [Зверев 2014, 2015а, 2015б; Зиновский 2010, 2011; Никитин 2010, 2016; Сазонова 2008, 2009]. В них рассматриваются геополитические и правовые последствия изменений миротворческой политики ООН, её Совета Безопасности и государств-членов. Кроме того, П.В. Шамаров подробно рассматривает теоретические и практические аспекты участия Российской Федерации в международной миротворческой деятельности, формулирует предложения по совершенствованию национальных подходов к её осуществлению [Шамаров 2019а, 2019б; Шамаров, Лавренев 2016].

Проблематику миротворческой деятельности в контексте формирования институциональных механизмов миротворчества на сопредельных с Россией территориях исследовали А.Г. Большаков и О.И. Зазнаев, а также А.В. Годованный, А.В. Корниленко [Большаков, Зазнаев 2011а, 2011б; Годованный 2019; Корниленко 2020], Д.В. Малышев [Малышев 2011]. Они проанализировали нормативную правовую базу, нарабатываемую в формате Организации Договора о коллективной безопасности, её исторические истоки и перспективы.

При этом значительная часть мероприятий Организации Договора о коллективной

⁵ Заявление государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности о миротворческих силах Организации Договора о коллективной безопасности // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2011. Выпуск № 11. С. 127–129.

безопасности, её Секретариата и Объединённого штаба по развитию миротворческого потенциала остаются за пределами научного рассмотрения, что предполагается компенсировать настоящей работой.

Эволюция концепции миротворчества

С 1990-х годов содержание концепции международного миротворчества существенно расширилось и не без успеха выводится западными державами за рамки, очерченные Уставом ООН — основополагающим источником международного права. Непременным условием такого процесса стали широко сформулированные положения глав VI «Мирное разрешение споров» и VII «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии» Устава ООН.

Глава VI предполагает только рекомендательные по отношению к государствам полномочия ООН, прежде всего её Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи. Таким образом, если миротворческая операция учреждается по запросу сторон на основе статьи 33 или какой-либо другой нормы главы VI Устава, например, по рекомендации в соответствии со статьёй 36 Устава, обязательным становится согласие сторон на развёртывание миротворческой операции [Зверев 2014: 56].

В ситуациях же, когда стороны не в состоянии дать согласие или когда отсутствует спор, но имеются угроза или нарушение мира либо акт агрессии со стороны одного или нескольких государств, могут потребоваться действия Совета Безопасности на основе главы VII Устава. Наконец, даже при наличии согласия одного или нескольких государств-участников ООН Совет Безопасности может прийти к выводу о том, что вопрос должен рассматриваться в соответствии с главой VII Устава [Зверев: 57–58].

Юридически опора на главу VII примечательна тем, что она прямо не упоминает в качестве оснований для её применения

миротворчество. Статья 39 перечисляет основания, по которым Совет Безопасности уполномочен делать рекомендации или решать вопрос о принятии мер в рамках данной главы. Такими основаниями выступают: 1) угроза миру; 2) нарушение мира; 3) акт агрессии.

Термины «миротворческая деятельность» или «операции ООН по поддержанию мира» (ОПМ) в этой главе и в остальных разделах Устава ООН не упоминаются. Введение этих терминов в политический и научный оборот обычно связывают с высказыванием второго Генерального секретаря ООН Д. Хаммершельда, о «шестой с половиной главе Устава», помещая его где-то посредине между традиционными методами мирного урегулирования споров, как, например, переговоры и посредничество, в соответствии с главой VI Устава, и мерами, имеющими более принудительный характер, как предусмотрено в главе VII Устава ООН [Голодняк 2012: 141].

Тем не менее с формальной точки зрения квалификация событий по статье 39, которая неизбежно предшествует операции по главе VII, означает, что Совет Безопасности должен принять рекомендации или решение о мерах, предусмотренных статьями 41 и 42. Таким образом, именно статья 42 легла в основу современных миротворческих операций, осуществляемых в соответствии с главой VII Устава [Зверев 2014: 58]. На рубеже XX–XXI веков изменился характер операций по поддержанию мира: ООН при осуществлении миссий включает в них мероприятия, традиционно не связанные с миротворчеством, как оно описано в главе VI Устава ООН [Сазонова 2008: 35–36].

Документы ООН в этой сфере проводят прямое разграничение миротворческих миссий первого и второго поколений⁶, поскольку в современных условиях миротворческие операции эволюционировали в новую форму — комплексную модель миротворчества (peacekeeping), объединя-

⁶ United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. 2008. URL: https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf (accessed: 06.09.2021).

ющую военный, полицейский и гражданский компоненты. Цель этой модели заключается в оказании помощи по формированию основ устойчивого мира в кризисном районе [Голодняк 2012: 141].

Важно подчеркнуть, что при этом миротворчество может толковаться в широком смысле и включать следующие пять основных её типов, которые не всегда обладают чётким правовым содержанием:

- превентивная дипломатия (preventive diplomacy);
- установление мира или побуждение к миру либо миротворчество (peace-making);
- поддержание мира (peacekeeping);
- принуждение к миру (peace-enforcement);
- миростроительство (peace-building).

Миротворчество в узком смысле предполагает реализацию одного конкретного типа МТО – операции по поддержанию мира [Шамаров, Лавренов 2016: 99].

Документами НАТО операции по поддержанию мира классифицируются по масштабу применения силовых средств на следующие два типа:

– ОПМ пассивного уровня (peace-keeping), предусматривающие ограниченное (только в целях самообороны) использование силовых средств миротворческим контингентом;

– ОПМ активного уровня (peace-support operation, PSO), при которых допускается неограниченное применение военной силы на любом этапе операции [Шамаров, Лавренов 2016: 99].

Подобная классификация вытекает из американских подходов, в рамках которых выделяются четыре основных типа миротворческих операций:

- традиционные миссии по поддержанию мира (peacekeeping);
- многосторонние (многомерные) операции в пользу мира (multidimensional peace operations), которые располагают многочисленным гражданским компонентом и решают задачи политического урегулирования, восстановления и развития демократических институтов, проведения выборов;

– вмешательство для предотвращения гуманитарной катастрофы (humanitarian interventions), предполагающее отсутствие согласия конфликтующих сторон, нарушение государственного суверенитета с использованием силового вмешательства, несоблюдение принципа «нейтральности» миротворцев;

– операции по силовому установлению мира (peace enforcement), которые являются прямым продолжением гуманитарного вмешательства в случае продолжения сторонами вооружённого противостояния [Никитин 2010: 238–239].

Таким образом, несмотря на неизменность правовых основ международного миротворчества, закреплённых в соответствующих главах Устава ООН, начиная с 1990-х годов произошло существенное изменение содержания этой сферы человеческой деятельности. Переход от первого ко второму поколению миротворчества не ограничился распространением этого понятия на установление и поддержание мира, а вызвал попытки включения в него принуждения к миру и гуманитарных интервенций, предполагающих гораздо более широкие подходы к применению силы в рамках миротворческой операции.

Международно-правовые основания применения миротворческих сил ОДКБ

В связи с эволюцией концепции миротворчества, описанной в предшествующем разделе, представляет интерес вопрос о правовых пределах миротворческих операций, осуществляемых региональными организациями. Устав ООН предписывает Совету Безопасности поощрять развитие применения мирного разрешения местных споров при помощи региональных соглашений или региональных органов либо по инициативе заинтересованных государств, либо по своей собственной инициативе. При этом главным критерием использования региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасно-

сти, выступает их совместимость с целями и принципами Организации Объединённых Наций.

В этой связи государства—участники Договора о коллективной безопасности, создавая Организацию Договора о коллективной безопасности, действовали в строгом соответствии со своими обязательствами по Уставу ООН, решениями Совета Безопасности ООН, руководствовались общепризнанными принципами международного права⁷. Аналогично государства—члены ОДКБ заявили о приверженности целям и принципам, закреплённым в Уставе ООН, решениям Совета Безопасности ООН, общепризнанным нормам международного права при заключении Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ, подписанного 6 октября 2007 года, вступившего в силу 15 января 2009 года.

Статья 1 Соглашения устанавливает основополагающие определения. Под миротворческой деятельностью ОДКБ понимается совокупность мер, включающих мирные средства и действия, направленные на разрешение споров (в соответствии с Уставом ООН), а также коллективные действия, предпринимаемые государствами—членами с использованием военного, милицейского (полицейского) и гражданского персонала, направленные на предотвращение, сдерживание и прекращение военных действий между государствами или в пределах государства посредством вмешательства третьей стороны и способствующие поддержанию мира и безопасности.

Формулировка даёт возможность сделать несколько выводов. *Во-первых*, миротворческая деятельность ОДКБ включает как мирные средства разрешения споров, указанные в главе VI Устава ООН, так и

коллективные действия государств с использованием военного, полицейского и гражданского персонала. *Во-вторых*, такие коллективные действия как способствующие поддержанию мира и безопасности могут быть направлены не только на сдерживание и прекращение военных действий, но и на их *предотвращение*. *В-третьих*, суть указанных коллективных действий заключается во *вмешательстве* третьей стороны. *В-четвёртых*, определение ставит в один ряд межгосударственные и внутрисубъектные конфликты.

Далее, под операцией ОДКБ по поддержанию мира (или миротворческой операцией) понимается совокупность взаимосвязанных по целям, задачам, месту и времени действий беспристрастного военного, милицейского (полицейского) и гражданского персонала, предпринимаемых для стабилизации обстановки в районах потенциальных или существующих конфликтов, осуществляемых в соответствии с мандатом на проведение миротворческих операций и направленных на создание условий, способствующих разрешению конфликта, и поддержание или восстановление мира и безопасности⁸.

Из второго определения вытекает, что миротворческая операция может проводиться в районе *потенциального* конфликта и может быть также направлена на создание условий, способствующих восстановлению мира. Таким образом, при детальном рассмотрении зафиксированные нормы закрепляют широкое содержание миротворческой деятельности, позволяющее при необходимости наполнить его реальными мероприятиями, отвечающими критериям международных миротворческих миссий второго поколения, в том числе превентивного и принудительного.

⁷ Устав Организации Договора о коллективной безопасности // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств—членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2003. Выпуск № 4. С. 142.

⁸ Соглашение о миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств—членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2007. Выпуск № 8. С. 132.

тельного характера, включая даже и миростроительство.

Вместе с тем дальше такого максимального широкого охвата миротворческих усилий соглашение не идёт, поскольку механизм принятия решений о проведении миротворческой операции оказывается в прокурстовом ложе определённых международным правом ограничений. С этой точки зрения в рамках Соглашения возможна реализация трёх форматов миротворческой операции.

Во-первых, миротворческая операция в зоне ответственности ОДКБ⁹ проводится по решению Совета коллективной безопасности¹⁰ на основании официального обращения государства—члена ОДКБ о проведении на его территории миротворческой операции.

При этом важным условием проведения миротворческой операции Коллективными миротворческими силами ОДКБ выступает ясно выраженное согласие на это конфликтующих сторон, достижение ими соглашения о прекращении огня и других силовых действий в зоне конфликта и наличие необходимых условий для обеспечения безопасности миротворческого контингента и его права на самооборону [Семериков 2014].

Последнее правило приводит к тому, что Соглашением о миротворческой деятельности ОДКБ Организация уполномочивается только на организацию и проведение традиционных миротворческих миссий (*миссий первого поколения*), описанных главой VI Устава ООН, когда между противоборствующими сторонами достигнуто какое-то соглашение и требуется обеспечить его выполнение силами региональной организации. Исходя из установленных международно-правовых норм, ОДКБ не имеет мандата на внутригосударственное

развитие, социально-экономические меры, решение гуманитарных вопросов и не обладает соответствующими ресурсами (материальными запасами, финансированием, кадрами, технологиями, правовым регулированием и др.), переданными ей государствами-членами.

Секретариат ОДКБ отмечает установленные условия как обстоятельства, способные свести к минимуму эффективность миротворческих усилий, осуществляемых в формате Организации. С точки зрения практических действий указанные условия столкнулись с необходимостью ответа на два принципиальных вопроса:

1) Каким образом добиться согласия сторон конфликта на прекращение огня и проведение миротворческой операции, если в качестве таковых выступают неорганизованные, стихийно возникшие группы людей, не имеющие общего руководства?

2) Какова степень легитимности официального обращения о проведении миротворческой операции со стороны руководства государства, де-факто отстранённого от власти волей народа, но без соблюдения предписанных национальным законодательством процедур [Семериков 2014: 14]?

Таким образом, проведение самостоятельной миротворческой операции ОДКБ оказывается максимально «нишевым предложением» на рынке услуг безопасности, которое требует неукоснительного выполнения конкретных условий со стороны всех участников возможного миротворческого процесса.

Опыт, приобретённый Организацией в ходе миротворческой операции на территории Республики Казахстан, требует детального осмысления, в первую очередь с точки зрения практики применения Соглашения в условиях отсутствия (непризнания) второй стороны конфликта. Осо-

⁹ Зона ответственности ОДКБ — территории государств-членов, ограниченные участками государственной границы с другими государствами, не являющимися членами ОДКБ (внешними границами), включая внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними, в пределах которых обеспечиваются интересы национальной и коллективной безопасности государств-членов Организации.

¹⁰ Совет коллективной безопасности ОДКБ — высший орган ОДКБ, состоящий из глав государств-членов (правительств государств-членов) ОДКБ.

бый интерес для дальнейшего исследования представляет корреляция конкретных задач, возлагаемых на Коллективные миротворческие силы, и сроков их реализации с пониманием содержания миротворческой деятельности.

Во-вторых, ОДКБ может провести миротворческую операцию на территории государства, не являющего членом Организации, по решению Совета Безопасности ООН. В таком формате решение о миротворческой операции принимается по правилам Совета Безопасности ООН, который, руководствуясь главами VI, VII и VIII, использует региональные органы или соглашения для принудительных действий под своим руководством. В этом случае миротворческая операция ОДКБ проводится в соответствии с утверждённым мандатом.

Таким образом, максимально широкий подход к миротворческой деятельности ОДКБ, заложенный на уровне рассмотренных выше базовых определений, может быть реализован только в кооперации с ООН путём реализации имеющихся полномочий Совета Безопасности по поддержанию международного мира и безопасности. В этом заключается существенное отличие миротворческих возможностей ОДКБ. Соглашение не допускает использования Коллективных миротворческих сил за пределами зоны ответственности ОДКБ (например, по обращению третьего государства) без решения Совета Безопасности ООН. Государства, действующие в самостоятельном качестве, имеют более широкие возможности для осуществления своей миротворческой деятельности на двух- и многосторонней основе.

В соответствии со статьёй 4 Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ после получения мандата Совета Безопасности ООН Совет коллективной безопасности

ОДКБ назначает главу миротворческой миссии, который становится официальным лицом ОДКБ, наделённым соответствующими полномочиями в зоне конфликта, действующим от имени Совета коллективной безопасности и подотчётным ему. Он несёт всю полноту ответственности за политические аспекты миротворческой операции и осуществляет контроль за выполнением мандата на проведение миротворческой операции¹¹.

С изменением принципиального подхода к миротворческой деятельности с начала 2000-х годов возрастает роль Секретариата ООН. Многомерные (комплексные) миротворческие миссии (*миссии второго поколения*) планируются и проводятся Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом полевой поддержки под руководством специального представителя Генерального секретаря ООН¹².

Несмотря на смещение полюса ответственности в сторону Секретариата ООН, в настоящее время в формате, похожем на схему, которая предусмотрена Соглашением ОДКБ, функционирует только АМИСОМ — миротворческая миссия Африканского Союза в Сомали, согласованная Резолюцией 1744 (2007) Совета Безопасности ООН, содержащей соответствующий мандат.

В-третьих, участие ОДКБ в операциях ООН по поддержанию мира.

В результате нескольких реформ организации миротворческой деятельности операции ООН по поддержанию мира планируются и проводятся Департаментом по операциям по поддержанию мира под политическим руководством Совета Безопасности ООН с привлечением ресурсов, предоставленных государствами-членами ООН.

В целях повышения оперативности развёртывания миротворческих подразде-

¹¹ Положение о Главе миротворческой миссии Организации Договора о коллективной безопасности // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности: сборник документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2007. Выпуск № 8, С. 169.

¹² United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. 2008. URL: https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf (accessed: 06.09.2021).

лений, для учёта сил и средств, которые могут предоставляться государствами—членами ООН для нужд операций по поддержанию мира, используется Система обеспечения готовности миротворческого потенциала ООН (*Peace-keeping Capability Readiness System, PCRS*).

Система, пришедшая на смену резервным соглашениям, выступает в качестве инструмента управления обязательствами государств—членов ООН по предоставлению военного и полицейского персонала для нужд операций ООН по поддержанию мира. Она призвана обеспечивать предсказуемое взаимодействие между Секретариатом ООН и государствами—членами ООН в целях обеспечения готовности и своевременного выделения миротворческого потенциала.

Миротворческий контингент (ресурс), зарегистрированный в Системе обеспечения готовности миротворческого потенциала, должен пройти подготовку и аттестацию в соответствии с установленными уровнями готовности.

Уровень 1. Государство направляет в ООН официальную заявку (обязательство) на регистрацию сформированного контингента (ресурса). Заявленные силы и средства одобряются и регистрируются экспертами ООН в PCRS.

Уровень 2. Заявленный миротворческий контингент (ресурс) проходит экспертную проверку комиссией ООН и признаётся доступным для потенциального развёртывания.

Уровень 3. Заявленный контингент укомплектован необходимым персоналом и имуществом, проведена соответствующая подготовка по сертифицированной в ООН программе обучения. Заявленное оборудование отражено в перечне отгрузки. Согласовываются конкретные сроки готовности, порт (аэропорт) выгрузки, но это не считается окончательным обязательством о развёртывании.

Уровень RDL (уровень постоянной готовности). Заявленный миротворческий контингент должен быть готов к развёртыванию в любой полевой миссии ООН

в течение 60 дней после официального приглашения Секретариата ООН.

Присвоение одного из четырёх уровней, отличающихся сроками готовности сил и средств к развёртыванию в миротворческой миссии, по итогам регистрации государствами—членами ООН своих подразделений в Системе обеспечения готовности миротворческого потенциала упрощает для Секретариата ООН и участвующих государств—членов ООН решение вопросов планирования применения соответствующих сил и средств.

Заявленные таким образом в Систему обеспечения готовности миротворческого потенциала силы и средства государств—членов ООН привлекаются к решению задач операций на основе двухсторонних меморандумов о предоставлении ресурсов.

Указанный механизм не предполагает участия в Системе обеспечения готовности миротворческого потенциала региональных организаций, а заключение меморандумов о предоставлении ресурсов в формате «ООН — региональная организация» невозможно. В рамках нормативной правовой базы ООН отработаны, согласованы и утверждены типовые меморандумы, предполагающие взаимодействие исключительно в формате «ООН — государство-член».

Причины такого подхода понятны: *матрёшечная* структура может привести к внутренним организационным конфликтам и сложно решаемым вопросам определения юридической ответственности за те или иные решения.

В этих условиях многонациональные (сводные) формирования применяются в Системе обеспечения готовности миротворческого потенциала через институт так называемого «координирующего государства» (*lead state*), то есть одного из государств—членов ООН, которое под своей эгидой формирует сводное многонациональное подразделение с участниками от других государств, заявляет его в системе обеспечения готовности и решает другие вопросы юридического и финансового

оформления участия других государств в операциях ООН по поддержанию мира. Порядок такого взаимодействия определяется двусторонними договорённостями между соответствующими странами.

Подобный механизм не предусматривается действующей редакцией Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ. В статье 8 лишь указывалась возможность для ОДКБ заключать коллективное особое (резервное) соглашение с ООН. Система резервных соглашений предшествовала Системе обеспечения готовности миротворческого потенциала, и соответствующий механизм требовал доработки в формате ОДКБ.

С учётом того, что координирующее государство будет стороной меморандума о предоставлении ресурсов, осуществлять все финансовые расчёты с ООН в связи с предоставлением миротворческого потенциала ОДКБ в её распоряжение, государствами—членами ОДКБ согласовано дополнение Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ соответствующими положениями¹³.

В частности, новая редакция статьи 8 предусматривает, что миротворческие силы могут применяться в операциях ООН по поддержанию мира. При этом для применения в операции ООН по поддержанию мира коллективные миротворческие силы ОДКБ создаются под эгидой координирующего государства. Условия их участия в операции ООН по поддержанию мира определяются в соглашении, заключаемом координирующим государством с уполномоченным подразделением ООН. Отдельные вопросы, связанные с включением миротворческих контингентов в коллективные миротворческие силы ОДКБ, предназначенные к применению в операциях ООН по поддержанию мира, регламентируются двух- и многосторонними

соглашениями между координирующим государством и другими государствами—членами.

В рамках изложенного алгоритма остаётся открытым вопрос «флага ОДКБ», то есть насколько такое использование миротворческих сил будет считаться коллективным или обозначаться таковым с политической точки зрения. Формальных препятствий для демонстрации «флага ОДКБ» в случае такого использования миротворческого потенциала государств—членов ОДКБ в нормативной правовой базе ООН не установлено.

Таким образом, в формате ОДКБ создан многомерный механизм миротворческой деятельности, предполагающий её осуществление как в зоне ответственности Организации, так и за её пределами. Соответствующим соглашением предусматривается возможность проведения миротворческих операций первого поколения на территориях государств—членов ОДКБ, а также, при наличии мандата Совета Безопасности ООН, — операций с более широкими задачами.

* * *

Анализ правовых рамок взаимодействия Организации Объединённых Наций с региональными организациями в сфере миротворчества показывает, что возможности самостоятельного проведения региональными организациями миротворческих операций существенно ограничены. С учётом того, что в последние десятилетия существенно расширяется содержание миротворчества (с включением в него миростроительства в качестве одного из элементов), его проведение в таком расширенном (многомерном) формате на уровне региональных организаций невозможно без прямого нарушения государственного суверенитета и вследствие это-

¹³ Протокол о внесении изменений в Соглашение о миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности от 6 октября 2007 года // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств—членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2021. Выпуск № 22. С. 125.

го, в соответствии с Уставом ООН, реализуется только по решению Совета Безопасности ООН.

В связи с изложенным основная возможность применения своего коллективного миротворческого потенциала для

государств—членов ОДКБ лежит в подключении к операциям ООН по поддержанию мира на основе применяемых в рамках системы Организации Объединённых Наций подходов к организации международной миротворческой деятельности.

Список литературы

- Большаков А.Г., Зазнаев О.И. Формирование институциональных механизмов миротворчества на сопредельных с Россией территориях (на примере ОДКБ) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 3 (9): В 3 ч. Ч. II. С. 26–29.
- Большаков А.Г., Зазнаев О.И. Эффективность миротворческой деятельности России на постсоветском пространстве: опыт и перспективы ОДКБ // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 3. С. 107–111.
- Годованный А.В. Миротворческая составляющая деятельности «Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ)» // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 1-1. С. 126–131.
- Голодняк А.Ю. Анализ международно-правового механизма регулирования миротворческих операций ООН // Вестник Академии. 2012. № 4. С. 140–144.
- Зверев П.Г. Правовые основы международного миротворчества ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 4 (38). С. 56–59.
- Зверев П.Г. Права человека и опыт международного миротворчества ООН в 1990-е годы // Международное право. 2015. № 1. С. 29–51.
- Зверев П.Г. Теория миротворчества с позиций ООН: «Повестка дня для мира» // Мировая политика. 2015. № 3. С. 52–67.
- Зиновский Ю.Г. Миротворческая практика в современных условиях: механизмы и проблемы реализации // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2011. № 2. С. 54–67.
- Зиновский Ю.Г. Многосторонняя дипломатия и миротворчество в условиях современного мира // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 6 (15). С. 65–74.
- Корниленко А.В. Миротворческий потенциал Организации Договора о коллективной безопасности // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 707–720.
- Малышев Д.В. Революционные события 2010 года в Киргизии: основные предпосылки и реакция мирового сообщества // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 1. С. 130–148.
- Никитин А.И. Конфликты и миротворческая деятельность: типологизация, методологические аспекты // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 4 (13). С. 234–244.
- Никитин А.И. Миротворчество ООН: обновление принципов, реформирование практики // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 3. С. 16–26.
- Сазонова К.Л. Роль операций по поддержанию мира в современной структуре миротворчества Организации Объединённых Наций // Вестник Читинского государственного университета. 2008. № 2 (47). С. 34–39.
- Сазонова К.Л. Участие «великих держав» в миротворческой деятельности Организации Объединённых Наций // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2009. № 1 (56). С. 183–189.
- Семериков В.А. Миротворческая деятельность, её роль и место в обеспечении коллективной безопасности ОДКБ // Миротворческая деятельность, её роль и место в поддержании международного мира и обеспечении коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. докладов. М.: РИСИ, 2014. С.10–16.
- Шамаров П.В. Международное миротворчество: политико-правовые основы // Этносоциум и межнациональная культура. 2019. № 6 (132). С. 104–113.
- Шамаров П.В. Миротворчество России на постсоветском пространстве: политико-правовой анализ // Этносоциум и межнациональная культура. 2019. № 8 (134). С. 127–136.
- Шамаров П.В., Лавренов С.Я. Международное миротворчество: содержание понятия // Научно-аналитический журнал Обозреватель — Observer. 2016. № 10 (321). С. 97–114.

LEGAL FRAMEWORK OF REGIONAL ORGANIZATIONS' PARTICIPATION IN PEACEKEEPING *RECORD OF THE COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION**

KIRILL GOLUB

Collective Security Treaty Organization, Moscow, 101000, Russia

Abstract

The article analyzes the international legal framework for the participation of regional organizations in peacekeeping operations. Based on a review of scientific literature, the author examines the evolution of the legal approaches of the United Nations to international peacekeeping operations, considering the changes in their content in recent decades. The author explores the coupling between the peacekeeping mechanisms of the UN and regional organizations. The main object of the study is the peacekeeping activity of the Collective Security Treaty Organization based on the relevant international treaty. The article is an attempt to assess the political capabilities of a regional organization to expand its influence in the world using formal legal research methods. Three possible formats of a peacekeeping operation based on the Agreement on Peacekeeping Activities of the CSTO are revealed by the author. First, a peacekeeping operation by decision of the Organization within the borders of its member states. Its parameters correspond to the traditional (first generation) peacekeeping missions. Secondly, a peacekeeping operation by decision of the UN Security Council. Its deployment requires a mandate of the international community to endow the CSTO, which allows the implementation of multidimensional (second generation) peacekeeping operation by the forces of a regional organization. The third format of the CSTO peacekeeping operations is the participation of the CSTO in UN peacekeeping operations. The necessary legal framework is established by the recent Protocol on Amendments to the Agreement on the Peacekeeping Activities of the CSTO. The Organization is to endow one of the member states with the mandate to apply its multinational (consolidated) peacekeeping forces to the UN Peacekeeping Capability Readiness System. Thus applied CSTO peacekeeping forces can be involved in solving tasks during the UN peacekeeping operations under the CSTO flag. Based on the analysis of the legal framework for interaction between the United Nations and regional organizations in the field of peacekeeping, the author concludes that the potential for regional organizations to independently conduct multidimensional peacekeeping missions without direct violating state sovereignty or the UN Security Council mandate is significantly limited. The main opportunity for the collective use of the CSTO peacekeeping potential lies in its involvement in UN peacekeeping operations based on the approaches applied within the UN system to the organization of international peacekeeping activities.

Keywords:

peacekeeping; peacekeeping operation; UN Charter; regional organization; CSTO; peacekeeping forces; lead state.

References

- Bol'shakov A.G., Zaznayev O.I. (2011a) Formirovaniye institutsional'nykh mekhanizmov mirotvorchestva na sopredel'nykh s Rossiyei territoriyakh (na primere ODKB) [Development of Institutional Mechanisms of Peacemaking in the Territories Adjacent to Russia (on the Example of the Collective Security Treaty Organization)]. *Istoricheskkiye, filosofskkiye, politicheskkiye i yuridicheskkiye nauki, kul'turologiya i iskusstvovedeniye. Voprosy teorii i praktiki*. Tambov: Gramota, No 3 (9): part II. P. 26–29.

* The content of this article reflects the personal opinion of the author and is not necessarily the official position of the Collective Security Treaty Organization or its bodies.

- Bol'shakov A.G., Zaznayev O.I. (2011b) Effektivnost' mirotvorcheskoy deyatel'nosti Rossii na postsovet'skom prostranstve: opyt i perspektivy ODKB [The Effectiveness of Russia's Peacekeeping Activities in the Post-Soviet Space: The Experience and Prospects of the CSTO]. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii*. No. 3. P. 107–111.
- Godovannyi A.V. (2019) Mirotvorcheskaya sostavlyayushchaya deyatel'nosti «Organizatsii dogovora o kolektivnoy bezopasnosti (ODKB)» [The Peacekeeping Component of the Activities of the Collective Security Treaty Organization (CSTO)]. *Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava*. Vol. 9. No. 1-1. P. 126–131.
- Golodnyak A.Yu. (2012). Analiz mezhdunarodno-pravovogo mekhanizma regulirovaniya mirotvorcheskikh operatsiy OON [Analysis of the International Legal Mechanism for Regulation of the UN Peacekeeping Operations]. *Vestnik Akademii*. No. 4. P. 140–144.
- Kornilenko A.V. (2020) Mirotvorcheskiy potentsial Organizatsii Dogovora o kolektivnoy bezopasnosti [Peacekeeping Potential of the Collective Security Treaty Organization]. *Vestnik RUDN*. Seriya: mezhdunarodnyye otnosheniya. Vol. 20. No. 4. P. 707–720.
- Malyshev D.V. (2011) Revolyutsionnyye sobytiya 2010 goda v Kirgizii: osnovnyye predposylki i reaktsiya mirovogo soobshchestva [Revolutionary Events of 2010 in Kyrgyzstan: Main Prerequisites and Reaction of the World Community]. *Vestnik Moskovskogo universiteta*. Seriya 25. Mezhdunarodnyye otnosheniya i mirovaya politika. No. 1. P. 130–148.
- Nikitin A.I. (2010). Konflikty i mirotvorcheskaya deyatel'nost': tipologizatsiya, metodologicheskiye aspekty [Conflicts and Peacekeeping Activities: Typologization, Methodological Aspects]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. No. 4 (13). P. 234–244.
- Nikitin A.I. (2016) Mirotvorchestvo OON: obnovleniye printsipov, reformirovaniye praktiki [UN Peacekeeping: Updating Principles, Reforming Practice]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*. Vol. 60. No. 3. P. 16–26.
- Sazonova K.L. (2008). Rol' operatsiy po podderzhaniyu mira v sovremennoy strukture mirotvorchestva Organizatsii Ob'yedinennykh Natsiy [The Role of Peacekeeping Operations in the Modern Peacekeeping Structure of the United Nations]. *Vestnik Chitinskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 2 (47). P. 34–39.
- Sazonova K.L. (2009) Uchastiye «velikikh derzhav» v mirotvorcheskoy deyatel'nosti Organizatsii Ob'yedinennykh Natsiy [The Participation of the “Great Powers” in the Peacekeeping Activities of the United Nations]. *Nauchnyye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta*. Seriya: istoriya. Politologiya. No. 1 (56). P. 183–189.
- Semerikov V.A. (2014). Mirotvorcheskaya deyatel'nost', yeye rol' i mesto v obespechenii kolektivnoy bezopasnosti ODKB [Peacekeeping Activity, Its Role and Place in Ensuring the Collective Security of the CSTO]. In: *Mirotvorcheskaya deyatel'nost', yeye rol' i mesto v podderzhanii mezhdunarodnogo mira i obespechenii kolektivnoy bezopasnosti Organizatsii Dogovora o kolektivnoy bezopasnosti: sbornik dokladov*. Moscow: Rossiyskiy institut strategicheskikh issledovaniy. P. 10–16.
- Shamarov P.V. (2019a) Mezhdunarodnoye mirotvorchestvo: politiko-pravovyye osnovy [International Peacekeeping: Political and Legal Foundations]. *Etnosotsium i mezhnatsional'naya kul'tura*. No. 6 (132). P. 104–113.
- Shamarov P.V. (2019b) Mirotvorchestvo Rossii na postsovet'skom prostranstve: politiko-pravovoy analiz [Russian Peacekeeping in the Post-Soviet Space: Political and Legal Analysis]. *Etnosotsium i mezhnatsional'naya kul'tura*. No. 8 (134). P. 127–136.
- Shamarov P.V., Lavrenov S.Ya. (2016). Mezhdunarodnoye mirotvorchestvo: soderzhaniye ponyatiya [International Peacekeeping: Content of the Concept]. *Nauchno-analiticheskiy zhurnal Obozrevatel' – Observer*. No. 10 (321). P. 97–114.
- Zinovskiy Yu.G. (2011) Mirotvorcheskaya praktika v sovremennykh usloviyakh: mekhanizmy i problemy realizatsii [Peacekeeping Practice in Modern Conditions: Mechanisms and Problems of Implementation]. *Vestnik Moskovskogo universiteta*. Seriya 12. Politicheskiye nauki. No. 2. P. 54–67.
- Zinovskiy Yu.G. (2010) Mnogostoronnyaya diplomatiya i mirotvorchestvo v usloviyakh sovremennogo mira [Multilateral Diplomacy and Peacekeeping in the Conditions of the Modern World]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. No. 6 (15). P. 65–74.
- Zverev P.G. (2014). Pravovyye osnovy mezhdunarodnogo mirotvorchestva OON [Legal Foundations of UN International Peacekeeping]. *Vestnik Kaliningradskogo filiala Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii*. No. 4 (38). P. 56–59.
- Zverev P.G. (2015a) Prava cheloveka i opyt mezhdunarodnogo mirotvorchestva OON v 1990-ye gody [Human Rights and the Experience of International UN Peacekeeping in the 1990s]. *Mezhdunarodnoye pravo*. No. 1. P. 29–51.
- Zverev P.G. (2015b) Teoriya mirotvorchestva s pozitsiy OON: «Povestka dnya dlya mira» [Theory of Peacekeeping from the Position of the UN: “An Agenda for Peace”]. *Mirovaya politika*. No. 3. P. 52–67.