

РОССИЯ: ЭВОЛЮЦИЯ ВЗГЛЯДОВ НА «ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАЩИТЕ»

DOI: 10.20542/2307-1494-2018-1-115-128

Аннотация Кризис в отношениях России и западных стран негативно сказывается на возможностях «ответственности по защите» как инструмента коллективно согласованной реакции на возникающие в международной среде гуманитарные проблемы. Однако в этой области уже имеется немалый, хотя и противоречивый, опыт международного взаимодействия, в т. ч. с участием России. Ее отношение к концептуальным и практическим аспектам «ответственности по защите» остается настороженно-критическим – прежде всего по мотивам, касающимся суверенитета и вопросов трансграничного применения силы. Однако потенциал российского вовлечения в продвижение этой линии существует и может содействовать переключению динамики международно-политического развития в позитивное русло.

Ключевые слова Россия, «ответственность по защите» (R2P), гуманитарные интервенции, ООН, суверенитет, применение силы, Косово, Ливия, Сирия, постсоветское пространство, Запад

Title Evolution of Russia's approaches to the "responsibility to protect"

Abstract The crisis in relations between Russia and the West negatively affects the potential of "Responsibility to Protect" to serve as an instrument of collective, coordinated international reaction to emerging humanitarian issues. However, there already is considerable, albeit controversial, experience of international cooperation in this field, including that with Russia's involvement. Russia's approach to conceptual and practical aspects of R2P remains cautiously critical – mostly due to motivations linked to the issues of sovereignty and use of force across borders. Still, there is a certain potential for Russia's growing involvement in R2P-related matters which may help channel the dynamics of world politics in a more positive direction.

Keywords Russia, Responsibility to Protect (R2P), humanitarian interventions, United Nations, sovereignty, use of force, Kosovo, Libya, Syria, post-Soviet space, the West

Серьезные сомнения и оговорки в отношении «ответственности по защите» (R2P)¹ высказывались еще на ранних стадиях российских дискуссий об этой концепции, которые велись на рубеже XX–XXI вв. Но вместе с тем предпринимались попытки нащупать возможность ее более позитивной интерпретации.

Так, Концепция внешней политики РФ, принятая в 2000 г., подчеркивала неприемлемость «гуманитарных интервенций» и «ограниченного суверенитета» (понятий, сопряженных с R2P), поскольку они оправдывали одностороннее применение силы.² В то же время российская реакция на знаменитый доклад по R2P,

Барановский Владимир Георгиевич – научный руководитель Центра ситуационного анализа и член дирекции Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М.Примакова РАН, академик РАН.

Автор выражает благодарность Анатолию Матейко, материалы которого использованы в статье.

подготовленный в 2001 г. Международной комиссией по интервенции и государственному суверенитету,³ была скорее положительной – хотя принципиальное российское условие формулировалось весьма четко: любые силовые действия в этом русле должны быть *sine qua non* одобрены Советом Безопасности ООН. В дебатах на Всемирном саммите ООН 2005 г. и в ходе последующих дискуссий Россия выступала против включения в лексикон ООН «незрелых концепций» типа «гуманитарной интервенции» и их использования при составлении соответствующих документов. Однако в 2006 г. Россия поддержала резолюцию Совета Безопасности ООН № 1674 – первый документ такого уровня, в котором было использовано понятие R2P.⁴

Но в целом преваляло настороженное отношение к R2P и первым попыткам ее реализации – например, к идее создания экспертной рабочей группы по защите гражданского населения (2008 г.),⁵ попыткам произвольной и слишком широкой интерпретации самой концепции (2009 г.),⁶ предложениям о формировании специального механизма Совета Безопасности по R2P (2010 г.)⁷ и т. д.

Волатильность проводимой Москвой линии не только отражает некоторые черты российской внешней политики и ее динамику, но и в немалой степени проистекает из самого характера R2P. Ведь речь идет о трансформации существующей международной системы, преодолении традиционных норм и поведенческих моделей, введении инновационных стандартов и акцентировании специфических ценностных ориентиров, в том числе в сфере безопасности. R2P, конечно, не единственный пример попыток создать новые нормативные основы для все более глобализирующегося мира, становящегося к тому же все более поствестфальским. Однако концепция «ответственности по защите» – это, в известном смысле, концентрированное проявление данного процесса, со всеми его сложностями, противоречиями и зигзагами.

I.

Россия, в целом признавая изменения в международном развитии и необходимость их серьезного обсуждения, придерживается на этот счет скорее осторожного, ограничительного подхода.⁸ В частности, она избегает трактовать R2P как становление новой международно-политической (и тем более правовой) нормы, предпочитая говорить о «концепции», или «понятии». Так что на взгляд радикальных адептов R2P, Россия находится в арьергарде дискуссий по этой теме.⁹ С другой стороны, она не отказывается от участия в них, пусть даже стремясь продвигать консервативную линию.¹⁰

Внутренняя противоречивость и инновационность проблематики R2P представляют собой вызов для любой страны. Применительно к России его надо соотносить с двумя дополнительными обстоятельствами. Во-первых, со спецификой ее внешнеполитической идентичности и внешнеполитических приоритетов (поиск которых продолжался на протяжении четверти века после коллапса Советского Союза), а также унаследованных от прошлого проблем и комплексов. Во-вторых, с российским внутриполитическим развитием и его корреляцией с внешней политикой. Обе эти составляющие и противоречивая динамика их развития влияют на отношение России к R2P и связанным с ней сюжетам.

Точкой бифуркации можно считать кризис вокруг Косово 1998–1999 гг. – именно в связи с ним и начиная с него в российском восприятии R2P стали все более явно проявляться негативные мотивы. Это происходило не только из-за того, что антизападные настроения в России приобрели новый импульс и качество, но и, более конкретно, в связи с тем, что использование аргументов из арсенала «ответственности по защите» для оправдания военной интервенции было воспринято как ее лицемерное

и циничное прикрытие в вопиющем противоречии с международным правом и гуманитарными соображениями.¹¹

В период короткого «междущарствия» времен президентства Дмитрия Медведева (2008–2012 гг.) эти негативные нюансы временами ослабевали. Так, из Концепции внешней политики, утвержденной в 2008 г., было исключено само понятие R2P (вместе с тянувшимся за ним шлейфом критики).¹² Впрочем, в ретроспективе этот момент не имел принципиального значения, а стал лишь эпизодом в серии колебательных движений с небольшой амплитудой в отношениях России и Запада (разногласия по американской военной операции против Ирака 2003 г. – возврат к более кооперативной повестке дня; кризис в связи с конфликтом в Южной Осетии 2008 г. – «перезагрузка» по линии США – Россия и т. п.).

В какой-то степени данная траектория прослеживалась и в российской позиции по ливийскому кризису. При голосовании по резолюции № 1973 СБ ООН (17 марта 2011 г.), которая предусматривала широкий перечень мер против Ливии,¹³ Россия не воспользовалась правом вето, чем фактически санкционировала силовое давление на страну.¹⁴ Правда, практически сразу Москва стала говорить о недопустимости непропорционального применения силы. Однако в мае 2011 г. она поддержала принятую в Довиле декларацию саммита «Большой восьмерки» (G8), которая указывала на потерю легитимности режимом Муаммара Каддафи. Там же президент Медведев предложил посреднические усилия России в ливийском урегулировании. Однако вскоре глава МИД РФ Сергей Лавров предупредил: Россия не будет участвовать в переговорах по условиям отказа Каддафи от власти.¹⁵

Уже на этой стадии в российском подходе наметились новые акценты. R2P все еще (хотя и с оговорками) принимается в качестве рычага давления на режим, жестоко подавляющий протестные настроения и действия – но не как инструмент его свержения или смены. Показательный пример связан с единогласным признанием Советом Безопасности, в декабре 2015 г., правительства национального единства (ПНЕ) Ливии, которое формировалось на территории Туниса. Россия не только проголосовала за указанное решение, но и высказалась в пользу общеливийской поддержки создаваемой власти. Однако когда ЕС ввел санкции против ряда политиков страны, отказавшихся признать ПНЕ, Россия заявила устами своего постоянного представителя в ООН Виталия Чуркина, что «такая линия чревата дальнейшим обострением внутриливийских противоречий».¹⁶

Параллельно с развитием ливийской ситуации вызревал взрывоопасный потенциал сирийской проблемы. При этом набирала обороты и новая динамика российского внешнеполитического курса в целом. По Сирии Россия (поддержанная Китаем) уже отказалась согласиться с отсылками к R2P, тем самым как бы перечеркивая несостоявшийся «прорыв» на ливийском плацдарме. Очередная Концепция внешней политики, утвержденная в 2013 г. после возвращения Путина на президентский пост, вновь ввела R2P в российский внешнеполитический дискурс, воспроизводя при этом доминирующий негативный контекст в интерпретации данной темы.

Действительно, в указанном документе ни слова не говорилось об R2P как международно-правовом механизме защиты населения от силовых эксцессов со стороны властей. Акцент был сделан на попытках под видом R2P «выдать нарушения международного права за его “творческое” применение», что объявлялось абсолютно неприемлемым: «Недопустимо, чтобы под предлогом реализации концепции “ответственности по защите” осуществлялись военные интервенции и прочие формы стороннего вмешательства, подрывающие устои международного права, основанные на принципе суверенного равенства государств».¹⁷ Считать именно такую трактовку чем-то новым нет оснований – такие мотивы, как уже отмечалось, в российском

подходе возникали и раньше. Но теперь она была фактически закреплена как единственно значимая.

Примечательно, что R2P увязывали не только с неправомерной военной интервенцией, но и с «прочими формами стороннего вмешательства». Военная интервенция имела место в случае с Косово – и тогда негативная реакция России, как уже отмечалось, была сформулирована четко и недвусмысленно. Полтора десятилетия спустя R2P вновь отождествляется с простым возрождением идеи «гуманитарной интервенции», а главное внимание концентрируется на применении силы, что является основным источником раздражения и подозрений со стороны России.¹⁸ Однако теперь она поднимает голос против *любых* форм трансграничного воздействия на ситуацию в других странах, если таковое подрывает устои международного права. Но представления о них у разных стран далеко не одинаковы, и пределов полемики на этот счет нет никаких – что еще дальше отдаляет международное сообщество от взаимопонимания касательно того, когда и в каких формах R2P будет правомерным и оправданным. Зато дает дополнительные аргументы для того, чтобы отвергать «ответственность по защите» полностью и безоговорочно – как мотивируемую сугубо своекорыстными интересами.

К этой ситуации вполне применима формула «шаг вперед – два шага назад». Общая деградация отношений между Россией и западными странами, особенно с 2014–2015 гг., не могла не сказаться и на подходе к R2P. В ООН как раз шло обсуждение вопроса о геноциде в Руанде в 1994 г., приуроченное к двадцатой годовщине этой трагедии. В ходе обсуждения российский представитель в Совете Безопасности подчеркивал, что у ООН были все необходимые правовые и инструментальные возможности для предотвращения массовых убийств, а их использованию помешали только отсутствие политической воли и партикулярные интересы некоторых западных стран.¹⁹ Независимо от того, насколько логика таких обвинений соответствовала (или не соответствовала) реальному положению вещей, она объективно снижала значимость аргументов в пользу R2P – даже если в общем плане признавалось (в т.ч. Россией), что задача этого подхода состоит в предотвращении и нейтрализации преступлений против человечности.

Это возвращает нас к тем принципиальным основаниям, по которым Москва с самого начала испытывала некоторый дискомфорт в отношении R2P и которые сегодня вновь выдвигаются на первый план. Что бы ни говорили сейчас противники России, для нее речь идет о некоторых фундаментальных параметрах внешнеполитического курса, выстраиваемого в условиях и на началах конфронтации. Такие параметры, применительно к проблеме R2P, могут быть объединены в два кластера, касающиеся (а) суверенитета и (б) применения силы.

II.

На первом месте здесь стоит вопрос о *суверенитете*. Особая приверженность к этому понятию восходит еще к советским временам, проявляясь в повышенной бдительности касательно любых попыток принизить значение суверенитета или обойти его.

А в сегодняшней России он становится предметом еще большего почитания. Она относит себя к числу немногих существующих в современном мире стран, которые в принципе в состоянии обеспечить собственный суверенитет – остальные вынуждены подчиняться давлению со стороны «грандов». Правда, мысль о том, что суверенитет подразумевает не только права, но и ответственность (в т.ч. ответственность государства в отношении соблюдения прав своих граждан), в российском дискурсе артикулирована слабо. А вот подверженность любому внешнему воздействию сама по себе рассматривается как признак уязвимости. Такому воздействию надо энергично

противостоять – на этой незамысловатой «идейной платформе» выстраиваются систематические российские выступления против действий в духе и логике R2P по мотивам защиты суверенитета

Иногда это делается по конкретным основаниям – например, для защиты кого-либо из близких партнеров-квазисоюзников. Примером может служить голосование России (вместе с Китаем, Кубой, Пакистаном, Венесуэлой и Вьетнамом) против резолюции по Северной Корее, предложенной в апреле 2014 г. Советом по правам человека ООН.²⁰ Однако мотивом может служить и принципиальное стремление не допустить интервенционистского крена в решениях ООН и действиях международного сообщества.

Россия выступает и как своего рода «покровитель» тех государств, которые не способны выполнять свои обязанности по защите собственного населения не по злонамеренности или нежеланию, а по причине отсутствия или нехватки ресурсов. Такое государство может возражать против помощи по линии R2P именно по этим основаниям, что, на взгляд России, должно приниматься во внимание. В 2008 г. в Мьянме из-за беспрецедентных ливней погибли более 100 тысяч человек, но правящий военный режим отказался от международной помощи, ссылаясь на проблемы с обеспечением безопасности. В этих условиях Россия в СБ ООН высказалась против того, чтобы прибегнуть к механизму R2P, хотя основания его задействовать были.

Правда, двумя годами раньше российский представитель не помешал принятию резолюции СБ № 1706 по Дарфуру, отсылающей и к R2P, и к главе 7 Устава ООН (действия в отношении угрозы миру) – несмотря на возражения Судана против размещения на его территории миссии ООН. Зато в октябре 2015 г. воздержался при голосовании по докладу генерального секретаря ООН о Южном Судане, посчитав, что язык данного документа наносит ущерб суверенитету этой страны. Более того, когда ее правительство высказалось против использования миссией ООН дронов (беспилотных летательных аппаратов), Россия этот подход поддержала.

Во всех этих примерах можно видеть определенные сигналы со стороны России, призванные напомнить как о крайней чувствительности для нее любых попыток «преодоления» (или «обхода») суверенитета, пусть даже и мирным путем, так и об ее готовности к более гибким подходам.

С вопросом о суверенитете связана и еще одна важная для России тема в контексте R2P – о субъекте (или субъектах) властных полномочий. В условиях кризиса правительство может утратить монополию на власть или способность к полному контролю над территорией своей страны. «Ответственность по защите» ее населения, согласно российскому подходу, должна в этом случае распространяться на все реально действующие структуры – как на государственные институты, так и на негосударственных акторов.²¹ Последние выступают в качестве конкурентов официальных властей, что ставит под угрозу статус-кво, создавая опасности для мирного населения. В таких условиях правительство, в свою очередь, может обратиться за внешней помощью в борьбе против тех, кто рискует ввергнуть страну в пучину внутренних столкновений.

Это совсем новый поворот в дискуссиях вокруг R2P. Москва и без того предпочитает поддерживать «законные режимы», рассматривая их противников как источник нестабильности. Однако теперь к легитимистским основаниям добавляются гуманитарные: законную власть можно поддерживать еще и в рамках R2P, тогда как ее противников по тем же мотивам подвергать остракизму.

Правда, в таком контексте возникают проблемы уже с самим понятием «законная власть». Она служит системообразующим стержнем в нормальных, стабильных условиях, но стремительно утрачивает данное качество в условиях кризиса легитимности или смены режима. Следуя этой логике, на Украине «старую» законную

власть можно было поддерживать, апеллируя к R2P, то есть для «защиты населения» — поскольку она противостояла попыткам дестабилизировать жизнь в стране. А «новая» (возникшая «после Майдана»), пытаясь подавить своих противников в восточной части страны, сама ставит под угрозу жизнь мирного населения. И это опять-таки создает основания для вмешательства по мотивам R2P — но уже в поддержку противоположной стороны.

Таким образом, возникает еще один замкнутый круг. В случае отсутствия конструктивного настроя он создает благоприятную атмосферу для нагнетания пропагандистского тумана и открывает простор для бесконечных манипуляций. Аргументация R2P в таких условиях стремительно девальвируется. Показательно, что противоборствующие стороны к ней почти не прибегают, хотя и сохраняют возможность использовать ее в случае необходимости.

Что же остается в осадке? В концептуальном плане для современного российского подхода к проблематике R2P характерны как приоритет защиты суверенитета, так и некоторое «смягчение» позиции за счет отказа от абсолютистской интерпретации этого понятия. Так, в статье Путина, опубликованной еще в 2012 г., высказывалось согласие с тезисом о «первичности прав человека по отношению к государственному суверенитету», а также с тем, что «преступления против человечества должны караться международным судом».²² Правда, одновременно прозвучало предостережение насчет демагогии в данном вопросе. И исходный тезис, и его уточнение напрямую связаны с R2P, но превращают эту проблематику в квадратуру круга: права человека первичны, но не должны «защищаться извне и на выборочной основе», тогда как государственный суверенитет вторичен, но не должен «легко нарушаться».²³

Тенденция последних лет состоит в том, что суверенитет все чаще артикулируется как все более важная качественная характеристика и одновременно — как все более уязвимая и ущемляемая. Подлинно суверенными признаются лишь государства, неуязвимые для какого бы то ни было давления извне — а их, согласно этой логике, можно пересчитать по пальцам одной руки. Все остальные государства — реально или потенциально несамостоятельны, а в контексте R2P являются потенциальными жертвами любых манипуляций и злонамеренных посягательств под прикрытием «ответственности по защите».

В эту логику хорошо вписывается картина безусловного доминирования США над своими союзниками и сателлитами. Она была вполне органичной для восприятия Москвой окружающего мира в эпоху биполярной конфронтации. Потом такие взгляды в значительной мере сошли на нет. Сегодня, с возникновением феномена «холодной войны 2.0», старые стереотипы вновь становятся востребованными, а консервативно-охранительная реакция на R2P — все более настроенной в резонанс с вектором и динамикой деструктивных процессов в отношениях по линии Россия — Запад. Продолжение этих процессов создает не самые благоприятные перспективы для продвижения R2P в практику международной жизни.

III.

Второй важный сюжет в формировании подходов России к R2P касается проблемы *применения силы* для решения соответствующих задач защиты гражданского населения. Хотя в рамках концептуального дизайна R2P этот инструментальный отнюдь не занимает центрального места (наоборот, его применение рассматривается лишь в качестве крайнего средства), в российском дискурсе он затрагивает довольно чувствительную тему. Воспринимается она весьма болезненно — прежде всего, потому, что связана с более широкой проблемой применения силы в международном контексте.

Для Москвы традиционным было и остается достаточно настороженное отношение к трансграничному применению военной силы. Эту линию, восходящую еще к временам Советского Союза (хотя и далеко не всегда соблюдавшуюся им на практике – достаточно вспомнить события в Венгрии 1956 г., Чехословакии в 1968 г. или ввод войск в Афганистан в 1979 г.), можно в упрощенном виде определить так: никакого применения силы, кроме как (а) в целях самообороны, или (б) по решению (с санкции) Совета Безопасности ООН, или (в) по приглашению законных властей соответствующего государства.

Однако в рамках R2P силовое воздействие извне в принципе может осуществляться вопреки желанию той или иной страны, что само по себе вызывает подозрение и беспокойство. Как это имеет место вообще в отношении возможных решений Совета Безопасности с отсылкой к главе 7 Устава ООН, пусть даже и не предусматривающих применение силы (поскольку оно воспринимается как имплицитно заложенное в их логику и чревато ее расширительным толкованием). Оппоненты России считали такую аргументацию неубедительной, видели в ней желание Москвы не допустить «наказания» той или иной страны применением санкций или, к примеру, передачей вопроса в Международный уголовный суд. А Москва в ответ часто высказывала предположение, что стремление применить силу мотивируется теми или иными «инструментальными» целями. При этом сама возможность применения силы не отвергалась – при соблюдении некоторых формальных или неформальных правил. Они нужны, поскольку на некоторые вопросы, возникающие в рамках R2P, требуются достаточно однозначные ответы.

Во-первых, как определить, что государство (власть) «явно не справляется с задачей защиты населения»? Россия на этот счет высказывается против какого бы то ни было «механистического» подхода – например, через установление численных показателей по жертвам, что может стать предметом манипуляций.

Во-вторых, следует ли считать интервенцию «правом» или «обязанностью»? В числе возникающих в этой связи тем – экономические аспекты интервенции (баланс «выгоды» и «издержек»), умение убедить «свое» население в необходимости таковой и т. п. Показательно, что нежелание России брать на себя формальные или неформальные обязательства в плане применения силы по линии R2P оказывается созвучным намерению США сохранить свободу маневра в международных делах.²⁴

Есть и еще одна сторона этой проблемы. В свое время российский эксперт Андрей Кокошин предположил, что расчет на поддержку извне «стимулирует радикальные группы внутри религиозных и этнических меньшинств на обострение конфликтов вплоть до применения вооруженной силы в надежде на победу с помощью миротворческих сил».²⁵ Понятно, что из этого тезиса вытекает достаточно сдержанное отношение к применению силовых методов.

В-третьих, кто принимает решение касательно использования силы? Российский ответ однозначен: только Совет Безопасности вправе дать добро на осуществление мер по защите населения в соответствии с главой 7 Устава ООН. Теоретически это гарантирует России возможность предотвратить принятие любого решения, с которым она будет не согласна. То есть алгоритм прост: «никакой интервенции по линии R2P без одобрения России». На деле же существуют различные способы преодолеть вето в Совете Безопасности (например, выводя некоторые решения из уже принятых им ранее резолюций). Однако любые попытки «обойти» Россию в вопросе о полномочиях по вето, даже если таковые рассматриваются как реликт ее статуса великой державы, вызовут прямое противодействие с ее стороны.

Примечательный факт: Россия положительно отнеслась к бразильской инициативе «ответственность в процессе защиты» (“Responsibility While Protecting”), но отнюдь не к заложенной в ней идее о возможности передачи соответствующих полномочий от Совета Безопасности Генеральной Ассамблее ООН.²⁶ Не вызвало

энтузиазма у России и предложение Франции (2013 г.) насчет самоограничения в вопросе о праве вето.²⁷ Сергей Лавров, комментируя этот подход, сослался на невозможность соответствующего изменения Устава ООН (хотя таковое в данном случае и не требовалось).²⁸

Итак, если возможность применения силы и не исключается, то осуществляться оно должно только в соответствии с точно установленными правилами – такой долгое время была квинтэссенция российского (а ранее – советского) концептуального подхода к данной проблеме. Это не могло не наложить своего отпечатка и на позицию Москвы по R2P. «Ответственность по защите», конечно, может сопровождаться применением силового инструментария – но Россия не испытывает особого энтузиазма по отношению к такому сценарию и скорее даже настроена к нему критически.

Такая позиция вполне созвучна более широким настроениям среди российского населения, которое не хотело бы «нового Афганистана». Здесь можно было бы усмотреть параллель с поствьетнамским синдромом в США — как, впрочем, и со связанным с ним вопросом о том, насколько долго такой приобретенный иммунитет может оставаться действенным фактором развития социума. Однако и на уровне российского экспертного сообщества, и в средствах массовой информации, и в политических кругах весьма продолжительное время в целом превалирует нежелание втягиваться во внешние конфликты по причине высокой вероятности непредсказуемых рисков (или наоборот — ввиду вполне предсказуемых негативных последствий и стремления их избежать). Достаточно широко распространено понимание того, что сила и методы принуждения сами по себе не в состоянии устранить социально-экономические, межэтнические и иные источники напряженности, лежащие в основе конфликтов (этот тезис, в частности, был зафиксирован Концепцией внешней политики, принятой в 2013 г.).²⁹ То, что произошло в Сомали, а позднее в Ливии, стало достаточно наглядным свидетельством сомнительной эффективности чисто силовых методов «наказания» в отношении недееспособных или диктаторских режимов.

События середины – второй половины 2010-х гг. не могут не наложить своего отпечатка на такой подход. В какой-то степени он приобретает характер старомодного традиционализма – по мере наращивания внешнеполитической активности страны и более энергичного использования силового потенциала, прежде всего в Сирии. В этом контексте уместно задаться вопросом о том, насколько и как эти процессы затрагивают существующие в России представления об R2P и ее политику в этой сфере?

IV.

В конфликтах, происшедших на протяжении последнего десятилетия – Южная Осетия / Грузия (2008 г.), Ливия и Сирия (с 2011 г.), Крым (2014 г.) / Восточная Украина (с 2014 г.) – выявились новые черты российской внешней политики, в том числе связанные с R2P. Хотя в некоторых своих аспектах складывающаяся картина довольно противоречива.

Позиция России в отношении ливийской проблемы, на первый взгляд, казалась выстроенной в полном соответствии с базовыми параметрами R2P. Важно подчеркнуть: в этом случае механизм R2P был впервые задействован вопреки желанию той страны, против которой его использовали, и это произошло с одобрения Москвы. В том, что она не заблокировала соответствующую резолюцию СБ ООН, сыграли свою роль и специфические внутрироссийские обстоятельства, касающиеся тандема Путин–Медведев, и неготовность противопоставить себя западным партнерам в условиях, когда от них ожидалась позитивная реакция в плане решения

некоторых важных для России внешнеполитических задач (как, например, ее предстоящего вступления во Всемирную торговую организацию).

Однако вряд ли можно считать убедительным тезис о том, что для России главным мотивом было стремление оказаться в числе тех, кто взял верх при распутывании ливийского узла. Она ведь не проголосовала за резолюцию № 1973, а всего лишь воздержалась (как и другие страны БРИКС в составе СБ ООН – Китай, Бразилия и Индия, а также Германия). То есть она не зажгла перед нею «красный свет» (хотя могла бы), но и не обрела в полной мере морально-политического права претендовать на то, чтобы – в случае успеха – разделить лавры победителя. Поскольку убедительной готовности скорректировать российский внешнеполитический курс продемонстрировано не было. Москва сделала лишь некий внешнеполитический жест, который можно было бы интерпретировать таким образом, но одновременно обозначила пределы эволюции российских подходов к R2P по прозападному вектору. По этому поводу примечательны энергичные возражения Сергея Лаврова против того, чтобы рассматривать ливийскую операцию как модель для использования в будущем.³⁰

Впоследствии, как уже отмечалось, в российских оценках центральное место занял тезис о выходе участников военной операции в Ливии далеко за пределы, установленные СБ ООН. Констатировались значительное ухудшение гуманитарной обстановки в стране (вследствие подъема терроризма, неконтролируемой миграции, незаконного оборота оружия), многочисленные нарушения положений об ограничении сопутствующего интервенции ущерба, непропорциональное применение силы, нарушение эмбарго на военные поставки и т. п. Все это не могло не вести к общей дискредитации самой «философии» R2P (хотя и стимулировало рост международного внимания к уже упомянутой бразильской инициативе по корректировке R2P как «ответственности в процессе защиты»).

Уроки Ливии не замедлили сказаться и на подходе России к сирийскому конфликту. На его ранних стадиях проблематика R2P занимала достаточно видное место, но примерно к 2013–2014 гг., когда фокус международно-политического внимания сместился к Украине, все более значимым для подхода России к ситуации в Сирии и вокруг нее становилось превалирование широкого внешнеполитического контекста.

Этот сдвиг, как правило, не находит своего выражения в официальном дискурсе заинтересованных и вовлеченных в сирийский конфликт сторон — но характерен не только для российской политики. Развитие конфликта в Сирии и вовлечение в него иностранных участников становились все более явно обусловленными императивами безопасности и геополитики, хотя тема R2P (прежде всего в плане защиты гражданского населения) время от времени и выходила на поверхность. Воздушные удары против ИГИЛ, которые стали главным элементом российского вовлечения в сирийский конфликт, имели иные основания и цели – Россия прежде всего опасалась краха государства и, вероятно, вполне логично полагала, что поддержка обвинений в адрес правящего режима касательно подавления гражданских прав и свобод подталкивала бы оппозицию к насилию.³¹ Важным фактором в рамках российской позиции оставались и союзнические отношения с режимом Башара Асада.

Чувствительность российской политики к положению дел на постсоветском пространстве была на порядок выше. Примечательно, что и здесь имели место отсылки к «ливийской модели» — например, касательно угрозы ее перенесения в центральноазиатский регион.³² Предотвращение такого сценария было анонсировано как цель военных учений «Центр-2011».³³ Однако, судя по общему характеру российских комментариев на этот счет, имелись в виду не столько возможные гуманитарные эксцессы, сколько общеполитическая дестабилизация (вплоть до

коллапса государства), а также перспектива политического и внешнеполитического дрейфа в сторону от России.

В случае с кризисами в Южной Осетии (2008 г.) и в Крыму (2014 г.) у России, казалось бы, имелись логические и рациональные основания апеллировать к логике R2P. Это укрепило бы этическую базу под российскими действиями – если их обосновывать как реакцию на дискриминационную (по этническим параметрам) политику грузинских и украинских властей. Однако дефицит убедительных аргументов для официальных обвинений в адрес Тбилиси и Киева по сюжетам R2P³⁴ привел к минимизации данной темы в официальном нарративе Москвы (хотя она и присутствовала в неофициальном дискурсе).

В Южной Осетии речь шла о «защите соотечественников», т. е. жителей региона, получивших гражданство РФ. Сама по себе эта тема достаточно спорная; понятно, что здесь есть поле для упреков России в стимулировании ирредентизма, нарушении международно-правовых стандартов и т. п. Однако поддержка такой повестки со стороны местного населения может быть более высокой, чем в отношении R2P. Очевидна, впрочем, и подмена понятий: коль скоро защищать предлагалось не столько жертв геноцида и других преступлений, к которым применима политика R2P, а соотечественников (причем определяемых в достаточно расплывчатых категориях), Россия предпочла эту линию не задействовать, используя другие аргументы (в частности, ссылаясь на инициированное Грузией применение силы и гибель российских миротворцев).

В ситуации, связанной с Крымом, тематику R2P оттеснили на задний план две другие темы. Первая (и доминирующая) – это «право на самоопределение», при очевидном предпочтении крымчан в пользу вхождения полуострова в состав России. Вторая, в большей степени резонирующая с R2P, – обвинения украинских властей в этнонациональной дискриминации (прежде всего в плане языковой политики, в области образования и документооборота).

Языковая проблема как элемент политического дискурса и раньше привлекала внимание российской стороны – не столько на официальном уровне, сколько в кругах с особо выраженной склонностью к популистской риторике (их олицетворением стал, в частности, тогдашний мэр Москвы Юрий Лужков), причем с ориентацией не только на Крым, но и на все постсоветское пространство. Со сменой режима в Киеве в начале 2014 г. и резкой переориентацией политики Москвы на присоединение Крыма языковая тема могла приобрести поистине драматический характер. При желании ее можно было бы почти идеально вписать в модель R2P: ущемление прав граждан, дискриминация по этническим мотивам, скандальное подавление возможностей пользоваться родным языком... Легко представить себе, насколько просто в условиях пропагандистской войны и повышенного возбуждения социума из этого перечня выводятся угроза геноцида или даже признаки его практического осуществления.

Тем не менее, Москва этими инструментом не воспользовалась – как можно предположить, по следующим мотивам.

- Лингвистическая дискриминация могла трактоваться лишь как потенциальная угроза и проистекала только из поспешно одобренного украинским парламентом закона, в котором шла речь об ограничении использования русского языка и который был отменен почти сразу после принятия.

- Превентивные действия в отношении указанной потенциальной угрозы, тем более с применением силы, было бы трудно представить правомерными.

- То же самое касается сценария инкорпорации территории, где осуществляется R2P, в состав соседнего государства (а тем более – того, которое и взяло на себя функцию «защиты»).

- Легитимизация «протеста» на основании языковой дискриминации могла бы оказаться контрпродуктивной моделью для самой России.³⁵

На этом примере обнаруживается весьма примечательная особенность российского **видения** R2P применительно к постсоветскому пространству. Если последнее может стать полем реализации этого подхода внешними акторами – такое развитие событий будет представлять собою экзистенциальную угрозу для России в рамках логики, которая рассматривает территорию бывшего СССР (за возможным исключением трех стран Балтии) как сферу «естественных» (или «превалирующих») интересов Москвы. Таким образом, речь идет о конкурентном влиянии, о перспективе вытеснения России из среды ее «естественного обитания», а возможно – и о части злонамеренных планов по удушению страны. Противодействовать такому сценарию, в рамках указанной логики, необходимо всеми имеющимися силами; здесь может и должен реализоваться в полной мере тот изначально негативный потенциал, который имел место в российском подходе к концепции R2P.

Но проблема может возникнуть и совсем в другой плоскости – когда именно России придется рассматривать возможность брать на себя «ответственность по защите» (или отказываться от таковой). При поверхностном взгляде на вещи такая возможность кажется безусловно привлекательной для России опцией продвижения своего влияния на постсоветском пространстве или даже установления своего контроля над некоторыми его сегментами.³⁶ Однако Россия, похоже, опасается идти по этому пути, предполагая, что здесь могут обнаружиться многочисленные подводные камни.

Это просматривается на примере конфликта в Восточной Украине. Эффект бумеранга от поддержки сепаратизма может оказаться даже более сильным, чем от нагнетания страстей вокруг проблемы языковой дискриминации. Показательна и ситуация с Киргизией, где в 2010 г. возникла серьезная внутривнутриполитическая напряженность, однозначно отвечающая критериям внешнего вмешательства по основаниям R2P. Москва тогда отказалась ввести войска для восстановления порядка, несмотря на адресованные ей прямые призывы на этот счёт. Такая позиция вызвала упреки со стороны некоторых критиков в самой России в невыполнении властью своих обязательств – как формальных (по поддержанию безопасности), так и морального характера. Но одновременно это стало примером сдержанности и осторожности Москвы, ее нежелания воспользоваться «прикрытием» R2P для расширения своей зоны влияния.³⁷

На фоне общего обострения отношений России с западными странами возможности R2P как инструмента коллективно согласованной реакции на возникающие в международной среде проблемы гуманитарного плана сокращаются. Все так или иначе вовлеченные в новую конфронтацию страны демонстрируют снижение готовности к взаимодействию и сотрудничеству, взаимную подозрительность, озабоченность касательно реального возрастающего (или даже только кажущегося таковым) влияния контрагентов. Те сегменты международно-политического пространства, в которых могла бы происходить реализация «ответственности по защите», становятся полем острой конкурентной борьбы и соперничества.

Различия в подходах к R2P, конечно, вносят свой вклад в развитие негативных тенденций на международной арене. Однако масштабы этого влияния не стоит и преувеличивать – не оно вызвало обрушение той архитектуры международных отношений, которую пытались возвести на руинах «холодной войны». Между тем причины, которые вызвали к жизни R2P, остаются и будут требовать внимания и после вступления международных отношений в посткризисную фазу. Имеющийся опыт развития и реализации R2P неоднозначен, но все же он показывает: здесь есть как серьезные проблемы, так и ощутимый потенциал для сотрудничества, который важно

не растерять в эпоху раздора. Когда придет время новой разрядки, всем заинтересованным в продвижении восходящего тренда в международных делах – как России, так и ее нынешним и будущим партнерам – важно будет учесть уже имеющиеся уроки, понять, какие озабоченности друг друга необходимо учитывать и как минимизировать разногласия. Это особенно важно сделать в отношении R2P как одного из немногих механизмов формирующейся международной системы, действительно ориентированного на будущее.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ В статье используется устоявшаяся в англоязычных публикациях аббревиатура “R2P” (от responsibility to protect). В некоторых русскоязычных текстах встречается аббревиатура «ОПЗ».

² Концепция внешней политики Российской Федерации // Независимая газета. 11.07.2000. URL: http://www.ng.ru/world/2000-07-11/1_concept.html.

³ International Commission on Intervention and State Sovereignty.

⁴ Protection of civilians in armed conflicts. The UNSC 5577th meeting, 4 December 2006. UN Doc. S/PV.5577. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5577.

⁵ Protection of civilians in armed conflicts. The UNSC 5898th meeting, 27 May 2008. UN Doc. S/PV.5898. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5898.

⁶ Statement at the July 2009 General Assembly Debate on Implementing the Responsibility to Protect by M.Margelov, Special representative of the Russian President on cooperation with African countries. The Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations. URL: <http://www.globalr2p.org/media/files/russia-2009-r2p-debate.pdf>.

⁷ Protection of civilians in armed conflicts. The UNSC 6354th meeting, 7 July 2010. UN Doc. S/PV.6354. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6354.

⁸ Baranovsky V., Mateiko A. Responsibility to Protect: Russia's Approaches.// International Spectator. V. 51. № 2. 2016. P. 49–69.

⁹ См. оценки российского подхода к R2P зарубежными аналитиками: Allison R. Russia, the West, and Military Intervention. – Oxford: Oxford University Press, 2013. Ch. 1.

¹⁰ Примером дебатов в российском профессиональном сообществе может служить международная конференция «Суверенитет государств и концепция ответственности по защите: эволюция международной среды и интересы России», проведенная в Москве 30 октября 2013 г. Дипломатической академией с участием представителей МИД, аналитиков из академических институтов и зарубежных экспертов. URL: <http://www.dipacademy.ru/31.10.13.shtml>.

¹¹ Baranovsky V. The Kosovo factor in Russia's foreign policy // International Spectator. V. 35. № 2. 2000. P. 113–130.

¹² Концепция внешней политики Российской Федерации. 15 июля 2008 г. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/785>.

¹³ Резолюция 1973 (2011), принятая Советом Безопасности на его 6498-м заседании 17 марта 2011 г. S/RES/1973 (2011). URL: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1973(2011)).

¹⁴ По мнению Татьяны Зоной, поскольку указанная резолюция рассматривала вмешательство в дела Ливии как практическое осуществление концепции «ответственности по защите», можно считать, что в позиции России фактически произошел прорыв по этому вопросу. Зона Т. Дипломатия принуждения // Международные процессы. 2017. Т. 15. № 1(48). С. 35–48.

¹⁵ Там же. С. 44.

¹⁶ Там же. С. 46.

¹⁷ Концепция внешней политики Российской Федерации 12 февраля 2013 г. (утратила силу на основании Указа Президента РФ от 30.11.2016 № 640). URL: <http://docs.cntd.ru/document/499003797>.

¹⁸ Интервью Сергея Лаврова журналу «Международная жизнь» 13 сентября 2012 г. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/8760>. Тогда российский министр иностранных дел полагал, что в Сирии «речь идет о внутреннем конфликте, и нет никакого основания вмешиваться в него в пользу одной из сторон».

¹⁹ The UNSC 7155th meeting, 16 April 2014. UN Doc. S/PV.7155. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7155.

²⁰ Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea. General Assembly, Human Rights Council, Resolution 25/25, 9 April 2014. UN Doc. A/HRC/RES/25/25. URL: https://seoul.ohchr.org/EN/Documents/2014/HRC%20Res%2025.25_9April2014.pdf.

²¹ Protection of civilians in armed conflicts. The UNSC 5703rd meeting, 22 June 2007. UN Doc. S/PV.5703. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5703.

²² Путин В. Россия и меняющийся мир // Российская газета. 27 февраля 2012 г. URL: <https://rg.ru/2012/02/27/putin-politika.html>.

²³ Там же.

²⁴ Bellamy A.J. Responsibility to Protect or Trojan horse? The crisis in Darfur and humanitarian intervention after Iraq // *Ethics & International Affairs*. V. 19. № 2. 2005. P. 5.

²⁵ Кокошин А.А. Феномен глобализации и интересы национальной безопасности // *Внешняя политика и безопасность современной России*. 1991–2002. / Сост. Т.А.Шаклеина. В 4 т. Т. 1. М., 2002. С. 42.

²⁶ Letter from the Permanent Representative of Brazil to the UN, 9 November 2011. UN Doc. A/66/551-S/2011/701. URL: http://www.globalr2p.org/media/files/concept-paper-_rwp.pdf.

²⁷ В частности, предлагалось, чтобы по требованию 50 и более государств генеральный секретарь ООН имел право объявить о кризисной ситуации, в условиях которой вступало бы в действие «джентльменское соглашение» постоянных членов СБ ООН о неиспользовании права вето – за исключением тех случаев, когда напрямую затронуты их национальные интересы. The UN Security Council and the responsibility to protect: Voluntary restraint of the veto in situations of mass atrocity. Briefing by United Nations Association (UNA)–UK, October 2015. URL: http://www.una.org.uk/sites/default/files/Veto%20R2P%20code%20of%20conduct%20briefing%20October%202015%20update_0.pdf.

²⁸ Интервью с Сергеем Лавровым 11 августа 2015 г. URL: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/international_safety/conflicts/-/asset_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/1649043.

²⁹ Концепция внешней политики Российской Федерации 12 февраля 2013 г.

³⁰ С.Лавров видит концептуальное различие в российском подходе в сравнении с западными и некоторыми арабскими странами в том, что они считают возможным универсальное применение R2P в любых случаях, когда население высказывает недовольство режимом, а правительство использует силовые методы для восстановления порядка. См. Профиль. № 37. (736). 10 октября 2011.

³¹ Степанова Е.А. Вооруженный конфликт в Сирии и политика России // Пути к миру и безопасности. 2012. № 2(43). С. 7–25. URL: http://www.imemo.ru/files/File/magazines/puty_miru/2012/12036.pdf.

³² Шустов А. Ливийский сценарий для Средней Азии? // Международная жизнь. 20 сентября 2011. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/7905>.

³³ Богданов К. Учения «Центр-2011» как отголосок «арабской весны» // РИА-Новости. 19.09.2011.

³⁴ Напомним, что к этой категории относятся 4 типа преступлений: геноцид; военные преступления; этнические чистки; преступления против человечности (п. 139 резолюции Генеральной Ассамблеи A/Res/60/1 от 2005 г.)

³⁵ В самой России в 2017–2018 гг. при попытках реформировать систему преподавания по дисциплине «родной язык» возникают серьезные проблемы во многих регионах Поволжья, Кавказа и Сибири, где проживают национальные меньшинства. Файзрахманов А. Цена родного языка // Новая газета. № 52. 21 мая 2018 г. С. 8.

³⁶ Иногда даже звучат высказывания по поводу того, насколько замечательным «изобретением» стала концепция R2P, а еще ранее – идея гуманитарной интервенции, поскольку это дало России возможность реализовать их в Крыму: Савин Л. Украина, Россия и доктрина «ответственность защищать». Евразийский союз молодежи. 4 марта 2014 г. URL: <http://www.eurasec.com/analitika/4545>.

³⁷ Еще одной темой для размышлений является соотношение R2P с вопросами трансграничного влияния. Ограничимся цитатой наблюдателя: «Во время переворота 2010 г. [в Киргизии] и свержения президента Бакиева поползли слухи о возможных погромах китайцев и грабежах китайских магазинов. КНР тут же развернула войска на границе, дав понять – в случае чего вторжение "для защиты наших граждан" неизбежно». Зотов Г. Плов по-китайски. КНР медленно поглощает экс-советскую Среднюю Азию // Аргументы и факты. № 21. 23-29 мая 2018 г. С. 16.