

УДК 327

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ МИРОТВОРЧИХ/ВІЙСЬКОВИХ ОПЕРАЦІЙ ООН ТА НАТО. ЕВОЛЮЦІЯ ТА ВЗАЄМОЗАЛЕЖНІСТЬ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ООН ТА НАТО ЩОДО ВІЙСЬКОВИХ ОПЕРАЦІЙ У ЗОНАХ КОНФЛІКТІВ

Сергій Єсаулов

*Інститут міжнародних відносин
Київського національного університету ім.Тараса Шевченка,
вул. Мельникова, 36/1, м. Київ, Україна, 04119*

Російська агресія проти України, яка розпочалася 2014 року із анексії Кримського півострова та захоплення частини територій у Луганській та Донецькій областях, фактично зруйнувала європейську архітектуру безпеки та підірвала довіру до існуючих міжнародних організацій з безпеки таких як ООН та ОБСЄ. Для пошуку більш дієвих механізмів захисту незалежності, суверенітету і територіальної цілісності держави Україні необхідно зробити інвентаризацію наявних міжнародних інструментів та удосконалити й адаптувати рівень співпраці до нових викликів та загроз. Проаналізовано слабкі та сильні сторони миротворчих спроможностей та системи прийняття рішень щодо військових операцій НАТО та ООН у зонах конфліктів, визначено основні тенденції, показано взаємозалежність та роль ключових країн-членів в обох організаціях у лобюванні відповідних проектів рішень.

Ключові слова: миротворчі/військові операції; НАТО; ООН; процес прийняття рішень.

Російська агресія проти України, яка розпочалася 2014 року із анексії Кримського півострова та захоплення частини територій у Луганській та Донецькій областях, фактично зруйнувала європейську архітектуру безпеки, перекреслила Будапештський меморандум та підірвала довіру до існуючих міжнародних організацій з безпеки, таких як ООН та ОБСЄ. Водночас пряма загроза з боку Росії територіальній цілісності України кардинальним чином змінила на прихильне ставлення українців до інтеграції в НАТО як єдиної дієвої в Європі міжнародної організації з безпеки, сприяла поглибленню співробітництва України та НАТО в усіх сферах.

Для пошуку більш дієвих механізмів захисту незалежності, суверенітету і територіальної цілісності держави, маючи на увазі стратегію членства в Північноатлантичному Альянсі, Україна змінила свій позаблоковий статус, прийнявши Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості» від 23.12.2014.

У суспільстві дедалі частіше обговорюється питання доцільності проведення всенародного референдуму щодо приєднання до НАТО як важливого кроку на шляху вступу до цієї Організації. Згідно з результатами останніх соціологічних досліджень, понад 70 % опитаних українців висловлюються за приєднання України до НАТО.

У статті автор намагається зробити аналіз слабких та сильних сторін миротворчих спроможностей та системи прийняття рішень щодо військових операцій НАТО та ООН у зонах конфліктів, визначити основні тенденції, показати взаємозалежність та роль ключових країн-членів в обох організаціях у лобюванні відповідних проектів рішень.

Серед експертів як українських, так і іноземних часто можна почути скептичні оцінки щодо ефективності (особливо в «українському питанні») миротворчих зусиль ООН та ОБСЄ. Можливо, ще передчасно підводити кінцеві підсумки, але станом на зараз зазначені міжнародні інституції показали свою інституційну неспроможність у врегулюванні збройного конфлікту з Росією на Сході України, питання направлення миротворчої та/або поліцейської місії «голубих шоломів» в зону конфлікту знаходиться під загрозою блокування країною-агресором, постійним представником Ради Безпеки ООН – Росією.

Позиція України щодо необхідності реформування ООН, її миротворчої діяльності є відомою і постійно озвучується в Раді Безпеки. Як заявив Представник України в ООН В. Єльченко на засіданні Ради Безпеки 07.04.17 щодо миротворчих операцій: *«Операції з підтримання миру ООН проводяться на різних континентах із застарілими інструментами і тому вимагають перегляду ефективності та забезпечення розумного підходу до обрання мандату та визначення його модальностей, у тому числі передбачивши можливість застосування сили у разі терористичної загрози для персоналу та цивільного населення [1].*

Виступаючи під час загальних дебатів на 72-й сесії Генеральної Асамблеї ООН та в ході відкритих дебатів високого рівня Ради Безпеки у Нью-Йорку у вересні 2017 р., Президент України Петро Порошенко поновив свою пропозицію про направлення миротворчої місії ООН на Донбасі і висловив переконання, що *«повноцінна миротворча операція ООН є єдиним ефективним рішенням для деескалації, захисту народу України та для наближення нас до політичного врегулювання. Саме тому мандат миротворців повинен покривати усю окуповану територію, включаючи українсько-російський державний кордон. Це обов'язкова умова. Поки кордон використовується як ключовий шлях для постачання озброєння та особового складу на Донбас, доти не буде миру в моїй країні» [2].*

Слід пригадати, що українська пропозиція щодо направлення миротворчої або поліцейської місії ООН на Схід України заблокована з 2015 року через небажання країни-агресора Росії, яка є постійним членом Ради Безпеки і користується правом вето під час голосування будь-яких проектів резолюцій, спрямованих на припинення військових дій у зоні АТО. Така позиція суперечить ст. 27 Статуту про необхідність утримуватися від голосування країни-сторони конфлікту [4]. Важко собі уявити, що Росія визнає за собою статус країни-сторони конфлікту та утримається в момент голосування відповідного проекту резолюції.

Втім позитивна динаміка політико-дипломатичних зусиль України та постійний тиск на Росію з боку групи країн-друзів і партнерів нашої держави

дозволили зрушити з мертвої точки і поступово перевести переговорний процес на етап узгодження формату миротворчої місії ООН та підготовки єдиного проекту відповідної Резолюції РБ ООН. Але чи можна повністю покладатися на миротворчі спроможності ООН, враховуючи, що прийняття відповідної Резолюції може зайняти декілька місяців або завершиться блокуванням проекту під час винесення на голосування?! І навіть якщо така місія буде направлена, чи гарантуватиме її мандат ефективне виконання поставленого завдання – виведення російських збройних сил та інших незаконних формувань та відновлення контролю України над усіма тимчасово окупованими територіями Луганської та Донецької областей?!

За даних обставин вбачається надзвичайно важливим проаналізувати взаємозв'язок та взаємозалежність двох найбільш впливових міжнародних безпекових організацій – ООН і НАТО, а саме: порівняти процес прийняття резолюцій в РБ ООН щодо направлення миротворчих місій, надання мандату НАТО на проведення військових операцій у зонах конфліктів і рішення про військові операції.

За висновком американського кар'єрного дипломата Джеймса Доббінса, багато міжнародних інституцій здатні робити внесок до миротворчих стабілізаційних операцій, але тільки ООН, НАТО, ЄС та Африканський Союз є структурованими для розгортання власних військових контингентів. З них найдосвідченішою слід вважати ООН; в НАТО, натомість, найпотужніші війська, тоді як ЄС має найширші можливості для забезпечення цивільних складових операцій, а Африканський Союз, своєю чергою, позбавлений усіх перелічених вище спроможностей [3, р. 2].

Організація Об'єднаних Націй має найбільшу в світі легітимність та найбільші формальні повноваження. Дії та рішення ООН носять міжнародний обов'язковий характер та відповідні наслідки. ООН має найпростішу систему прийняття рішень та найбільш об'єднане командування та систему контролю. РБ ООН значно менша за кількістю країн, ніж аналогічні органи НАТО, ЄС та Африканського Союзу.

Втім миротворчі місії ООН не змогли запобігти військовому втручання турецької армії на Кіпр 1974 року та окупації ізраїльськими військами Лівану 1982 року. Миротворчу операцію ООН 1993 року в Сомалі визнали неефективною і припинили.

З-поміж невдалих миротворчих місій ООН слід виділити приклад миротворчої місії ООН під час геноциду в Руанді 1994 року. У цьому зв'язку заслуговує на увагу докладна, фактично погодинно відтворена картина кривавих подій у квітні–липні 1994 року в Руанді та проаналізовано дії усіх причетних акторів у доповіді незалежної комісії на чолі з колишнім прем'єр-міністром Швеції І. Карлсоном.

На прохання Генерального секретаря ООН К. Аннана комісія здійснила аудит діяльності ООН під час геноциду 1994 року в Руанді. Згідно з висновками комісії, нездатність ООН попередити та, як наслідок, зупинити геноцид в Руанді стала провалом для всієї системи ООН. До головних похибок віднесено

постійний брак персоналу та політичної волі з боку країн-членів ООН, що негативно вплинуло на реагування Секретаріату ООН та прийняття рішень Радою Безпеки, інституційна слабкість аналітичної складової, за яку відповідальний Секретаріат та Генеральний секретар, неможливість знайти достатню кількість військових для посилення United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), допущені серйозні помилки в координації та управлінні Місією та розпорядженні наявними ресурсами [8, р. 2].

З урахуванням неконструктивної роботи делегації Руанди в якості непостійного члена Ради Безпеки (1994–1995) під час консультацій та розгляду проекту резолюцій заслуговує на увагу одна з рекомендацій комісії, яку можна вважати актуальною і нині для РБ ООН: *«Додаткового вивчення потребує питання щодо можливого зупинення участі представника країни-члена в Раді Безпеки у виняткових обставинах, таких як криза в Руанді»* [8, р. 53].

Ця доповідь надіслана Генеральним секретарем ООН К. Аннаном 15.12.1999 р. Головуючому в РБ ООН з проханням ознайомлення усіх країн-членів Ради Безпеки [6, р. 1].

Відповідну ноту К. Аннана, навіть з формулюванням для ознайомлення, де-факто можна вважати визнанням невтішних висновків незалежної комісії щодо провальної миротворчої діяльності під час геноциду в Руанді всієї системи ООН та відповідальності країн-членів РБ.

Оскільки РБ ООН значно менша за кількістю країн-членів, ніж НАТО та ЄС, регіональні відмінності та ідеологічна різноплановість країн-членів Ради Безпеки, а також постійний ризик наразитися на протистояння інтересів по вісі Схід–Захід або Північ–Південь значно звужують можливості ООН та ускладнюють процес прийняття резолюцій, вважає Дж. Доббінс. Ситуація в Косово 1999 року підтверджує цю тезу. Втім операція в Косово була чи не єдиним випадком з 1989 року, де НАТО та ЄС дійшли згоди щодо військового втручання, в той час як в ООН не було досягнуто відповідного рішення. З 1989 року РБ ООН прийняла резолюції щодо розгортання або проведення понад 40 миротворчих/військових операцій, тоді як НАТО–3 і Рада ЄС також 3 операції [3, р. 3].

Відповідно до ст. 27 Статуту ООН, кожна-країна в Раді Безпеки має один голос, при цьому усі рішення, окрім процедурних, приймають кваліфікованою більшістю, а, отже, за наявності дев'яти голосів, у тому числі співпадаючих голосів п'яти країн постійних членів РБ, і виходячи з того, що, у випадку рішень згідно із Главою VI та п. 3 ст. 52 Статуту, країна, яка є учасницею спору, повинна утриматися від голосування [4].

Відповідно до статистичного дослідження неурядового фонду Security Council Report, починаючи з 1990 року простежується стійка тенденція до того, що голосування консенсусом у Раді Безпеки стає більше правилом, ніж винятком. Якщо 1990 року кількість резолюцій, прийнятих без консенсусу, у процентному відношенні становила 23 %, то вже 2013 р. – тільки 7 % [7].

Вищезазначену тенденцію голосування консенсусом у РБ ООН можна розглядати як чергове свідчення того, що прийняття рішень за правилом консенсусу в НАТО навіть з 29 країнами є найбільш ефективним.

Звичайно, не можна ідеалізувати процес голосування в ООН, де завжди існують фактори впливу на позиції країн. Для прикладу, голосування на Генеральній Асамблеї та в Раді Безпеки ООН країн Латинської Америки, Африки та Азії за «потрібні» для США проекти резолюцій завжди пов'язувалось американським урядом або ставилось в залежність від надання фінансової допомоги цим країнам в рамках програми USAID. Щороку Держдепартамент США здійснював аналіз практики прихильного голосування низки країн на ГА та РБ ООН щодо «американських» проектів резолюцій та вносив відповідні пропозиції до Конгресу щодо коригування обсягів та доцільності виділення на наступний рік фінансової допомоги у разі виявлення негативної статистики голосування тієї чи іншої країни.

За даними щорічного звіту Держдепартаменту США, 2009 року Кенія, Танзанія та Уганда голосували всупереч позиції США більш ніж у двох третинах випадків. Під час роботи Генеральної Асамблеї ООН Кенія голосувала на боці США у 28,1 % випадках, Танзанія – 32,3 %, Уганда – 22,4 %. Втім слід відзначити, що Кенія та Уганда в ключових питаннях (37,5 %) голосували на підтримку позиції США, тоді як Танзанія у половині випадків «рівнялась» на Вашингтон.

Середній показник для країн Африканського континенту щодо лояльності США 2009 року становив 27,4 %. Сейшельські острови – єдина з африканських країн, яка голосувала у більшості випадків на боці США – 57,1 %. З-поміж 15 країн-реципієнтів USAID, які отримали понад 300 млн дол. 2009 року, Ефіопія має найменш прихильний для США показник голосування – 8,6 %. При цьому «пальму-першості» серед лояльних США країн-реципієнтів тримає Ізраїль з показником 97 %. За підрахунками Держдепартаменту США, середній показник голосування на боці США всіх 192 країн-членів ООН становить 39 %.

Схожа залежність простежується між програмами допомоги від МВФ непостійним членам Ради Безпеки та прихильним голосуванням на користь американських проектів резолюцій. Окрім того, членство в РБ автоматично зменшує кількість умов для отримання допомоги від МВФ [5].

Це зайвий раз підтверджує тезу про те, що часто система ООН та процес прийняття рішень більш зручні для США з метою просування власних ініціатив щодо початку військових операцій та направлення миротворчих місій, ніж у НАТО. Для США значно легше в ООН, ніж у НАТО, домогтися підтримки своїх проектів резолюцій серед непостійних країн-членів Ради Безпеки в обмін на фінансову допомогу або на взаємну підтримку в інших питаннях. Винятком з цієї групи «легких голосів» для США можна вважати тільки Росію та Китай.

За висновком американського кар'єрного дипломата у відставці Дж. Доббінса, США та Велика Британія тільки згодом збагнули, що було б значно легше заручитися підтримкою ООН щодо військової операції в Іраку 2002 року, ніж шукати прихильні голоси в НАТО або ЄС. Втім, попри нарікання

в низькій ефективності миротворчих місій ООН протягом 1990–1999 років, згодом ООН частково вдалось адаптуватись до нових видів конфліктів, налагодити канали оперативного інформування і попередження та оптимізувати координацію між штаб-квартирою та місіями в зонах конфліктів [3, р. 3].

Як тільки РБ приймає резолюцію щодо направлення місії з визначеним мандатом у зону конфлікту, наступні операційні рішення здебільшого вже покладаються на Генерального секретаря та його персонал у штаб-квартирі і ситуація щодо відповідної місії буде переглядатись в Раді Безпеки вже тільки шість місяців по тому. В миротворчих місіях ООН цивільні та військові ланки управління є об'єднаними та інтегрованими, щоправда, з нерівним домінуванням цивільних над військовими та чіткою командною лінією від Генерального секретаря, яка поширюється від його цивільного представника в місії до командуючого військовими підрозділами місії.

Миротворчі місії ООН вважають порівняно ефективними, у тому числі через невисоку вартість військових контингентів країн-контрибуторів, управління якими здійснює кілька сотень співробітників з числа військового та цивільного персоналу в штаб-квартирі у Нью-Йорку. Найбільше військових до миротворчих контингентів направляють з країн, що розвиваються, і утримання їхнього військового обходиться значно дешевше, ніж солдата з країн Західної Європи та США.

У миротворчих контингентах ООН у зонах конфліктів 2007 року в 19 країнах було задіяно понад 80 000 солдат та поліцейських і їх утримання коштувало 5 млрд дол. США щороку. За кількісними показниками контингентів, ООН можна вважати другим найбільшим миротворцем після США, але випереджаючи НАТО, ЄС та Африканський Союз. При цьому ООН витрачає на усі миротворчі контингенти в рік приблизно таку ж суму, як США витратили за місяць на утримання військового контингенту в Іраку [3, р. 2].

Загалом у різних регіонах світу свої миротворчі завдання виконують 16 місій ООН з підтримання миру, з них дев'ять – в Африці, дві – в Європі, три – на Близькому Сході, одна – на кордоні Індії та Пакистану, ще одна – на Гаїті.

Військові контингенти НАТО також відзначаються можливістю розгортання з великими за кількістю військових показниками та потужною за осначеністю військовою технікою. Натомість НАТО не має спроможностей для виконання цивільних мандатів операцій, які властивіші для ООН та інших міжнародних організацій або країн.

Рішення в НАТО приймають консенсусом, що означає, що кожна країна наділена правом вето. Якщо в РБ ООН приймають рішення щодо направлення місії, визначення її мандату, доцільності продовження або її завершення та переглядають їх кожні шість місяців, залишаючи Генерального секретаря ООН відносно необтяженим у цих часових проміжках слідкувати за ходом виконання миротворчих операцій, то в НАТО ситуація виглядає зовсім іншим чином.

Рада НАТО здійснює постійний системний контроль за ходом виконання військової операції і прийняття рішень відбувається в більш послідовний спосіб. Країни-члени Альянсу, відповідно, мають більш вагомий голос у вирішенні

поточних функціональних питань, що виникають під час виконання військових операцій, ніж цивільний та військовий персонал штаб-квартири НАТО.

Важко не погодитись з дуже корисним для розуміння слабких та сильних сторін операцій ООН і НАТО висновком Дж. Доббінса про те, що вищезазначений рівень контролю за операціями підвищує готовність урядів країн-членів Альянсу надсилати свої військові контингенти до складу військових місій НАТО навіть з високим ризиком небезпеки в зони конфлікту, ніж до миротворчих батальйонів ООН. На відміну від більшості миротворчих контингентів «блакитних шоломів» військові контингенти НАТО краще озброєні, отож їх вартісний показник також значно більший. Забезпеченість людськими професійними ресурсами робить операції НАТО добре спланованими та сталими. Втім пропорційне співвідношення між персоналом в штаб-квартирі та задіяних на місцях у військових операціях є відносно високим і, відповідно, дорого коштує [3, р. 4].

За оцінками німецького науковця Янки Ортель з Університету Фрідріх-Шиллер, «авіаудари НАТО 1999 року в Югославії засвідчили, що існують підводні камені у співіснуванні та співробітництві між головним миротворцем ООН та найкращим провайдером військової сили НАТО. Втім ООН бракує адекватних ресурсів для виконання миротворчих місій на більш якісному рівні, особливо якщо йдеться про довготривалі місії. НАТО є найбільш функціональним та ефективним Альянсом у світі, здатним відповісти на технологічні та логістичні виклики при виконанні військових місій» [9, р. 3].

У випадку Європейського Союзу усі рішення щодо безпекових та оборонних питань приймають, як і в НАТО, консенсусом. Втім ЄС має в своєму розпорядженні значно скромніші людські військові та політико-військові ресурси, ніж НАТО. І пояснення тут дуже просте – у разі потреби європейські країни можуть звернутися за допомогою до НАТО у плануванні військових операцій та виконанні інших функцій, які, зазвичай, виконує політико-військовий персонал. На відміну від НАТО, ЄС, як і ООН, може направляти різнопланові за цілями цивільні місії, які є важливими для будь-якої операції державної відбудови. Механізми прийняття рішень в ЄС, як і в НАТО, надають, на відміну від ООН, країнам-контрибуторам своїх контингентів більше можливостей для управління та контролю за військовими операціями на щоденній основі.

Кожна країна-член НАТО, незалежно від її бюджетних чи військових внесків, має рівний голос у прийнятті рішень консенсусом і таким чином руйнується міф про те, що усі рішення в НАТО приймаються за наказом США або групи найвпливовіших країн. Підтвердженням цієї тези є приклад блокування 2003 року Бельгією, Францією, Німеччиною та Люксембургом американського проекту рішення НАТО про початок військової операції в Іраку.

Поза тим, можна зробити висновок, що НАТО вдалось дати належні військово-дипломатичні відповіді на майже усі *non-state threats* на Європейському континенті та на інших континентах за останні двадцять років, тим самим поховавши амбіції ЄС з реалізації *Європейської політики безпеки* і

оборони (ЄПБО). Важливо зауважити, що військові операції НАТО в останніх конфліктах були націлені проти безпекових загроз, джерелом яких були не держави в класичному розумінні країна-агресор.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Виступ Постійного представника України в ООН В. Єльченка, 07.04.17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukraineun.org/press-center/285-vystup-delegatsiy-ukraynu-na-zasidanni-rb-oon-shchodo-myrotvorchyyh-operatsiy-oon/>.
2. Виступ Президента України П. О. Порошенка під час загальних дебатів 72-ї сесії ГА ООН, м. Нью-Йорк, 20.09.17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-pid-chas-zagalnih-debativ-72-yi-s-43442>.
3. A Comparative Evaluation of United Nations Peacekeeping, James Dobbins the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Organizations, Human Rights, and Oversight, June 13, 2007 [Electronic resource]. – Available at : www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2007/RAND_CT284.pdf.
4. Chapter V Security Council, art. 27 Voting, Charter of United Nations [Electronic resource]. – Available at : <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-v/index.html>.
5. DREHER, Axel; STURM, Jan-Egbert; VREELAND, James Raymond. (2009) «Development aid and international politics: Does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions?» // Journal of Development Economics 88 (2009), P. 1–18.
6. Letter dated 15 December 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council [Electronic resource]. – Available at : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257.
7. Non-Consensus Decision-Making in the Security Council: An Abridged History, January 2014, Security Council Report – Електронний ресурс доступний : http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/January_2014_Insert.pdf.
8. Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda, 15 December 1999, S/1999/1257. – P. 53. – [Electronic resource]. – Available at : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257.
9. The United Nations and NATO, Janka Oertel, M. A. Friedrich-Schiller-University Jena/Christian-Albrechts-University Kiel [Electronic resource]. – Available at : https://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Janka_Oertel_Paper_ACUNS_Conference.pdf.

Стаття надійшла до редколегії 10.05.2017

Прийнята до друку 25.05.2017

**COMPARATIVE ANALYSIS OF THE EFFICIENCY OF UNITED NATIONS AND NATO'S
MILITARY/PEACEKEEPING OPERATIONS. EVOLUTION AND INTERDEPENDENCE
OF DECISION-MAKING PROCESS WITHIN UN AND NATO ON
MILITARY/PEACEKEEPING OPERATIONS IN CONFLICT ZONES**

Sergiy Esaulov

*Institute of International Relations of Kyiv National Taras Shevchenko University,
36/1, Mel'nykova Str., Kyiv, Ukraine, 04119*

Russian aggression against Ukraine, which started in 2014 with annexation of Crimea and occupation of some territories of Luhansk and Donetsk regions, have destroyed European architecture of security and undermined confidence to the existing international organizations on security such as UN and OSCE. In order to find more efficient mechanisms to protect independence, sovereignty and territorial integrity, Ukraine should make inventory of the existing international instruments, improve and upgrade the level of cooperation to the new challenges and threats. In this article author analyzed the advantages and disadvantages of peacekeeping capacities and decision-making system within UN and NATO military operations in conflict zones. It was identified the main trends, disclosed interdependence and role of key states-members of both organizations in lobbying for above mentioned drafts of decisions.

Key words: peacekeeping/military operations; NATO; UN; decision-making process.