

Московский общественный научный фонд

существует с 1993 г. как неправительственное, некоммерческое общественное объединение. Задача Фонда - содействие развитию гуманитарного и общественно-политического знания в России и СНГ через поддержку научных исследований в области политологии, социологии, права, экономики и отечественной истории. Фонд осуществляет научно-образовательные программы в интересах укрепления Российской Федерации, распространения идей демократии, свободы и патриотизма и развития взаимовыгодных связей с другими государствами.

Президент
Московского общественного научного фонда
А. В. КОРТУНОВ



*Эмблема
С.И. Дудта*

МОСКОВСКИЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ НАУЧНЫЙ ФОНД

ЦЕНТР ПОЛИТИЧЕСКИХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

А.И.Никитин, О.Н.Хлестов,
Ю.Е.Федоров, А.В.Демуренко

МИРОТВОРЧЕСКИЕ ОПЕРАЦИИ В СНГ

*Международно-правовые, политические,
организационные аспекты*

Москва 1998

Монография представляет собой обзор складывающейся в СНГ правовой базы и системы организации миротворческих операций с применением вооруженных сил в

конфликтных регионах СНГ. Исследуются характер и истоки конфликтов в СНГ, в отношении которых Россией и другими странами СНГ проводятся операции по поддержанию или установлению мира, политические и организационные аспекты операций (проанализированы конфликты и операции в Таджикистане, Абхазии/Грузии, Южной Осетии/Грузии, Приднестровье/Молдове). Правовые основы и практика проведения операций в СНГ рассматриваются в сопоставлении с практикой операций по установлению и поддержанию мира, проводимых под эгидой ООН. Выявляются сходства и отличия операций в СНГ в сравнении с мировой практикой.

Авторский коллектив:

Руководитель авторского коллектива и научный редактор монографии -

А.И.Никитин

Члены авторского коллектива:

О.Н.Хлестов, Ю.Е.Федоров, А.В.Демуренко

Работа публикуется в рамках проекта "Российская политическая культура и международное право".

Мнения, высказанные в докладах серии, отражают исключительно личные взгляды авторов и не обязательно совпадают с позициями Московского общественного научного фонда.

Книга распространяется бесплатно.

ISBN 5-89554-038-4

© Московский общественный научный фонд, 1998

© Центр политических и международных исследований, 1998

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ

ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ОПЕРАЦИЙ ООН ПО ПОДДЕРЖАНИЮ И УСТАНОВЛЕНИЮ МИРА

ГЛАВА 2. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ВАЖНЕЙШИЕ ДОКУМЕНТЫ ООН ОТНОСИТЕЛЬНО ПРАВОВЫХ, ПОЛИТИЧЕСКИХ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ АСПЕКТОВ МЕЖДУНАРОДНЫХ МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ

ГЛАВА 3. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ПРОВЕДЕНИЯ МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ НА ТЕРРИТОРИИ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

ГЛАВА 4. ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ОПЕРАЦИЙ ООН ПО ПОДДЕРЖАНИЮ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ МИРА,

А ТАКЖЕ ПРИНУЖДЕНИЮ К МИРУ

ГЛАВА 5. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ И ЦЕЛИ ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В РЕГИОНЕ СНГ В СВЯЗИ С УЧАСТИЕМ РФ В ПРОВЕДЕНИИ МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ

ГЛАВА 6. МИРОТВОРЧЕСКИЕ ОПЕРАЦИИ С УЧАСТИЕМ РОССИИ РЕГИОНЕ СНГ: ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

ГЛАВА 7. УЧАСТИЕ РОССИИ В ОПЕРАЦИЯХ ООН В БЫВШЕЙ ЮГОСЛАВИИ. НЕКОТОРЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ВОЕННЫЕ УРОКИ И ВЫВОДЫ

ПРИЛОЖЕНИЕ. ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ И ПОНЯТИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ

ПРОВЕДЕНИЯ МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИИ

Мировая практика действий государств и международных организаций с целью предотвращения и решения региональных конфликтов как международного, так и внутригосударственного характера содержит широкий арсенал средств. Начиная с конца 40-х годов нашего столетия, а особенно в последние десятилетия все более заметное место в этом арсенале занимают многосторонние операции с применением вооруженных сил в конфликтных регионах, призванные остановить насилие со стороны конфликтующих сторон и обеспечить условия для достижения или поддержания мира.

В сложной геополитической обстановке в регионе новых независимых государств Россия с 1992 г. активно включилась в организацию и проведение таких операций на территории стран СНГ, в дополнение к продолжающемуся участию в миротворческих операциях ООН.

Настоящая монография ориентирована на комплексный анализ политических, международно-правовых, военных, социальных, гуманитарных и иных аспектов операций в конфликтных регионах с участием российских Вооруженных сил.

Структура работы следующая:

Глава 1 содержит общую политическую, историческую и правовую информацию о формировании и развитии практики миротворческих операций ООН и других международных организаций.

Глава 2 анализирует документы ООН по проблематике миротворческих операций, мировую правовую базу таких операций.

Глава 3 содержит анализ по аналогичным параметрам международно-правовой базы проведения операций в СНГ.

Глава 4 посвящена уже не правовым основам, а практике организации международных миротворческих операций и операций по установлению мира под эгидой ООН и применимости мирового опыта к российской политике.

Глава 5 рассматривает, с точки зрения целей, форм и методов организации операций в конфликтных регионах, действующие директивные документы Российской

Федерации, определяющие ее политику безопасности в сфере СНГ.

Глава 6 представляет собой обзор складывающейся в СНГ правовой базы и системы организации операций в конфликтных регионах, в том числе подробный анализ правовой базы операций в Таджикистане и Абхазии, которые, в отличие от других операций, проводятся по мандату СНГ. В главе дается последовательный анализ характера и истоков конфликтов в СНГ, в отношении которых Россией и другими странами СНГ проводятся операции по поддержанию или установлению мира, политических аспектов операций (проанализированы конфликты в Таджикистане, Абхазии/Грузии, Южной Осетии/Грузии, Приднестровье/Молдове).

Глава 7 посвящена опыту проведения миротворческих операций ООН в бывшей Югославии, а также урокам, которые могут быть извлечены из этого опыта для проведения операций в СНГ.

Приложение 1 представляет собой сводный словарь терминов и понятий, используемых при планировании, проведении и описании миротворческих и смежных по типу операций. Определение базовых понятий и определений в сфере миротворчества имеет не только академическое, но большое практико-политическое значение, поскольку многие политико-идеологические и информационные конфликты и расхождение российской и международной практики проистекают из несовпадения понятийной базы российских и международных документов по миротворческим операциям.

В целом монография призвана обеспечить дальнейшее развитие аналитической и информационной основы для практической разработки политики Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности и проведения международной политики.



Глава 1

История формирования механизма операций ООН по поддержанию и установлению мира

Операции ООН по поддержанию мира ведут начало с 1948 г., хотя изначально они так не именовались (в Уставе ООН отсутствует понятие "миротворческие операции" в том виде, в котором они стали осуществляться). Практика проведения таких операций насчитывает уже почти 50 лет.

С 1948 по 1998 гг. ООН провела свыше 40 операций по поддержанию и установлению мира. Даже без учета международных контингентов в бывшей Югославии (их состав и размер анализируется в соответствующем разделе доклада) в операциях ООН приняли участие более 750 тысяч человек (как военный, так и гражданский персонал).

Операции ООН осуществляются в 2-х основных формах:

1. Миссии военных наблюдателей ООН для контроля за соблюдением перемирия, за прекращением военных действий.
2. Направление ООН в "горячие точки" вооруженных сил, набранных из различных стран ("голубые каски").

Первая операция ООН с использованием вооруженных сил была проведена в 1956 г. во время Суэцкого кризиса. 26 июля 1956 г. Египет национализировал Суэцкий

канал, против чего выступили Франция, Великобритания и США 30-31 октября 1956 г. Великобритания и Франция предъявили Египту ультиматум — вывести его войска из зоны канала, и начали военные действия против Египта. Военные действия против него начал и Израиль. Попытки осудить эту агрессию в Совете Безопасности ООН были блокированы представителями западных стран. В ноябре 1956 г. Генассамблея ООН приняла решение о создании Чрезвычайных вооруженных сил ООН для Египта под руководством Генерального Секретаря ООН. Хотя это противоречило Уставу ООН, СССР воздержался при голосовании, так как Египет дал на это согласие, считая, что войска ООН помогут предотвратить расширение агрессии. Вооруженные силы ООН были направлены в Египет не для борьбы с агрессией, а для выполнения других функций, которые и стали именоваться операциями по поддержанию мира.

Таким образом, роль вооруженных сил ООН при операциях по поддержанию мира иная, чем при осуществлении принудительных действий ООН. Они не ведут военные действия против воюющих сторон, вооружены легким оружием и применяют его лишь для самообороны. Войска наблюдают за прекращением военных действий, как и военные наблюдатели ООН, а также используются для разъединения противоборствующих сторон, создания буферных зон между ними и т.п. Руководит миротворческими операциями Генеральный Секретарь ООН со своим аппаратом. Он же назначает командующего операциями. Миротворческие операции ООН (как миссии наблюдателей, так и использование вооруженных сил) осуществлялись только с согласия государств-участников вооруженного международного конфликта или противоборствующих сторон в случае немеждународного вооруженного конфликта. Согласие сторон является принципиальным отличием проведения миротворческих операций ООН от принудительных мер ООН.¹

Операции ООН по поддержанию мира, хотя начало их было связано практически с поддержкой агрессора и осуществлялись они вопреки Уставу ООН, в дальнейшем сыграли полезную роль, способствуя урегулированию вооруженных конфликтов, ослаблению военного противостояния сторон, снижению числа жертв, особенно среди мирного населения, уменьшению разрушений как в международных, так и немеждународных вооруженных конфликтах. Функции вооруженных сил, используемых при миротворческих операциях ООН, расширяются особенно в последние годы.

Устав и документы ООН и миротворческие операции

Споры о правовой основе международных операций в конфликтных регионах начались с момента проведения первых таких операций в 40-х годах и неоднократно обострялись в связи с тем, что западные страны пытались использовать вооруженные силы в операциях по поддержанию мира в обход Совета Безопасности, где СССР имел право "вето".

Говоря о правовой базе миротворческих операций, иногда ссылаются на статьи 39 и 40 Устава ООН, признающей право Совета Безопасности принимать меры, чтобы предотвратить ухудшение какой-либо ситуации. В статьях 5 и 50 Устава отмечается, что Совет Безопасности может предпринимать действия превентивного или принудительного характера. Генеральный Секретарь ООН Д.Хаммаршельд считал, что миротворческие операции опираются на идеи, вытекающие из сопоставления содержания VI главы Устава о мирных средствах разрешения споров из VII главы — о принудительных действиях ООН для поддержания мира. При логическом способе толкования международных договоров, следовательно, и Устава ООН (а такой способ толкования существует), можно утверждать, что если Совет Безопасности ООН имеет право применять для поддержания мира принудительные меры с использованием вооруженных сил, то он имеет право применять любые меры, предшествующие

принудительным, к каковым относятся миротворческие операции.

Следует, однако, отметить, что указанные дебаты относительно содержащейся в Уставе ООН правовой базы для проведения операций по поддержанию мира сейчас не имеют практического значения. За почти полувековой опыт проведения миротворческих операций ООН сложились практика их осуществления и соответствующие международно-правовые нормы, которые развиваются и изменяются в связи с расширением диапазона миротворческих операций ООН. Важно лишь, чтобы эти правила соответствовали основным принципам Устава ООН — использованию организацией вооруженных сил по решению Совета Безопасности и при его должном контроле за действиями Генерального Секретаря, который практически руководит проведением операций по поддержанию мира.

Главный вопрос, который сейчас возникает, где грань между миротворческими операциями и принудительными действиями ООН, так как от ответа на него зависит, имеют ли право региональные организации проводить в своем регионе миротворческие операции без разрешения (полномочий) Совета Безопасности. А это затрагивает СНГ и действия России в этом регионе.

Как указывалось выше, принудительные действия ООН (с применением или без использования вооруженных сил) могут осуществляться только по решению Совета Безопасности. Направляемые в этом случае вооруженные силы ведут военные операции и их функции совершенно иные, чем у вооруженных сил, участвующих в миротворческих операциях ООН (решения о проведении таких операций от имени ООН также должны приниматься Советом Безопасности).

В последние годы растет число миротворческих операций ООН во внутригосударственных, немеждународных вооруженных конфликтах. Так, из 5 операций в начале 1988 г. 4 были связаны с межгосударственными вооруженными конфликтами и лишь 1 (20% от общего числа) — с немеждународными. Из 21 операции, проведенной после 1988 г., лишь 8 связаны с межгосударственными, а 13 (62%) — с внутренними конфликтами. Из 11 операций, начатых с 1992 г., 11 операций связаны с внутренними конфликтами (82%), и лишь 2 — с межгосударственными.

Расширяются и функции вооруженных сил, направляемых ООН для участия в миротворческих операциях во внутригосударственных вооруженных конфликтах. Они все чаще и больше применяют военную силу, участвуют в "вытеснении" сопротивляющихся вооруженных группировок, осуществляют "превентивную самооборону". В июне 1993 г. войска ООН применили в Сомали военную силу против одной из вооруженных группировок (насильственное установление мира). В составе войск ООН было 25 тыс. человек.

Когда происходит развал государственных структур в результате внутреннего вооруженного конфликта, ООН и направляемые ею войска (а в них входят гражданские лица и полицейские) содействуют восстановлению органов государственной власти. На вооружении войск находится теперь не только легкое оружие, но и тяжелое вооружение. Используются авиация и ВМС. Появился термин "миротворческие операции второго поколения". Иногда применение силы войсками в таких операциях осуществляется с согласия противоборствующих в конфликте сторон (для охраны важных объектов, разоружения неконтролируемых банд, мародеров и т.п.), а порой и без их согласия. Таким образом, миротворческие операции начинают принимать характер принудительных действий. Как отметил председатель 48-й сессии Генассамблеи ООН С.Инсаналли, в ходе некоторых операций ООН были несколько размыты границы между акциями по поддержанию мира и более жесткими методами урегулирования вооруженных конфликтов. Отражением этой тенденции в практике ООН явился термин "принуждение к миру". Очевидно, что он может применяться только к немеждународным вооруженным конфликтам (в случае международного конфликта цель действий ООН с момента ее создания — принудить государство,

нарушающего мир, соблюдать мир). Когда миротворческие операции проводятся от имени ООН, проблемы в политическом, международно-правовом плане не возникают. Совет Безопасности имеет право превратить миротворческие операции в принудительные действия ООН, изменив их мандат. В этом случае трудности возникают лишь в военно-организационном плане, так как задачи и функции вооруженных сил изменяются, требуют от них ведения военных действий со всеми вытекающими из этого последствиями (численность войск и их вооружение, организация боевых операций и т.п.).²

Проблема возникает в случае проведения операций региональными органами. Они имеют право проводить принудительные действия в регионе, но только с разрешения (полномочий) Совета Безопасности, а миротворческие операции — без разрешения (полномочий) Совета, поскольку они осуществляются с согласия противоборствующих сторон. Отвечая на критику России в связи с миротворческими операциями в СНГ,³ МИД и Минобороны РФ заявили 29 марта 1994 г., что эти операции проводятся "...с согласия всех конфликтующих сторон" и не являются принудительными действиями. (Необходимость согласия государства, на территории которого региональные органы проводят миротворческие операции, отмечается и в Декларации о региональных организациях, принятой Генассамблеей ООН 9 декабря 1994г.).⁴

В свете этого возникает вопрос о международно-правовой стороне решения Совета глав государств СНГ от 19 января 1996 г. "О мерах по урегулированию конфликта в Абхазии/Грузии", в котором предусмотрено применение к Абхазии экономических санкций: прекращение торгово-экономических связей с властями Абхазии и др. меры.⁵ По сообщению средств массовой информации, военные корабли России пресекали доступ иностранных торговых судов в порты Абхазии, что является элементами морской блокады, то есть использования вооруженных сил.

Таким образом, Совет глав государств СНГ, как региональный орган, принял решение о проведении принудительных действий против Абхазии. Однако полномочий у этого Совета от Совета Безопасности ООН на принятие таких мер не было. В решении лишь записано, что участники СНГ обращаются к Совету Безопасности ООН "с призывом поддержать принятые ими меры воздействия на власти абхазской стороны", и отмечается, что решение вступает в силу со дня его подписания.⁶

Если предполагать, что это решение в СНГ принято исходя из положений Устава ООН о применении региональными органами принудительных действий, то оно не соответствует статье 53 Устава, где записано: "...никакие принудительные действия не предпринимаются" "...региональными органами без полномочий от Совета Безопасности..." Поскольку решение Совета глав государств СНГ было принято по просьбе правительства Грузии (согласия властей Абхазии не было; наоборот, они протестовали против этого решения, но государства СНГ считают Абхазию неотъемлемой частью Грузии и выступают против сепаратизма), юридически было бы более правомерно рассматривать эту акцию как законное вмешательство (интервенцию) во внутренние дела Грузии по просьбе ее правительства.

В связи с изложенным следует отметить, что в Концепции урегулирования конфликтов в СНГ, принятой 19 января 1996 г., указывается, что "Принудительные действия при урегулировании конфликтов (принуждение к миру) допускаются только при наличии соответствующих полномочий от Совета Безопасности ООН в соответствии с Уставом ООН".

В то же время в упомянутой выше Концепции отмечается: "При осуществлении операций по предотвращению и урегулированию конфликтов на территории государств-участников... СНГ...", как правило, исходить "из наличия на это мандата Совета Безопасности". Предотвращение и урегулирование конфликтов проводится с согласия противоборствующих сторон и не является принудительными действиями.

Если здесь не техническая ошибка, а сознательный отход от позиции, изложенной в заявлении МИД и МО РФ 29 марта 1994 г., то это вызывает сомнение. Необходимость получения согласия Совета Безопасности на миротворческую деятельность в регионе, на действия, не являющиеся принудительными, расходится с положениями Устава ООН, может создать практические трудности для России. Поэтому ссылку на необходимость получения мандата Совета Безопасности надо исключить. При этом можно отметить, что США, используя свои вооруженные силы в Латинской Америке, неоднократно обходили Совет Безопасности ООН, ссылаясь на региональные механизмы ОАГ или иные международно-правовые основания. В 1965 г. в обход Совета Безопасности ООН было принято решение ОАГ о создании межамериканских вооруженных сил, состоявших в основном из американских войск, которые вторглись на территорию Доминиканской Республики (численность до 42 тыс. человек). При вторжении в Гренаду США ссылались на право на самооборону для защиты своих граждан в Гренаде, а также на законную интервенцию, что было неправомерно: с просьбой к США о вводе войск в Гренаду обратились правительства 8 карибских стран, но не Гренады.

Формирование в практике ООН правил и принципов проведения миротворческих операций

В 1965 г. Генеральная ассамблея ООН учредила Специальный комитет по операциям по поддержанию мира в составе 33 государств (резолюция 2006 (XIX) от 18 февраля 1965 г.). В задачи комитета входило всестороннее рассмотрение практики проведения указанных операций ООН и выработка рекомендаций. В ходе работы комитета западные страны стремились создавать такие правила, которые позволяли бы им обходить Совет Безопасности при использовании вооруженных сил. Против этого выступали СССР, социалистические страны, ряд развивающихся государств, настаивавших на соблюдении Устава ООН и усилении роли Совета Безопасности. В 1973 г. в Комитете была достигнута договоренность по 12 вопросам, решения по которым должен принимать Совет Безопасности. Это — санкционирование операции, определение ее цели и выдача мандата на ее проведение, определение характера консультаций и помощи, которые необходимы Совету Безопасности в связи с проведением операции, продолжительность операции, ее финансовые аспекты, численность направляемого контингента, соглашение с участвующими в операции сторонами и принимающей страной, одобрение списка возможных командующих, санкционирование назначения заместителя командующего, высшее руководство и контроль в ходе операций, последующие изменения в ее проведении.

В 1974 г. Генеральная ассамблея ООН создала Комитет для рассмотрения предложений, касающихся пересмотра Устава ООН (резолюция 3349 (XXIX) от 17 декабря 1974 г.). В дальнейшем задачи Комитета были расширены и он стал также рассматривать вопросы проведения миротворческих операций ООН, анализируя их и внося предложения о совершенствовании этой деятельности.

Комитет ежегодно представляет Генеральной ассамблее ООН доклады, на основе которых разрабатывались и совершенствовались правила проведения миротворческих операций ООН.

Таким образом, за последние 20 лет в ООН сложились правила проведения операций по поддержанию мира. Работа по их совершенствованию и развитию в свете опыта проведения таких операций продолжается. В ходе каждой операции появлялись новые черты, вытекающие из специфики той страны, где осуществлялись операции. На основе этих правил проводились операции по поддержанию мира в различных районах мира, где возникали вооруженные международные и немеждународные конфликты, а именно: направление вооруженных сил ООН по поддержанию мира в Ливан (с 1978 г.),

в связи с вооруженным конфликтом между Ираком и Ираном (1988-1991 гг.), в Намибию (1989-1990 гг.), в Анголу (с 1991 г.), в Камбоджу (с 1992 г.), в Сомали (с 1992 г.), в Мозамбик (с 1992 г.). Наряду с войсками (военнослужащими) стали направляться и полицейские для поддержания порядка в стране, а также гражданские лица для организации деятельности государственных органов там, где она была нарушена в ходе внутреннего вооруженного конфликта. Наглядным примером этого является операция в Камбодже.

Следует отметить, что, хотя решение о проведении операций ООН по поддержанию мира принимаются Советом Безопасности, практически их осуществлением руководит Генеральный Секретарь ООН с помощью своего аппарата. Он же назначает командующего операцией, который действует по инструкциям Генерального Секретаря, подчиняется ему. Эта практика, как отмечалось, расходится с Уставом ООН, согласно которому вооруженными силами ООН должен руководить Совет Безопасности с помощью Военно-Штабного Комитета (последний в настоящее время практически бездействует). Для руководства операциями в Секретариате ООН создан специальный отдел (Департамент проведения операций по поддержанию мира (Department of Peacekeeping Operations), который является основным органом Генерального Секретаря по этим вопросам. Задачи Департамента очень широкие: планирование операций и оказание помощи Генеральному Секретарю в их проведении, наблюдение за обстановкой, складывающейся в районе проведения операции, разработка планов использования вооруженных сил ООН, а также программ обучения и подготовка военного и гражданского персонала для участия в операциях и т.д.⁷

Порядок принятия решений о проведении операций, формировании вооруженных сил

Решение о проведении операций ООН по поддержанию мира принимает Совет Безопасности. Он же утверждает мандат для проведения операции, в котором формулируются задачи операции, сроки ее проведения и ряд других указанных выше положений, касающихся данной операции. В заявлении председателя Совета Безопасности от 3 мая 1994 г. вновь указывается, какие принципы должны учитываться при проведении операции и формулирования их мандата, в частности, существует ли соглашение сторон вооруженного конфликта о прекращении огня и их готовность к выполнению мандата операций (документ Совета Безопасности от 3 мая 1994 г. S/PRST/1994/22). Таким образом, операции ООН по поддержанию мира и использование вооруженных сил обычно начинаются после прекращения военных действий сторонами конфликта (а не до его начала) и с согласия сторон. Правда, можно привести примеры другого рода, когда войска ООН направлялись для предотвращения вооруженных конфликтов. Так, в конце 1992 г. силы ООН были размещены на территории Македонии до начала вооруженного столкновения, что предотвратило возникновение вооруженного конфликта на всей территории страны. Как акцию, способствовавшую предотвращению конфликта, можно рассматривать и контроль со стороны ООН за передачей Ливией Чаду спорного участка территории весной 1994 г.

Следует отметить, что в последнее время в мандатах на проведение операции ООН для поддержания мира стали формулироваться задачи, предусматривающие применение войсками ООН силы не только для самообороны, но и в других случаях: при охране гуманитарных операций в условиях ведущихся военных действиях, защите гражданского населения и ..."оказании давления на конфликтующие стороны в целях достижения национального примирения более быстрыми темпами, чем те, с которыми они готовы были согласиться". (Доклад Генсекретаря ООН от 3 января 1995 г. Генеральной ассамблее и Совету Безопасности ООН. Документ A/50/60; S/1995/1.) Правда, Спецкомитет ООН, рассматривая эту практику, отмечал необходимость

согласия сторон конфликта на проведение войсками ООН всех операций. (Доклад Спецкомитета — документ ООН А/50/23Q от 22 июня 1995 г.) В этой связи необходимо отметить особый характер мандата Совета Безопасности относительно операций в Боснии и Герцеговине, которые проводились на основании главы VII Устава ООН. Мандат предусматривает применение к сторонам конфликта принудительных действий, с которыми, как отмечалось в мандате, они согласились (резолюция Совета Безопасности 1031 (1995) от 15 декабря 1995 г.

При анализе мандатов Совета Безопасности на проведение операций обычно подчеркивается, что мандат должен периодически пересматриваться в зависимости от изменения обстановки. Кроме того, Совету необходимо регулярно представлять информацию, причем подробную, о ходе операции. (Эти соображения полностью относятся к миротворческим операциям в СНГ — применительно к Совету глав государств СНГ, утверждающему мандат таких операций.)

Как отмечает Генеральный Секретарь ООН, в последние годы в Совете Безопасности все больше просматривалась тенденция к непосредственному управлению операциями по поддержанию мира.

Виды и формы участия государств в операциях ООН по поддержанию мира

Практика миротворческих операций ООН по поддержанию мира показывает, что государства-члены ООН участвуют в них в различных формах. Прежде всего, надо подчеркнуть, что вся эта деятельность ООН базируется на концепции коллективной ответственности за миротворческие операции ООН, то есть ответственности всех ее членов. Она проявляется в различных формах. Среди них:

1. Выделение государствами воинских контингентов в состав войск ООН для участия в операции по поддержанию мира;
2. Действия государств, параллельные с действиями ООН;
3. Предоставление различного рода услуг, помощи для проведения операций и их финансирование.

Формирование вооруженных сил ООН

Выделение государствами воинских формирований в состав войск ООН для участия в операциях ООН по поддержанию мира осуществляется добровольной основе. Однако поскольку операции проводятся в основном за счет ООН, государства довольно охотно в них участвуют, поскольку это политически выгодно, военнослужащие приобретают определенный опыт, а расходы в основном несет ООН. Свыше 80 государств из всех регионов мира принимали участие в операциях. Среди них — постоянные члены Совета Безопасности, а также крупные государства, такие как Аргентина, Бразилия, Египет, Индия, Индонезия, Италия, Мексика, Пакистан, Польша, Турция, Югославия, Япония, и сравнительно небольшие государства, такие как Австрия, Барбадос, Венесуэла, Дания, Замбия, Иордания, Колумбия, Коста-Рика, Либерия, Непал, Судан, Таиланд, Того, Финляндия, Цейлон.

В 34 операциях по поддержанию мира, проведенных ООН с 1948 по 1994 г., участвовало 650 тыс. человек. Число потерь — 1135 человек (в период с 1988 по 1995 г., — 750 человек). На конец июля 1995 г. в продолжавшихся 16 операциях участвовало 65000 военнослужащих, 1700 сотрудников полиции и 6000 гражданских сотрудников.

Воинские контингенты, выделяемые для участия в операциях ООН по поддержанию мира, образуют вооруженные силы ООН, которые действуют

юридически от имени этой организации, имеют флаг ООН и другую символику ("голубые каски"). Разработана система взаимоотношений ООН со страной, направившей свой воинский контингент, порядок взаимодействия войск. Операцией руководит командующий, назначаемый Генеральным Секретарем. Взаимоотношения военнослужащих внутри контингента регламентируются их национальным правом. Регламентируется и ряд других вопросов.

С тем чтобы иметь достаточное количество войск, ООН приступила к созданию "резервных" сил, которые находились бы на территории стран-членов ООН и были бы готовы к использованию в операциях по поддержанию мира по запросу Генерального Секретаря. Свыше 60 стран заявили о готовности выделять воинские контингенты для участия в миротворческих операциях (свыше 10 стран дорабатывают свои предложения). Среди них: Аргентина, Болгария, Великобритания, Венгрия, Гватемала, Дания, Иордания, Испания, Канада, Нидерланды, Норвегия, Польша, Сенегал, Сирия, Турция, Украина, Уругвай, Финляндия, Чад, Чехия, Шри-Ланка. Вопросы практического участия воинских контингентов этих стран в операциях отрабатываются ими с Секретариатом ООН. По различным оценкам эти "резервные" силы могут составить около 40-50 тыс. человек.

В рамках ООН разработан проект типового соглашения, на основе которого заключается Соглашение между Секретариатом ООН и государством, выделяющим воинский контингент в состав вооруженных сил ООН для проведения операции по поддержанию мира. (Нельзя не отметить, что только он имеет право заключать соглашения о предоставлении государствами войск в распоряжение ООН.)

Впервые операции в Боснии проводились вооруженными силами, которые выделялись военным блоком — НАТО. Правда, они были отнесены к разряду операций по поддержанию мира, с применением силы к противоборствующим сторонам в конфликте с их согласия (резолюция Совета Безопасности 1031 (1995) от 15 декабря 1995 г.).

Другие формы участия в операциях ООН по поддержанию мира, их финансирование

Наряду с выделением ООН воинских контингентов практика проведения операций знает и другие формы. Так, при проведении акций ООН в Руанде, США, вне рамок ООН, параллельно с действиями ООН, проводили свою акцию, доставляя гуманитарную помощь населению. Участие в операции выражается также в направлении политических деятелей, гражданских лиц, медицинского персонала, транспортировки войск и грузов, а также оказании всевозможной помощи и услуг для осуществления операций (помощь в снаряжении и снабжении войск, предоставлении им привилегий в период пребывания на территории другого государства, инженерно-техническое обслуживание и т.п.).

Порядок финансирования операций ООН по поддержанию мира также складывался в борьбе между позициями западных стран и СССР. Согласно Уставу ООН, в частности ст.43, Совет Безопасности, решая вопрос об использовании вооруженных сил, определяет порядок их финансирования, заключая в этих целях специальные соглашения с членами ООН. При этом он решает, все ли члены ООН, или только некоторые из них будут участвовать в действиях и их финансировании.

Генеральная ассамблея, решая вопросы бюджета ООН, не имеет по Уставу никаких полномочий в отношении средств на использование ООН вооруженных сил, так как это внебюджетные средства.

В 1956 г. по инициативе западных стран, в обход Совета Безопасности, было принято решение Генеральной ассамблеи ООН о проведении операций по поддержанию мира в Египте и направлении туда Чрезвычайных вооруженных сил

ООН. Решением Генассамблеи определялся и порядок их финансирования — все члены ООН должны участвовать в финансировании их вооруженных сил на основе шкалы взносов, установленной на каждый год и применяемой к формированию обычного бюджета ООН. Аналогичное решение было принято Генеральной ассамблеей ООН и о порядке финансирования операции по поддержанию мира в Конго в 1960-1964 гг.

Ряд стран возражали против такого порядка решения финансовых вопросов, а СССР и Франция отказались вносить средства на содержание войск ООН в Конго. После длительной борьбы вокруг этого вопроса, когда возникал так называемый "финансовый кризис" ООН, сложился порядок, действующий и в настоящее время. Наряду с регулярным бюджетом ООН существует отдельный фонд для проведения операций по поддержанию мира, в который все члены ООН должны делать взносы. Постоянные члены Совета Безопасности несут... "особую ответственность при финансировании таких операций, а более развитые в экономическом отношении страны должны делать более крупные взносы по сравнению с менее развитыми странами". Расходы определяются Генеральной ассамблеей, а члены ООН делают в этот отдельный фонд взносы, исходя из шкалы, в соответствии с которой они выплачивают взносы в регулярный бюджет ООН.

Расходы на проведение операций постоянно растут. В 1988 г. они составили 230 млн. долл. США, в 1992 — приблизительно 1700 млн. долл. и в 1994 — около 3600 млн. долл. Общий объем расходов на операции ООН по поддержанию мира в период с 1948 по 1994 гг. составил 10,4 млрд. долл. Правда, многие члены ООН имеют задолженность по взносам, за период с 1989 по 1995 гг. задолженность составила 3 млрд. долл.

Спецкомитет ООН, анализируя практику проведения операции по поддержанию мира, указал на необходимость усиления ревизии и контроля за расходованием средств на эти операции.

Функции вооруженных сил в операциях ООН по поддержанию мира

Задачи и функции вооруженных сил во время операций ООН по поддержанию мира отличаются от задач и функций, которые стоят перед войсками во время вооруженного конфликта или принудительных действий ООН. Они не должны вести военных операций; направляются в "горячие точки" с согласия государств в международном конфликте или противоборствующих сторон — в немеждународном вооруженном конфликте, причем после прекращения военных действий. В задачи войск входит контроль за выполнением сторонами конфликта соглашения о прекращении военных действий, поддержка прекращения огня, разъединение противоборствующих сторон, создание буферных зон. Войска должны проявлять полную нейтральность, "равноудаленность", беспристрастность в отношении противоборствующих сторон, не давать предпочтения ни одной из них, не оказывать прямо или косвенно содействие одной из сторон и ущемлять интересы другой. С тем чтобы обеспечить такой подход, считалось целесообразным направлять войска из стран, расположенных в другом регионе и не имеющих интересов в том районе, где происходит вооруженный конфликт. Войска были вооружены легким оружием и использовали его только для самообороны.

В последние годы функции войск в операциях ООН по поддержанию мира расширяются. Они участвуют в охране важных объектов (гидростанций, АЭС и т.п.), защите мирного населения, оказании ему гуманитарной помощи (транспортировка и распределение грузов, охрана конвоев), в разоружении мародеров и вооруженных групп, выходящих из повиновения конфликтующих сторон, предотвращении поставок оружия с тем, чтобы уменьшить масштабы военных действий. Так, в Сомали действия по доставке гуманитарной помощи населению и патрулированию нейтральной полосы переросли в боевое столкновение с вооруженными бандами и местными отрядами

сопротивления.

В операциях используется и авиация (Ливан — 1995 г., Сомали — 1992-93 гг.) для ведения воздушной разведки и контроля за воздушным пространством, для оказания авиационной поддержки войсковым подразделениям ООН, для доставки грузов населению путем сбрасывания с самолетов военно-транспортной авиации: Сомали, Курдские районы Ирака, Камбоджа. Войска применяют военную силу с согласия противоборствующих сторон, а иногда — и без этого. То есть в операциях, проводимых в немеждународных вооруженных конфликтах, появляются элементы принуждения — поддержание порядка, когда государственные структуры бездействуют, защита мирного населения и т.п. Вооруженные силы имеют уже тяжелую технику и применяют ее для решения стоящих перед ними задач.

Спецкомитет ООН, анализируя деятельность вооруженных сил в ходе операций по поддержанию мира, подчеркивал необходимость усиления политического руководства операциями, улучшения управления национальными контингентами, входящими в состав вооруженных сил ООН.

Большое внимание при проведении операций обычно уделялось обеспечению безопасности персонала. В этих целях в ООН была принята специальная резолюция об ответственности за нападение на персонал ООН и мерах по привлечению к суду лиц, участвовавших в нападениях (резолюция Генеральной ассамблеи ООН 48/37 от 9 декабря 1993 г.). Кроме того, разработана специальная Конвенция, предусматривающая защиту лиц, участвующих в операциях ООН по поддержанию мира, и привлечение к ответственности тех, кто совершает преступления против них.

ООН постоянно подчеркивает важность специальной подготовки персонала (как военнотружущих, так и полицейских и гражданских лиц) для участия в операциях по поддержанию мира. Готовит персонал страна, направляющая его в "горячие точки". Секретариат ООН стремится координировать подготовку персонала, разрабатывая типовые программы, учебные пособия. Готовятся также инструкторы для обучения персонала в странах, участвующих в операциях. Периодически проводятся анализ, обобщения опыта подготовки с целью вынесения рекомендаций для ее совершенствования.

Информационные, пропагандистские аспекты операций ООН по поддержанию мира рассматриваются как исключительно важные. Подготовка и проведение этих операций должны сопровождаться комплексом информационных мероприятий с помощью всех средств массовой информации. Эти меры должны предусматривать информирование населения страны, участвующей в операциях ООН по поддержанию мира, а также населения страны, где проводится операция.

Предотвращение вооруженных конфликтов, доконфликтное миротворчество (ООН, СНГ)

Как уже отмечалось выше, главной задачей операций ООН по поддержанию мира стало урегулирование внутригосударственных, немеждународных конфликтов. И эта деятельность имеет положительное значение, уменьшая число жертв, в первую очередь среди мирного населения, разрушения. Однако операции ООН по поддержанию мира проводились обычно после того, как вооруженный конфликт начался и стороны, прекратив военные действия, соглашались на присутствие вооруженных сил ООН на территории государства, в котором возник вооруженный конфликт. Поэтому практически операции ООН по поддержанию мира сводились к тому, чтобы уже начавшийся вооруженный конфликт, оказать помощь противоборствующим сторонам в его урегулировании с помощью политических и военных средств.

В последнее время в ООН активно обсуждается вопрос об усилении ее роли в предотвращении возникновения внутренних вооруженных конфликтов: доконфликтное

миротворчество, поскольку опасность таких конфликтов возрастает. В 1993-94 гг. в мире насчитывалось около 50 крупных старых и новых конфликтов, причем большая часть из них — внутренние вооруженные конфликты. В ООН намерены ускорить разработку стратегии предотвращения таких конфликтов — доконфликтного миротворчества. Сейчас на эти цели в ООН выделяется 0,65% ее регулярного бюджета, то есть около 10 млн. долл., тогда как на операции ООН по поддержанию мира только в 1994 г. было выделено около 3600 млн. долл. Расширение деятельности ООН по предотвращению вооруженных конфликтов позволило бы избежать огромных расходов в связи с направлением в "горячие точки" вооруженных сил, избежать жертв и разрушений. Разрабатываемое в рамках ООН доконфликтное миротворчество предусматривает осуществление комплекса мер, которые проводились бы как самой ООН, так и ее региональными организациями. В целях разработки таких мер в Секретариате ООН, а он занимается этим явно недостаточно, создана специальная группа для анализа этого вида деятельности ООН и подготовки предложений о ее совершенствовании. Высказываются также соображения о повышении роли региональных организаций в проведении мероприятий доконфликтного миротворчества. В свете изложенного можно отметить как положительный факт включение в Концепцию предотвращения и урегулирования конфликтов на территории членов СНГ, утвержденной 19 января 1996 г., раздела 1 "Предотвращение конфликтов", в котором рассматриваются вопросы доконфликтного миротворчества в СНГ. Однако содержащиеся в нем положения — это скорее начало такой деятельности. Необходимо применительно к России более четко определить российские механизмы, органы, которые будут заниматься доконфликтным миротворчеством. Поскольку такая деятельность относится к компетенции ряда ведомств — МИД, МО и других, было бы целесообразно возложить координацию их деятельности на какой-либо один орган, например Совет Безопасности при Президенте РФ. После этого методы и способы доконфликтного миротворчества можно было бы более глубоко проработать со странами СНГ. Пути могут быть различные: проведение совещаний специалистов по этим вопросам из стран СНГ, создание специального комитета стран СНГ и т.п. Однако, прежде всего, необходимо тщательно разработать все эти вопросы в России, определив подходы, отвечающие ее интересам, методы, способы и организационные формы доконфликтного миротворчества в СНГ. Только после этого следует рассматривать эти предложения со странами СНГ (всеми, или некоторыми из них). Методы осуществления доконфликтного миротворчества в СНГ должны учитывать также стандарты такой деятельности, разрабатываемой в ООН. В то же время Россия, страны СНГ могли бы, исходя из опыта доконфликтного миротворчества в СНГ, влиять на разработку таких стандартов в рамках ООН, что было бы для них выгодно со всех точек зрения.

Один из вопросов, обсуждаемых в ООН, — это готовность воинских контингентов для их размещения на территории страны, где может возникнуть вооруженный конфликт или уже возникает. По оценкам экспертов ООН, для того, чтобы ввести контингент ООН в страну, уходит несколько месяцев. Поэтому в ООН рассматриваются 2 варианта:

1. Подготовка национального контингента заранее. Этот контингент входит в состав национальных вооруженных сил, готов к действиям и может быть направлен правительством в другую страну по просьбе Генерального Секретаря ООН в любое время.

2. Национальный контингент подготовлен, расположен на территории своей страны, но входит в состав вооруженных сил ООН и находится под командованием Генерального Секретаря ООН. По мнению экспертов ООН, последний вариант создает лучшие возможности для более быстрого направления войск в страну, где может возникнуть вооруженный конфликт.

В связи с решением Совета глав государств СНГ о создании коллективных сил по поддержанию мира в СНГ было бы полезно, с учетом приведенных выше оценок экспертов ООН, рассмотреть вопрос о возможности применения аналогичных вариантов при создании Коллективных миротворческих сил СНГ.

Глава 2

Международно-правовая база и важнейшие документы ООН относительно правовых, политических и организационных аспектов международных миротворческих операций

Миротворческие операции в СНГ, осуществление которых предусматривает использование вооруженных сил, тесно связаны с одной из самых острых и исключительно важных проблем — допустимости применения вооруженной силы в отношениях между государствами.

Устав ООН, современное международное право устанавливают обязательные для всех государств общепризнанные принципы и нормы относительно использования вооруженных сил во время межгосударственных и внутригосударственных вооруженных конфликтов.

Миротворческие операции, проводимые ООН или ее региональными организациями, являются составной частью указанной общей проблемы. С 1948 г., когда начались осуществляться операции ООН по поддержанию мира, сложились международные правила их проведения.

Страны СНГ — члены ООН, независимые государства, отношения между которыми должны регулироваться международным правом (не федеральным правом СССР, когда они входили в состав Советского Союза). Россия является постоянным членом Совета Безопасности ООН, который несет главную ответственность за поддержание мира и применение вооруженных сил в международных отношениях.

Миротворческие операции в СНГ практически осуществляются Вооруженными силами России. В правовом плане, юридически это также в большинстве случаев выглядит как действия российского государства. В связи с этим со стороны ряда западных стран, в ООН и в других международных организациях неоднократно высказывались критические замечания в адрес России. Несоблюдение Россией международных правил проведения миротворческих операций в СНГ может также использоваться определенными кругами в этих странах, в том числе и правительственными, для обвинения России в имперских амбициях. Поэтому в первую очередь Россия, а также и другие страны СНГ должны проводить миротворческие операции в этом регионе с учетом указанных выше международных правил⁸. Отход от них, неправомерное использование вооруженных сил может быть расценено как нарушение норм современного международного права. А это может повлечь для стран СНГ, и в первую очередь для России, негативные политические, экономические и иные последствия⁹.

Конечно, наивно идеализировать международное право: оно порой нарушается, так же как и внутреннее право. Но государства, ведущие внешнюю политику разумно, стараются не нарушать нормы международного права, а в случае отхода от них интерпретировать эти нормы в выгодном для себя свете. Такие возможности применительно к правилам проведения миротворческих операций имеются: они сформулированы не всегда достаточно четко, интерпретируются при различных операциях не всегда однозначно и довольно быстро изменяются, т.к. идет процесс дальнейшего развития международно-правовых норм, регулирующих отношения в этой сфере.

Необходимо отметить, что западные государства, и в первую очередь США, участвуя в миротворческих операциях ООН, обычно не забывали о своих собственных,

порой эгоистических интересах.¹⁰

50-летняя история применения ООН вооруженных сил, в том числе миротворческих операций, показывает, что США и другие западные страны всегда стремились максимально использовать их и в своих собственных интересах, хотя деятельность ООН по поддержанию мира, в том числе с применением вооруженных сил, должна осуществляться, как сказано в Уставе ООН, в интересах всех членов Организации, всего международного сообщества.

Такой же подход должен быть и у России. Ее участие в миротворческих операциях в СНГ, способствуя урегулированию вооруженных конфликтов, в то же время должно вести к упрочению позиции России в этом регионе, обеспечению ее безопасности и других интересов. Максимально соблюдая международные правила проведения миротворческих операций, Россия может допускать некоторые, несущественные отклонения от них, если это вытекает из специфики данного региона или особых обстоятельств: например, предотвратить массовую резню мирного населения неконтролируемыми вооруженными группами в районе расположения российской воинской части, даже без просьбы местных властей. (Нечто подобное можно наблюдать и при проведении миротворческих операций ООН.) Имеет также значение и возможность неоднозначной интерпретации существующих правил. Однако необходимо тщательно обосновывать подобные отклонения, используя в этих целях политическую, юридическую и другую аргументацию.

Роль миротворческих операций в урегулировании вооруженных конфликтов, особенно внутренних, возрастает. Этот процесс будет затрагивать и СНГ, в связи с чем Россия должна готовиться к участию в миротворческих операциях, проводимых как ООН, так и на региональном уровне. Сейчас идет процесс дальнейшего развития международно-правовых норм в этой области. Перед Россией стоит задача добиваться максимального учета в разрабатываемых нормах специфики операций, проводимых в регионе, каким является СНГ, учитывая имеющиеся там особенности.

В свете изложенного исключительно важное значение для России имеет оценка существующих международных правил и практики ООН применения вооруженных сил, в том числе для миротворческих операций, тенденций развития этих правил.

Устав ООН, международное право о применении силы в международных отношениях и миротворческие операции

Термина "миротворческие операции" в Уставе ООН нет. Термин "операции по поддержанию мира" появился после участия ООН в Суэцком кризисе в 1956 г. Какова же международно-правовая база для проведения таких операций и как они соотносятся с общими принципами международного права относительно применения силы в международных отношениях?

Допустимость применения силы в международных отношениях и миротворческие операции

Устав ООН запретил применение силы в отношениях между государствами, признав тем самым незаконным использование войны как средства осуществления внешней политики и разрешения международных споров. Ранее, до принятия Устава, на протяжении всей истории человечества, войны постоянно использовались в указанных целях. Статистика это подтверждает. Так, например, в Европе с 1480 г. по 1941 г. было 278 войн, то есть в среднем 1 война в полтора года.

Запретив войну, Устав ООН определил, в каких случаях может использоваться вооруженная сила.

Во-первых, государством при осуществлении права на самооборону.

Во-вторых, Организацией Объединенных Наций — самой или ее региональными

органами — по решению Совета Безопасности против государства, совершившего агрессию, нарушившего мир или создающего угрозу миру (статья 39 Устава).¹¹

Самооборона и миротворческие операции

Право использования вооруженных сил для самообороны возникает у государства в случае вооруженного нападения на него и действует ..."до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания..." мира (статья 51 Устава ООН). Исходя из права на самооборону (индивидуальную или коллективную), создавались военные союзы НАТО, (организация Варшавского договора и др.), а также организация Ташкентского договора 1992 г. о коллективной безопасности стран СНГ, предусматривающего оказание военной помощи друг другу в случае агрессии против одной из них.

В последнее время рядом стран, особенно США, право на самооборону интерпретируется широко: в случае нападения на граждан государства, террористического акта. Россия придерживается такой же позиции, как и США в этих вопросах.¹² Кроме того, она допускает возможность нанесения ответных ударов по территории другого государства, если находящиеся там вооруженные группы совершают нападения на российские военные силы, рассматривая это как осуществление права на самооборону.

Тем не менее, с международно-правовой точки зрения, миротворческие операции не подпадают под право на самооборону.¹³

Применение военной силы Организацией Объединенных Наций и миротворческие операции

Применяя военную силу против государства-агрессора, государства — нарушившего мир или создающего угрозу миру, ООН практически ведет военные операции против такого государства. Их цель — сломить агрессора, добиться его поражения, привлечения к ответственности. В этом случае военные операции от имени ООН ведут вооруженные силы государств-членов ООН, обладающие боевыми возможностями, включая авиацию, тяжелое вооружение. Руководит операциями командующий из числа стран, выделивших военные контингенты для участия в операции (часто это США). Примером может быть операция против Ирака в 1990 г. в связи с его агрессией в отношении Кувейта.

Устав ООН предусматривает создание Военно-Штабного Комитета (ВШК) из представителей 5 постоянных членов Совета Безопасности (входил представитель СССР, теперь России). Задача ВШК — оказание помощи Совету Безопасности при проведении военных операций. Устав предусматривает также создание вооруженных сил ООН, что, однако, не было реализовано из-за расхождений в позициях постоянных членов Совета Безопасности.

Наряду с применением военной силы Совет Безопасности наделен правом применить и другие санкции, без использования вооруженных сил: экономическая блокада, разрыв дипломатических отношений и иные меры (статья 41 Устава). Все эти меры именуются принудительными действиями ООН. Члены ООН обязаны выполнить решения Совета Безопасности относительно применения таких мер и участвовать в них "...в зависимости от того, как это определит Совет Безопасности" (статьи 25 и 48 Устава).¹⁴

Что создает угрозу миру или является его нарушением, определяет сам Совет Безопасности. Так, например, в 1993 г. Совет признал, что акты международного терроризма создают угрозу миру, и принял экономические против Ливии (резолюция № 883 от 11 ноября 1993 г.). Региональные организации ООН, такие, например, как ОБСЕ, также имеют право использовать в своем регионе принудительные меры, в том числе и

вооруженные силы, против государства — агрессора или нарушителя мира, но только с разрешения Совета Безопасности ООН (глава VIII Устава ООН).

9 декабря 1994 г. 49-я сессия Генеральной ассамблеи ООН приняла специальную Декларацию о повышении роли региональных организаций в поддержании международного мира (резолюция 49/57).

*Немеждународные вооруженные конфликты. Вмешательство в них.
(Интервенция)*

Установленные Уставом ООН правила применения принудительных мер касаются поддержания мира между государствами. Они не распространяются на вооруженные конфликты, происходящие в пределах государства — гражданские, этнические и иные вооруженные столкновения (немеждународный вооруженный конфликт). Отношения государств с державой, на территории которой происходил вооруженный конфликт, и его участниками регламентируются другими нормами международного права. Они предусматривают, что правительство страны, где происходит вооруженный конфликт, имеет право защищать национальное единство и территориальную целостность государства. По его просьбе другие государства имеют право оказывать ему помощь, в том числе военную (законная интервенция).¹⁵ Например, обращение правительства Шри-Ланки к правительству Индии в 1995-96 гг. о направлении индийских войск в Шри-Ланку во время обострения борьбы с тамильскими вооруженными формированиями в стране.

Что касается антиправительственных вооруженных группировок, то другие государства не должны оказывать им помощь. Вместе с тем государства имеют право признавать эти группировки в качестве воюющей стороны, национально-освободительного движения и т.п., если они отвечают определенным критериям (контроль над определенной территорией страны, имеют центральные организационные структуры и т.п.). Это является началом их признания в качестве субъектов международного права, открывающего возможность оказывать им помощь. Такой процесс активно проходил во время борьбы колоний за освобождение, в том числе после второй мировой войны. Страны, поддерживавшие национально-освободительные движения, и среди них СССР, исходили из этих международно-правовых норм.

ООН создавалась как организация, не вмешивающаяся во внутригосударственные вооруженные конфликты. В ее Уставе было записано (статья 2 пункт 7), что ООН не вмешивается "...в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию" государства. Однако было отмечено, что этот принцип "...не затрагивает применения принудительных мер на основании главы VII" Устава (а в ней определяется, какие принудительные действия может предпринимать Совет Безопасности ООН в случае угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии), что может интерпретироваться для обоснования права ООН вмешиваться во внутренние вооруженные конфликты. По этому пути и пошел в дальнейшем Совет Безопасности ООН.

Система коллективной безопасности ООН полностью отвечает интересам России как постоянного члена Совета Безопасности, поскольку без ее согласия в Совете не может быть принято никакого решения о применении принудительных мер (право "вето" постоянных членов Совета Безопасности — статья 27 Устава).¹⁶

В период холодной войны, США и другие западные страны, имевшие до 60-70-х годов большинство в Генеральной ассамблее ООН, активно добивались, и не без успеха, того, чтобы решения о применении принудительных действий ООН принимались не только Советом Безопасности, но и Генеральной ассамблеей¹⁷, что противоречило Уставу ООН. Согласно Уставу ООН. Согласно Уставу Генассамблея может только обсуждать такие вопросы и давать рекомендации Совету Безопасности, причем в тех случаях, когда он не выполняет свои функции. Но Генассамблея не имеет

права принимать решения о применении принудительных действий (статьи 11 и 12 Устава). СССР выступал против указанных попыток западных стран.

После того, как соотношение сил в ООН изменилось в связи с вступлением в нее новых независимых государств (60-70 годы), позиция западных стран постепенно стала меняться: акцент вновь делается на принятие решений Советом Безопасности.

О позиции России в отношении миротворческих операций с элементами принудительных действий

В свете изложенного позиция России могла бы сводиться к следующему:

1. При согласии всех конфликтующих сторон в одной из стран СНГ, миротворческие операции могут проводиться без разрешения (полномочий) Безопасности ООН.

2. В случае просьбы правительства члена СНГ, на территории которого происходит вооруженный конфликт, страны СНГ могут оказывать ему помощь (военную, экономическую и др.) для борьбы с антиправительственными вооруженными формированиями. Их согласия на проведение миротворческой операции или принудительных действий не требуется. Эти меры в международно-правовом плане являются законным вмешательством во внутренние дела государства (законная интервенция) по просьбе его правительства и могут осуществляться без разрешения (полномочий) Совета Безопасности ООН (как несколькими членами СНГ, так и индивидуально каждым государством СНГ).

3. Проведение миротворческих операций региональными органами в государстве, где идет вооруженный немеждународный конфликт и произошел развал государственных структур: например, власть поочередно берут противоборствующие вооруженные формирования.

Для спасения мирного населения, защиты экономики миротворческим войскам необходимо применить военную силу без согласия участвующих в конфликте сторон, в таком случае в миротворческих операциях появляются элементы принудительных действий. России целесообразно рассматривать такие операции в политическом и международно-правовом плане как миротворческие. При этом необходимо определить, в каких случаях могут применяться такие принудительные действия. Следует добиваться того, чтобы эти идеи нашли отражение в разрабатываемых нормах международного права, регламентирующих проведение таких операций. Если Россия признает подобные операции принудительными действиями, с точки зрения международного права, то она должна будет получать разрешение (полномочия) Совета Безопасности ООН на их проведение. А это может создавать дополнительные трудности, вести к потере времени, причем нет гарантии, что Совет Безопасности всегда поддержит просьбу России.



Глава 3

Международно-правовая база проведения миротворческих операций на территории Содружества независимых государств

Роль СНГ в организации и проведении миротворческих операций на территории бывшего СССР неоднозначна. С одной стороны, эти операции

осуществляются либо без какого-либо участия СНГ, на основе соглашений вовлеченных в конфликт сторон (Приднестровье, Южная Осетия), либо под чисто формальной эгидой СНГ (Абхазия, Таджикистан). Иными словами, реальное влияние структур СНГ, в том числе Совета глав государств, на эти операции незначительно, если вообще существует. Но, с другой стороны, причастность Содружества к ним возможность приведения их в соответствие с ключевыми требованиями международной практики. Без участия СНГ, даже формального, эти превратились бы в односторонние акции России на территориях государств, что, помимо всего прочего, вызвало бы негативную реакцию мирового сообщества.

В этих условиях позиция России весьма сложная. С одной стороны, крайне важно совершенствование правовой базы миротворческих операций Содружества, приведение ее в соответствие с международными стандартами прежде всего принятыми ООН. Но, с другой, установление реального контроля СНГ над миротворческими операциями в зоне бывшего СССР может не только затруднить реализацию собственных целей и интересов России в соответствующих регионах, поставить российскую политику там под контроль внешних сил, но и существенно осложнить сами эти операции, поскольку интересы различных государств Содружества в тех или иных конфликтных зонах зачастую противоречивы.

Проведенный под этим углом зрения анализ документов СНГ, посвященных миротворческим операциям, представляет практический интерес. Это подтверждается, в частности, тем, что, несмотря на незначительную эффективность миротворческих усилий СНГ, они тем не менее получили определенную международную поддержку, о чем свидетельствует, например, выраженная в пункте 20 Декларации Хельсинкской встречи на высшем уровне 1992 года готовность ОБСЕ прибегать в этих целях к помощи механизмов Содружества.

1. Основные документы СНГ, посвященные миротворческим операциям

К настоящему времени в СНГ разработан и принят комплекс документов, определяющих в совокупности общий механизм и важнейшие конкретные детали миротворческих операций. Их можно разделить на три основные группы.

К первой — относятся положения принятого в январе 1993 года Устава СНГ, относящиеся к разрешению споров и предотвращению конфликтов между государствами-участниками Содружества.

Следующая группа документов посвящена конкретным вопросам формирования и деятельности коллективных сил по поддержанию мира в СНГ. Эти проблемы оказались в центре внимания лидеров новых независимых государств практически сразу же после ликвидации СССР. Уже 20 марта 1992 года в Киеве на совещании высших руководителей государств-участников СНГ было подписано Соглашение о Группе военных наблюдателей (ГВН) и Коллективных силах по поддержанию мира (КСПМ) в СНГ.

Через два месяца, 15 мая 1992 года в Ташкенте руководителями стран СНГ были утверждены три протокола: о статусе Группы военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в СНГ, о временном порядке формирования и задействования ГВН и КСПМ в зонах конфликтов между государствами и в государствах-участниках СНГ, а также о комплектовании, структуре, материально-техническом и финансовом обеспечении этих групп и сил.

24 сентября 1993 года было подписано (хотя всего пятью государствами-участниками СНГ — РФ, Казахстаном, Киргизией, Узбекистаном и Таджикистаном) Соглашение о Коллективных миротворческих силах, дополненное Положением об Объединенном командовании Коллективных миротворческих сил, документом о размерах долевого вноса для финансирования Объединенного командования. Эти

документы обычно не включаются в список тех, которые официально составляют международно-правовую основу миротворческих операций в СНГ, однако, именно на их основе были приняты решения о направлении Коллективных миротворческих сил в Таджикистане.

Наконец, 19 января 1996 года на встрече высшего руководства СНГ в Москве были приняты Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников СНГ и Положение о Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ.

Этот блок документов определяет в целом правовой механизм создания и функционирования миротворческих сил в СНГ.

Наконец, третья группа документов включает решения о конкретных операциях по поддержанию мира на территории Содружества. К основным из них относятся: решение, принятое 22 января 1993 года об усилении российских пограничных сил в Таджикистане контингентами из Казахстана, Киргизии и Узбекистана; решение от 24 сентября 1993 года о создании сил по поддержанию мира в Таджикистане; два решения от 15 апреля 1994 года относительно пограничных войск и сил по поддержанию мира в Таджикистане (причем одно из них включало в мандат миротворческих сил СНГ "нормализацию на таджикско-афганской границе"); принятое в апреле 1994 решение о подготовке миротворческой операции СНГ в Абхазии; решение от 21 октября 1994 года о начале этой операции (хотя фактически она началась в июне 1994 года) и ряд других. Кроме того, имеется ряд документов последовательно продлевавших и иногда корректировавших мандаты операций по поддержанию мира в Абхазии и Таджикистане.

2. Устав СНГ о предотвращении конфликтов и урегулировании споров между государствами-участниками СНГ

Устав СНГ является или, по крайней мере, должен являться наиболее важным документом, определяющим принципы и регулирующий деятельность организации. Теоретически, положения всех остальных документов Содружества должны лишь развивать и уточнять установки Устава, никоим образом не выходя за его рамки. Приходится, однако, констатировать, что вопрос о миротворческих операциях разработан в Уставе не полно, и положения Устава вряд ли всегда могут служить практическим руководством для проведения этих операций. И тем не менее Устав носит основополагающий характер.

Прежде всего в Уставе в качестве одной из целей СНГ указывается "мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества" (статья 2). При достижении этой цели члены СНГ обязались действовать таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость" (статья 3).

В статье 16 говорится, что "государства-участники принимают все возможные меры для предотвращения конфликтов прежде всего на межнациональной и межконфессиональной основе, могущих повлечь за собой нарушения прав человека". При этом, правда, не разъясняется, почему особо выделены лишь "конфликты на межнациональной и межконфессиональной основе". Эта формула представляется излишней, поскольку, во-первых, любой конфликт влечет за собой нарушение прав человека, а во-вторых, она как бы выводит за пределы действия данной статьи все остальные конфликты, например, территориальные. Кроме того, конфликт в Молдове, например, не является ни межнациональным, ни межконфессиональным, а порожден, прежде всего, столкновением двух элитных группировок. При этом каждая из них руководствовалась своими эгоистическими интересами. Так, правящая в Тирасполе группа эксплуатирует ностальгические просоветские установки массового сознания приднестровцев, связанные в какой-то мере с особенностями экономического

положения Приднестровья. Точно так же, межклановый, межрегиональный и политико-идеологический конфликт в Таджикистане не попадает в категорию межнациональных или межконфессиональных конфликтов.

В практическом плане важными представляются положения статей 17 и 18, предусматривающих что если государства не могут решить спор посредством переговоров или путем "надлежащей альтернативной процедуры" (хотя характер таких процедур не уточняется), они "могут передать его в Совет глав государств". Последний же "правомочен в любой стадии спора, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию мира или безопасности в Содружестве, рекомендовать сторонам надлежащую процедуру или методы его урегулирования".

Здесь, однако, неясны два момента. Во-первых, говорится, что государства, вовлеченные в спор, могут его передать в Совет глав государств. Это значит, что они, равным образом, могут его и не передавать. Во-вторых, неясно, может ли Совет глав государств рассматривать такого рода вопросы ей инициативе или же только в том случае, если вовлеченные в спор государства передадут ему спор на рассмотрение.

В Уставе имеется положение о том, что если то или иное государство систематически нарушает Устав или не выполняет "решения органов Содружества", то Советом глав государств "в отношении такого государства могут применяться меры, допускаемые международным правом" (статья 10). Это положение может трактоваться как возможность применения к нарушителю Устава принудительных мер, хотя о самих принудительных мерах в Уставе нет ни слова.

Упомянуты в Уставе и миротворческие операции. В статье 11 говорится о том, что участники СНГ поддерживают безопасность в Содружестве "в том числе с помощью групп военных наблюдателей и коллективных сил по поддержанию мира". А в статье 12 упоминаются миротворческие операции, которые могут быть предприняты в случае возникновения угрозы, и территориальной целостности одного или не-государств-членов, либо международному миру и безопасности.

Анализируя Устав СНГ, необходимо обратить внимание на два момента, снижающие его эффективность в плане проведения миротворческих операций. Прежде всего, все приведенные выше положения относятся к межгосударственным спорам и противоречиям. Между тем все операции по поддержанию мира, которые практически проводятся на территории СНГ, направлены на урегулирование конфликтов, внутренних по своей природе. Единственной возможностью использовать Устав СНГ как основу для проведения операций по поддержанию мира во внутренних конфликтах может быть ссылка на угрозу территориальной целостности государства, содержащаяся в статье 12. Такая угроза может быть следствием не только внешних факторов, но и внутреннего конфликта. В этом плане, например, грузинское руководство может совершенно обоснованно ставить вопрос о помощи СНГ против Абхазии или Южной Осетии, рассматривая происходящие там события как угрозу территориальной целостности страны. При этом миротворческой операции СНГ в отношении единственного конфликта, где в полной мере сочетаются как межгосударственный, так и внутренний компоненты — армяно-азербайджанского противоборства из-за Нагорного Карабаха, до сих пор проведено не было.

Много проблем возникает в связи с процедурой принятия решений Советом глав государств. В статье 23 он определяется следующим образом: "решения Совета глав государств и Совета глав правительств принимаются с общего согласия — консенсусом. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не должно рассматриваться в качестве препятствия для принятия решения".

Используя принцип консенсуса, всегда можно заблокировать принятие решения о той или иной миротворческой операции. Следовательно, согласно Уставу реальные действия СНГ по урегулированию конфликтов предпринимаются лишь с согласия

вовлеченных в них государств-членов СНГ. С другой стороны, решение о проведении операции может быть принято не всеми членами СНГ, а лишь той их группой, которая по тем или иным причинам заинтересована в ликвидации соответствующей конфликтной ситуации или воздействию на нее. Возникает вопрос — насколько допустима, с точки зрения международного права, такая практика, когда решение от имени организации принимается лишь частью ее участников, причем нигде не оговаривается какой-либо минимальный уровень участия. Иными словами, теоретически возможна ситуация, когда решение от имени СНГ будут принимать два-три заинтересованные государства.

3. Документы и решения СНГ, относящиеся к миротворческим операциям в Таджикистане и Абхазии

Анализ проведения миротворческих операций СНГ в Таджикистане и Абхазии может быть полезен для совершенствования соответствующих, механизмов Содружества.

3.1. Миротворческая операция в Таджикистане

Впервые конфликт в Таджикистане нашел отражение в деятельности и документах высших органов СНГ в октябре 1992 года. 6-8 октября года в Таджикистане находилась миссия специальных представителей президентов Киргизии, Казахстана, Армении, России и Узбекистана, которая должна была представить доклад СНГ о положении дел в этой стране.

Этому вопросу было уделено определенное внимание и на встрече руководителей стран Содружества, состоявшейся в Бишкеке 9 октября 1992 . В принятом там заявлении главы государств СНГ подчеркнули, что "не могут оставаться безразличными к судьбе народа братского Таджикистана и готовы оказать ему необходимую помощь, в том числе миротворческими силами, после получения официального обращения Президиума Верховного Совета, Кабинета Министров и исполняющего обязанности Президента — Председателя Верховного Совета Республики Таджикистан". Важно подчеркнуть, что к началу октября 1992 года гражданская война в Таджикистане практически достигла своего апогея. К этому моменту был свергнут избранный в конце 1991 года Президентом страны Р.Набиев, а на юге страны отряды Народного фронта при поддержке узбекских войск стали одерживать верх над вооруженными формированиями "демо-исламистов",¹⁸ обдавшими в тот момент властью в Душанбе и прилегающих районах и контролировавшими тогдашнее официальное правительство Таджикистана.

Однако никаких практических действий со стороны СНГ осенью-зимой 1992 года не предпринималось. Только после разгрома "демоисламистов" и захвата власти в стране Народным фронтом, один из руководителей которой — Эмомали Рахмонов стал Председателем Верховного Совета Таджикистана, лидеры СНГ приняли решение о помощи новому режиму. В Минске 22 января 1993 года высшие руководители государств Содружества приняли несколько документов, суть которых сводилась к следующему:

- было поддержано "избранное конституционным путем на XVI сессии Верховного Совета руководство Республики Таджикистан";
- было поддержано обращение руководства Таджикистана "о введении в республику коллективных миротворческих сил как важного шага к достижению стабилизации обстановки в стране";
- главы государств СНГ выступили за принятие дополнительных мер по укреплению охраны таджикско-афганской границы;

- было решено усилить Группу пограничных войск РФ в Таджикистане четырьмя батальонами (от Казахстана, Киргизии, Узбекистана и России) численностью по 500 человек каждый;
- главы государств СНГ обязались незамедлительно решить вопрос о направлении "дополнительных воинских контингентов для стабилизации обстановки в Республике Таджикистан".

Решение о направлении дополнительных контингентов погранвойск не было поддержано Украиной, а последнее решение — Украиной, Беларусью, Молдовой, Туркменистаном, а также Россией. Позиция Москвы, по-видимому, была связана с тем, что в Таджикистане уже давно находилась 201-я мед российских Вооруженных сил, и, соответственно, не было необходимости направлять туда какие-либо дополнительные части и подразделения.

Таким образом, первое более или менее конкретное решение о направлении дополнительных сил в Таджикистан было принято тогда, когда руководство страной перешло в руки представителя кулябского клана Э.Рахмонова, поддержанного северным (ходжентским) кланом.

Однако эти решения выполнялись крайне медленно. Руководители государств СНГ дважды — 12 марта 1993 года и 28 апреля 1993 года — заявляли о необходимости "принять незамедлительные меры" по выполнению указанных решений, а также их "скорейшего выполнения во всем объеме". Ситуация изменилась лишь в августе 1993 года. К этому времени в Таджикистане в полную силу развернулся новый тур гражданской войны, возникла реальная угроза режиму Рахмонова, а российские погранзаставы подвергались регулярным нападениям отрядов демо-исламской оппозиции, действовавших как с территории Афганистана, так и с таджикской стороны. Уничтожение 13-й российской погранзаставы 13 июля 1993 года вызвало острую реакцию в российском руководстве и показало, что Россия (как, впрочем, и Узбекистан) стоит перед жесткой дилеммой: или уйти из Таджикистана, или попытаться изменить ситуацию в пользу Рахмонова.

7 августа 1993 года в Москве было проведено совещание глав государств Средней Азии (кроме Туркменистана), Казахстана и России. В принятом там решении о мерах по нормализации обстановки на таджикско-афганской границе участники совещания заявляли:

- что руководствуясь "основополагающими документами" СНГ, рассматривают таджикско-афганскую границу как "часть общей границы СНГ"
- что решили усилить охраняющий границу контингент из состава личных войск и вооруженных сил Казахстана, Киргизии, Таджикистана, России и Узбекистана;
- что решили оказать Таджикистану дополнительную военную, экономическую и гуманитарную помощь, а также "содействие в создании национальных вооруженных сил и пограничных войск, способных самостоятельно обеспечивать защиту суверенитета и территориальной целостности";
- что "в случае продолжения вооруженных нападений извне будут приняты ответные и соразмерные меры по их пресечению в соответствии с положениями Договора о коллективной безопасности стран СНГ, двусторонними соглашениями с Таджикистаном, а также правом на индивидуальную и коллективную самооборону".

Таким образом, в этих документах речь, по сути дела, шла не о проведении миротворческой операции, а о военной помощи режиму Рахмонова, ведущего гражданскую войну. Единственным правовым основанием для его поддержки могло быть то обстоятельство, что вооруженная оппозиция базировалась в значительной своей части на территории Афганистана. В связи с этим, действия руководства Афганистана, не пресекающего переброску оппозиционных отрядов со своей

территории в Таджикистан, подпадали под определение агрессии. В свете этого, Рахмонов мог обращаться с просьбой о помощи на основе права на индивидуальную и коллективную самооборону.

Впервые более или менее ясно руководители государств СНГ определили свою позицию по таджикской проблеме на заседании в Минске 24 сентября 1993 года.

Прежде всего, главы государств Азербайджана, Армении, Беларуси, Молдовы, Туркменистана и Украины приняли решение о поддержке Заявления лидеров стран Средней Азии, Казахстана и России от 7 августа 1993 года. Тем самым они солидаризовались с идеей военной помощи таджикскому руководству «Вместе с тем руководители России, Казахстана, Киргизии, Таджикистана и Узбекистана сделали решающий шаг в подготовке к проведению миротворческой операции в Таджикистане. Они подписали Соглашение о Коллективных миротворческих силах (КМС) и совместных мерах по их материально-техническому обеспечению, приняли Положение об Объединенном командовании (ОК) КМС (Приложение 1 к Соглашению о КМС), а также Решение о формировании КМС и начале их функционирования. Были определены также размеры долевых взносов государств-участников для финансирования деятельности ОК КМС (Приложение 2 к Соглашению о КМС).

В Соглашении о КМС было определено, что термин Коллективные миротворческие силы означает воинские формирования России, Казахстана, Киргизии, Узбекистана и Таджикистана "и других государств-участников Содружества Независимых государств" с их вооружением, боеприпасами, военной техникой и имуществом, "выделенные государствами-участниками для выполнения задач и стабилизации обстановки и поддержания мира и находящиеся под объединенным командованием (ОК КМС)". Кроме того, в Соглашении говорилось:

- государства-участники несут ответственность за комплектование, обучение, подготовку, финансирование и материально-техническое обеспечение выделенных в состав КМС сил и ведомств. При этом недостающие средства государства-участники могут приобретать друг у друга на основе договоров;
- государство-участник, являющееся принимающей стороной, обеспечивает прием и размещение войск и предоставляет необходимую инфраструктуру;
- расходы, связанные с обеспечением деятельности ОК КМС, осуществляются на основе долевых взносов участников;
- организация и ведение военной разведки в интересах КМС должны определяться специальными соглашениями между РФ и другими государствами-участниками.

Были согласованы также принципы решения транспортных вопросов, ремонта техники и некоторых других сугубо технических проблем.

В Положении об Объединенном командовании КМС определялись функции, состав и полномочия этого органа, указывалось, что ОК КМС состоит: из Командующего, начальника Штаба — первого заместителя Командующего, заместителей и других должностных лиц. В состав руководителей ОК КМС включались представители вооруженных сил государств-участников в должности заместителей начальника Штаба. ОК КМС имело следующие функции:

- анализ военно-политической обстановки в регионе с подготовкой докладов и выводов руководителям государств-участников;
- реализация решений глав государств-участников по оперативному применению КМС, руководство ими при подготовке и проведении боевых действий и операций;
- участие в переговорном процессе по стабилизации обстановки в принимающем государстве;
- выполнение других задач по повседневному руководству КМС, обеспечению их боеготовности.

Важно подчеркнуть, что Командующему КМС, согласно данному положению, было предоставлено право на самостоятельное принятие решений о проведении операций (боевых действий) в условиях чрезвычайной обстановки с последующим докладом главам государств-участников и соответствующим министрам обороны.

Размеры долевых взносов для финансирования деятельности ОК КМС были определены для России — 50%, для Казахстана и Узбекистана — по 15%, для Киргизии и Таджикистана — по 10%.

Наконец, тогда же, 24 сентября 1993 года было принято решение о формировании КМС на срок до шести месяцев, начале их функционирования с 1 октября 1993 года и о назначении командующим ими российского генерала Б.Е.Пьянкова,

Этими решениями определялась правовая база создания и функционирования КМС. Однако, хотя было ясно, что эти силы предназначены для использования в Таджикистане, в упомянутых документах конкретная "принимающая сторона" определена не была. Не был определен и мандат КМС, а их задачи сформулированы в крайне общем виде. Им предписывалось по Соглашению о КМС "выполнять задачи по стабилизации обстановки и поддержанию мира". Такая формулировка позволяла использовать эти силы для достижения самого широкого круга целей, в том числе путем проведения боевых операций. По сути дела, их действия не подвержены никаким ограничениям

В декабре 1993 года руководителями стран СНГ (кроме Молдовы и Туркменистана) КМС было поручено принять участие в охране таджикско-афганского участка границы для усиления Группы пограничных войск РФ, находящейся на территории Таджикистана. Констатировалось также, что соглашение о КМС выполняется не в полном объеме (Казахстан, Киргизия и Узбекистан не выделили контингентов в состав этих сил). Командующий КМС генерал Б.Пьянков был назначен одновременно и командующим Группой российских войск в Таджикистане

К весне 1994 года положение в Таджикистане в очередной раз обострилось. Открытие горных троп и перевалов, как это обычно бывает, позволило вооруженной оппозиции интенсифицировать переброску своих отрядов с афганских баз на территорию Таджикистана. В этих условиях 15 апреля 1994 года на встрече руководителей государств СНГ в Москве был принят новый пакет решений по КМС в Таджикистане.

Прежде всего устанавливалось, что Казахстан, Киргизия, РФ и Узбекистан выделяют в состав КМС "соответствующие контингенты общей численностью 16 тысяч человек". Кстати сказать это решение так и не было выполнено. КМС практически полностью состоят из российских войск, входящих в состав 201-й мсд, численность которой несколько превышает 6 тысяч человек.

Задачи КМС в Таджикистане были поставлены следующие:

- "содействовать нормализации обстановки на таджикско-афганской границе в целях стабилизации общей ситуации в Таджикистане и создания условий для прогресса диалога между всеми заинтересованными сторонами о путях политического разрешения конфликта;
- содействовать доставке, охране и распределению чрезвычайной и иной гуманитарной помощи, созданию условий для безопасного возвращения беженцев в места их постоянного проживания и охранять необходимую для вышеуказанных целей инфраструктуру и другие жизненно важные объекты".

Наконец, командующему КМС предписывалось "спланировать мероприятия по эшелонированной поддержке Группы пограничных войск РФ на наиболее опасных направлениях и ее усилению в кризисных ситуациях, вызванных действиями вооруженных формирований через государственную границу Таджикистана. Иными словами, весной 1994 года руководители : СНГ особое внимание обращали на недопущение проникновения боевых отрядов оппозиции из Афганистана в Таджикистан, полагая, что

тем можно будет изменить соотношение сил во внутренних районах

Однако осенью 1994 года акценты в документах СНГ несколько сместились. 21 октября 1994 года были приняты очередные решения по миротворческим силам. Наиболее важным из них было расширение полномочий командующего КМС. Конкретно это было зафиксировано несколько позже, в согласованном 1 декабря 1994 года Протоколе к Решению глав государств-участников СНГ о дополнительных мерах по стабилизации обстановки на таджикско-афганской границе от 15 апреля 1994 года. Там говорилось: "При проведении совместных операций (боевых действий) Коллективных миротворческих сил с Группой пограничных войск Российской Федерации передавать части и подразделения Группы пограничных войск Российской Федерации, участвующие в этих операциях (боевых действиях), в оперативное подчинение Командующему Коллективными миротворческими силами в Республике Таджикистан". Фактически речь шла об объединении в ряде случаев боевых возможностей КМС и российских погранвойск и передаче частей и подразделений последних в подчинение руководству КМС.

В 1995-1996 годах руководителями стран СНГ было принято несколько решений относительно операции в Таджикистане, выходящих за пределы рутинного продления ее сроков. Так, 10 февраля 1995 года лидеры Казахстана, Узбекистана, Таджикистана и Киргизии обратились в Совет Безопасности ООН с просьбой об "учреждении в Таджикистане полноценной миротворческой операции, состав и мандат которой отвечал бы масштабным задачам урегулирования конфликта". Это обращение не получило благожелательного отклика. 26 мая 1995 года были одобрены предложения об учреждении поста специального представителя СНГ по урегулированию обстановки на таджикско-афганской границе. 19 января 1996 года в очередной раз был продлен срок пребывания КМС в Таджикистане, но при этом правительству последнего было рекомендовано "существенно активизировать межтаджикский диалог с более полным использованием имеющихся механизмов с участием оппозиции, международных организаций и, прежде всего, на базе согласительных комиссий".

Таким образом, просматриваются следующие отличительные черты миротворческой операции СНГ в Таджикистане:

- большинство принципиальных решений, относящихся к операции, принималось узкой группой государств (Россия, Казахстан, Киргизия, Узбекистан, Таджикистан), непосредственно участвующих в операции (хотя практический вклад этих государств, кроме России, в военную часть операции незначителен);
- операция осуществлялась по просьбе лишь одной из сторон конфликта — руководства Республики Таджикистан;
- мандат операции допускает весьма широкую интерпретацию, позволяя, по крайней мере теоретически, КМС участвовать в боевых действиях, что, строго говоря, не соответствует практике операций по поддержанию мира, но характерно для операций по принуждению к миру. При этом не оговорены правила применения силы;
- обстоятельства начала операции и основные задачи КМС свидетельствовали, что эти силы фактически действовали на стороне режима Рахмонова. Таким образом, нарушался принцип беспристрастности. Действительно, главная официальная задача — не допустить проникновения отрядов оппозиции из Афганистана. Это, в свою очередь, непосредственно влияет на соотношение сил внутри страны в благоприятном для режима Рахмонова направлении;
- проводятся совместные операции (боевые действия) КМС и российских погранвойск, не входящих в состав КМС, что не имеет прецедентов при проведении миротворческих операций;
- сказанное выше позволяет сделать вывод о том, что операция в Таджикистане

не является миротворческой операцией в том смысле, в каком данный термин употребляется в международной практике. Скорее, ее можно квалифицировать как законную интервенцию (учитывая, что она проводится по просьбе считающегося законным правительства Таджикистана).

3.2. Операция в Абхазии

Руководящие органы СНГ начали заниматься решением абхазской проблемы в апреле 1994 года, когда вооруженные действия в Абхазии закончились разгромом грузинских войск. В результате в Грузии оказалось более двухсот тысяч беженцев, стремящихся во что бы то ни стало вернуться в места прежнего проживания. Тогда и были подписаны два документа, намечающие пути политического урегулирования конфликта (Заявление о по политическому урегулированию конфликта, в котором стороны обязались строго соблюдать прекращение огня, и Четырехстороннее соглашение о добровольном возвращении беженцев и перемещенных лиц). В этих условиях наиболее вероятным вариантом новой эскалации конфликта могло быть неконтролируемое или поощряемое грузинской стороной массовое возвращение грузинских беженцев. Это определило некоторые важные особенности операции СНГ по поддержанию мира в Абхазии.

Первым документом СНГ, в котором говорилось о миротворческой акции в Абхазии, стало принятое 15 апреля 1994 года на встрече высших руководителей государств СНГ в Москве Заявление СГГ СНГ о проведении акции по поддержанию мира в зоне грузино-абхазского конфликта. В нем констатировалось, что "обстановка в зоне конфликта требует немедленных действий. Откладывать ввод миротворческих сил недопустимо". Далее авторы Заявления обращались к Совету Безопасности ООН с призывом "принять незамедлительное решение о проведении миротворческой операции в Абхазии". Если же СБ ООН не примет по каким-либо причинам такое решение, то СГГ СНГ выразил готовность "с согласия сторон в конфликте ввести в зону конфликта миротворческие силы, состоящие из воинских контингентов заинтересованных государств-участников Договора (о коллективной безопасности)". Тогда же СГГ СНГ принял решение, по которому Совету Министров иностранных дел и Совету Министров обороны СНГ поручалось "разработать в возможно короткие сроки мероприятия по практической "реализации положений данного Заявления и представить их на рассмотрение" СГГ СНГ.

Однако темп развития событий значительно превосходил способность структур СНГ принимать эффективные решения. 14 мая 1994 года абхазской и грузинской сторонами было подписано Соглашение о прекращении огня и разъединении сил, в котором предусматривался ввод миротворческих сил СНГ в район конфликта и размещение их в зоне безопасной вдоль линии разграничения абхазских и грузинских сил и в некоторых других районах Абхазии, наиболее опасных с точки зрения возобновления неконтролируемых боевых действий. В Соглашении содержалась просьба к СГГ СНГ принять решение об использовании в зоне конфликта Коллективных миротворческих сил. Кроме того, и абхазская, и грузинская стороны 15 и 16 мая 1994 года соответственно обратились к СНГ с просьбой о скорейшем размещении таких сил.

Возникла весьма запутанная ситуация. С одной стороны, СГГ СНГ 15 апреля 1994 года выразил готовность направить в зону конфликта миротворческие силы. Но, с другой — подобное решение могло быть принято только на заседании СГГ СНГ, которое в тот момент не планировалось. В этих условиях Президент России своим указом от 9 июня 1994 года постановил:

- принять участие в операции СНГ по поддержанию мира в Абхазии;
- на основе частей российских войск, имеющих статус миротворческих сил, с

использованием инфраструктуры находящихся в Закавказье российских Вооруженных сил обеспечить формирование необходимого воинского контингента с возможным последующим усилением его после принятия соответствующего решения Советом Федерации.

В этом документе явно просматривается желание "вписать" направление российских войск в Абхазию в рамки операции, проводимой коллективно странами-участниками СНГ. В связи с этим, однако, возникло несколько формально правовых вопросов. Прежде всего, операция СНГ могла начаться только после принятия соответствующего решения СГГ СНГ. Кроме того, российские войска, имеющие статус миротворческих сил (СНГ), находились в тот момент только в Таджикистане. При этом войска, выводимые из Таджикистана, теряли бы свой статус миротворческих сил сразу же после перемещения за пределы этой страны.

Таким образом, операция по поддержанию мира в Абхазии началась без одобрения СГГ СНГ и без утвержденного им мандата. Последний был принят только 21 октября 1994 года. Его основные пункты содержатся как в тексте самого мандата, так и в решении СГГ СНГ об использовании Коллективных сил по поддержанию мира в зоне грузино-абхазского конфликта. Суть их состоит в следующем:

- было решено разместить в зоне конфликта КМС, состоящие из воинских контингентов заинтересованных государств-участников Содружества численностью 2,5-3 тысячи человек. Основой их должен стать уже находящийся в Грузии в зоне конфликта российский воинский контингент;
- создавалось Объединенное командование из представителей государств, направлявших в состав КМС свои контингенты.

В задачи КМС входило:

а) обеспечение прекращения огня, установление мира и предотвращение возобновления военных действий путем разъединения вооруженных формирований конфликтующих сторон, наблюдение за выполнением уже достигнутых соглашений, а также других возможных соглашений, к которым стороны придут в процессе всеобъемлющего политического урегулирования;

б) создание условий для безопасного и достойного возвращения людей, покинувших зону конфликта, в районы их постоянного проживания;

в) содействие в восстановлении районов, пораженных конфликтом, оказание гуманитарной помощи, воссоздание основных систем жизнеобеспечения, содействие обеспечению норм международного гуманитарного права;

г) тесное сотрудничество с персоналом миссии ООН по наблюдению в Грузии;

- командующий КМС подчиняется СГГ СНГ, а по вопросам, требующим оперативного решения, он консультируется с председателями Совета Министров иностранных дел и Совета Министров обороны СНГ.

Необходимо подчеркнуть, однако, что из всех государств-членов СНГ только Россия оказалась заинтересованной в проведении операции в Абхазии. Ни одно другое государство не выразило желания и готовности направить туда свои воинские контингенты. В этих условиях командующий практически подчиняется российскому руководству, а Объединенное командование создано не было.

Возможно, что именно в связи с этим в Заявлении СГГ СНГ, принятом в Минске 26 мая 1995 года, говорилось о том, что СГГ СНГ "поддерживает меры, предпринятые Российской Федерацией по урегулированию конфликта в Абхазии, и готов оказать в этом возможное содействие". В то же время был уточнен мандат КМС. В него были включены такие задачи, как обеспечение безопасности ключевых систем жизнеобеспечения населения, подобных Ингури ГЭС, а также осуществление контроля за расформированием и выводом из Абхазии всех добровольческих формирований, состоящих из лиц, прибывших в Абхазию из-за ее пределов.

Введение КМС в Абхазию имело противоречивые последствия. С одной стороны,

оно стабилизировало обстановку, снизило возможность эскалации конфликта и перехода его на уровень военных действий. Но, с другой — развертывание КМС, снижая вероятность стихийного или квазистихийного массового возвращения беженцев, уменьшает заинтересованность абхазской стороны в политическом урегулировании конфликта. По сути дела, проведение миротворческой операции обеспечивает сохранение статус-кво, выгодного в первую очередь абхазской элите. Чем дольше будет сохраняться фактическая независимость Абхазии, тем больше вероятность того, что рано или поздно она будет признана в международном плане если не де-юре, то де-факто.

В связи с этим важным в политическом плане документ был принят СГГ СНГ 19 января 1996 года. В своем решении о мерах по урегулированию конфликта в Абхазии, Грузии и главы государств СНГ:

- осудили действия абхазской стороны, препятствующей достижению взаимоприемлемых договоренностей по политическому разрешению конфликта, безопасному и достойному возвращению беженцев;
- заявили о предотвращении поставок их гражданами в зону конфликта вооружений и военной техники, оказании ими какой-либо помощи или консультаций, имеющих военное значение, привлечении лиц, постоянно проживающих на территории, контролируемой властями абхазской стороны, на военную службу (фактически, это имеет отношение прежде всего к России, которую неоднократно обвиняли в том, что ее силовые структуры оказывали помощь Абхазии в период конфликта);
- решили принять меры по недопущению вербовки своих граждан для участия в действующих в зоне конфликта вооруженных формированиях;
- подтвердили, что Абхазия является неотъемлемой частью Грузии;
- отказались осуществлять экономические операции с властями абхазской стороны, вступать с ними в официальные контакты, допускать функционирование на своей территории представительств абхазской стороны.

В тот же день было принято решение об обращении в случае необходимости в Совет Безопасности ООН с предложением рассмотреть вопрос о дополнении контингента военных наблюдателей ООН гражданским компонентом в целях оказания содействия местным властям в зоне конфликта в охране порядка и поддержании безопасной обстановки, прежде всего в районах планируемого возвращения беженцев. Иными словами, ООН могут предложить выполнять своеобразные полицейские функции. Трудно предположить, что такое обращение встретит позитивный отклик со стороны СБ ООН.

Анализ документов СНГ, посвященных операциям в Абхазии, позволяет сделать несколько выводов.

Прежде всего, сами документы СНГ, относящиеся к операции в Абхазии, в значительно большей мере, чем в случае с Таджикистаном, соответствуют сложившейся к настоящему времени международной практике. Однако институты СНГ оказались недостаточно оперативными для того, чтобы адекватно реагировать на относительно быстро меняющуюся обстановку в зоне конфликта. Кроме того, в полной мере проявилась слабая заинтересованность государств-членов СНГ в участии в миротворческой операции. В результате сложилось странное положение, когда формально операция проводится под эгидой СНГ, но реально осуществляется российскими силами, находящимися фактически под российским командованием. Впрочем, это позволяет России избежать обвинений в односторонних действиях, нацеленных на манипулирование сторонами конфликта в собственных интересах.

4. Основные политические установки СНГ в области проведения

миротворческих операций

К настоящему времени в рамках СНГ выработан и принят комплекс общеполитических установок относительно проведения миротворческих операций. В наиболее полном виде они представлены в принятой 19 января 1996 года Концепции предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников СНГ.

В отличие от Устава СНГ и первых установочных документов СНГ, в нынешних документах речь идет о "конфликтах на территории государств-частников Содружества", что предполагает активное участие СНГ в урегулировании и проведении миротворческих операций как в отношении межгосударственных, так и внутренних конфликтов. При этом деятельности по предотвращению и урегулированию этих конфликтов отводится весьма важная роль в общем спектре усилий Содружества. Прямо подчеркивается, что участники Содружества "рассматривают совместную деятельность по предотвращению и урегулированию конфликтов, в том числе и проведение миротворческих операций, как важнейшую составную часть своей политики по укреплению национальной безопасности, сохранению территориальной целостности и независимости своих государств".

Указывается, что наиболее предпочтительным путем разрешения споров и предотвращения конфликтов является использование превентивных мер. Последние предпринимаются на основе обращения государства, безопасности которого создается угроза. Превентивная дипломатия осуществляется специальным представителем СНГ. Важно, что из текста концепции не следует, что превентивная деятельность (добрые услуги, посредничество, обмен информацией, создание демилитаризованных зон и принятие экономических санкций) требует согласия сторон в споре.

Однако такое согласие требуется для превентивного развертывания в районе конфликта гражданского и военного персонала государств-участников Содружества в целях предотвращения эскалации напряженности и перерастания ее в вооруженный конфликт. В практическом плане осуществление превентивного развертывания Коллективных сил по поддержанию мира регулируется теми же положениями, что и проведение операций по поддержанию мира, механизм которых подробно анализируется ниже.

Основное внимание уделяется операциям по поддержанию мира, которые проводятся после прекращения боевых действий, достижению соглашения о прекращении огня или о перемирии на основе согласия вовлеченных в конфликт сторон. (Подробно анализируется ниже.)

Допускается возможность проведения операций по принуждению к миру, однако, только и исключительно при наличии соответствующих полномочий от Совета Безопасности ООН в соответствии с уставом ООН.

Миротворческие операции СНГ могут включать в себя меры по "постконфликтному построению мира" (содействие в восстановлении институтов государственной власти, в восстановлении инфраструктуры, в обеспечении условий для проведения свободных выборов и другие мероприятия, типичные для таких операций). С согласия сторон в процессе проведения этих операций могут быть временно размещены военные наблюдатели и отдельные контингенты вооруженных сил стран СНГ.

Особое внимание в Концепции обращается на привлечение к деятельности по урегулированию и предотвращению конфликтов на территориях стран СНГ Организации Объединенных Наций и ОБСЕ. Рекомендуются, в частности, "при осуществлении операций по предотвращению и урегулированию конфликтов на территории государств-участников СНГ, как правило, исходить из наличия на это мандата Совета Безопасности ООН". Подчеркивается, как уже отмечалось, что

принуждение к миру может происходить только с согласия и на основе мандата СБ ООН. Предлагается система мер, обеспечивающих тесное взаимодействие СНГ с ООН и ОБСЕ при проведении на территории Содружества операций по поддержанию мира (консультации представителей СНГ, ООН и ОБСЕ, содействие различным миссиям ООН и ОБСЕ, обсуждение в СБ ООН и в соответствующих органах ОБСЕ вопросов, связанных с урегулированием конфликтов на территории стран Содружества и другие).

Все принципиальные решения по проведению операций по предотвращению и урегулированию конфликтов в СНГ принимаются Советом глав государств.

Наиболее подробно разработана к настоящему времени концепция и процедура проведения операций по поддержанию мира в СНГ.

5. Механизм осуществления операций по поддержанию мира в рамках СНГ

Принятые в СНГ документы определяют многие важные особенности организации и проведения операций по поддержанию мира.

5.1. Принятие решения о проведении операции

Политическое решение о проведении операции с использованием КСПМ принимается Советом глав государств (СГГ) на основе консенсуса. Для принятия такого решения необходимо обращение одного или нескольких государств-участников СНГ, а также просьба или согласие всех конфликтующих сторон. Необходимым условием согласия СГГ на проведение миротворческой операции является достижение соглашения о прекращении огня и других враждебных действий до направления в зону конфликта КСПМ.

5.2. Мандат операции

Мандат операции утверждается СГГ по представлению Совета Министров иностранных дел и Совета Министров обороны Содружества независимых государств. В мандате должны быть определены полномочия и состав КСПМ, задачи и сроки проведения операции.

5.3. Руководство операцией

Ответственность за политические аспекты операции несет Глава миссии по поддержанию мира или Специальный представитель СНГ по урегулированию конфликта, который подотчетен СГГ, действует от его имени и наделен соответствующими полномочиями. Его главная функция — контроль за выполнением мандата на проведение операции по поддержанию мира.

Непосредственное руководство Коллективными силами по поддержанию мира осуществляет Командующий КСПМ (в случае создания Группы военных наблюдателей — Руководитель Группы военных наблюдателей). Он назначается СГГ по представлению Совета Министров иностранных дел и Совета Министров обороны, как правило, от государства, направляющего наибольший по количественному составу воинский контингент (военных наблюдателей) в составе КСПМ (или ГВН). Командующий подотчетен СГГ и является прямым начальником для всего личного состава КСПМ. В его функции входит, в частности, координация и согласование с Главой миссии по поддержанию мира (Специальным представителем СГГ) деятельности КСПМ в целях содействия решению задач политического урегулирования конфликта.

Для управления действиями КСПМ создается Объединенное командование из представителей государств-участников операции. В его состав входят командующий, начальник штаба — первый заместитель командующего, заместители командующего, заместители начальника штаба и представители вооруженных сил государств-участников операции.

5.4. Состав Коллективных сил по поддержанию мира

Состав КСПМ определяется решением СГГ и мандатом на проведение операции. Они формируются из национальных контингентов, которые переходят в прямое подчинение Командующему с момента их прибытия в район конфликта. В состав КСПМ может войти военный, милицейский (полицейский) и гражданский персонал. КСПМ включают:

- объединенное командование;
- боевые части и подразделения, составляющие основу КСПМ;
- группу военных наблюдателей, предназначенную прежде всего для контроля и проверки выполнения сторонами обязательств по прекращению огня, ограничению уровня вооруженных сил в определенных регионах, выводу войск из соответствующих зон, демобилизации и других условий соглашений, предваряющих начало операции по поддержанию мира;
 - группу экспертов, предназначенную для изучения и оценки обстановки в зоне конфликта, процессов урегулирования, действий КСПМ, для разработки прогнозов развития военно-политической обстановки и так далее;
 - подразделения милиции (полиции), предназначенные для содействия в обеспечении законности, правопорядка, прав человека и нормального функционирования государственных институтов в зоне проведения операции;
 - части боевого и материально-технического обеспечения.

Обращает на себя внимание, что из документов СНГ, принятых в январе 1996 года, исчезло положение о том, что КСПМ не могут включать в себя военнослужащих государств, вовлеченных в конфликт.

5.5. Функции Коллективных сил по поддержанию мира

КСПМ могут быть введены в район конфликта только после достижения конфликтующими сторонами соглашений о прекращении огня или перемирии и выполнения ими этих соглашений.

Их основные функции состоят в наблюдении за выполнением условий перемирия или прекращения огня, в создании разного рода демилитаризованных и буферных зон и коридоров, обеспечение условий для переговоров, восстановлении законности и правопорядка, расследовании фактов нарушения соглашений, контроле местности, содействии оказанию гуманитарной помощи и выполнении всех остальных задач, типичных для операций по поддержанию мира.

5.6. Принципы деятельности Коллективных сил по поддержанию мира

К основным принципам деятельности КСПМ относятся:

- беспристрастность и нейтральность;
- соблюдение законов принимающего государства;
- уважение обычаев и традиций местного населения;
- неучастие в боевых действиях; неприменение оружия, кроме специально оговоренных случаев;
- транспарентность.

5.7. Правила применения силы

В документах СНГ введены довольно жесткие ограничения на применение силы при проведении операции по поддержанию мира. Оружие может применяться только в следующих случаях:

- для обеспечения безопасности личного состава и защиты от любых посягательств на его жизнь и здоровье в порядке осуществления неотъемлемого права на самооборону;
- в случае попыток насильственного отстранения от выполнения возложенных на него функций;
- для отражения явного вооруженного нападения террористических, диверсионных групп и бандформирований;
- для задержания указанных выше групп;
- для защиты гражданского населения от насильственных посягательств на его жизнь и здоровье.

Предусматривается также, что по всем случаям применения оружия проводится специальное расследование.

5.8. Материальное и финансовое обеспечение операций по поддержанию мира

В качестве общего принципа установлено, что посылающие государства несут ответственность за материальное, финансовое и иное обеспечение национальных воинских контингентов, участвующих в операции по поддержанию мира. Любой иной порядок должен особо определяться СГГ. Финансовое обеспечение деятельности Объединенного командования осуществляется за счет долевого вноса государств-участников операции. Принимающее государство предоставляет силам по поддержанию мира жилые и служебные помещения, средства связи и другие элементы инфраструктуры.

6. Некоторые выводы и комментарии

1. Анализ документов СНГ показывает, что к настоящему времени разработаны и приняты концепция и процедуры проведения миротворческих операций, в основном соответствующие сложившейся международной практике и правовым нормам проведения таких операций. Однако серьезным отличием концепции СНГ от международных норм является допущение вооруженных формирований участников конфликта к участию в коллективных силах по поддержанию мира. Это соответствует реальному положению дел в Приднестровье и Южной Осетии.

2. Механизм принятия решений в СГГ СНГ о проведении операций по поддержанию мира, а также об осуществлении разного рода превентивных мер недостаточно оперативен. Это может в ряде случаев серьезно затруднить эффективное реагирование на назревающую или даже давно существующую конфликтную ситуацию. Кроме того, формально для решения вопроса о проведении операции требуется согласие всех государств-участников СНГ (или других сторон), в том числе, естественно, участвующих в конфликте. Между тем практика показывает, что, как правило, такие решения принимаются фактически незначительным числом государств-участников СНГ от имени организации в целом. В результате такого рода решения могут вступить в противоречие с установившимися международными нормами.

3. Положение о проведении принудительных мер только по мандату СБ ООН, правильное само по себе, может привести к серьезным трудностям практического плана в деле прекращения и деэскалации вооруженных конфликтов в СНГ. Можно

предположить, что некоторые постоянные члены СБ ООН с подозрением будут относиться к перспективе боевых операций или дополнительного развертывания российских Вооруженных сил на территории других стран Содружества, рассматривая это как проявление неоимперской политики. В то же время другие страны СНГ могут воздерживаться от направления своих вооруженных сил в районы конфликтов по политическим или экономическим соображениям. Кроме того, развертывание вооруженных сил некоторых стран СНГ в зоне конфликта может войти в противоречие с интересами других государств-участников СНГ.

4. Практически все операции, проводимые в СНГ, не отвечают критериям и принципам, сформулированным в анализируемых документах. Так, операции в Приднестровье и Южной Осетии проводятся на основе не мандатов СГГ, а соглашений между сторонами конфликта и РФ. Операция в Абхазии была начата по решению российского руководства и лишь через несколько месяцев (в октябре 1994 года) было получено согласие СГГ на ее проведение. В Таджикистане коллективные миротворческие силы фактически действуют на стороне правительства, что не соответствует принципу беспристрастности и нейтральности. В решениях СГГ далеко не всегда содержатся детализированные мандаты, особенно по политическим аспектам миротворческих операций. В этой связи возникает вопрос, будут ли пересмотрены или изменены те операции, которые уже проводятся на территориях государств СНГ в соответствии с выработанными к настоящему времени нормами.

5. Обращает на себя внимание, что руководители Казахстана, Украины и Азербайджана не подписали Концепцию предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников СНГ, а Положение о Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ не скреплено подписями Азербайджана, Казахстана, Украины, Туркменистана и Молдовы. Это во многом ставит под сомнение практическую эффективность данных документов.

6. Положение о том, что Коллективные силы по поддержанию мира могут быть направлены в зону конфликта только после прекращения огня и с согласия сторон конфликта, вроде бы бесспорно, но каким образом воздействовать на враждующие стороны, с тем, чтобы подтолкнуть их к прекращению огня без использования вооруженных сил? Может ли СГГ в этой ситуации принимать без мандата СБ ООН решения о санкциях и других мерах воздействия, не предполагающих применения вооруженных сил? В документах СНГ на эти вопросы нельзя найти ответа.

Далее, при внутреннем конфликте достижение соглашений о прекращении огня или перемирии предполагает в ряде случаев необходимость признания со стороны правительства повстанческих, сепаратистских или разного рода оппозиционных сил в качестве юридически признанных партнеров по переговорам. Но известно, что это всегда создает серьезные трудности для правительственных структур.

7. Государства СНГ не проявляют пока заинтересованности в активном участии в миротворческих операциях на территории Содружества. В связи с этим Россия может попасть в сложную ситуацию. В результате реализации проанализированных выше документов Содружества она будет нести основное бремя ответственности за поддержание мира, между тем ее действия будут находиться под контролем органов Содружества, действующих на основе консенсуса.

Глава 4

Основные параметры операций ООН по поддержанию и обеспечению мира, а также принуждению к миру

Устав ООН предусматривает, что Совет Безопасности имеет право применять принудительные меры, в том числе с использованием вооруженных сил, против государства, совершившего акт агрессии, которым нарушается мир или создается угроза миру. Эти меры должны осуществляться под руководством Совета при участии его Военно-Штабного Комитета (ВШК). СССР, как постоянный член Совета Безопасности, обладавший правом "вето", мог всегда контролировать принимаемые в Совете решения.

В 50-е годы западные страны имели большинство в Генеральной ассамблее ООН, и на посту Генерального Секретаря обычно находились их граждане, занимавшие прозападную позицию. В этих условиях западные страны, в нарушение Устава ООН, повели линию на то, чтобы решения об использовании войск ООН принимались Генеральной ассамблеей, и практическое руководство операциями осуществлялось Генеральным Секретарем. Действуя фактически в обход Совета Безопасности, западные страны и, в частности, Генеральный Секретарь ООН Д.Хаммаршельд, которого считают одним из творцов миротворческих операций ООН, настойчиво подчеркивали, что на эти операции не распространяются положения главы VII Устава ООН о принудительных действиях. По их утверждению, эти операции осуществлялись с согласия противоборствующих сторон вооруженного конфликта и преследовали иные цели, нежели те, которые ставятся перед вооруженными силами, используемыми ООН при принудительных действиях.

Таким образом, при анализе миротворческих операций ООН, в которых предусматривается использование вооруженных сил, наибольший интерес представляют следующие вопросы:

1. Кто, какой орган ООН решает вопрос о проведении миротворческой операции?
2. Каково отношение противоборствующих сторон вооруженного конфликта к проведению миротворческой операции?
3. Кто руководит осуществлением миротворческой операции?
4. Каковы задачи и функции вооруженных сил, используемых при проведении миротворческой операции?

В настоящее время операции ООН по поддержанию мира, вся миротворческая деятельность ООН имеют 2 аспекта.

1. Превентивная дипломатия, доконфликтная миротворческая деятельность (до начала вооруженного конфликта) с целью его предотвращения.
2. Операции по поддержанию мира, миротворческая деятельность после прекращения военных действий между противоборствующими сторонами, в целях сокращения масштабов вооруженного конфликта, и его урегулирования. Иногда эту стадию, когда используются политические и военные средства для прекращения вооруженного конфликта, именуют постконфликтным миротворчеством.

На разных этапах истории осуществления миротворческих операций ООН по указанным аспектам придавалось равное значение. В последние годы первому аспекту стали уделять большее внимание. И это полностью оправдано. Данная сторона миротворческой деятельности заслуживает самого тщательного анализа и совершенствования, чего пока не сделано в ООН в достаточной степени.

Опыт миротворческих операций ООН следует использовать — применительно к деятельности СНГ, подпадающей под действие главы VIII Устава ООН. Ведь страны СНГ, и в первую очередь Россия, как постоянный член Совета Безопасности, должны соблюдать международные правила, касающиеся миротворческих операций.¹⁹

Приведем несколько фактов из истории операций ООН по поддержанию мира.

В период с 1948 по 1994 гг. было проведено 34 таких операций. В настоящее время продолжается 16 операций. Они осуществляются в двух формах:

1. Учреждения миссий военных наблюдателей ООН.
2. Направления ООН войск для поддержания мира.

Миротворческая деятельность ООН разворачивалась в ходе противоборства между постоянными членами Совета Безопасности — западными странами, с одной стороны, и СССР, с другой.

Устав ООН предусматривает, что военная сила применяется ООН в случаях угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии (принудительные действия ООН) и только по решению Совета Безопасности, где СССР обладал правом "вето" и без его согласия Совет не мог принять никаких решений. В помощь Совету создавался Военно-Штабной Комитет (ВШК) из представителей государств — постоянных членов Совета. Предусматривалось также создание вооруженных сил ООН для осуществления принудительных действий под руководством Совета Безопасности. В 1946-1949 гг. ВШК и постоянные члены Совета Безопасности начали разрабатывать принципы и порядок формирования и использования таких сил (количество войск, выделяемых постоянными членами Совета Безопасности, порядок их использования и т.п.). Однако из-за разногласий принять согласованные решения не удалось и положения Устава о создании вооруженных сил ООН не были реализованы.

В 50-е годы западные страны, как отмечалось, стали активно вести линию на то, чтобы решения об использовании войск, в нарушение Устава и в обход Совета Безопасности, принимались Генеральной ассамблеей ООН, где у них было большинство, и осуществлялись Генеральным Секретарем ООН, занимавшим обычно прозападную позицию. СССР, соцстраны, ряд развивающихся государств — Египет, Индия — выступали против этого.

Миссии наблюдателей ООН

Миссии военных наблюдателей ООН создавались для контроля за соблюдением решений о прекращении военных действий, для расследования фактов, связанных с конфликтами в "горячих точках". Первая такая миссия была направлена в 1948 г. на Ближний Восток — в Палестину.²⁰ Как подчеркивалось в ее мандате, военные наблюдатели ООП должны быть объективными и беспристрастными, не вмешиваться во внутренние дела противоборствующих сторон. Но оказалось, что участие в миссиях открывало широкие возможности для получения информации об обстановке и оказания определенного влияния на ход событий в том или ином регионе. Западные страны, представители которых входили в состав миссии, всячески противодействовали включению в ее состав граждан СССР и соцстран. Впервые военные наблюдатели от СССР были включены в состав миссии ООП лишь в 1973 г. на Ближнем Востоке (36 советских офицеров).

Миссии военных наблюдателей ООН использовались для наблюдения за конфликтом между Индией и Пакистаном (с января 1949 г. по настоящее время; численность 219 человек). Подобные миссии направлялись в Ливан и Йемен (1963 г.), в Афганистан и Пакистан для наблюдения за положением на границе между ними в связи с военными действиями в Афганистане (1988-1990 гг. — 50 человек), для наблюдения за положением в Анголе (с 1991 г. — 76 человек), в Грузию (22 человека) и Гаити — 1267 человек (с 1993 г. по настоящее время). Миссии наблюдателей ООН направляются как вследствие межгосударственных (международных) вооруженных конфликтов, так и в связи с немеждународными, внутрисоюзными конфликтами (или обострением положения в стране, грозящим перерасти в вооруженный конфликт).

Использование опыта операций ООН по поддержанию мира применительно к СНГ

Операции ООН по поддержанию мира, как уже отмечалось ранее, имеют положительное значение и их опыт целесообразно использовать применительно к миротворческим операциям, проводимым в СНГ. Государственные и политические

деятели России, говоря о ее участии в миротворческих операциях в СНГ и ее ведущей роли в них, порой заявляют, что территория бывшего СССР является зоной ответственности России. Эта концепция вызывает возражения, в том числе в западных странах, так как напоминает о разделении зон влияния между великими державами. К тому же эта концепция обыгрывается определенными кругами в странах СНГ для обвинения России в имперских амбициях.

Поскольку Россия играет главную роль в миротворческих операциях, в СНГ иногда употребляют термин "основное бремя ответственности" России. Такая концепция ей также не выгодна, так как ее признание Россией означало бы, что именно она и должна нести все расходы по проведению миротворческих операций в СНГ.

В Концепции урегулирования конфликтов в СНГ, утвержденной 19 января 1996 г., отмечалось, что только усилиями всех заинтересованных государств, совместной деятельностью членов СНГ можно добиться обеспечения мира и безопасности в этом регионе. (Азербайджан, Беларусь, Казахстан и Украина не подписали это решение.)

Проводя эту линию в СНГ, России было бы выгодно утверждать в СНГ концепцию, которая используется в ООН, — коллективная ответственность всех членов СНГ за миротворческие операции. Естественно, Россия, как более мощное государство по сравнению с другими членами СНГ, может брать на себя большее бремя, но в принципе надо руководствоваться указанной выше концепцией. Исходя из нее, необходимо добиваться участия в миротворческих операциях в той или иной форме, как это практикуется во всем мире, всех членов СНГ.

В связи с этим возникает вопрос об участии и в миротворческих операциях ООН постоянно нейтральных государств, таких как Молдова и Туркменистан, провозгласивших себя постоянно нейтральными государствами, и Беларуси, взявшей на себя обязательство не посылать войска за пределы своей страны.

Опыт операций ООН по поддержанию мира показывает, что государства, имеющие статус постоянного нейтралитета, участвуют в таких операциях. Швеция направляла контингенты своих войск для участия в 17 операциях (в период до 1993 г.), Австрия — в 13 операциях, Швейцария — в 2. Таким образом, статус постоянного нейтралитета понимается в том смысле, что войска таких государств могут участвовать в операциях по поддержанию мира. Следует также отметить, что Молдова подписала решение о применении экономических санкций против Абхазии, принятое на заседании Совета глав государств СНГ 19 января 1996 г. Она также подписала решение Совета глав государств СНГ, принятое в тот же день и утвердившее Концепцию по предотвращению конфликтов в СНГ. Как сообщило радио "Россия", 7 мая 1996 г. Молдова приняла участие в мероприятиях по подготовке войск к операциям по поддержанию мира, проводимым на территории Болгарии в соответствии с программой сотрудничества стран Восточной Европы с НАТО (в этих мероприятиях участвовали также войска Турции, Греции, США, Болгарии). А это означает, что Молдова интерпретирует свой постоянный нейтралитет таким образом, что она может участвовать в миротворческих операциях.

То же можно сказать и в отношении Туркменистана. В резолюции Генеральной ассамблеи ООН от 12 декабря 1995 г. указывается, что ... "принятие Туркменистаном статуса постоянного нейтралитета не затрагивает его обязательств, вытекающих из Устава ООН". Следовательно, участие Туркменистана в миротворческой деятельности, в том числе в СНГ, не противоречит его статусу постоянного нейтралитета. К тому же Туркменистан подписал решение Совета глав государств СНГ от 19 января 1996 г. о Концепции урегулирования конфликтов в СНГ.

Что касается Беларуси, то если ее закон запрещает направлять военнослужащих за пределы страны, то она может участвовать в миротворческих операциях в СНГ в иных формах — выделение технических и иных средств, предоставление услуг, финансирование и т.п.

В отношении других аспектов миротворческих операций ООН применительно к СНГ можно отметить следующее.

Имеется типовое соглашение, утвержденное в рамках ООН, на основе которого Секретариат ООН заключает соглашения с членами ООН об их участии в операциях ООН по поддержанию мира — выделение контингентов, предоставление услуг, финансирование и т.п.

Целесообразно разработать применительно к странам СНГ проект логичного типового соглашения об их участии в миротворческой деятельности. Предусмотреть в нем возможность создания резервных сил в странах СНГ для участия в операциях по поддержанию мира в этом регионе. Так же, как и в ООН, в Содружестве независимых государств следует расширить спектр участия стран СНГ в миротворческих операциях — оказание услуг, помощь в снабжении войск и т.п. (в Концепции урегулирования конфликтов в СНГ эта идея заложена в общей форме; ее надо развить и детализировать).

В ООН бюджет на проведение операций по поддержанию мира является отдельным от регулярного бюджета ООН и значительно его превосходит (например, в 1994 г. почти в 3,5 раза). Это целесообразно учесть при формировании бюджета России. Усилить контроль и ревизию расходования средств на проведение операций, что неоднократно подчеркивал Спецкомитет ООН при рассмотрении операции ООН.

Поскольку операции по поддержанию мира все больше приобретают характер принудительных действий, определить позицию России в этом вопросе применительно к ее интересам в связи с проведением миротворческих операций в СНГ (соображения по этому вопросу изложены в документе 3). Рассмотреть также вопрос об усилении политического руководства операциями в СНГ.

Учитывая опыт ООН по обеспечению безопасности персонала, участвующего в операциях по поддержанию мира, рассмотреть вопрос о том, что из этого опыта можно использовать применительно к операциям в СНГ. Одним из вопросов является применение странами СНГ Конвенции о безопасности ООН и связанного с нею персонала, одобрена Генассамблеей ООН в декабре 1994 г. В Положении о Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ отмечается (раздел VII), что его личный состав пользуется статусом, привилегиями и иммунитетом, предоставляемыми рядом международных договоров, и в частности указанной выше Конвенцией. Однако решение СНГ об утверждении этого Положения подписали лишь 6 из 12 стран СНГ (Армения, Грузия, Кыргызстан, РФ, Таджикистан и Узбекистан). Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Молдова, Туркменистан и Украина решение не подписали. Необходимо продолжить работу с этими странами, в первую очередь Молдова, Азербайджан, чтобы они приняли обязательство применить указанную Конвенцию.

Как и в системе ООН усилить подготовку персонала, участвующего в миротворческих операциях, координировать эту работу в рамках СНГ и с ООН. Использовать российских инструкторов для подготовки персонала в странах СНГ, унифицировать программы, учебные пособия.

Максимально усилить информационно-пропагандистское обеспечение миротворческих операций в СНГ. Вести соответствующую работу как с местным населением, где проводятся миротворческие операции, так и среди населения России и других стран СНГ. Создать специальные механизмы, органы, которые планировали бы и проводили эту работу на постоянной основе.

Постконфликтное миротворчество

В Концепции об урегулировании конфликтов в СНГ этот вопрос рассматривается в общем плане. В ООН ему также уделяется внимание. В спецкомитете ООН при рассмотрении операций по поддержанию мира возникал вопрос о том, какое значение для урегулирования вооружённого конфликта имеет временной фактор — срок

пребывания в "горячей точке" вооруженных сил ООН. Отмечалось, что военные усилия не должны вести к "консервации" взрывоопасной обстановки, ее "замораживанию", что таит в себе угрозу возобновления вооруженного конфликта, военных действий. Подчеркивалось, что, остановив военные действия, необходимо добиваться урегулирования конфликта политическими средствами, обеспечивая их выполнение военным присутствием, давлением.

В свете этого опыта ООН целесообразно проанализировать вопрос о том, какую роль играет срок пребывания вооруженных сил в "горячих точках" в СНГ в плане урегулирования вооруженного конфликта и как для России наиболее выгодно решать этот вопрос.

Участие России в миротворческих операциях ООН за пределами СНГ

Главное для России — это операции по поддержанию мира в СНГ и особенно доконфликтное миротворчество. В то же время России выгодно по политическим и иным соображениям участвовать в миротворческой деятельности ООН. Однако здесь возникает ряд вопросов, и в первую очередь финансовая сторона. Очевидно, что она может быть определяющей, так как должно быть четко просчитано, какой ценой достигаются Россией те или иные выгоды от участия в операциях ООН по поддержанию мира.

В первую очередь перед Россией стоит задача повышения роли Совета Безопасности, его Военно-Штабного Комитета, усиление контроля с его стороны за проведением операций и действиями Генерального Секретаря ООН. Должен быть разработан комплекс мер для достижения этой цели. В частности, необходимо усилить представительство граждан России в Департаменте Секретариата ООН, ведающего вопросами проведения операций по поддержанию мира и более эффективно использовать там наших граждан, участвовавших в миротворческих операциях в СНГ.

В тех случаях, когда участие воинских контингентов в операциях ООН оплачивается этой организацией, России легче принимать в них участие и к этому надо стремиться. Если же расходы будет нести Россия, то надо тщательно взвесить, насколько они компенсируются той выгодой, которую она получит от участия в операции ООН. Уже сейчас некоторые задают вопрос, насколько сопоставимы расходы России, направившей батальон в 1600 человек в Боснию вместе с войсками НАТО (JFOR), с той выгодой, которую она получает от этого.

Целесообразно также учесть опыт участия СССР в операциях ООН по поддержанию мира — доставка грузов для войск ООН транспортной авиацией или участие в миссиях наблюдателей ООН. В любом случае необходимо разработать и сформулировать концепцию участия России в операциях ООН по поддержанию мира, критерии оценки ее деятельности в таких операциях с точки зрения ее национальных



интересов, выгоды, которую от этого она должна получать.

Глава 5

Национальные интересы и цели политики безопасности России в регионе СНГ в связи с участием РФ в проведении миротворческих

операций

Анализ российских миротворческих операций в СНГ требует, в частности, ясного определения национально-государственных целей и интересов Российской Федерации как в отношении стран бывшего СССР в целом, так и в районах проведения рассматриваемых акций. Это, однако, затруднено, по крайней мере тремя обстоятельствами.

Прежде всего, российская политика в зоне СНГ (как, впрочем, и в отношении других регионов мира) до сих пор находится в стадии становления. Это связано с тем, что далеко не завершены процессы формирования России как нового государства, а также с тем, что еще не полностью сложились и осознали свои интересы основные "группы влияния", воздействующие на внешнюю политику и в конечном итоге определяющие ее.

Далее, острая политическая борьба в стране, неустойчивое равновесие между сторонниками социальных реформ и социального реванша, существующее на протяжении последних лет, не может не сказываться на внешней политике. Последняя становится иногда своего рода "заложницей" или "разменной монетой" при тех или иных поворотах внутривнутриполитической конфронтации. Особенно негативно это сказывается на политике России в зоне "ближнего зарубежья". Как руководство страны, так и оппозиция убеждены в том, что российское общественное мнение всерьез озабочено восстановлением единого государства и стремится завоевать симпатии населения, подталкивая реинтеграционистские — интеграционные тенденции. Это, однако, может осложнить позиции России в зоне бывшего СССР.

В результате в политических и государственных кругах России существуют различные представления о национальных и государственных интересах страны в отношениях с бывшими республиками Советского Союза.

Наконец, имеется обстоятельство, скорее технического, чем принципиального характера. Российские средства массовой информации буквально наводнены весьма противоречивыми публикациями по ключевым проблемам отношений с "ближним зарубежьем", принадлежащим, в том числе лицам, считающимся приближенными к руководству страны, включая некоторых членов Президентского Совета. Иногда может сложиться ложное впечатление, что такие публикации на самом деле отражают реальную политику государства.

1. Основные подходы к российской стратегии в зоне "ближнего зарубежья"

В российской политической элите, по достаточно единодушному мнению экспертов, сложились три основных концептуальных подхода к отношениям со странами "ближнего зарубежья". Их влияние на практическую политику, разумеется, далеко не равнозначно. Тем не менее все они должны учитываться при анализе реальных процессов формирования и осуществления курса РФ в зоне бывшего СССР, в том числе и при рассмотрении миротворческих операций.

/-/ Неимперские установки

Известное постановление Государственной Думы об отмене Беловежских соглашений, интенсивная кампания, нацеленная на интеграцию с Белоруссией, продемонстрировали, что имперско-реставрационные установки имеют достаточно широкое распространение в российских политических кругах. Речь идет о восстановлении единого государства как стратегической цели российской внешней политики в отношении новых независимых государств или, как минимум, превращении их в "сферу влияния" России, их изоляцию от "дальнего зарубежья" и преобразование в своего рода "стратегическое предполье" России. Наиболее прямо эта цель декларируется национал-коммунистическими силами и ЛДПР. В более смягченной форме ее отстаивают отдельные военные высокого уровня, ряд публицистов, в том

числе считающихся близкими к руководству, а также некоторые политики центристской ориентации. В их варианте вопрос ставится об образовании некоей конфедерации или зоны доминирующего влияния России.

В рамках этих установок миротворческие операции рассматриваются не столько как средство прекращения или предотвращения насилия и укрепления международной безопасности, сколько как инструмент влияния России в зонах напряженности и конфликтов.

Попытки реализации этих установок имеют негативные последствия для интересов России. Они неизбежно усиливают подозрительность и антироссийские настроения в политических кругах новых независимых государств, заставляют их обращаться к поддержке иных государств и коалиций в целях обеспечения собственной национальной безопасности. В итоге позиции России в зоне бывшего СССР оказываются под угрозой и укрепляется влияние внешних сил, рассматриваемых иногда как угрожающих российским интересам. Далее, вместо образования "пояса добрососедства" вдоль границ России возникнет "пояс напряженности", что не может не ослабить ее геостратегические позиции в мире в целом. Наконец, присоединение к России, в случае успеха данной политики, экономически более слабых регионов приведет к дополнительному бремени для и без того находящегося в кризисном состоянии народного хозяйства страны.

1-2 "Неоизоляционистские" установки

Неоизоляционистские установки не предполагают, разумеется, какого-либо разрыва отношений России со странами "ближнего зарубежья". Речь идет о том, что эти отношения должны строиться на тех же основаниях, что и отношения со всеми другими независимыми государствами. Россия не должна иметь никаких особых прав в зоне бывшего СССР и нести какой-либо особой ответственности. Считается, что экономические потери, обусловленные реинтеграционными процессами, перекрывают возможные выгоды от этих процессов. Россия, полагая сторонники этих взглядов, должна сосредоточить все свои, не такие уж большие ресурсы, на решении собственных проблем, а не расплывать их между бывшими союзными республиками. В политическом и военном отношении вмешательство России в процессы, происходящие в странах бывшего СССР, в том числе в происходящие там конфликты, приведет лишь к тому, что она возьмет на себя дополнительное бремя, серьезные издержки без очевидных политических выгод. Часто в качестве доказательства правоты такого рода утверждений ссылаются на опыт войны в Таджикистане.

Такие установки не учитывают, однако, наличия у России реальных весьма важных интересов на территории бывшего СССР, а также общих нерасчленимых проблем, зависимость от транспортных коммуникаций, проходящих через территории ряда новых независимых государств, расположенных там элементов военной инфраструктуры, в том числе ПРО и ПВО, нежелательности укрепления в этих странах антироссийских сил.

В практическом плане аргументы сторонников этой линии сказываются прежде всего на экономической политике России, например, привели к срыву договоренностей о создании единой рублевой зоны. В политическом же отношении их влияние на формирование курса Российской Федерации в отношении новых независимых государств намного слабее.

1-3. Интеграционистские подходы

Наиболее влиятельной является концепция, придающая особое значение не объединению территорий или созданию системы фактического российского доминирования в зоне бывшего СССР, но добивающаяся усиления деятельности совместных институтов, предназначенных для согласования политики, позиций, подходов, разрешения противоречий между новыми независимыми государствами на

основе компромиссов и ориентации на общие, а не на сталкивающиеся интересы. Фактически речь идет о крайне сложной и не всегда выполнимой задаче — избежать двух крайностей: попыток восстановить вновь имперское государство, с одной стороны, и, с другой — линии на то, чтобы отмежеваться от проблем бывшего Союза.

В рамках этого подхода миротворческие операции могут рассматриваться равно и как усилия по прекращению насилия, и как инструмент преодоления противоречий, сталкивающих между собой новые независимые государства, и как конкретная форма поисков путей к сотрудничеству.

Трудности, однако, заключаются в том, что в странах бывшего СССР российское военное присутствие в виде миротворческих сил (или же военных баз) рассматривается зачастую как проявление неоимперской политики, сужающей реальную недавно обретенную независимость. При этом одиозные заявления некоторых представителей российских военных, политических или академических элит или же неуклюжие действия отдельных правительственных институтов усиливают такого рода подозрения в правящих кругах недавно возникших государств.

2. Формирование российского подхода к миротворческим операциям на территории бывшего СССР

В первые месяцы после ликвидации СССР подход России к конфликтным ситуациям на территории бывшего СССР (прежде всего в Приднестровье, Южной Осетии, Таджикистане) определялся во многом неоизоляционистскими установками, а также естественным для новой власти подозрительным и негативным отношением к прокоммунистическим режимам и политическим деятелям. Это, в частности, вызывало острую критику в адрес МИДа и руководства в целом со стороны "неоимперских" сил, доминировавших тогда в Верховном Совете.

Однако к лету 1992 года острота ситуации в Приднестровье и Южной Осетии вызвала резкие заявления России в отношении Молдовы и Грузии, вплоть до открытых ультиматумов. После этих демаршей удалось быстро достичь соглашений о создании коллективных миротворческих сил с участием российских контингентов в зоне данных конфликтов.

В августе 1992 года начались военные действия в Абхазии, непосредственно влиявшие на положение в российских республиках Северного Кавказа.

Происшедшее весной-летом 1993 года очередное обострение положения в Таджикистане и, особенно, нападение вооруженной оппозиции на российскую пограничную заставу поставило российские силовые и внешнеполитические ведомства перед необходимостью либо активизации действий в Таджикистане, либо ухода из этой страны. Принятые решения, как известно, предполагали интенсификацию российского влияния на обстановку в Таджикистане и подключения к миротворческим усилиям Центрально-азиатских стран-участниц СНГ. Последние, в свою очередь, испытывали серьезную озабоченность в связи с возможностью нового прихода к власти в Таджикистане демо-исламских сил. Эти опасения были двоякого рода. С одной стороны, лидеры Центрально-азиатских государств опасались, что исламское фундаменталистское движение может перекинуться на южные районы Казахстана и Киргизстана, а также, особенно, на зону Ферганской долины. С другой — распад Таджикистана грозил превратить эту страну во второй Афганистан — в очаг наркобизнеса, терроризма, нестабильности и так далее. В этих условиях, в столицах Казахстана, Узбекистана и Киргизии сделали ставку на то, чтобы с помощью российских войск оказать поддержку режиму Э.Рахмонова. В России, в свою очередь, пришли к выводу, что победа демо-исламистов угрожает российским интересам безопасности как в текущем, так и в долгосрочном планах.

Для обеспечения согласованности действий федеральных органов при осуществлении миротворческой деятельности Правительством РФ в ноябре 1993 года

была образована Межведомственная комиссия по координации участия России в миротворческой деятельности, сопредседателями которой были назначены заместитель Министра иностранных дел и заместитель Министра обороны РФ. Образование этой комиссии стало еще одним доказательством того, что проблемы миротворческой деятельности оказались среди важных приоритетов российской политики безопасности.

Проявившиеся к середине 1993 года тенденции в развитии обстановки в ряде районов бывшего СССР, нарастание там конфликтных процессов весьма остро поставили два вопроса: об определении оптимальных форм и характера использования российских войск в миротворческих целях, а также о выработке политической концепции миротворческих усилий России в зоне "ближнего зарубежья".

Во многом эти задачи были решены во второй половине 1993 года. Соответствующие положения были сформулированы в выступлениях Президента РФ, основных положениях военной доктрины, выступлениях Министра иностранных дел. Некоторые новые нюансы были внесены в соответствующие концепции в середине 1995 года. Они содержались прежде всего в утвержденном Президентом РФ "Стратегическом курсе РФ в отношениях с государствами-участниками СНГ", а также в Федеральном законе "О порядке предоставления РФ военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности", принятом Государственной Думой 26 мая 1995 года и утвержденном Президентом РФ 23 июня 1995 года.

3. Политические установки РФ в отношении миротворческой деятельности, сформулированные во второй половине 1993- начале 1994 года

Принципиальные политические установки руководства РФ в отношении новых независимых государств и миротворческих усилий России в зоне бывшего СССР впервые были изложены в комплексном виде, в послании Президента РФ Федеральному Собранию в феврале 1994 года. Они сводились к следующим основным тезисам:

- отношения с новыми независимыми государствами имеют "первостепенное значение" для России, поскольку она связана с этими странами более тесно, чем с любыми другими;
- эти отношения являются "сферой особой ответственности и особых взаимных интересов" между Россией и ее соседями;
- Россия должна избегать двух крайностей — имперских попыток восстановить единое союзное государство, перекрывать границы и так далее, с одной стороны, и отстранения от проблем бывшего СССР, с другой;
- жизнь показала, что, с одной стороны, никто, кроме России, не готов взять на себя бремя миротворчества в зоне бывшего СССР, а с другой, использование российских миротворческих сил в регионе СНГ вызывает озабоченность в некоторых странах;
- для такой озабоченности нет оснований, ибо Россия участвует в миротворческих операциях по просьбе своих соседей и по согласованию с ними, на основе международно-правовых документов и при полном соблюдении суверенных прав государств, как это и следует из Устава ООН;
- в силу вышесказанного, нет необходимости каждый раз запрашивать одобрения мирового сообщества на ту или иную конкретную операцию, хотя активное финансовое участие или направление персонала ООН, СБСЕ или других международных организаций сделали бы миротворческие усилия в СНГ более эффективными.

В этих тезисах обращают на себя внимание два положения. Первое — Президент РФ обозначил отношения России и новых независимых государств как сферу взаимной

особой ответственности и особых интересов, отклонив, по сути дела, неоимперскую формулировку о зоне бывшего СССР как "сфере особых интересов и особой ответственности" России. Второе — он особо подчеркнул, что российские миротворческие операции могут проводиться и без согласия ООН, ОБСЕ и так далее.

Эти положения были развиты в многочисленных статьях и выступлениях тогдашнего Министра иностранных дел А.Козырева. Помимо тезисов, изложенных в президентском послании, Министр иностранных дел акцентировал внимание на следующих дополнительных моментах:

- среди задач миротворческих операций, проводимых российскими силами, особо упоминалась защита русскоязычного населения;
- требования и "мерки", с которыми подходит ООН к миротворческим операциям, для СНГ неприменимы, "надо идти не от схемы, а от жизни", нельзя отдать миротворческие операции в бывшем СССР "полностью в руки" ООН или ОБСЕ;
- необходимость развертывания в зонах конфликтов российских войск на основе принципов базирования;
- пространство СНГ — "зона российских интересов".

Иными словами, в выступлениях Министра иностранных дел достаточно отчетливо звучали неоимперские нотки, проявлявшиеся прежде всего в трактовке территории бывшего СССР как зоны российских интересов. Подобная формула всегда интерпретировалась как в новых независимых государствах, так и в "дальнем зарубежье" как свидетельство претензий России на доминирующую роль в СНГ.

Вместе с тем в российской политической позиции отчетливо проявилось также вполне обоснованное разочарование позицией ООН, ОБСЕ и ряда ведущих западных держав, которые, с одной стороны, не поддерживали направление войск ООН в зоны конфликтов на территории бывшего СССР, а с другой — обвиняли Россию в гегемонистских устремлениях, как только та предпринимала усилия по силовому восстановлению мира.

Особое значение для российского руководства приобрел вопрос о том, должны ли миротворческие операции в зоне "ближнего зарубежья" одобряться либо СБ ООН, либо СБСЕ. В совместном заявлении МИД и МО РФ от 29 марта 1994 года было подчеркнуто, что Россия не нуждается в "дальнейшей легитимизации" своих действий в зоне СНГ и не будет "спрашивать разрешение" ни у ООН, ни у СБСЕ.

4. Военные аспекты российской деятельности в сфере миротворчества

Проведение миротворческих операций стало одним из основных направлений деятельности Вооруженных сил РФ. В настоящее время реализуется установка на создание сил, состоящих из 21 батальона, специально предназначенных для миротворческих операций.

Конкретно цели и задачи применения российских Вооруженных сил в миротворческих операциях на территории бывшего СССР были сформулированы в "Основных положениях военной доктрины РФ", утвержденных указом Президента РФ в ноябре 1993 года. В этом документе подчеркивалось, что российские войска будут применяться для:

- проведения операций по поддержанию мира по решению Совета Безопасности ООН или в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации;
- пресечения вооруженных конфликтов, любого противоправного вооруженного насилия на Государственной границе, границе другого государства в соответствии с договорными обязательствами или в пределах

территории Российской Федерации, угрожающих ее жизненным интересам.

Были конкретизированы также задачи Вооруженных сил России при проведении миротворческих операций. Они определялись следующим образом:

- разъединение вооруженных группировок конфликтующих сторон;
- обеспечение доставки гуманитарной помощи гражданскому населению и его эвакуации из зоны конфликта;
- блокирование района конфликта с целью обеспечения выполнения санкций, принятых международным сообществом.

Здесь важны, как представляется, два обстоятельства. Во-первых, российские войска предполагалось использовать в операциях по поддержанию мира как по решению СБ ООН, так и в соответствии с международными обязательствами России. Использованный в данном случае термин "международные" обязательства означал, что последние, в принципе, могли иметь весьма разнообразную правовую природу, исходить, например, не только из межгосударственных договоров, но и из соглашений с непризнанными в международно-правовом порядке силами, движениями и так далее. Так, эвентуальная договоренность между Россией и руководством Абхазии или Приднестровья подходит под категорию "международные обязательства", хотя они не являются обязательствами межгосударственными.

Во-вторых, указывалось, что Вооруженные силы РФ могут использоваться "для пресечения любого противоправного насилия", угрожающего жизненным интересам России на ее границе или на границе других государств в соответствии с договорными обязательствами. Пресечение насилия означает, в частности, операции по принуждению к миру. Следовательно, в соответствии со своей военной доктриной, Россия претендовала на достаточно широкую свободу действий при проведении таких операций.

В практическом плане, способность России к проведению миротворческих операций и других акций вооруженных сил в пределах бывшего СССР связывалась в 1993-1994 годах прежде всего с созданием эффективных мобильных сил, состоящих из сведенных в единый кулак соединений ВДВ, военно-транспортной авиации, вертолетных частей и нескольких мотострелковых дивизий полного состава. Эти части должны, как предполагалось, находиться в состоянии высокой боеготовности, базироваться в центральных районах страны и быть готовыми в любой момент к перевозке в зону конфликта, в том числе и для выполнения миротворческих функций. Формально эти силы были созданы, но война в Чечне, отвлекающая материальные и организационные ресурсы от задач реформирования Вооруженных сил Российской Федерации, не дает возможности завершить все необходимые мероприятия и превратить эти силы в подлинно эффективные формирования.

Впоследствии, после начала в 1997 году некоторых практических мер по реформированию Вооруженных сил, идея мобильных сил была фактически дезавуирована. Вместо нее было начато формирование нескольких многофункциональных дивизий, полностью оснащенных и укомплектованных обученным и подготовленным личным составом. Однако выполнение миротворческих функций возложено на две мотострелковые дивизии, одна из которых дислоцирована в Ленинградском, а другая — в Приволжском военных округах.

5. Корректировка российских установок в области миротворческих операций в 1995 году

Анализ российских директивных документов показывает, что в 95 году произошла определенная корректировка установочных положений в сфере миротворческой деятельности. В первую очередь, это касается отношения к международным организациям. Кроме того, были сформулированы и приняты

законодательные акты, регулирующие порядок наращения российских Вооруженных сил для миротворческих операций. Наконец, в документе "Стратегический курс РФ с государствами-участниками СНГ" были уточнены целевые установки России в отношении новых независимых государств.

Уже в феврале 1995 года, в послании Президента РФ Федеральному собранию, наряду с традиционной и в общем справедливой критикой ООН и ОБСЕ за "неоправданно скромную поддержку" российских миротворческих операций и осуждением "двойных стандартов" в подходах к урегулированию конфликтов на территории СНГ, подчеркивалось, что Россия вместе с СНГ выступает за поддержку миротворческих усилий также со стороны ООН и ОБСЕ на "четко очерченных принципах признания законных интересов России и других государств Содружества". Значимость этого и подобных ему заявлений, однако, снижается тем, что не расшифровано, что именно включается в понятие "законных интересов" России.

В документе "Стратегический курс России с государствами-участниками СНГ" еще более четко проявилась новая ориентация - на сотрудничество с международными организациями и на придание миротворческим усилиям коллективного характера с участием стран СНГ. В указанном документе прямо подчеркивалось: "Вести дело к тому, чтобы миротворчество стало плодом коллективных усилий государств СНГ путем их более активного участия на всех этапах деятельности по налаживанию механизма оперативного решения вопросов миротворчества в рамках СНГ. Всю работу в этом направлении проводить во взаимодействии с ООН и ОБСЕ, добиваться реального участия этих международных организаций в урегулировании конфликтов на территории СНГ".

Эта установка нашла свою реализацию в принятых в начале 1996 года документах Совета глав государств СНГ, где были четко выражены как коллективное начало при проведении миротворческих операций, так и обязательное одобрение мер по принуждению к миру со стороны СБ ООН.

Наконец, принципиально важным документом, определяющим действия России по поддержанию мира, является Федеральный закон "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности".

Прежде всего в нем обрело силу закона положение о том, что принудительные меры могут предприниматься Россией только по решению СБ ООН, тогда как операции по поддержанию мира могут проводиться и без решений ООН, на основании, например, международных обязательств.

В статье 2 указанного закона говорится: "...Под деятельностью по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности с участием Российской Федерации понимаются операции по поддержанию мира и другие меры, предпринимаемые Советом Безопасности Организации Объединенных Наций в соответствии с Уставом ООН, региональными органами либо в рамках региональных органов или соглашений Российской Федерации, либо на основании двусторонних и многосторонних международных договоров Российской Федерации и не являющиеся согласно Уставу ООН принудительными действиями ..., а также международные принудительные действия с использованием вооруженных сил, осуществляемые по решению Совета Безопасности ООН, принятыми в соответствии с Уставом ООН для устранения угрозы миру, нарушений мира или акта агрессии".

Кроме того, в данном законе четко определен порядок принятия решения о направлении российских воинских формирований за рубеж для участия в миротворческих операциях. В законе говорится о том, что такое решение принимается Президентом РФ на основании постановления Совета Федерации о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами ее территории. Процедура принятия

такого решения следующая:

- Президент должен представить в Совет Федерации предложение о направлении воинских контингентов России для использования в миротворческих целях за границей РФ, в котором указаны район действий этих формирований, их задачи, численность, тип и состав вооружений, подчиненность, срок пребывания, порядок его продления, условия замены и вывода, характеризуются гарантии и компенсации военнослужащим. Фактически, Президент должен представить Совету Федерации мандат будущей операции по поддержанию мира;

- после принятия Советом Федерации постановления о возможности использования российских войск за рубежом, Президент РФ принимает соответствующее решение;

- если направление российских войск предполагается осуществить на основании международного договора, такой договор подлежит ратификации в Федеральном Собрании в том случае, если:

- для реализации такого договора необходимо выделение дополнительных бюджетных ассигнований или

- российские Вооруженные силы будут использованы в международных принудительных действиях с использованием вооруженных сил;

- решение об отзыве российских воинских контингентов, принимающих участие в операциях по поддержанию мира, принимается Президентом РФ.

Законом определен также порядок финансирования российского участия в международных миротворческих операциях. Подготовка и оснащение этих формирований осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых на оборону. Расходы на содержание военного персонала в период участия в данной операции предусматриваются в федеральном бюджете отдельной строкой.

6. Некоторые выводы и комментарии

1. Произведенная корректировка российских установок приблизила российскую концепцию миротворческих операций и их законодательную базу к международным требованиям и стандартам. Принципиально важным в этом плане представляется положение, что участие российских войск в операциях по принуждению к миру производится только по мандату СБ ООН. Реализация этих положений может снять обвинения, выдвигаемые в наш адрес, относительно того, что Россия использует миротворческие операции для создания сферы своего господства на территории бывшего СССР.

2. В связи с этим встает весьма сложная проблема приведения практики российского участия в миротворческих операциях в соответствие с новыми требованиями. Наибольшие трудности в этом отношении возникают в связи с операцией в Таджикистане. Прежде всего необходимо было бы исключить любую возможность участия 201-й дивизии в акциях, которые могут быть интерпретированы как принудительные меры по восстановлению мира. Далее, может встать вопрос о действиях российских пограничных войск, которые не входят в состав миротворческих сил, но фактически принимают участие в силовых действиях на территории Таджикистана, что существенно влияет на соотношение сил в стране.

3. Существенно возрастают требования к подготовке начальствующего состава российских контингентов, задействованных в операциях по поддержанию мира на территории СНГ. В частности, офицеры этих контингентов должны четко представлять пределы своих действий в сложных ситуациях, которые могут возникнуть при практическом осуществлении мер по поддержанию мира, вытекающих из новых законодательных положений.

4. Превышаются требования к подготовке и организации операций по

поддержанию мира, разработке директивных документов, определяющих полномочия и задачи миротворческих сил.

5. Вместе с тем ключевым элементом в определении характера и целей российских миротворческих операций в зоне СНГ является понимание российских национальных интересов на пространстве бывшего СССР. Если главной задачей признается создание "пояса добрососедства" вдоль российских границ как главной гарантии безопасности, то нам следует всеми способами избегать акций, способных усилить в столицах стран СНГ подозрения и антироссийские установки. В этом плане миротворческие операции должны строиться на коллективных основах и проводиться по решениям и по согласию государств-участников СНГ. Важно, однако, не допускать, чтобы российские миротворческие силы превратились в инструмент реализации целей и интересов других стран СНГ, которые готовы, как это происходит, например, в Таджикистане, переложить на Россию основное бремя миротворческих усилий, отвечающих, в первую очередь, интересам не столько РФ, сколько ее партнеров.

Нельзя исключать, однако, того, что российская политика в зоне СНГ будет подчинена задаче всемерного поощрения реинтеграционных тенденций. Можно предположить, что в этом случае миротворческие операции будут строиться именно как инструменты достижения этой цели. Для этого потребуются повышение роли и значение институтов СНГ в подготовке таких операций и контроля за ними. Но при этом необходимо принимать во внимание практически неизбежные негативные последствия такой стратегии для долгосрочных интересов России, о которых говорилось выше.

Глава 6

Миротворческие операции с участием России в регионе СНГ: исторические и политические аспекты

ТАДЖИКИСТАН

1. Истоки и характер конфликта

Конфликт в Таджикистане имеет очень сложную, многоплановую структуру, что делает его урегулирование крайне трудным. В его основе лежит несколько групп противоречий:

Первая из них связана с соперничеством региональных кланов, к основным из которых относятся кулябский или южный, ленинабадский (ходжентский) или северный, гармский и бадахшанский. Эти кланы образуются на основе глубоких традиционных стереотипов поведения, свойственных таджикскому обществу. Их конкретным выражением является доминирующее значение родственно-земляческих связей в формировании политических группировок и высокий уровень внутренней солидарности в таких группировках. При советской власти в течение довольно длительного периода удавалось поддерживать своеобразный баланс между основными кланами путем распределения значимых государственных постов между их представителями.

Однако, начиная с 1991 года, усиливается влияние ленинабадского клана в партийно-государственных структурах. К концу советского периода ленинабадцы практически монополизировали важнейшие партийные посты,

Глава 6

вызвало сопротивление со стороны других группировок. После августа 1*1991 года противоборство кланов стало одной из важнейших движущих сил конфликта.

''' Вторая группа противоречий порождена противоборством коммунистических и антикоммунистических сил. При этом важно отметить, что, несмотря на поражение в 1991 году, Коммунистическая партия Таджикистана; на, насчитывавшая в первой половине 90-х годов, около 60 тысяч членов, является одной из ведущих политических сил в стране и имеет массовую базу. Ее влияние объясняется тем, что в сельских общинах парторги, наряду с¹ мусульманскими священнослужителями, многие десятилетия выполняли не столько политико-контрольные и идеологические функции, сколько играли исключительно важную роль регулятора внутриобщинных отношений, своего рода местных арбитров, а также, в большинстве случаев, защищали интересы общины и ее членов перед вышестоящими властями. В результате сложились устойчивые механизмы влияния КПТ на местном уровне, которые, по сути дела, определяют ее роль в политической системе. При этом КПТ является неклановой или надклановой структурой, что привлекает в нее людей, не попавших в верхушечные слои кланов или потерявших с ними связь. КПТ придерживается, по крайней мере на официальном уровне, ортодоксальной коммунистической идеологии, выступает за восстановление СССР.

КПТ поддерживает режим Рахмонова и является одной из его политических опор. Однако его вряд ли можно назвать коммунистическим[^] скорее это — традиционная авторитарная и во многом деидеологизированная диктатура, осуществляющая некоторые рыночные преобразования в интересах бюрократического аппарата. Союз режима и КПТ объясняется во многом наличием общих врагов — исламистского и антикоммунистического движений. Последнее объединено вокруг главным образом Демократической партии Таджикистана (ДПТ), опирающейся на городскую интеллигенцию и выступающей за модернизацию страны по турецкому образцу.

Третья группа противоречий возникла в связи с противоборством исламского фундаменталистского движения и светских сил, точнее — стремление исламистов захватить власть и противодействие этому со стороны ряда других социально-политических сил.

Фундаменталистское движение, представленное сегодня прежде всего Исламской партией возрождения Таджикистана, начало формироваться в конце 70-х годов практически в подполье. Оно рекрутировало своих членов как среди интеллигенции, проявлявшей интерес к исламу как своего рода интеллектуальной альтернативе марксизму, так и среди деклассированных маргинальных слоев, ставших жертвой относительного перенаселения и нехватки сельскохозяйственных земель в деревне, а также структурной безработицы в городах. Главными организаторами ячеек фундаменталистского движения явились мусульманские священнослужители (не все, разумеется), принадлежащие к молодому поколению, во многом оппозиционные к тогдашнему религиозному руководству в лице Духовного управления мусульманами Средней Азии, которое не без оснований упрекали в сотрудничестве с властями.

К концу 80-х годов фундаменталистское движение превратилось в серьезную силу, имевшую разветвленную структуру и отряды боевиков. В политическом плане это движение выступает за создание исламского государства, введение шариата, как основного и единственного закона общества, ликвидации всех тех, кто противится этому. Большое значение для этого движения имеет институт "тафкира" — возможности со стороны религиозных лидеров обвинения в неверии режима, правителя, отдельных групп, рядового мусульманина со всеми вытекающими из этого последствиями.

Фундаменталистское движение отличается относительной терпимостью к иноверам, но крайней нетерпимостью к еретикам, отступникам от канонов ислама и нарушителям требований религии, которые, с точки зрения исламистов, подлежат уничтожению. Эти установки обусловили, в частности, жестокость и кровопролитный характер гражданской войны, особенно на первом ее этапе в мае-декабре 1992 года.

Четвертая группа противоречий имеет этническую природу. Она сформировалась на фоне сложных отношений различных этнических групп, в первую очередь, таджиков и узбеков.

Этническая структура Таджикистана в конце 80-х годов (в тыс. чел. и процентах)

| | | |
|---------|-------|-------|
| таджики | 3.300 | 62,0% |
| узбеки | 1.250 | 23,5% |
| русские | 400 | 7,6% |
| другие | 350 | 6,8% |
| всего | 5.300 | 100% |

Узбекское население, насчитывающее более 1,2 миллиона человек, проживает главным образом в западных районах Таджикистана и в северной Ленинабадской области. По основным культурно-цивилизационным показателям оно существенно отличается от таджиков. Узбеки принадлежат к тюркоязычным народам, в массе своей (кроме тех, кто в течение нескольких веков проживают в Ферганской долине и восприняли многие черты политической и бытовой культуры живущих с ними бок о бок таджиков) сравнительно недавно перешедшим на оседлый образ жизни, сохраняющим пережитки кочевого менталитета.

Ираноязычные и иранокультурные таджики, возникшие во многом в результате смешения согдийцев с персами в конце первого тысячелетия нашей эры, — наследники великой древней цивилизации Средней Азии, ведущие исключительно оседлый образ жизни. Следует подчеркнуть, что среди таджиков родоплеменные связи были традиционно относительно малозначимыми, а социальная консолидация и социальная фрагментация происходили преимущественно на территориальной основе. Это обуславливает формирование кланов не на родоплеменной, но преимущественно на земляческой основе.

Именно в иранокультурной среде (если речь идет о Средней Азии) ислам как бы перерастает чисто религиозные рамки и становится инструментом регулирования общественных отношений, прежде всего на уровне сельской и "квартальной" городской общины (махалля). В силу этого мулла становится не просто священнослужителем, но и истолкователем Корана, арбитром при решении повседневных споров и конфликтов, а нормы ислама — рамками, определяющими общественное поведение. Это и является той почвой, на которой вырастают фундаменталистские идеологии и движения.

Узбеки и другие тюркоязычные народы Средней Азии в значительной своей части восприняли главным образом обрядовую сторону ислама. Для кочевого менталитета нехарактерно обращение к исламу как к регулятору общественных отношений, поскольку сам кочевой образ жизни, возможно создавал иные механизмы разрешения повседневных конфликтов — арбитром выступает не истолкователь норм Корана и шариата, но родоплеменные старейшины, которые действуют на основе традиционных, доисламских представлений о справедливости и праве.

Постоянные передвижения с места на место отдельных семей и родов (в отличие от "неподвижного" существования в скученной общине с постоянными спорами из-за воды и других жизненных ресурсов) позволяли избегать столкновений и не создавали потребности в регулярном арбитраже. (Это не относится, как уже говорилось, к той части узбекского населения, которая издавна проживает в Ферганской долине, а также в районах Бухары и Самарканда, и которая смешалась с ираноязычным этносом и

восприняла многие особенности его политической культуры.)

В советский период узбеки были более или менее адекватно представлены в государственно-партийных институтах. Однако в процессе конфликта, когда были сломаны отлаженные механизмы кланового представительства, узбеки вступили в борьбу за власть. Кроме того, в населенных узбеками западных районах, а также на севере Ленинабадской области, где они составляют значительную часть населения, имеют место сепаратистские настроения и высказываются идеи присоединения к Узбекистану.

Начиная примерно с мая 1992 года, на политической сцене Таджикистана активно действует примерно 100-тысячное узбекское племя лакайцев, которое выступает на стороне антиисламских сил. В частности, из лакайцев выдвинулся один из ведущих руководителей Народного фронта Файзали Саидов.

Пятая группа противоречий сложилась в результате взаимодействия внешних сил. Конфликт в Таджикистане складывается под влиянием ряда внешних сил, прежде всего Узбекистана, Ирана, Афганистана и России.

Узбекское руководство крайне болезненно воспринимает перспективу усиления фундаменталистских настроений и движений в Таджикистане, опасаясь, что они перекинутся на узбекскую территорию в Бухарской и Самаркандской зонах, где сосредоточено основное таджикское население Узбекистана, насчитывающее около миллиона человек (это — официальная цифра, а ведь значительное число таджиков были насильственно зарегистрированы как узбеки). Видимо поэтому в период острой борьбы против исламистов во второй половине 1992 года узбекское руководство оказало серьезную, в том числе военную, помощь антиисламскому фронту Таджикистана.

Вместе с тем, начиная с 1995 года, в политике Ташкента появилась совершенно иная линия. Она нацелена на политическое решение конфликта между режимом Рахмонова и Объединенной таджикской оппозицией и поиски взаимопонимания с этой оппозицией. Возможно, И.Каримов опасается того, что жесткая политика Рахмонова рано или поздно приведет к краху режима и приходу к власти воинствующего крыла оппозиции. А это чревато осложнением обстановки в восточных районах Узбекистана.

Афганское влияние на развитие событий в Таджикистане обусловлено главным образом тем, что в северных районах Афганистана проживает, как минимум, 3 миллиона таджиков. Там находят убежище таджикские беженцы, формируются вооруженные отряды оппозиции, находятся ее штаб-квартиры, учебные центры и базы отдыха. Кроме того, из Афганистана в Таджикистан идет поток наркотиков.

Иран оказывал и оказывает помощь оппозиции, однако, в последние годы более или менее активно стал подталкивать оппозиционных лидеров к поискам компромисса с режимом Рахмонова. Более того, иранские власти установили нормальные отношения с руководством Душанбе, поддерживают российские усилия по мирному урегулированию конфликта. Возможно, это объясняется тем, что иранский фундаментализм опирается на шиитские традиции, тогда как таджикский — на суннитские. Усиление таджикского фундаментализма может привести к появлению сильного соперника для иранских духовных лидеров в мусульманском мире. Кроме того, для Ирана особую важность приобретают отношения с Россией, которую в Тегеране рассматривают как возможного союзника в противоборстве с американским глобальным влиянием.

Наконец, Россия рассматривает Таджикистан как сферу своих экономических и военно-политических интересов. Подробно о стратегическом значении Таджикистана для России будет сказано ниже.

2. Основные этапы развития конфликта

Первый этап конфликта приходится на 1990-91 годы. В феврале 1990 года в

Душанбе произошло первое открытое столкновение, имевшее двойственную природу. С одной стороны, это было выступление кланов, недовольных преобладанием северян во властных структурах, с другой — впервые заявили о себе сторонники демократических преобразований, требующие как кадровых, так и политических перемен. Начавшись с антиармянских выступлений, массовые беспорядки приобрели антиправительственный и антикоммунистический характер и были подавлены. Но они стимулировали процесс консолидации оппозиционных сил. С этого времени началось формирование Демократической партии Таджикистана и движения "Ростохез", а также" Исламской партии возрождения, ставшей легальным выражением фундаменталистского движения. Важнейшими факторами политического развития в этот период стали постепенный переход на сторону оппозиции большей части духовенства, не входившей в фундаменталистское движение, и разложение правящей элиты в ходе роста межклановых противоречий. В августе 1991 года под воздействием московских событий компартия и ее руководство были отстранены от власти в результате массовых выступлений в Душанбе, организованных оппозиционными силами. Непосредственной причиной этого стала поддержка руководством КПТ и ее первым секретарем Кахором Махкамовым ГКЧП. После этого начался второй этап конфликта.

Этот этап конфликта охватывает осень 1991 — лето 1992 года. Его основным содержанием стала борьба все более консолидирующихся оппозиционных (так называемых демо-исламских) сил против ленинабадского клана во главе с избранным в ноябре 1991 года президентом Рахмоном Набиевым. К оппозиции примкнули лидеры бадахшанского и гармского кланов, недовольные своим неравноправным положением в структурах власти. Массовые акции сторонников оппозиции в столице в конечном итоге вынуждают Рахмона Набиева после серии уступок объявить об уходе с политической арены.

В это же время стала формироваться противостоящая демо-исламской оппозиции коалиция северного и кулябского кланов. Первый стремился сохранить свои политические позиции, тогда как второй, традиционно занимавший доминирующее положение в правоохранительных органах, увидел в разворачивающихся событиях возможность придти к власти. В Кулябской области возник Народный фронт, объединяющий как активных членов кулябского клана, так и практически всех противников демо-исламской оппозиции. К ним относились также преобразованная коммунистическая партия. Формирование этого фронта облегчалось тем, что в целях упрочения своих позиций исламисты стали прибегать к массовому террору против своих политических противников и практически всех инакомыслящих.

Летом 1992 года начались первые вооруженные столкновения на юге — между жителями Кулябской области, ставшей оплотом Народного фронта, и населением Курган-тюбинской области. Население последней во многом составляли переселенцы из гармской группы районов, где демо-исламистские силы обрели массовую поддержку.

После отставки Набиева в начале сентября 1992 года наступил третий этап конфликта. Бои в Таджикистане в это время приобрели исключительно кровопролитный и жестокий характер с обеих сторон. В ходе их силы Народного фронта при поддержке узбекских войск и, как минимум, благожелательном нейтралитете российской 201-й дивизии разгромили вооруженные формирования демо-исламистов сначала в Курган-Тюбинской области, а затем в Душанбе свергли образованное в сентябре 1992 года правительство, привели к власти одного из лидеров Народного фронта Эмомали Рахмонова. Последний опирался и во многом опирается до сих пор на командиров вооруженных отрядов Народного фронта, занявших после победы важные позиции, прежде всего в силовых и правоохранительных структурах. Премьер-министром страны остался в тот момент представитель ленинабадского клана

А.Абдулладжанов.

После поражения зимой 1992-93 года большая часть уцелевших сил демо-исламистов уходит в Афганистан. Вместе с ними эмигрировало около 100 тысяч человек, главным образом жителей бывшей Курган-Тюбинской области и гармской группы районов. Еще около 60 тысяч беженцев нашли убежище в Горном Бадахшане, ставшем фактически независимым от центральной власти. Были запрещены политические партии оппозиционного толка — ДПТ, ИПВ Таджикистана, общество "Ростохез". Ряд их активных участников репрессированы, многие убиты во время захвата Душанбе и других городов.

Четвертый этап конфликта охватывает период с января 1993 по октябрь 1994 года, когда было подписано соглашение о прекращении огня.

Сразу же после победы над демо-исламистами начинается рост противоречий между ленинабадским и кулябским кланами, приведших к сокращению влияния северян в центральных структурах и фактическому преобладанию там кулябцев. В декабре 1993 года лидер ленинабадцев Абдумалик Абдулладжанов был смещен с поста премьер-министра и направлен послом в Москву. Впоследствии он ушел с этого поста и стал лидером оппозиционной Рахмонову группы, базирующейся в основном на элите Ленинабадской области. В результате политическая база режима Рахмонова стала сужаться.

Продолжается деградация экономической ситуации, фактически Таджикистан оказался нежизнеспособным (за исключением относительно благополучной Ленинабадской области) без поддержки со стороны России.

Весной 1993 года начинается новый тур гражданской войны. В Афганистане создается совет сопротивления, включающий в себя Движение исламского возрождения Таджикистана, возникшее на базе бывшей ИПВТ, движение "Ростохез", ДПТ и Координационный центр демократических сил Таджикистана, действующий, главным образом, в России со штаб-квартирой в Москве, формируется Объединенная таджикская оппозиция, лидером которой стал Саид Абдулло Нури.

Оправившаяся после зимнего поражения, оппозиция начинает боевые действия партизанского типа в гармской группе районов и в западной части Горного Бадахшана. Крупные, численностью в несколько десятков бойцов, отряды вооруженной оппозиции прорываются в Таджикистан из Афганистана, вступая в бой с российскими пограничными войсками, охраняющими таджикско-афганскую границу. Партизанская война существенно осложняет положение правящей группировки, возникает реальная угроза смены власти.

В июле 1993 года вооруженная оппозиция разгромила одну из российских пограничных застав. Это подтолкнуло руководство РФ к активизации поддержки руководству Таджикистана, в том числе — военной. В октябре 1993 года Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан и Россия подписали соглашение о направлении в Таджикистан Коллективных миротворческих сил (КМС) СНГ. Осенью 1993 года такие силы создаются. Формально они включают в себя российскую усиленную 201-ю дивизию, а также два узбекских батальона, один казахский и один киргизский батальоны. Кроме того, активизируются и усиливаются российские пограничные войска (не входящие в состав КМС), стремящиеся воспрепятствовать переходу границы боевыми группами оппозиции. Операции КМС и погранвойск РФ несколько стабилизировали военную обстановку и предотвратили военную победу оппозиции. Однако ни КМС, ни пограничники не в состоянии обеспечить разгром оппозиционных отрядов. В целом складывается неустойчивое военное равновесие на фоне ухудшающейся экономической и политической ситуации. Рахмонову не удается установить контроль над Горным Бадахшаном. При этом необходимо иметь в виду, что бадахшанцы, точнее памирцы, — это группа малочисленных народов, говорящих на восточноиранских языках и во многом отличающихся от других таджиков, в том числе

и в религиозном плане. Таджики — сунниты, тогда как памирцы принадлежат к исмаилитской секте, руководителем которой является Ага-хан. Экономическая поддержка со стороны руководства исмаилитов стала важнейшим источником средств существования для памирцев. Между тем постоянные трения имеют место в отношениях Душанбе с Ленинабадской областью. В ряде районов, прежде всего узбекских, реальная власть принадлежит местным лидерам, а не правительству.

В этих условиях под давлением со стороны Москвы и Ирана Рахмонов и лидеры оппозиции начинают в мае 1994 года переговоры. К октябрю 1994 года удается достигнуть договоренности о возвращении беженцев и прекращении огня.

Пятый этап конфликта начался с октября 1994 года и продолжался до момента политического урегулирования конфликта.

Важным фактором развития обстановки в Таджикистане в этот период стали переговоры между Душанбе и лидерами оппозиции, которые состоялись в мае 1994 года. В их ходе была достигнута договоренность о возвращении беженцев. А в октябре 1994 года было подписано Соглашение о временном прекращении огня на таджикско-афганской границе и внутри страны.

Политические требования оппозиции фактически сводятся к тому, чтобы образовать временное коалиционное правительство, возобновить на территории Таджикистана деятельность запрещенных политических партий и организаций, обеспечить безопасное возвращение беженцев и затем провести всеобщие выборы.

Этот сценарий был вначале категорически отвергнут группировкой Рахмонова. Более того, в конце 1994 года в Таджикистане были проведены парламентские и президентские выборы, а также принята новая Конституция. Президентом страны был избран Эмомали Рахмонов. Оппозиция, фактически, была поставлена перед выбором — или признать результаты выборов, которые не оставляли ей места в политической системе Таджикистана, или сорвать процесс политического урегулирования. Однако под давлением России, Узбекистана и Ирана процесс переговоров продолжается до сих пор.

Главным его достижением стало создание наблюдательной комиссии, состоящей из представителей правительства и оппозиции, призванной контролировать соблюдение соглашения о прекращении огня и расследовать все случаи его нарушения. Однако эта комиссия практически не имеет контактов с командованием КМС, что снижает эффективность миротворческой операции и деятельности комиссии.

Соглашение о прекращении огня соблюдалось более или менее аккуратно, несмотря на регулярные взаимные обвинения сторон в его нарушении. Однако весной 1996 года произошли крупные столкновения между правительственными войсками и вооруженными отрядами оппозиции в Тавильдарском районе. О дальнейшем ослаблении позиций режима свидетельствуют также выступления командиров двух бригад правительственных войск с ультимативными требованиями к руководству. Весной 1996 года произошло очередное обострение отношений между Душанбе и Ходжендом.

Таким образом, таджикский конфликт в середине 90-х годов вошел в затяжную стадию, для которой характерно было отсутствие политического урегулирования на фоне неспособности ни той, ни другой стороны добиться военной победы. При этом военный потенциал оппозиции нейтрализовался не столько таджикскими войсками и силами безопасности, сколько коллективными миротворческими силами и российскими пограничниками, контролирующими таджикско-афганскую границу.

3. Основные особенности миротворческой операции в Таджикистане

По многим параметрам миротворческая операция в Таджикистане отличается от других одноименных операций на территории СНГ. Прежде всего, она была начата и проводится не только и, возможно, не столько в интересах прекращения войны и

урегулирования конфликта, сколько для сохранения у власти нынешнего режима. Об этом свидетельствуют, прежде всего, обстоятельства ее начала.

9 октября 1992 года, в разгар кровопролитной гражданской войны, тогдашнее правительство Таджикистана обращается с просьбой к СГГ СНГ об оказании помощи, в том числе и миротворческими силами. СГГ СНГ выражает готовность оказать такую помощь, но на практике она оказана не была. 30 ноября 1992 года на совещании в Термезе (Узбекистан) руководители Казахстана, Киргизии, РФ и Узбекистана приняли принципиальное решение о направлении миротворческих сил в Таджикистан. Оно также не было выполнено. В итоге ничто не помешало Народному фронту одержать военную победу. Реально, миротворческая операция начинается в тот момент, когда возникла военная угроза режиму Рахмонова. При этом прекращение огня выгодно прежде всего руководству Душанбе, ибо таким образом нейтрализуются наиболее опасные для него действия вооруженных оппозиционных группировок.

Далее, в Таджикистане нет ни линии разграничения, ни зон безопасности, ни каких-либо иных районов, контроль над которыми может обеспечить прекращение огня. В стране фактически имеют место вооруженные выступления партизанских групп, но нет устойчивых очагов боевых действий, куда необходимо вводить миротворческие силы для их прекращения. Практически из традиционно присущих миротворческим силам функций КМС выполняют только одну — охрану стратегически важных объектов. К их числу прежде всего относятся Нурекская ГЭС и аэропорт в Душанбе. Осуществляются также патрулирование в Душанбе, Кулябе и Курган-Тюбе, сопровождение колонн и некоторые другие функции.

Что касается пограничных сил, то, пытаясь воспрепятствовать проникновению на территорию Таджикистана боевых групп оппозиции, они содействовали сохранению режима Рахмонова.

Вместе с тем усилия КМС недостаточны для того, чтобы обеспечить реальный разгром оппозиционных формирований. Прежде всего, это связано с количественным соотношением сил. Точная численность вооруженных оппозиционных группировок неизвестна, скорее всего, она меняется в зависимости от разных факторов, прежде всего от времени года, достигая максимума в летний период.

По некоторым данным, в частности, казахским оценкам, максимальная численность оппозиционных отрядов достигала 15 тысяч бойцов. Эта цифра примерно соответствует количеству беженцев, находящихся в Афганистане. Если там имеется около 100 тысяч человек, то, действительно, 10-15 процентов (но не более) могут быть мобилизованы в вооруженные отряды. Еще несколько тысяч теоретически могут быть мобилизованы из беженцев, находящихся в Горном Бадахшане. Вполне вероятно, что часть боевиков рекрутируется из населения гармской зоны. Разумеется, приведенные оценки характеризуют максимальную численность вооруженной оппозиции. Но даже если уменьшить их наполовину, то в ее отрядах может находиться 7-10 тысяч бойцов, перемещающихся из Афганистана в Таджикистан и наоборот.

Считается, что для подавления партизанского движения необходимо обеспечить, как минимум, десятикратное превосходство в силах. Между тем миротворческие силы состоят из российской 201-й дивизии (6600 военнослужащих) и, формально, четырех батальонов от Казахстана, Киргизии и Узбекистана (хотя на практике эти батальоны, за исключением узбекского, не прибыли в регион конфликта). Таджикские же правительственные силы, по имеющимся оценкам, насчитывали в 1994-95 годах не более 3 тысяч человек. Иными словами, численность оппозиционных формирований и противостоящих им войск примерно равна. При таком соотношении сил рассчитывать на военную победу над оппозицией невозможно.

Кроме того, имеется ряд факторов, снижающих эффективность КМС. К ним эксперты обычно относят:

- невозможность по экономическим и социально-политическим причинам

серьезно увеличить численность контингентов российских Вооруженных сил и погранвойск (с середины 90-х годов значительная часть их рядового состава рекрутируется из таджиков, что снижает их боеспособность);

- недостаточное взаимодействие между КМС и командованием погранвойск;
- недостаточность военной поддержки со стороны государств Центральной Азии, которые, будучи заинтересованы значительно больше, чем Россия, в урегулировании конфликта в Таджикистане, сумели переложить на российские Вооруженные силы основную тяжесть ведения боевых действий против оппозиции (реально в середине 1995 года от Казахстана участвовал один офицер в составе объединенного командования, от Киргизии — одна рота, включенная в состав погрансил, от Узбекистана — один батальон численностью в 440 человек, контролирующей шартрузское направление);

- недостаточная работа разведслужб, не способных обеспечить командование российских войск достоверной и своевременной информацией, что приводит к тому, что прибывающие из России офицеры плохо ориентируются в многочисленных местных формированиях, их установках и мотивациях.

4. Стратегическая значимость таджикского конфликта для России

Оценки стратегического значения Таджикистана для России и необходимости сохранения там российского влияния и военного присутствия противоречивы.

Часто утверждается, что Таджикистан — единственная из Центрально-азиатских стран, являющаяся последовательным союзником и верным партнером России, своего рода очаг российского влияния в регионе. Однако это основывается исключительно на полной экономической и военной зависимости режима Рахмонова от России. Неясные перспективы развития военно-политической ситуации в Таджикистане после политического урегулирования конфликта (например, мятеж некоторых частей правительственных войск, военный переворот и приход к власти новых лидеров, дезинтеграция страны) делают ставку на Рахмонова не слишком надежной.

Второй комплекс аргументов обычно связывают с соображениями о том, что у России в Таджикистане имеются серьезные экономические интересы, прежде всего, относящиеся к поставкам хлопка и урана для производства топлива для ядерных электростанций. Последнее имеет особое значение, поскольку после распада СССР более 60 процентов разработанных месторождений урана остались за пределами России. Однако можно предположить, что при любых условиях Россия останется наиболее привлекательным, с экономической точки зрения, партнером Таджикистана.

Далее часто можно слышать, что если к власти в Таджикистане придет оппозиция, исламское фундаменталистское движение дестабилизирует обстановку в прилегающих центральноазиатских странах, а затем — в мусульманских районах Поволжья и Северного Кавказа. Иными словами, защищая нынешний режим в Таджикистане, Россия обеспечивает стабильность в Центральной Азии в целом, а в перспективе — в самой России. Это один из наиболее спорных аргументов. Во-первых, как уже говорилось, зона распространения исламского фундаментализма в Центральной Азии скорее всего ограничена очагами традиционной оседлой, прежде всего иранокультурной цивилизации — Каратегин, Ферганская и Ошская долины, некоторые районы Южного Казахстана, а также прилегающие к ним районы. Иными словами, это — своеобразный остров, окруженный массивом тюркоязычных народов, в недавнем прошлом ведших кочевой образ жизни. Этот массив образует труднопробиваемую буферную зону, отделяющую очаги исламского фундаментализма от славянокультурной зоны и мусульманских районов России.

Во-вторых, возникает вопрос — целесообразно ли России решать задачи предотвращения дестабилизации восточных районов Узбекистана, южных регионов

Казахстана и Киргизии, не имея четкого представления о том, что, собственно, она получает взамен. При этом возникает вопрос, почему названные страны переключаются на Россию основную тяжесть противодействия исламскому движению, угрожающему прежде всего им самим.

Весьма широко распространено мнение, что российские пограничные войска предотвращают поток наркотиков, оружия и террористов из Афганистана в Россию. Это верно, но возникают два вопроса. Первый — насколько эффективно это делается. Проникновение отрядов вооруженной оппозиции из Афганистана в Таджикистан имеет место и, соответственно, можно предположить, что наркотики, оружие и пр. все равно попадают на территорию России. Второй — ориентация на охрану границ СНГ, вместо границ России, не снимает проблемы обустройства российских границ. Рано или поздно ее придется решать. По некоторым данным, на таджикско-афганской границе перехватывается 5-10% всех наркотических средств, попадающих из Афганистана в Россию.

Наконец, одним из аргументов в пользу сохранения российского военного присутствия в Таджикистане является убеждение, что оно гарантирует безопасность русскоязычного населения в Таджикистане. Если это и верно, то далеко не полностью. К настоящему времени в Таджикистане осталось около 80 тысяч человек русскоязычного населения (из 400 тысяч в конце 80-х годов), главным образом в Ленинадской области. Это свидетельствует, что присутствие российских войск не может гарантировать безопасность русскоязычного населения, которое стремится эмигрировать из пораженной конфликтом страны. Кроме того, в ближайшие годы в Таджикистане может просто не остаться русскоязычного населения.

Анализируя перспективы миротворческой операции в Таджикистане и российской политики в этой стране, важно иметь в виду, что конфликт в Таджикистане крайне трудно поддавался урегулированию. В условиях военного тупика начался медленный, но, как оказалось, эффективный процесс политического урегулирования таджикского конфликта. Это — пока уникальное явление на территории Советского Союза. Во многом успех политического урегулирования был обусловлен давлением внешних сил, прежде всего России, Узбекистана и Ирана. Мотивы каждого из этих государств, естественно, различны. Для России политическое урегулирование в Таджикистане может снизить бремя расходов по проведению миротворческой операции, продемонстрировать результативность собственной политики в зоне бывшего СССР, а главное — сохранить военные и политические позиции в Таджикистане, поскольку Объединенная таджикская оппозиция (ОТО) сняла требования о выводе российских войск. Для Узбекистана политическое урегулирование уменьшало угрозу неконтролируемого распространения конфликта на собственную территорию, а также гипотетического стимулирования со стороны Объединенной таджикской оппозиции исламского фундаменталистского движения в восточных районах страны. Для Ирана — такое развитие событий и его собственная роль в них, помимо всего прочего, стали демонстрацией конструктивного, отнюдь не экстремистского подхода к локальным конфликтам, что снижало обеспокоенность центрально-азиатских государств относительно так называемого "иранского фактора".

Процесс политического урегулирования включал в себя восемь раундов переговоров между делегациями государственного руководства и Объединенной таджикской оппозиции, шесть встреч Рахмонова и лидера ОТО Саида Абдулло Нури, а также три консультации между делегациями сторон, проходивших под эгидой ООН. В итоге было выработано Общее соглашение об установлении мира и национального согласия в Таджикистане. На практике это Общее соглашение состоит из девяти документов, подписанных на протяжении примерно двух лет между августом 1995 года и июнем 1997 года.

- Согласно Общему соглашению устанавливается переходный период

длительностью от 12 до 18 месяцев. В ходе него должны быть выполнены все положения Общего соглашения. В самом общем плане последние сводятся к следующему:

- выделению ОТО 30% должностей во всех органах исполнительной власти (министерствах, департаментах, местной власти, судебных органах, правоохранительной системе);
- добровольному, безопасному и почетному возвращению всех беженцев и лиц, перемещенных внутри страны;
- расформирование, разоружение оппозиционных формирований и их реинтеграция в правительственные силовые структуры;
- введение поправок в Конституцию;
- поправки к законам о выборах, о политических партиях, о средствах массовой информации, легализующие запрещенные ранее политические партии и политические движения, а также гарантирующие функционирование свободных и объективных средств массовой информации;
- обмен всеми военнопленными и другими насильственно задерживаемыми лицами;
- принятие законов об амнистии и о взаимном прощении;
- создание Центральной избирательной комиссии для проведения выборов и референдумов, в которой представители ОТО должны получить 25% мест;
- установление даты новых парламентских выборов.

Самое главное, однако, состоит в том, что в результате длительных переговоров была создана Комиссия по национальному примирению. В ее задачи входят претворение в жизнь соглашений, достигнутых в процессе межтаджикского переговорного процесса, создание атмосферы доверия и взаимного прощения, обеспечение широкого диалога между различными политическими силами в стране в целях восстановления гражданского согласия в Таджикистане. Половина из 26 мест в этой комиссии, в том числе пост ее председателя, была выделена представителям ОТО, тогда как правительство Рахмонова получило другую половину мест и должность заместителя председателя.

ЮЖНАЯ ОСЕТИЯ

1. Истоки и природа конфликта

Грузино-осетинский конфликт — типичный образец этнического конфликта, порожденного стремлением национального меньшинства, являющегося или считающего себя дискриминированным, реализовать свое право на самоопределение. Кроме того, в результате национально-территориального устройства бывшего СССР, осетины оказались фактически разделенной нацией со всеми проблемами и комплексами, присущими разделенным народам.

Ирредентистские настроения и чувство национальной ущемленности южно-осетинского населения в полной мере использовались локальной эй для реализации собственных целей и выхода из-под какого-либо внешнего контроля. В свою очередь, были силы вроде бывшего руководства (.Гамсахурдиа, рассчитывавшего укрепить свои позиции путем жесткого пения на Южную Осетию (ЮО)). Все это и стало непосредственной при-иной конфликта и мешает сегодня его урегулированию.

Для понимания характера и предыстории конфликта важно отметить, что в период гражданской войны и первые годы советской власти осетины в массе своей поддержали большевиков, тогда как грузинское население, как известно, выступало за независимость и в основном не приняло коммунистические установки. Грузинские

войска во время существования независимой Грузии неоднократно подавляли выступления осетин. Такие столкновения продолжались вплоть до ввода Красной армии на территорию Грузии. После установления советской власти в Закавказье Москва пошла на включение части осетинской территории в состав Грузии, убивая этим двух зайцев. С одной стороны, в Грузии оказывалась группа населения, практически полностью лояльная Центру и целиком зависящая от него. С другой — удовлетворялись претензии грузинского руководства на территории, которые оно считало исконно грузинскими землями.

Отличительной особенностью конфликтной ситуации в Южной Осетии является численное доминирование осетинского населения при сохранении примерно постоянной этнической структуры региона на протяжении нескольких десятилетий до начала конфликта. Она отражена в таблице:

Этническая структура Южной Осетии

| | 1939 год | 1979 год |
|---------|----------|----------|
| осетины | 68,0 % | 66,4 % |
| грузины | 26,0 % | 28,8 % |
| другие | 6% | 4,8 % |

Таким образом, в этом конфликте отсутствовал такой фактор, как боязнь коренного населения превратиться в этническое меньшинство. Последнее обстоятельство сыграло, как известно, очень важную роль в Абхазии, а также в развитии национального движения в Прибалтике. Однако на фоне стабильной этнической структуры происходило изменение статуса этнических групп и их доступа к властным институтам и источникам дохода. Эти процессы выражались в тенденции к преобладанию грузин во властных структурах, торговле и образовании. В итоге осетины стали ощущать свою дискриминированность и требовали исправления положения путем воссоединения с северными соотечественниками. Напряженность в Южной и Северной Осетии, порожденная национальным противостоянием на юге, стала ощущаться уже в 80-е годы. Там неоднократно фиксировались выступления населения, порой беспорядки, с требованиями выхода Южно-Осетинской автономной области из состава Грузии и воссоединения ее с Северной Осетией.

2. Возникновение и эскалация конфликта в 1989-1992 годах

Нынешний грузино-осетинский конфликт ведет свое начало с 1989 года. Его непосредственной причиной стало возникновение и быстрый рост национального движения в Грузии, а также, что особенно важно, экстремистские, шовинистические позиции его основных руководителей, прежде всего З.Гамсахурдиа. Последний не только выдвинул лозунг "Грузия для грузин, осетины, вон из Грузии", но и попытался осуществить его на практике.

Уже летом 1989 года в Южной Осетии начало формироваться убеждение в том, что нарастание национального движения в Грузии и реальные перспективы его успеха вызывают, с одной стороны, необходимость перехода в состав России (положение осетин в независимой Грузии будет заведомо хуже, чем в Советском Союзе), а с другой — создают для этого и определенные возможности. Одновременно, осетинское руководство воспользовалось складывающейся обстановкой и повысило статус Южной Осетии, объявив автономную область автономной республикой. В это же время грузинский Верховный Совет принял решение о лишении Южной Осетии статуса автономной области. Все это происходило на фоне роста числа преступлений против осетин на территории Грузии, которые приобрели массовый характер в 1990-91 годах после прихода к власти З.Гамсахурдиа.

Расчеты Цхинвали не оправдались, по крайней мере, полностью. Бывшее

советское руководство использовало осетинскую (как и абхазскую) проблему для давления на Тбилиси, но не было готово, а по сути дела, не было заинтересовано в том, чтобы, пойдя навстречу требованиям осетин, решить ее "радикально". В этом случае просто терялся бы важный инструмент воздействия на новые грузинские власти и, кроме того, создавался бы прецедент изменения границ, способный спровоцировать стихийные процессы на Северном Кавказе и в других районах бывшего СССР.

Паралич союзной власти дал возможность тогдашним грузинским лидерам попытаться силой решить южно-осетинскую проблему, причем не только предотвратить выход Южной Осетии из состава Грузии, но и ликвидировать южно-осетинскую автономию как таковую. В январе-апреле 1991 года в Южную Осетию были направлены боевые формирования, принадлежавшие различным грузинским политическим и военно-политическим группировкам, которые развязали ожесточенные военные действия с вооруженными отрядами осетин, снабжавшихся, главным образом, из Северной Осетии. Численное превосходство было на стороне грузинских формирований. Сдерживающее влияние на грузин оказывало лишь присутствие в Южной Осетии двух полков советских войск — инженерно-саперного и вертолетного. Одновременно исключительно жесткий характер приобрело давление на осетин, проживающих в других (не в Южной Осетии) районах Грузии.

Все это привело к тому, что идея отделения от Грузии, которая до начала 1991 года была воспринята лишь частью осетинской общины в Грузии, получила массовую поддержку, стала рассматриваться практически всем осетинским населением Грузии как условие выживания нации. С этого момента на второй план уходят южно-осетинские политики умеренного толка, отстаивавшие концепцию "органической связи" с Грузией.

В январе 1992 года, параллельно с государственным переворотом в Тбилиси, который, естественно, отвлек внимание грузинских властей от южно-осетинской проблемы, на территории Южной Осетии был проведен референдум о ее статусе. По ее результатам Южная Осетия была объявлена независимой.

Новое грузинское руководство — Э.Шеварднадзе, Т.Китовани и Д.Иоселиани — весной 1992 года интенсифицировало военные действия в Южной Осетии. Причин тому несколько. Прежде всего, Э.Шеварднадзе практически продолжил радикально-шовинистическую политику З.Гамсахурдия, рассчитывая, возможно, компенсировать экономическую разруху и падение жизненного уровня восстановлением территориальной целостности страны, разгромом сепаратистов и тому подобным. Нельзя исключать, однако, что новый лидер был заинтересован также в том, чтобы вывести из столицы хотя бы часть вооруженных формирований, подчинявшихся его тогдашним соратникам и, одновременно, соперникам — Китовани и Иоселиани.

В середине июня 1992 года грузинские отряды вплотную подошли к Цхинвалу, возникла реальная угроза захвата города и уничтожения значительной части осетинского населения. В этот момент российское руководство выступило с ультимативными заявлениями, вплоть до угрозы бомбардировки Тбилиси. В результате Э.Шеварднадзе был вынужден пойти на серьезные уступки, начать переговоры и подписать 24 июня 1992 года соглашение о принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта.

Непосредственным результатом конфликта было образование трех групп беженцев. Прежде всего, значительное количество осетин бежало из Южной Осетии на территорию Северной Осетии. Там они, в большинстве своем, влились в число деклассированных элементов, ставших, в частности, одной из движущих сил осетино-ингушского конфликта в Пригородном районе. Помимо всего прочего, выдавливая ингушей они получали возможность занять их дома. Вторая группа беженцев — около ста тысяч (по осетинским данным) осетин, вынужденных бежать из внутренних районов Грузии, не входящих в состав Южной Осетии. Они расселились на территории

как Южной, так и Северной Осетии. Наконец, в Грузию была вынуждена бежать часть грузинского населения Южной Осетии, в численном выражении эта группа заметно уступала осетинским беженцам.

3. Соглашение о принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта от 24 июня 1992 года

Данное соглашение было подписано руководителями России и Грузии и зафиксировано тогдашними лидерами Северной и Южной Осетии А.Галазовым и Т.Кулумбековым. Его основные положения следующие:

- противоборствующие стороны обязались прекратить огонь и вывести свои вооруженные формирования из зоны соприкосновения;
- Российская Федерация обязывалась вывести из Южной Осетии дислоцированные там инженерно-саперный и вертолетный полки;
- создавалась смешанная Контрольная комиссия в составе "сторон, вовлеченных в конфликт". Ее задачи — контроль за прекращением огня, выводом вооруженных формирований, роспуском сил самообороны и обеспечение режима безопасности в зоне соприкосновения;
- Комиссии придавались группы военных наблюдателей и смешанные силы по установлению мира и поддержанию правопорядка;
- стороны обязывались немедленно приступить к переговорам по экономическому восстановлению региона и созданию условий для возвращения беженцев. Применение блокад и экономических санкций объявлялось неприемлемым.

В этом соглашении, как и в соглашении по Приднестровью, Россия юридически признавалась стороной, вовлеченной в конфликт и участвующей в его урегулировании. Это отражало фактическую роль России, но ставило ее в двусмысленное политическое положение. Конфликт юридически разворачивался не на российской, а на грузинской территории и по всем показателям относился к категории конфликтов внутренних.

4. Развитие конфликта после Соглашения от 24 июня 1992 года

Соглашение о принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта выполнено лишь частично. 9 июля 1992 года в зону конфликта были введены миротворческие силы, состоящие из российского, грузинского и осетинского батальонов (последний финансируется МЧС Российской Федерацией). Прекратились вооруженные столкновения. Была создана смешанная Контрольная комиссия, которая, однако, практически не функционирует. Одной из причин этого является трехсторонний состав СКК. Представитель же Южной Осетии имеет в ней статус наблюдателя, что не соответствует реальной политической ситуации в регионе.

Фактически роль этой комиссии в контроле над ситуацией и обеспечении правопорядка в зоне конфликта выполняет командование миротворческих сил. Оно регулярно участвует во встречах представителей грузинской и осетинской общин, занимается хозяйственными вопросами. Имеется и выполняется комплексный план сотрудничества миротворческих сил с правоохранительными органами Грузии и Южной Осетии. По признанию как грузинской, так и осетинской сторон российский батальон является гарантом мира в регионе. В Южную Осетию начали возвращаться грузинские беженцы.

Таким образом, как и в Приднестровье, конфликтная ситуация в Южной Осетии оказалась фактически "замороженной". Происходившие время от времени контакты грузинской и осетинской сторон долгое время не давали результатов. Южная Осетия до сих пор находится в экономической и транспортной блокаде со стороны Грузии. Все снабжение и связи с внешним миром осуществляются через Владикавказ. Особо сложной является проблема возвращения осетинских беженцев, проживавших в грузинских районах. Несовместимыми являются позиции сторон по вопросу о

политическом и юридическом статусе Южной Осетии. Для Грузии неприемлемо любое нарушение ее территориальной целостности, тогда как для южно-осетинской стороны крайне важно обеспечить себе фактическую неподконтрольность Тбилиси. При этом возможности компромисса и политического маневрирования со стороны руководства Южной Осетии существенно ограничиваются настроениями масс населения. Для подавляющей части осетин сама идея возвращения в состав Грузии остается пока неприемлемой ввиду тяжких преступлений грузинских формирований в 1990-92 годах.

Лишь летом 1995 года был сделан первый шаг в урегулировании конфликта, когда состоялся визит А.Галазова и тогдашнего российского Министра по делам национальностей Н.Егорова в Тбилиси. Там была достигнута договоренность о создании постоянно действующих рабочих групп, подготавливающих полномасштабное урегулирование конфликта. 10 октября 1995 года состоялась встреча представителей РФ, Северной Осетии, Грузии и ОБСЕ, на которой была достигнута договоренность об аннулировании решения грузинского парламента времен З.Гамсахурдиа о лишении Южной Осетии статуса автономной области, которая в свою очередь должна отменить решение о выходе из состава Грузии. 17 апреля 1996 года представителями Грузии, Южной Осетии, Северной Осетии, РФ и ОБСЕ был парафирован Меморандум о мерах по обеспечению безопасности и укреплению взаимного доверия между сторонами в грузино-осетинском конфликте.

Его основные положения заключаются в следующем:

- стороны обязались не применять силу, не угрожать ее применением, принять меры по предотвращению и пресечению любых противоправных действий и ущемления прав лиц по этническому принципу, осуществить реальные меры по "обеспечению достойного решения проблемы беженцев и перемещенных лиц", пострадавших в результате конфликта;
- стороны договорились не подвергать уголовному преследованию лиц, участвовавших в военных действиях, но не совершивших военных преступлений, а также преступлений против гражданского населения;
- была положительно оценена практика регулярных встреч правоохранительных органов;
- стороны сочли целесообразным работать в рамках контрольной комиссии;
- по мере приближения к полномасштабному урегулированию конфликта его зона будет постепенно демилитаризована;
- Россия была названа гарантом выполнения этих договоренностей.

Значение этого меморандума состоит прежде всего в том, что это — первый документ, подписанный всеми сторонами конфликта, а также еще одно подтверждение их намерений решить его мирными средствами. Однако, по сути дела, в нем либо повторяются положения соглашения 1992 года, либо фиксируется уже существующая практика (сотрудничество правоохранительных органов), либо декларируются определенные намерения. В нем нет ни намека на то, как может быть конкретно решен вопрос о статусе Южной Осетии (в преамбуле документа говорится как о территориальной целостности государств, так и о праве народов на самоопределение), там обойдена проблема состава СКК и не определен механизм дальнейших переговоров.

5. Стратегическое значение югоосетинской проблемы для России

С точки зрения долгосрочных, глубоких интересов России, значение Южной Осетии равно практически нулю. Контроль над ее территорией вряд ли может сколько-нибудь улучшить стратегические позиции России в регионе. С конъюнктурной же точки зрения эта проблема, точнее — ее неурегулированность, может использоваться для давления на Грузию. Россия может поддерживать этот конфликт в нынешнем,

неурегулированном состоянии практически в течение неопределенно долгого времени, что, естественно, будет создавать нервность в Тбилиси и заставлять грузинские власти благосклонно относиться к удовлетворению интересов России в других областях.

Такая практика, однако, чревата усилением подозрительности и антироссийских настроений в Грузии, будет заставлять Тбилиси постоянно искать партнеров и покровителей из числа тех государств, которые могут нейтрализовать российское влияние в Закавказье. В итоге давление на Грузию по этой линии является контрпродуктивным, рано или поздно может обернуться крупномасштабным провалом российской политики.

Вместе с тем полный отказ Москвы от поддержки Южной Осетии может вызвать сильную неблагоприятную реакцию в Северной Осетии, которая традиционно, еще со времен покорения Кавказа, является наиболее лояльной, пророссийской зоной, своего рода форпостом российского влияния в регионе. В нынешних условиях, особенно с учетом положения в Чечне, Россия, естественно, не может допустить ослабления своих позиций в Северной Осетии.

В силу этого, как представляется, наиболее разумной была бы ориентация на политическое урегулирование конфликта путем договоренности об автономии Юго-Осетии в составе Грузии.

АБХАЗИЯ

1. Исторические предпосылки, корни и характер конфликта

По своим истокам конфликт в Абхазии (или грузино-абхазский конфликт) имеет много общего с конфликтом в Юго-Осетии. В основе его — длительная дискриминация абхазского населения, превращение его в этническое меньшинство на собственной территории, стремление абхазских локальных элит выйти из-под внешнего контроля, очевидная неприемлемость независимости Абхазии для грузинского руководства. В настоящее время ко всему этому добавилась также проблема беженцев, приобретшая для Грузии весьма тяжелый характер.

Исторический и этнический фон неблагоприятны для разрешения конфликта. Абхазы — один из древнейших народов Кавказа, принадлежащих к абхазо-адыгской группе, широко распространенной на Северном Кавказе и не имеющей с языковой, культурной и исторической точек зрения ничего общего с грузинами, точнее, с картвелами. До вхождения в 1810 году в Российскую империю абхазское княжество существовало либо как самостоятельное образование, либо как часть того или иного грузинского царства. Естественно, что грузинские и абхазские историки придерживаются разных точек зрения на прошлое этого региона.

Важно, однако, что в 1918 году была провозглашена Советская Республика Абхазия, просуществовавшая всего 40 дней и ликвидированная войсками Демократической Республики Грузия (независимое грузинское государство, существовавшее в 1918-1921 годах). После разгрома независимой Грузии советскими войсками в марте 1921 года была образована равноправная с Грузией Абхазская Советская Социалистическая Республика. В декабре того же года на основе договора она вошла в конфедерацию с Грузией, а в 1931 году была преобразована в автономную республику и включена в состав Грузии. Абхазские политики и ученые объясняют это прогрузинскими настроениями Сталина и Орджоникидзе, интригами Берии и тому подобными причинами. Считается, что с этого времени начался быстрый процесс грузинизации Абхазии и резкого сокращения доли абхазского населения в этнической структуре.

На самом деле этническая история региона гораздо сложнее. Основные ее этапы

отражены в таблице:

**Динамика этнической структуры Абхазии в 1886-1989 годах
(в тыс. чел. и процентах)**

| | 1886 | 1917 | 1939 | 1959 | 1970 | 1989 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| всего | 69 | 146 | 312 | 403 | 449 | 525 |
| абхазы | 28 (41%) | 40 (28%) | 56 (18%) | 61 (15%) | 77 (17%) | 93 (18%) |
| грузины | 35 (51%) | 59 (40%) | 91 (29%) | 158 (39%) | 200 (44%) | 240 (46%) |
| русские | 1,2 (2%) | 6,5 (5%) | 60 (19%) | 87 (21%) | 93 (21%) | 75 (14%) |
| армяне | 1,1 (2%) | 16 (11%) | 50 (16%) | 65 (16%) | 69 (15%) | 76 (15%) |
| другие | 3,5 (5%) | 24 (16%) | 54 (17%) | 34 (8%) | 11 (2,4%) | 41 (7,7%) |

Самый тяжелый удар по абхазскому населению нанесли вынужденные переселения абхазов в Турцию в 1864 и 1877 годах, когда из 160 тысяч абхазов 140 тысяч покинули страну. Это было одним из элементов процесса выселения северокавказского населения из России после покорения Северного Кавказа. Как видно из таблицы, численность абхазского населения (в процентном отношении) не восстановилась до конца 80-х годов нашего столетия. Понятно, что пустующие весьма плодородные земли и курортная зона привлекали переселенцев, особенно после потрясений гражданской и второй мировой войн. В Абхазию шли потоки не только грузинской, но также русской и армянской миграций. При этом доля абхазского населения сократилась с 28 процентов до 18 процентов в период с 1917 года по 1939 год, но затем она сохранялась практически стабильной. Что касается доли грузинского населения, то она за последние сто лет колебалась в пределах 40-50 процентов. Абхазские деятели правы, однако, в том, что их этническая группа превратилась в явное меньшинство на собственной территории, тогда как в численном отношении доминировали грузины.

Что же касается дискриминации абхазского населения, то после 1953 года его положение несколько улучшилось. Формально, высшие посты занимали абхазы, хотя в экономическом и культурном отношении ситуация складывалась явно не в их пользу. Это, а также численное преобладание грузин и поощрение грузинской культуры и образования вызывали недовольство абхазской элиты.

В 1957, 1967 и 1978 годах крупные группы абхазской интеллигенции обращались к руководству СССР с просьбой о переходе в состав России. Это, естественно, вызывало болезненную реакцию в Тбилиси, однако, до 1989 года грузинские власти шли навстречу требованиям абхазов. Так, в Верховном Совете численность депутатов-абхазов превышала долю этой национальности в этническом составе населения. В Сухуми был открыт абхазский университет, создано национальное радио и телевидение.

2. Развитие конфликта в 1989-1992 годах

В своем нынешнем виде конфликт начался в 1989 году, когда организованный Форумом народа Абхазии массовый митинг в селе Лыхны принял декларацию, провозглашающую независимость Абхазии. После этого произошли первые

вооруженные столкновения абхазов и грузин. Это спровоцировало резкие антиабхазские заявления со стороны З.Гамсахурдиа и других лидеров национального движения Грузии. Подобные заявления и угрозы распустить абхазский Верховный Совет исходили от тбилисского руководства и после избрания Гамсахурдиа президентом Грузии.

В свою очередь, избранный в декабре 1990 года председателем Верховного Совета АССР В.Ардзинба весной 1991 года обратился в Москву за военной помощью, которая была оказана. В Сухуми из Прибалтики был переброшен батальон воздушно-десантных войск. Весной 1991 года с согласия Тбилиси были проведены выборы в Верховный Совет Абхазии по новой избирательной квоте. Из 65 парламентских мест 28 выделялись для абхазов, 26 — для грузин, 11 — для представителей всех прочих национальностей.

Следующая фаза в эскалации конфликта связана с отменой абхазской стороной Конституции АССР от 1978 года. Взамен (до принятия новой конституции) было решено восстановить Конституцию 1925 года, согласно которой Абхазия была независимой республикой, находящейся в конфедеративных отношениях с Грузией. Формально, поводом для этого стало восстановление грузинским парламентом Конституции Демократической Республики Грузия от 1921 года, в которой Абхазия вообще не упоминалась. Фактически, этот шаг повлек за собой провозглашение абхазской независимости. Видимо, он спровоцировал и военные действия 1992-1993 годов.

3. Военные действия 1992-1993 годов

Боевые действия начались 14 августа 1992 года, когда грузинские вооруженные формирования вторглись на территорию Абхазии. Официально было объявлено, что причиной этого является борьба с террористическими актами на железнодорожной магистрали. Позже, однако, выяснилось, что из 60 случаев грабежа поездов и терактов только три произошли на территории Абхазии. Все остальные имели место в Западной Грузии и, скорее всего, были совершены сторонниками З.Гамсахурдиа. Реальные причины развязывания военных действий, вероятно, связаны с разногласиями внутри грузинского руководства и тяжелым кризисом в стране в целом.

Можно предположить, что, настаивая на военной операции против Абхазии, Т.Китовани рассчитывал на быстрый военный успех, который существенно повысил бы его личные шансы в закулисной борьбе с Э. Шеварднадзе. Последний же просто не мог, даже если бы хотел этого, открыто воспрепятствовать началу войны, ибо его тут же обвинили бы в потворстве сепаратистам. Новому грузинскому руководителю важно было также продемонстрировать свою решительность в защите национальных интересов после провала операции в Южной Осетии, когда он фактически вынужден был капитулировать перед российским давлением. Но вполне возможно, что Шеварднадзе понимал, что плохо подготовленная операция неизбежно затянется, а может быть, и провалится. В этом случае козлом отпущения станет, естественно, министр обороны Китовани, чей политический потенциал будет подорван, а вооруженные формирования будут изрядно потрепаны. Строго говоря, именно так произошло на самом деле.

Вначале успех, как известно, сопутствовал грузинским войскам, занявшим Сухуми, Гагры и многие другие городские центры и блокировавшим Гудауты, куда была перенесена столица Абхазии. Однако впоследствии в октябре-ноябре 1993 года, абхазские соединения перехватили инициативу, разгромили грузинские войска и вынудили их бежать из Абхазии. Вместе с грузинскими войсками из Абхазии бежало около 200 тысяч грузин, опасавшихся расправы со стороны победителей. Впоследствии грузинская сторона повысила число беженцев, оказавшихся на ее территории, до 300 тысяч человек, что на 50 тысяч превышало численность грузинского населения в

Абхазии накануне войны.

Причины военной победы абхазов двоякого рода. Прежде всего, она стала следствием слабости грузинской стороны. В Абхазии воевали не регулярные части грузинской армии (ее в Грузии до 1995 года просто не было), а плохо подготовленные вооруженные формирования различных политических группировок и отряды добровольцев, координация действий которых была весьма слабой. При этом в Западной Грузии в течение всей абхазской войны действовали формирования сторонников Гамсахурдиа во главе с Лоти Кабаляя, которые, естественно, оттягивали на себя часть верных Тбилиси сил.

Вторую группу причин обычно связывают с поддержкой абхазов со стороны Конфедерации народов Кавказа, которая объявила войну Грузии и направила в Абхазию около 5 тысяч добровольцев (чеченцев, кабардинцев, адыгов и черкесов). На стороне Абхазии воевали также казацкие формирования, имевшие опыт военных действий в Приднестровье и Нагорном Карабахе. Учитывая численность грузинских формирований (по западным данным 1993-94 годах они насчитывали около 10 тысяч человек) и собственно абхазских (около 4 тысяч), горские и казацкие части могли сыграть решающую роль в исходе конфликта. (По другим данным, численность и грузинских, и абхазских войск не превышала 5 тысяч с каждой стороны.) При этом Конфедерация народов Кавказа действовала не только из солидарности с Абхазией, но и имела в виду, под влиянием чеченских властей, создание некоего нового государственного образования, охватывающего весь Северный Кавказ и выходящего к Черному морю.

И грузинская, и абхазская стороны обвиняли Россию в том, что она оказывала военную помощь противоположной стороне, однако, большинство экспертов предполагает, что российские военные советники и поставки оружия абхазам сыграли важную роль в их победе.

4. Попытки урегулирования конфликта и соглашение о миротворческой операции

Начиная с сентября 1992 года, при российском посредничестве предпринимались попытки прекращения вооруженного конфликта. На протяжении войны было подписано три соглашения о прекращении огня — 3 сентября 1992 года, 27 июля 1993 года и 1 декабря 1993 года. Последнее зафиксировало фактически сложившуюся ситуацию, когда грузинские силы были вытеснены из Абхазии. Первые же два не соблюдались ни той, ни другой стороной.

В политическом плане урегулирование грузино-абхазского конфликта требует решения двух принципиальных проблем — каким будет будущий статус Абхазии и как вернуть на родину около 200 тысяч грузинских беженцев. Последние оказались в Грузии в крайне тяжелом положении и еще более обострили социально-экономическую ситуацию в стране.

В документе, подписанном 1 декабря 1993 года, как Грузия, так и Абхазия названы "сторонами конфликта" и не были упомянуты ни территориальная целостность Грузии, ни государственность Абхазии. В Заявлении о мерах по политическому урегулированию грузино-абхазского конфликта, подписанном 4 апреля 1994 года, была повторена та же формула о сторонах конфликта, но говорилось также и о том, что Абхазия может иметь свою конституцию, свои законы и государственную символику. В заявлении глав государств СНГ о миротворческой операции в зоне конфликта от 14 апреля 1994 года были сформулированы два принципа урегулирования — территориальная целостность Грузии и государственность Абхазии.

К настоящему времени переговоры по проблеме статуса к успеху не привели, хотя некоторые контуры "поля согласия" в целом обозначились. Теоретически, грузинское руководство согласно предоставить Абхазии всю полноту суверенитета, кроме права

иметь собственную армию, флот и вести внешнюю политику. Это — большое продвижение вперед со стороны Тбилиси, который крайне болезненно относится к самой идее государственности Абхазии, опасаясь, что предоставление ей даже федеративного статуса может повлечь за собой дезинтеграционные процессы и "расползание" различных регионов страны. Однако в Тбилиси не могут не понимать, что, по сути дела, возможности грузинской стороны на переговорах после военного разгрома весьма ограничены.

Абхазская сторона согласна на некое "федеративное объединение" в рамках "союза Грузии и Абхазии". Но наиболее трудным является определение конкретных полномочий той и другой стороны, а также вопрос о гарантиях соблюдения достигнутых соглашений. При этом для давления на Грузию абхазское руководство заявляет о готовности решить вопрос о статусе на референдуме, в том числе и после возвращения беженцев. Однако оно фактически обуславливает возвращение каждого конкретного беженца фактом его неучастия в военных действиях против Абхазии в 1992-93 годах. При этом соответствующее решение должны принимать абхазские государственные органы. При таком подходе референдум практически наверняка приведет к провозглашению независимости Абхазии.

Грузинская сторона опасается, что большая часть беженцев будет обвинена в преступлениях против абхазского населения и в участии в войне на стороне Грузии. Поэтому она обуславливает проведение референдума полным возвращением беженцев. В этом случае большинство населения скорее всего выскажется в пользу пребывания Абхазии в составе Грузии.

В итоге ни проблема беженцев, ни проблема статуса не решена и не видно перспектив ее решения. Официально право на возвращение получили лишь несколько сотен семей. Правда, нелегально на территорию Гальского района Абхазии вернулись, по сообщениям прессы, к середине 1997 года 50-60 тысяч грузинских беженцев.

Принципиальную роль в развитии ситуации в Абхазии играют развернутые там российские миротворческие силы. Юридической базой для их едения является Соглашение о прекращении огня и разъединении сил, подписанное Д.Иоселиани и С.Джинджолия 14 мая 1994 года.

5. Соглашение о прекращении огня и разъединении сил

Основные положения этого Соглашения состоят в следующем:

- в целях разъединения войск вдоль реки Ингури от побережья Черного моря до границы с Грузией устанавливаются две зоны: зона безопасности (ЗБ) и зона ограничения вооружений (ЗОВ). В первой не должно быть ни вооружений, ни вооруженных сил противоборствующих сторон, во второй — не должно находиться тяжелой боевой техники, к которой отнесены танки, артиллерия и все виды бронетранспортеров;
 - указанная техника должна быть сосредоточена в определенных районах;
 - стороны обратились к СНГ с просьбой ввести миротворческие силы, которые должны быть размещены в зоне безопасности, обеспечить соблюдение прекращения огня и других положений данного Соглашения, "содействовать безопасному возвращению беженцев, прежде всего, в Гальский район", контролировать отвод грузинских войск из Кодорского ущелья;
 - добровольческие формирования будут расформированы и выведены за пределы Абхазии;
 - миротворческие силы будут действовать под командованием Временного Объединенного командования и Командующего миротворческими силами.

Это Соглашение было выполнено за исключением того, что миротворческие силы являются фактически не силами СНГ, а России, и что не создано объединенное

командование. Эти силы находятся под руководством российского Министерства обороны. Кроме того, как известно, операция была начата без решения и мандата Совета глав государств СНГ, а по решению российского руководства. Формально одобрение СГГ СНГ было получено позднее.

6. Текущее состояние и перспективы урегулирования конфликта

С середины 90-х годов грузинская сторона все более решительно ставит вопрос об изменении мандата и придании миротворческим силам полицейских функций с тем, чтобы они могли обеспечить немедленное возвращение всех грузинских беженцев и их охрану, независимо от того, какую роль каждый из них играл в войне 1992-93 годов. Если этого не произойдет, то грузинский парламент может отозвать свое согласие на миротворческую операцию, что ликвидирует юридическую основу пребывания там российского контингента. Решение по этому поводу отложено до июля 1996 года, что, возможно, связано с президентскими выборами в России. Возможность прекращения миротворческой операции рассматривается как рычаг давления на Россию, поскольку предполагается, что она весьма заинтересована в сохранении своих войск в Абхазии. Также в этих целях грузинский парламент заморозил ратификацию Соглашения о российских военных базах в Грузии.

Грузинские требования не находят поддержки ни в Абхазии, ни у российского руководства. Помимо всего прочего, придание миротворческим силам полицейских функций и использование их для охраны беженцев, потребует серьезного увеличения численности российских войск в Абхазии. Для этого сегодня у России просто нет практических возможностей, прежде всего из-за войны в Чечне.

Руководство Грузии также неоднократно заявляло, что оно может оказаться не в состоянии сдерживать стихийное возвращение беженцев. Это, скорее всего, приведет к новой вспышке военных действий.

Такая вспышка действительно произошла весной 1998 года. На территории Гальского района к этому времени было создано несколько баз грузинских партизанских отрядов, по крайней мере, частично находившихся вне контроля официальных ведомств Грузии. Активизация этих формирований спровоцировала крупномасштабную акцию абхазских властей, которая вынудила несколько десятков тысяч грузин вновь покинуть Гальский район. КМС в ходе этих событий сохраняли нейтралитет и не вмешивались в военные действия. Это еще раз продемонстрировало, с одной стороны, неустойчивость обстановки в зоне грузино-абхазского конфликта, а с другой — неэффективность КМС.

Многие эксперты, однако, полагают, что грузинские вооруженные силы сегодня не в состоянии вести успешную войну с Абхазией без существенной поддержки со стороны России. Считается, что сложилось примерное равенство боевых возможностей Грузии и Абхазии. Некоторое численное превосходство грузин по личному составу и технике компенсируется лучшей выучкой и более высоким боевым духом абхазских формирований. Кроме того, значительная часть населения Абхазии вооружена личным стрелковым оружием. Это может превратить стихийное возвращение беженцев в массовые столкновения с неясным исходом, но почти наверняка с большими потерями с обеих сторон.

Таким образом, процесс урегулирования находится в тупике. Однако в отличие от конфликтов в Приднестровье и Южной Осетии, где вероятность вооруженной эскалации равна нулю, ситуация в Абхазии может выйти из-под контроля.

7. Стратегическое значение грузино-абхазского конфликта с точки зрения интересов России

Географическое положение Абхазии, ее экономический и природно-ресурсный

потенциал не таковы, чтобы Россия, с точки зрения ее стратегических интересов, была заинтересована в контроле над абхазской территорией, экономикой или внутривнутриполитическим положением. Минимальный интерес могут представлять лишь порты в Сухуми и Гаграх, контроль над частью железнодорожной магистрали и несколькими перевалами, соединяющими Грузию с северокавказскими республиками РФ.

Однако в конъюнктурном плане конфликт в Абхазии, как и в Юго-Осетии, может использоваться для давления на грузинское руководство, ибо Россия (точнее, российские Вооруженные силы) является важным фактором развития этого конфликта и его урегулирования. И действительно, есть немало свидетельств того, что после разгрома грузинских отрядов в Абхазии, грузинское руководство существенно изменило политику в отношении России, в частности, пошло на создание в Грузии трех российских военных баз, сотрудничество в охране границы, вступило в СНГ и так далее.

Однако такая политика имеет свои пределы. Уклончивая, выжидательная линия России может лишь усиливать антироссийские элементы в грузинской политике и подталкивать Тбилиси ко все большей ориентации на Запад или на сотрудничество с Турцией. Решение о транспортировке части каспийской нефти через Грузию повышает заинтересованность как турецкой элиты, так и политико-экономических кругов Запада в развитии отношений с Грузией. В этом смысле нынешняя российская линия в абхазском конфликте может оказаться в долгосрочной перспективе контрпродуктивной.

В краткосрочной перспективе различные варианты развития грузино-абхазского конфликта могут иметь различные последствия для российской политики.

Требование вывода российских миротворческих сил, как представляется, напрямую не угрожает интересам России. Однако их вывод из зоны конфликта стимулирует там рост напряженности и, возможно, приведет к военным столкновениям и даже к крупномасштабной, по местным понятиям, войне. Скорее всего, ее исход будет примерно таким же, как и войны 1992-93 годов, однако, с гораздо более тяжелыми последствиями для грузинского руководства и для Э.Шеварднадзе лично.

Такое развитие вряд ли отвечает интересам России, ибо ведет к серьезной дестабилизации в районе, примыкающем непосредственно к весьма важному и нестабильному району России.

ПРИДНЕСТРОВЬЕ

1. Предыстория и характер конфликта

Приднестровско-молдавский конфликт имеет глубокие исторические и историко-психологические корни, что делает его трудным для разрешения.

Начиная с 1791 года, когда по Ясскому миру граница между Российской и Османской империями была определена по реке Днестр, нынешнее Приднестровье находилось в составе России, а затем СССР. Правобережная же часть сегодняшней Молдовы, находящаяся между Днестром и Прутом, называемая Бессарабией, с 1791 по 1821 годы оставалась в составе Османской империи; затем в 1812-1856 годах — была частью России; по Парижскому мирному договору 1856 года присоединена к Молдавскому княжеству (турецкий протекторат) и лишь с 1878 года, согласно Парижскому мирному договору, окончательно вошла в состав России. При этом Приднестровье не входило административно в состав Бессарабии, но было разделено между Херсонской и Подольской губерниями. Это сказалось на его этническом составе. По переписи 1897 года, например, на территории Бессарабии проживало 921 тысяча молдаван, а в Приднестровье — 164 тысячи. В конце 19 — начале 20 веков население

Приднестровья преимущественно состояло из русских, украинцев, болгар и евреев. Уже в конце 19 века этот регион представлял собой промышленно развитую зону, в отличие от преимущественно сельской Бессарабии.

24 января 1918 года была провозглашена независимая Молдавская Демократическая Республика, которая, однако, практически сразу же была оккупирована румынскими войсками. В том же 1918 году парламент МДР — "Сфатул Церий" — проголосовал за воссоединение с Румынией. По договору от 20 октября 1920 года, подписанному Великобританией, Францией, Италией, Японией и Румынией, Бессарабия была признана частью Румынии. В свою очередь, на территории Приднестровья весной 1924 года была образована Молдавская автономная ССР в составе Украины. Летом 1940 года Бессарабия (а также Северная Буковина) была занята советскими войсками, а 2 августа 1940 года — провозглашена Молдавская Советская Социалистическая Республика, объединившая как Бессарабию, так и Приднестровье.

Разные исторические судьбы Бессарабии и Приднестровья привели к глубоким различиям в политической самоидентификации населения. Жители левобережья, независимо от этнической принадлежности, традиционно отождествляют себя с Российской империей, Советским Союзом, в какой-то мере с современной Россией. Хотя для них характерны скорее "просоветские" или "проимперские" настроения, чем пророссийские.

Это объясняется экономическими особенностями региона, где было расположено значительное количество крупных промышленных предприятий союзного подчинения, в том числе военного профиля. На территории Приднестровья, составляющей лишь 15 процентов территории Молдовы, производилось в конце советского периода более 40 процентов ВВП МССР. В силу этого, преодоление экономической разрухи жители Приднестровья связывают во многом с восстановлением единого государства или, возможно, присоединением к России.

Население же Бессарабии, особенно молдавско-румынское, склонно рассматривать Советский Союз как негативный фактор, колониальную державу. В политическом плане там доминируют настроения в пользу независимости, тогда как в культурном отношении молдаване правобережья ассоциируют себя с Румынией.

2. Этнический и психологический факторы

Этнический состав населения Республики Молдова в целом, а также ее левобережного и правобережного регионов в отдельности представлен в таблице:

Этнический состав населения Республики Молдова на начало 90-х годов (в тыс. чел. и процентах)

| | Республика Молдова | Бессарабия | Приднестровье |
|-----------|--------------------|-------------|---------------|
| молдаване | 2800 (64%) | 2531 (68%) | 269 (40%) |
| украинцы | 600 (14%) | 412(11%) | 188(28%) |
| русские | 560 (13%) | 392 (10,6%) | 168 (25%) |
| другие | 407 (9%) | 360(11%) | 47 (7%) |
| всего | 4367 | 3695 | 672 |

Данные этой таблицы свидетельствуют о серьезных различиях в этнической структуре Бессарабии и Приднестровья. В Бессарабии доминирует молдавское население (почти 70%), тогда как славяне (русские и украинцы) составляют примерно одну четверть. В Приднестровье же доля русских и украинцев превышает половину населения, а молдаване составляют меньшинство, хотя и весьма значительное.

При этом украинцы в Молдове, на обоих берегах Днестра, в значительной мере русифицированы. Менее 10 процентов из них полагают, что знают украинский язык в совершенстве, тогда как более трети — не знают его вообще. На левом берегу Днестра для них характерны панславянские настроения. Это в известной мере объясняется тем, что в советский период в Молдавии практически не было условий для использования украинского языка, развития национальной культуры и образования. В политическом же отношении в то время было выгоднее ассоциировать себя с русскими, чем подчеркивать украинскую национальную принадлежность.

Вместе с тем исследователи отмечают, что этнический фактор играет подчиненную роль по сравнению с социально-психологическими особенностями населения двух регионов. Так, славянское население Бессарабии, оказавшееся в ней в основном в послевоенный период, постепенно обретает многие черты, свойственные коренным жителям. За сравнительно небольшими исключениями оно поддерживает идею молдавской независимости, хотя весьма негативно воспринимает перспективу объединения с Румынией.

Молдавское население Бессарабии имеет предпринимательский менталитет, в массе своей поддерживает приватизацию и переход к рыночной экономике. Среди него широко распространены националистические настроения, оно идентифицирует себя как этнос, принадлежащий к румынской культуре. У него есть страх перед Россией, которую рассматривают как силу, способную восстановить бывшую империю.

Славянское же, особенно русское, население Приднестровья всегда занимало доминирующее положение в политических и экономических структурах, прежде всего в промышленности региона. Для него характерен страх перед румынизацией, нежелание потерять в определенной мере привелегированное положение в случае воссоединения с Румынией. В этой среде широко распространены реставрационные настроения, типичные для работников военно-промышленного комплекса бывшего СССР, и ностальгия по прошлому. Имеют место свойственные урбанизированному промышленному пролетариату антирыночные устремления. Руководители региона поддерживают широко распространенные там мнения о жесткой дискриминации славян в Бессарабии и националистические, в том числе панславянские взгляды. Молдавское население Приднестровья в силу исторического развития в значительной мере русифицировано и во многом разделяет описанные выше политико-психологические установки.

Таким образом, молдавско-приднестровский конфликт не относится к конфликтам этническим в строгом смысле этого слова, хотя этнический компонент в нем, безусловно, присутствует. Скорее, он коренится в культурно-цивилизационных и психологических различиях населения двух регионов, питаемых, в свою очередь, различными экономическими интересами.

Этот вывод подтверждается, в частности, тем обстоятельством, что вооруженные группировки, вовлеченные с обеих сторон в боевые действия в 1992 году, имели многоэтничный характер, а структура потерь весьма точно отражала этнический состав населения.

3. Возникновение и развитие конфликта. Вооруженные столкновения лета 1992 года

Истоки нынешнего конфликта восходят к событиям конца 80-х годов. Летом 1989 года Верховный Совет МССР принял законы о языках, объявивших молдавский язык как единственный государственный. В ответ на это на промышленных предприятиях Приднестровья создаются Советы трудовых коллективов, которые организуют массовые забастовки, требуя проведения референдума по этому вопросу, что было отвергнуто Кишиневом. С этого момента нарастание национального движения в Бессарабии, прежде всего в Кишиневе, стало подталкивать возникновение и рост

движения за создание приднестровской автономии.

В январе-октябре 1990 года в населенных пунктах левобережья, а также в городе Бендеры, расположенном на правом берегу Днестра, проводились туры голосования, названные позже референдумом. В них участвовало почти 80 процентов граждан, имеющих право голоса, и 96 процентов из них поддержали создание Приднестровской республики. В Кишиневе эти референдумы были объявлены незаконными.

Летом 1990 года нарастала политическая напряженность как в самой Молдове, так и в отношениях между Кишиневом и Приднестровьем. Депутаты от Приднестровья покинули Верховный Совет МССР, который 23 июня 1990 года принял декларацию о независимости МССР. В ответ 2 сентября 1990 года в Тирасполе Второй съезд депутатов всех уровней Приднестровья провозгласил создание Приднестровской Молдавской ССР (ПМССР) в составе СССР. Помимо собственно левобережной территории в нее были включены г. Бендеры и еще несколько населенных пунктов на правом берегу. В ноябре 1990 года были проведены выборы в Верховный Совет ПМССР. Острые противоречия возникли между Тирасполем и Кишиневом по вопросу о сохранении СССР. Молдавские руководители стремились к скорейшему выходу из Союза, тогда как приднестровские — выступали за его сохранение.

Окончательное размежевание происходит во второй половине 1991 года. Сразу же после провала ГКЧП, 27 августа 1991 года Верховный Совет Молдавии объявил о незаконности всех юридических актов, начиная с актов 1775 года, по которым Молдавия или ее части (прежде всего Приднестровье) входили в состав России или СССР. В свою очередь, 1 декабря 1991 года в Приднестровье состоялись выборы Президента ПМССР и референдум о независимости Приднестровской Молдавской Республики (новое название региона). В них участвовало 78 процентов жителей, имеющих право голоса, за независимость высказалось почти 98 процентов голосовавших.

Результаты голосований в Приднестровье являются одним из доказательств того, что конфликт между этим регионом и Молдовой не имеет преимущественно этнического характера. Значительная часть молдавско-румынского населения левобережья в 1990-91 годах настойчиво поддерживала идею его независимости от Бессарабии.

Вооруженные столкновения начались осенью 1990 года. Они были порождены, с одной стороны, силовым давлением на находящиеся на территории Приднестровья структурные подразделения органов внутренних дел, прокуратуры и так далее с тем, чтобы они перешли под юрисдикцию Тирасполя. С другой стороны, молдавская сторона предприняла попытки вооруженного проникновения на левобережье для защиты своих сторонников в органах власти и для демонстрации своих претензий на то, что Приднестровье — такая же часть Молдовы, как и Бессарабия. В основном вооруженные стычки, подчас весьма ожесточенные, происходили вокруг переправ через Днестр и в населенных пунктах, находившихся на правом берегу, но перешедших под юрисдикцию Тирасполя.

С конца 1990 года в Приднестровье создаются военизированные формирования, которые с середины 1991 года вооружаются огнестрельным оружием. В частности, в ПМР создано Черноморское казачье войско, имеющее на вооружении бронетехнику и артиллерию. В то же время молдавские власти создают сначала отряды полиции особого назначения (ОПОН), а затем после августа 1991 года свои вооруженные силы на основе части дислоцированных там вооруженных сил бывшего СССР. Источниками вооружения для обеих сторон послужили прежде всего арсеналы соединений бывшей 14-й армии, дислоцированной на территории Молдовы.

Новый этап эскалации конфликта начался весной 1992 года. 28 марта 1992 года молдавским руководством было объявлено чрезвычайное положение и Президент Снегур распорядился "ликвидировать и разоружить" приднестровскую милицию.

Особую остроту вооруженный конфликт достиг в июне 1992 года во время боев за город Бендеры, расположенный на правом берегу Днестра, но включенный в состав ПМР. Политическая сторона противоборства заключалась в попытке молдавского руководства силой захватить город и поставить его под свой контроль. Бои продолжались в течение 19-26 июня 1992 года. В них принимали участие с молдавской стороны силы МВД (прежде всего ОПОИ), подразделения национальной армии, отряды волонтеров и отряды самообороны. Со стороны ПМР — республиканская гвардия, милиция, отряды казаков и ополченцев, а также территориальные спасательные отряды.

Об интенсивности боев свидетельствуют цифры потерь. Приднестровцы потеряли 203 человека убитыми (в том числе 169 членов вооруженных формирований) и около 300 человек ранеными. Молдавская сторона потеряла убитыми около 80 человек, более 500 было ранено, в том числе военнослужащих — около 350. Всего же в период ноябрь 1991 — июль 1992 года в ходе вооруженных столкновений погибло около 500 человек. По другим данным, общие потери убитыми только приднестровской стороны достигли 700 человек.

Вооруженные столкновения прекратились после решительных демаршей, практически — ультиматума со стороны российского руководства, подкрепленного назначением генерала А.Лебеда командующим 14-й армией. Командующий недвусмысленно заявил, что в случае продолжения боев 14-я армия открыто вмешается в конфликт, причем на стороне Приднестровья. Он охарактеризовал Молдову как "фашистское государство", предупредил о возможном конце молдавской независимости и заявил, что 14-я армия останется там, где она дислоцирована.

Подобные решительные акции Москвы стимулировали договоренность о миротворческой операции. Вооруженные столкновения прекратились 3 июля 1992 года и с тех пор не возобновлялись.

4. Соглашение 21 июля 1992 года

На встрече лидеров государств-участников СНГ 6 июля 1992 года молдавский президент Снегур поставил вопрос о направлении в зону конфликта миротворческих сил СНГ, в которые должны были бы входить молдавские, российские (но не 14-я армия), украинские и белорусские контингенты. Однако это предложение не получило поддержки. Миротворческая операция проводится не под эгидой СНГ, в состав миротворческих сил входят лишь молдавский, российский и приднестровский контингенты. Единственное, что было принято из предложений Снегура, заключалось в том, что российский миротворческий контингент не вошел в состав 14-й армии.

Юридической основой миротворческой операции служит "Соглашение о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова", подписанное Б.Ельциным и М.Снегуром, а также завизированное И.Смирновым 21 июля 1992 года. Его основное содержание сводится к следующему:

- конфликтующие стороны обязались предпринять все меры к полному прекращению огня, отвести войска и вооружения из "зоны безопасности";
- для обеспечения контроля за прекращением огня, отводом войск и вооружений в этой зоне создавалась объединенная Контрольная комиссия, "состоящая из представителей трех сторон, участвующих в урегулировании";
- комиссия использует в своей работе группы военных наблюдателей, ей в подчинение передаются созданные на добровольной основе воинские контингенты "представляющие стороны, участвующие в выполнении данного соглашения";
- помимо контроля за прекращением огня Комиссия обеспечивает поддержание правопорядка в городе Бендеры;
- решения Комиссии принимаются консенсусом;

- части 14-й армии будут строго соблюдать нейтралитет, вопрос о ее статусе, порядке и сроках вывода будут определены в ходе переговоров между РФ и Республикой Молдова.

Таким образом, Россия официально закрепила свое положение как сторона, участвующая в урегулировании конфликта. Российский миротворческий контингент, наряду с молдавским и приднестровским, был введен в "зону безопасности". Контрольная комиссия приступила к работе. Положение вдоль берегов Днестра в военном отношении нормализовалось.

5. Развитие конфликта после 1992 года

После июльских соглашений 1992 года и начала миротворческой операции конфликт вошел в своеобразное "замороженное" состояние. С одной стороны, полностью соблюдается прекращение огня. Но, с другой — серьезного продвижения к урегулированию конфликта нет. Основные события после начала миротворческой операции следующие.

27 февраля 1994 года победу на парламентских выборах в Молдове одержала Аграрно-демократическая партия (43.18% голосов), на второе место вышел левый блок, состоящий из Социалистической партии и движения "Единство". Странники объединения с Румынией — Народный фронт — потерпели полное поражение, собрав всего 6 процентов голосов. Вопрос о присоединении Молдовы к Румынии был снят с повестки дня. Это устранило серьезные опасения с российской стороны и способствовало некоторому смягчению отношений между Кишиневом и Тирасполем.

Со стороны Молдовы был сделан также крупный шаг, отвечающий российским интересам. 9 апреля 1994 года парламент ратифицировал Алма-Атинские соглашения о СНГ и принял решение о присоединении к экономическому союзу Содружества.

28 апреля 1994 года на встрече М.Снегура и И.Смирнова было подписано совместное коммюнике о принципах урегулирования конфликта. Суть его сводилась к признанию особого правового статуса, широкого самоуправления и экономической независимости Приднестровья в рамках единой Молдовы, а также права этого региона на самоопределение в случае объединения Молдовы с Румынией.

28 июля 1994 года была принята новая молдавская конституция, увеличивающая права парламента, определяющая Молдову как нейтральное суверенное государство. Были гарантированы также права этнических меньшинств и предусмотрен особый статус для Приднестровья и Гагаузии.

21 октября 1994 года было подписано соглашение между РФ и Молдовой, согласно которому 14-я армия должна быть выведена из Приднестровья в трехлетний срок. Соглашением, в частности, предусматривалось, что 65 процентов движимого и недвижимого имущества 14-й армии отходит России, а 35 процентов — Молдове. Правда, в статье 2 говорилось, что практические шаги по выводу российских воинских формирований "в рамках указанного срока будут синхронизированы с политическим урегулированием приднестровского конфликта и определением особого статуса Приднестровского региона Республики Молдова".

Все это создало определенные предпосылки для урегулирования конфликта. Особое значение представляло согласие молдавской стороны предоставить Приднестровью широкую административную и экономическую автономию. Однако с осени 1994 года продвижения в урегулировании конфликта не было.

6. Причины "замораживания" приднестровски-молдавского конфликта

Как представляется, главная причина "замораживания" конфликта заключается в позиции приднестровского руководства. Урегулирование конфликта приведет к существенному снижению интереса к Приднестровью и, соответственно, к падению

политической значимости Тирасполя. Далее, такое урегулирование, скорее всего, приведет к персональной смене нынешнего руководства. Для противников вхождения в состав Молдовы эти люди окажутся предателями того дела, которому они должны были посвятить жизнь, а для сторонников — они неприемлемы в силу длительной и упорной сепаратистской позиции. Не вызывает сомнений, что окружение приднестровских лидеров, имеющее сегодня очень серьезный потенциал в экономической области, часто связанное с экстремистскими кругами в России и ряде стран СНГ, может оказаться после урегулирования конфликта в очень сложном положении.

В силу этих причин Тирасполь всеми силами противится решению конкретных проблем определения административного статуса Приднестровья после урегулирования, разграничения полномочий и так далее. Особое значение в этой связи приобретает вопрос о выводе из Приднестровья бывшей 14-й армии.

7. Взаимосвязь политического урегулирования приднестровского конфликта и вывода российских войск

Указанная выше взаимосвязь между выводом российских войск и урегулированием приднестровского конфликта во многом обусловлена решением вопроса о том, кому могут быть переданы военные сооружения и, частично, вооружения, находящиеся на территории Приднестровья.

Статья 13 упомянутого выше соглашения гласит: "Жилищно-казарменные, служебные фонды, парки, полигоны со стационарным оборудованием, склады с оборудованием, здания и другие сооружения, освобождаемые в результате вывода воинских формирований Российской Федерации, передаются местным органам власти Республики Молдова по фактическому состоянию и наличию". Понятно, однако, что передать все это органам власти Республики Молдова можно будет лишь тогда, когда такие органы власти будут созданы на территории Приднестровья. А без этого имущество, естественно, может быть передано только приднестровским властям.

Для последних вывод российских войск будет означать потерю принципиально важного гаранта их военной и, самое главное, политической выживаемости. В связи с этим следует отметить, что 14-я армия во многом формировалась за счет призывников из Приднестровья. А это превращало ее в своего рода "учебный центр" для республиканской гвардии Приднестровья.

Лидеры Приднестровья предпринимают все меры для того, чтобы не допустить вывода российских войск.

8. Стратегические и политические аспекты приднестровского конфликта с точки зрения интересов России

Потенциально приднестровский регион занимает важное стратегическое положение. Через него проходят железные дороги и другие коммуникации, связывающие Украину с Молдовой и, далее, с Румынией. Он находится в непосредственной близости к Одессе, а также к районам, на которые распространяются территориальные претензии Румынии к Украине относительно Северной Буковины и Южной Бессарабии. Следовательно, контроль над этим регионом и, в частности, российское военное присутствие там может, укрепить позиции России в этой зоне. Вместе с тем необходимо учитывать следующие обстоятельства:

Во-первых, реально российское влияние в Приднестровье может дать России существенные дивиденды в том случае, если в южных районах (Украины) начнут доминировать дезинтеграционные процессы и там возникнет зона независимых или полунезависимых квазигосударственных образований, либо же нечто вроде самостоятельной Новороссии. Именно в этом случае российские войска, дислоцированные там, могут стать важным фактором развития военно-политической и

военной обстановки в нестабильной зоне, занимающей достаточно важное место в северо-западном Причерноморье. Два-три года тому назад такого рода развитие событий представлялось многим российским экспертам достаточно вероятным. Однако до сих пор нет никаких признаков осуществления подобных сценариев в обозримом будущем.

Во-вторых, необходимо учитывать, что линии связи и коммуникаций российских войск в Приднестровье проходят через территорию Украины. Это делает их крайне уязвимыми в случае крупного обострения российско-украинских отношений.

В-третьих, пребывание российских войск в Приднестровье, не говоря уже о поддержке Россией тираспольского режима, крайне болезненно воспринимается в Молдове. Это подталкивает ее к тому, чтобы искать гарантии своей безопасности на Западе. Если Россия не приложит заметных усилий для того, чтобы в ближайшие годы решить приднестровский конфликт и вывести из этого региона свои войска, Молдова вполне может поставить вопрос о вхождении в НАТО. Учитывая нынешнюю позицию ведущих стран Североатлантического альянса, нельзя исключать, что такая просьба будет рассмотрена в Брюсселе благоприятно.

В-четвертых, тираспольский режим поддерживает тесные связи и Контакты с оппозиционными экстремистскими и национал-радикальными кругами в России. Это ставит вопрос о политической целесообразности его поддержки со стороны нашего руководства.

В-пятых, пребывание российских войск на территории Приднестровья рассматривается на Западе, как одно из конкретных проявлений имперской политики России, и порождает стремление нейтрализовать эту политику, укрепляя свое влияние в государствах бывшего СССР.

Глава 7

Участие России в операциях ООН в бывшей Югославии. Некоторые политические, организационные и военные уроки и выводы

Предыстория конфликта

Балканский полуостров, и в частности, территория бывшей Югославии, еще с VI века н.э. был населен славянскими народами (южными славянами — сербами, хорватами, словенцами и др.). Роль России в этом регионе особенно возросла с конца XVIII — начала XIX веков, когда борьба с Османской империей, а потом — с Турцией перешла в решающую фазу. На сухопутных театрах военных действий наиболее важными рубежами "соприкосновения" с Турцией являлись регионы Кавказа и юго-западный фланг Европы — Молдавия, Болгария, Греция, Югославия (тогда — королевство). Вдоль этого рубежа издавна проходит историческая граница между славянскими (или православными) народами и мусульманским миром. На так сказать "глубинном" политико-психологическом уровне рубеж Стамбул-Пловдив-Тирана-Сараево воспринимается как новая (или хорошо забытая старая) ось мусульманского влияния в Европе, что, с учетом нарастания опасности фундаментализма, может оказывать негативное влияние на интересы безопасности России на ее южных и юго-западных границах.

С 1989 года, когда Хорватия (первая из республик СФРЮ) продекларировала свою независимость и была признана большинством стран Западной Европы, начался активный "распад" бывшей Югославии. Процесс сопровождался кровавыми событиями и жертвами среди населения (в 1991 г. — до 100 тыс. человек). Большинство инцидентов происходило на фоне ухода соединений и частей армии СФРЮ и попыток местной власти овладеть вооружением, техникой и имуществом. Несмотря на потерю

времени и инициативы, ООН в 1991 году смогла сформулировать мандат и послать контингент в три наиболее опасные республики: Хорватию, Боснию и Герцеговину, Македонию (где не было вооруженных столкновений, но потенциально "взрывоопасный" район был взят под контроль превентивно, что оправдало себя в дальнейшем). Одновременно вводились политические и экономические санкции с целью блокирования эскалации конфликта. Количество государств-участников миротворческой операции росло непрерывно с 12 (в 1991 г.) до 31 (в 1995 г.). Россия была не вполне последовательна в своих политических решениях в отношении югославского кризиса вплоть до 1996 года, когда она полностью поддержала решения ООН в комплексе.

Хронология и параметры вовлечения России в операции

С точки зрения хронологии, наиболее значительными шагами России, оказавшими серьезное влияние на ход событий, были следующие:

1. Привлечение российских военных наблюдателей ООН (с 4-х в 1991 г. до 39 наблюдателей в 1995 г.).

2. Направление 554-го отдельного пехотного батальона (ВДВ ВС РФ) в район г. Клисса Восточной Славонии Республики Хорватии — 1993 год.

3. Формирование и направление 629 опб в район г. Сараево Боснии и Герцеговины (апрель 1994 г.). Интересный опыт заключается в том, что в условиях дефицита времени, батальон сначала "отпочковался" от 554 опб в виде роты, а затем в течение 2-х месяцев был доукомплектован боевой техникой и личным составом из России.

4. Направление российского штабного персонала в коалиционные штабы операции — городов Загреб, Эрдут и Сараево. В соответствии с нормами ООН, количество офицеров штаба находится в прямой зависимости от количества боевого личного состава в каждом из секторов. Поэтому, например, в секторе Сараево, имея батальон в количестве всего 500 человек, штабной персонал России был представлен всего семью офицерами, что не позволяло, в свою очередь, оказывать существенное влияние на принятие важных для России решений. Для сравнения — имея в секторе Сараево 3500 солдат и сержантов, Франция обладала ключевыми постами в руководстве и 75% постов офицеров штаба УНПРОФОР.

5. После завершения операции ООН в декабре 1995 года и начале миротворческой операции НАТО в Боснии и Герцеговине, Россия нарастила свои усилия вводом отдельной воздушно-десантной бригады численностью 1500 человек (с февраля 1996 года). К сожалению, юридические промахи в ходе определения статуса и порядка подчинения российских войск не дали возможность иметь на ключевых штабных должностях российских офицеров.

По сравнению с этапами и задачами вовлеченности России в миротворческие операции в СНГ, наши действия в бывшей Югославии были наиболее успешны и эффективны. Почему?

Сначала была обеспечена солидная правовая база планируемой операции, которая своевременно корректировалась в зависимости от обстановки.

Структура миротворческого контингента, а именно его боевой части, наиболее оптимально была подобрана для операции ООН. Это касается также комплекта вооружения и техники.

К сожалению, есть и негативные моменты вовлечения России в Югокризис. К ним относятся:

- непоследовательность политических решений, в том числе относительно санкций и эмбарго;
- отсутствие в российской "команде" лиц, отстаивающих на перспективу российские политические, экономические и военные интересы в этом регионе;

- безынициативность руководства в ходе формирования структур, влияющих на российские интересы в зоне конфликта.

Пример — лоббирование участия в контингенте только личного состава ВДВ, что в результате привело к потере должности заместителя командующего оперативной группой "Орел" по российским войскам.

Принятие решений

По отношению к оценкам оптимальности решений, особенно политических и экономических, надо отметить несомненную сбалансированность их в сравнении с подобными же в СНГ. Так, в частности, достаточно оперативные решения РФ по поводу участия в миротворческих операциях под эгидой ООН, а затем и вместе с НАТО можно признать удачными военно-политическими решениями

В тактическом плане также можно перечислить целый ряд решений, которые адекватно отражали обстановку на момент их принятия и которые необходимо взять "на вооружение" в будущих миротворческих операциях, в частности:

- удачное сочетание принципов "беспристрастности" и конфессиональной общности, достигаемой комплектованием миротворческого контингента в Восточной Славонии (Хорватия) из числа преимущественно "православных" (Россия) и "католических" стран (Бельгия);

- взвешенный и сбалансированный подход к решению проблем "заложников" из числа российских военнослужащих, периодически возникавший в ходе кризиса (1993-1995 гг.);

- отказ от некоторых "силовых" акций, настойчиво предлагавшийся командованием УНПРОФОР, в частности — антыснайперских миссий в сербской и мусульманской частях города Сараево;

- согласие на тактическую подчиненность российской овдбр американскому командиру, с сохранением оперативного руководства со стороны МО РФ и его представителя в штабе НАТО в ходе операции IFOR в Боснии и Герцеговине,

- достаточно оптимальное решение по составу российского контингента в операции IFOR (бригада) и по месту расположения на сербской и мусульманской частях стратегически важного Посавинского коридора.

К сожалению, наряду с несомненно удачными организационными решениями имели место и досадные промахи, к которым можно отнести:

- привлечение в состав миротворческих контингентов в бывшей Югославии только одного рода войск — ВДВ, в ущерб другим войскам, привлекаемым для выполнения миротворческих функций,

- пассивность в деле аккредитации российских гражданских и военных специалистов на ключевых постах штабов в ходе планирования и проведения операции под эгидой НАТО;

- пассивность экономической стратегии РФ на Балканах, особенно в бывшей Югославии, по сравнению с другими крупными государствами Европы, использующими миротворческие операции в качестве легитимной базы для "проталкивания" товаров и услуг.

Показательно в этом отношении распределение зон ответственности трех крупнейших участников операции IFOR в Боснии — США, Великобритании и Франции. Именно полные дивизии этих стран стали основой миротворческих контингентов секторов "Север" и "Запад", разделивших на время операции всю территорию Боснии и Герцеговины, а также Республики Сербской. Характерным является так же и то, что эти зоны "почему-то" совпали с исторически сформировавшимися зонами экономических связей этих стран. Например, Франция, как ранее, в ходе операций UNPROFOR, так и сейчас, под прикрытием IFOR,

форсированно осваивает территорию и рынок сбыта южной и юго-восточной части Боснии Так, в частности, в горном массиве Игман осуществляется крупный экономический проект Франции — "Разалье", в который только на первом этапе вложено более 1,5 млн. долларов. Россия, оставив исторически сложившийся "балканский" рынок, рискует в случае продолжения такой политики и вовсе остаться без экономических связей с этим регионом.

Уроки боевой службы и подготовки контингента

Оценивая уроки боевой службы, необходимо исходить из основополагающих принципов миротворчества в целом, и критериев военного искусства в частности Так, например, если в классической операции считается допустимыми потери личного состава до 10-25%, то в миротворчестве ни один из участников операции не может согласиться на "порог потерь" даже в 3-5%, но негласно приемлемым считается порог на два порядка ниже общего числа л/с (в тысячном контингенте — потери, измеряемые десятками).

К урокам т.н "боевой службы" миротворческой операции в бывшей Югославии можно отнести несоответствие некоторых поставленных задач реальной обстановке, а также оптимальности решений относительно распределения сил и средств. Например, в секторе Сараево, в соответствии с Резолюцией СБ ООН и оперативной Директивой Командующего UNPF на российский миротворческий контингент возлагалась в качестве одной из задач следующая: "Взять под контроль "Сборные пункты тяжелого вооружения" (в оригинале — "Weapon collection points — WCP") в пределах "Зоны исключения вокруг города Сараево ("Total exclusion zone")." Формулировка "Взять под контроль" предполагает по крайней мере две функции:

- следить за тем, чтобы тяжелая боевая техника и вооружение "не уходила" к враждующим сторонам;
- в случае попыток любой из сторон захватить арсенал силой, отстоять охраняемое имущество с помощью оружия.

Анализируя ситуацию, можно с уверенностью сказать, что первая из функций выполняется достаточно легко без привлечения миротворческого контингента, с использованием только "военных наблюдателей ООН" или привлечением только 3-4 солдат-миротворцев в качестве "наблюдательного поста — НП". Выполнение же второй функции обязывало держать в готовности к постоянному применению не менее усиленной роты миротворческого контингента — около 100 солдат, с учетом сил возможных "нападающих", а также общего района WCP. Реально же, командование российского контингента выделяло на каждое WCP по взводу, т.е. примерно 20-25 военнослужащих, что было избыточно для выполнения первой функции и недостаточно — для второй. Более того, в силу особенностей любого конфликта такого рода, наиболее популярной формой давления на страны — участники операции являются попытки захвата заложников из числа подразделений, находящихся в отрыве. Это имело место во всех миротворческих операциях, поэтому увязывание грамотно сформулированной задачи с решением проблемы баланса сил и средств является одной из важнейших проблем и одновременно уроком боевой службы.

Подобного рода ситуации часто возникают и в ходе миротворческих операций России в СНГ, как, например, в случае выделения сил и средств охраны для Нурекской ГЭС в период 1993-94 гг. В данном случае посты прикрывались противопехотными минными полями, что создало впоследствии большие правовые, да и чисто технические проблемы.

Таким образом, к наиболее важным результатам боевой службы миротворческого контингента в бывшей Югославии относятся:

1. Оптимальное соотношение колесной (БТР) и гусеничной (БМД) боевой

техники, позволяющее гибко применять ее в различных типах операций.

2. Оптимальные сроки прохождения службы в миротворчески контингентах (от 6 мес. до 2-х лет) и внутренней ротации между объектами (от 1 до 3-х месяцев), что позволяет накапливать позитивный опыт.

3. Постоянное воспитание "миротворцев" в духе сдержанности гордости за Родину и готовности к отпору.

4. Накопление ценного опыта совместных действий с подразделениями других государств, а также опыта штабной работы в составе коалиционных штабов.

В качестве негативных аспектов деятельности российских миротворческих контингентов можно привести такие проблемы, как недостаточное обеспечение комплектами инженерных сооружений (проволочные спирали, комплекты "Бастион" и др.), а также недостаточная требовательность к личностным характеристикам контингента в период отбора.

С точки зрения подготовки личного состава, исходя из предварительных результатов операций в бывшей Югославии и в СНГ, можно сделать следующие выводы:

1. Главное, что снижает эффективность войск, принимающих участие в миротворческих операциях, это то, что их практически не учили особенностям проведения подобного рода деятельности. Например, таким видам деятельности миротворцев, как "передача, проводка, охрана и помощь в распределении гуманитарной помощи" или "обеспечение безопасности беженцев в ходе их массового перемещения".

2. Нет комплексной учебной программы подготовки всего спектра миротворческого контингента. От генерала до солдата — все учатся на ошибках, причем не на чужих, а на своих.

3. Практически нет "кадрового банка данных" относительно специалистов по тем или иным проблемам миротворчества, что усложняет процесс подбора персонала, в том числе и гражданского.

4. Российские миротворческие контингенты, достаточно оперативно ориентируясь в реальной обстановке, организуют подготовку личного состава одновременно с боевой службой, что хотя бы частично помогаем восполнить отсутствие в России "Комплексной программы подготовки миротворческих сил".

Вопросы обеспечения вооружением и материальными средствами

Комплекты вооружения, боевой и другой техники, а также материальных средств, имеющиеся в войсках, практически без изменений номенклатуры поставляются и миротворческим контингентам. В этом есть свои плюсы и минусы. В принципе, такой подход, при котором войска используют штатное вооружение и комплекты материальных средств, способствуют их практическому освоению, апробации в боевых условиях. Но, с другой стороны, поскольку миротворческие операции, как правило, осуществляются на коалиционной основе, особенно вне СНГ, то для максимальной совместимости и эффективности необходимо иметь некоторые виды средств связи и управления, вооружения, ГСМ и пр., "совместимые" со стандартами других армий, а значит — совместно разработанные.

В этом смысле странам НАТО значительно легче и эффективнее осуществлять совместные действия, поскольку их жесткие требования к стандартизации заставляют активно взаимодействовать в этой области. Что же из области вооружения, техники и материальных средств особенно необходимо для миротворческих контингентов России, исходя из опыта в бывшей Югославии и СНГ?

В ходе планирования любой миротворческой операции необходимо учитывать особенности региона будущих действий. То есть, например, для горно-пустынной местности (Таджикистан) особое внимание должно быть уделено наличию следующих

исправных комплектов:

- емкостей для воды и ГСМ;
- холодильников и ремкомплектов для них;
- генераторов независимого электроснабжения;
- средств очистки и обеззараживания воды;
- полевых бань и душей.

Нет необходимости перечислять все то, без чего нормальная деятельность войск в ходе миротворческих операций невозможна. Есть некоторые типы материальных средств, наличие или отсутствие которых влияет не столько на боевую эффективность контингента (например, "биотуалеты" в Боснии, состоящие на обеспечении северных стран, Голландии и Франции), сколько на взаимоотношения с местным населением и властями. Но есть жизненно необходимое оборудование, от наличия или отсутствия которого зависит уровень потерь личного состава контингента, например, комплекты полевой фортификации — земляные мешки (на один только пост требуется до 5 тысяч (!!)) мешков), комплекты проволоки "Концертино" и каркасов "Бастион" и многое другое, чего, к сожалению, в наших ВС пока нет или есть в мизерных количествах.

В качестве выводов можно сформулировать следующие рекомендации:

1. На основе опыта и тенденций миротворческих операций есть необходимость в разработке и производстве небольших партий специального вооружения и материальных средств, которые следует стандартизовать с возможными партнерами по коалиции.

2. Планируя применение штатных сил и средств, состоящих на вооружении ВС РФ, необходимо индивидуально подбирать комплекты, исходя из особенностей региона будущей (или текущей) операции.

3. Наиболее актуальными типами вооружения и боеприпасов, в которых остро нуждаются миротворческие контингенты, являются разного рода демонстрационные (дымовые, пиротехнические, звуковые и др.) боеприпасы "несмертельного действия", которые дают возможность "предупредить" возможного противника перед стрельбой на поражение.

Вопросы взаимодействия с коалиционными партнерами и "враждующими" сторонами

Проблемы взаимодействия воинских миротворческих контингентов Российской Федерации с партнерами по коалициям, по опыту и в СНГ, и под эгидой ООН принципиально не отличаются. Их можно сформулировать в такой последовательности в соответствии с важностью и приоритетом:

- основная и главная проблема взаимодействия с партнерами — взаимное доверие, отсутствие скрытых, открытость. Эта проблема должна решаться на всех уровнях — политическом (или стратегическом, имея в виду масштаб), что должно найти свое отражение в Мандате, Соглашениях и других основополагающих документах операции; оперативном — то есть на уровне командующих воинскими контингентами и их заместителей, и тактическом — на уровне младшего командира. В ходе проведения любой из миротворческих операций могут возникать сомнения в искренности партнера, его приверженности принципу беспристрастности и отсутствия меркантильных интересов в стране пребывания. Поэтому наиболее проверенный и рациональный путь в решении этой задачи есть создание системы "групп взаимодействия" (Liaison teams") во всех структурах миротворческого контингента, а также института звена заместителей по национальным контингентам. Например, в ходе операции ООН в бывшей Югославии, в каждом из секторов командующим был офицер от страны, представленной большим контингентом, а его заместителями — офицеры от всех национальных частей. В частности, в секторе Сараево командующим был

французский генерал, а его заместителями — российский, египетский и украинский полковники в соответствии с составом войск сектора. В миротворческих операциях СНГ также сделаны попытки идти по этому пути.

Проблемой другого рода, а именно технической, является "сопрягаемость" средств управления, связи, навигации и др. Вопросы "сопрягаемости" технических систем, а также языков (в т.ч. компьютерных) должны найти свое отражение до начала операции в согласованных "Постоянно действующей инструкции" ("Standard operational procedures") и "Соглашении о статусе сил", являющихся основополагающими документами любой миротворческой операции.

Взаимодействие или, в худшем случае, поддержание контактов с руководителями соответствующего уровня противоборствующих сторон является одной из основных обязанностей командиров миротворческих контингентов. Это необходимо прежде всего для того, чтобы в случае эскалации напряженности в зоне ответственности вовремя укрыть или вывести личный состав контингента из-под огневых ударов, сохранив тем самым жизнь и здоровье подчиненных.

Опыт миротворчества в бывшей Югославии и СНГ показывает, что на тактическом уровне это осуществляется и проще, и эффективнее. С этой целью в каждом отдельном звене контингента необходимо иметь 1-2 офицеров взаимодействия со знанием местного языка и менталитета.

В случае неприкрытой агрессивности одной из враждующих сторон, а также в случае сомнений в искренности добрых намерений оправдывает себя установление взаимодействия через посредников, в том числе подбор их с учетом этнической и конфессиональной приверженности. Так, в частности, российский контингент в Боснии поддерживал контакт с мусульманской стороной через военнослужащих РФ — мусульман, а также граждан Боснии и Герцеговины — бывших российских эмигрантов.

Во всех республиках бывшей Югославии — Хорватии, Македонии, Боснии и Герцеговине, где шла операция, задача взаимодействия с властями и населением строилась по стандартной схеме. Многоуровневый принцип (по крайней мере — на 3-х уровнях) позволял согласовывать по месту и времени весь комплекс проблем. Вот лишь только краткий перечень проблем, необходимость согласования которых возникает регулярно:

- порядок пропуска через контрольно-пропускные пункты техники и людей; процедуры осмотра, задержания, ареста и пр.;
- порядок согласования в случае обстрела со стороны неидентифицированных групп боевиков; процедура ответных действий и отчетов по ним; процедуры официальных расследований;
- порядок подачи заявок на проведение колонн автомобильной техники с материальными средствами, личным составом контингента или гуманитарной помощью для местного населения;
- процедуры помощи во всестороннем обеспечении беженцев;
- порядок взаимодействия с местными властями и населением в случае экстремальных обстоятельств (наводнения, эпидемии, землетрясение и т.д.) и многое другое.

Естественно, на каждом из уровней председатель соответствующей комиссии имел определенные полномочия. Например, объединенная комиссия верхнего уровня не решала проблемы очистки воды в отдельно взятой деревне, равно как и в батальонах или ротах, а уполномоченные представители не ставили вопрос о самостоятельных действиях в поимке и представлении в Международный Суд в Гааге военных преступников. На каждом уровне комиссии решают только те проблемы, которые они полномочны решать. "Разграничительные линии" ответственности разных комиссий оговорены в "Положении и распределении обязанностей" ("Terms of references"), входящем в обязательный комплект документов миротворческой операции.

Потери и состав контингентов в миротворческих операциях РФ

| Регионы | Потери л/с контингентов | Состав контингентов | % потери |
|--------------------------------|-------------------------|---------------------|----------|
| Приднестровский регион Молдовы | 49 | 622 | 0.08 |
| Абхазия, Грузия | 38 | 1500 | 0.025 |
| Южная Осетия — Грузия | 12 | 500 | 0.024 |
| Таджикистан | 209 | 5700 | 0.036 |
| Бывшая Югославия | 42 | 1600 (без овдбр) | 0.026 |

Основные данные участия РФ в операции в бывшей Югославии (на 31.01.96)

| | | |
|--------------------------------|---|---|
| Состав сил и средств | UNPROFOR овдбр л/с— 1500 ББМ— 100 арт — 8 | IFOR 554 ОПБ Клисса, Хорватия л/с— 1032 620 опб (Сараево) ББМ — 70 арт— 15 л/с 500 ББМ — 24 |
| Соотношение сил и средств | По отношению к конфликтующим сторонам 4:1:5 | По отношению к конфликтующим сторонам 10:1 :8 |
| Количество отдельных элементов | Всего — 12 НП— 10 КПП — 2 | Всего 30 из них: 20 — НП 10 — КПП |
| Структура управления | ГШ Операт. Группа Штаб ВДВ | Штаб ОПБ Штаб бригады |
| Характеристика района контроля | Глубина — 80 км Ширина—15 Площадь — 1200 кв.км | Глубина — 60 км Ширина — 20 км Площадь — 1200 кв.км |
| Потери | Всего — 2 (ранение) | Всего — 42 |
| Военные результаты | Позитивные: - реальное взаимодействие с военными структурами НАТО и ООН; - демонстрация единства ООН; - помощь населению | Негативные: - сербское население принимает российский контингент в качестве союзника НАТО, т.е. противника независимости сербов; - контингент не сможет оказывать эффективное противодействие в |

| | | |
|-----------------------------|--|---------------------------------|
| | | случае агрессии любой из сторон |
| Правовые основания операции | 1. Резолюция СБ ООН №743 от 21.02.92г. 2. Резолюция СБ ООН № 1031 от 15.12.95 г. о миротворческой операции МНС 3. Постановление Совета Федерации от 10.01.96 г. о направлении российского миротворческого контингента в состав МНС | |

Использование опыта ООН при организации и проведении миротворческих операций в СНГ

В полной мере использовать в СНГ опыт ООН по проведению миротворческих операций вряд ли возможно. В политическом отношении, а также с точки зрения возможностей мобилизовывать военные и материальные ресурсы СНГ серьезно уступает ООН. Однако в концептуальном отношении Россия может заимствовать в ООН ряд идей и доктринальных установок, которые могут и должны быть применены при проведении операций по поддержанию мира в СНГ.

Прежде всего было бы целесообразно внедрять в практику миротворческой деятельности СНГ разработанную в ООН концепцию коллективной ответственности всех членов организации за миротворческие операции.

Концепция коллективной ответственности была бы полезной в том плане, что с ее помощью можно снять опасения относительно того, что Россия стремится к новому разделу сфер влияния в мире, оставляя за собой территорию бывшего СССР и, наконец, обеспечить более активное участие новых независимых государств в расходах по проведению миротворческих операций. Нельзя не заметить при этом, что постановка вопроса об "особой роли" и "особом бремени" России по поддержанию мира в зоне СНГ означала бы также признание, что именно она и должна нести все расходы по проведению миротворческих операций. При этом концепция коллективной ответственности отнюдь не означает, что все государства СНГ должны вносить равный вклад в военные и финансовые усилия по поддержанию мира. Россия как более мощное государство по сравнению с другими членами СНГ, видимо, и далее должна брать на себя большую тяжесть расходов. Однако ориентация на принцип коллективной ответственности может быть полезной именно для вовлечения в миротворческие операции в разных формах всех членов СНГ.

В свете этого важно, что в Концепции урегулирования конфликтов в СНГ, утвержденной СГГ СНГ 19 января 1996 г., отмечалось, что добиться обеспечения мира и безопасности в регионе бывшего СССР можно только совместными усилиями всех заинтересованных государств, совместной деятельностью членов СНГ. Вызывает тревогу, однако, что Азербайджан, Беларусь, Казахстан и Украина не подписали это решение.

Опыт ООН может быть полезен и при решении вопроса об участии в операциях постоянно нейтральных государств, поскольку Молдова и Туркменистан провозгласили себя постоянно нейтральными государствами, а позиция Беларуси — не посылать войска за пределы своей страны.

История операций по поддержанию мира показывает, что государства, объявившие о своем нейтралитете, участвуют в них. Швеция направляла контингенты своих войск для участия в 17 операциях (в период до 1993 г.), Австрия — в 13 операциях, Швейцария — в 2. Иными словами, статус постоянного нейтралитета не препятствует войскам таких государств участвовать в операциях по поддержанию мира.

Важно при этом, что Молдова подписала решение о применении экономических санкций против Абхазии, принятое на заседании Совета глав государств СНГ 19 января 1996 г. Она также подписала решение Совета глав государств СНГ, принятое в тот же день и утвердившее Концепцию по предотвращению конфликтов в СНГ. Она также приняла участие в мероприятиях по подготовке войск к операциям по поддержанию мира, проводимых на территории Болгарии в соответствии с программой сотрудничества стран Восточной Европы с НАТО (в этих мероприятиях участвовали также войска Турции, Греции, США, Болгарии). Это означает, что Молдова сама не считает, что постоянный нейтралитет препятствует участию в миротворческих операциях.

Во многом это относится и к Туркменистану. В резолюции Генеральной ассамблеи ООН от 12 декабря 1995 г. указывается, что "принятие Туркменистаном статуса постоянного нейтралитета не затрагивает его обязательств, вытекающих из Устава ООН". Из этого следует, что участие Туркменистана в миротворческой деятельности, в том числе в СНГ, не противоречит его статусу постоянного нейтралитета. К тому же Туркменистан подписал решение Совета глав государств СНГ от 19 января 1996 г. о Концепции урегулирования конфликтов в СНГ.

Белоруссия же, поскольку ее законы запрещают направлять военнослужащих за пределы страны, может участвовать в миротворческих операциях в СНГ в иных формах. К ним относятся выделение технических и иных средств, предоставление услуг, финансирование и т.п.

Далее, целесообразно разработать проект типового соглашения Применительно к странам СНГ об их участии в миротворческой деятельности в регионе бывшего СССР. Такое типовое соглашение утверждено в ООН. На его основе Секретариат ООН заключает соглашения с членами ООН об их участии в операциях ООН по поддержанию мира, выделении контингентов, предоставлении услуг, финансировании и т.п. В нем стоило бы предусмотреть создание резервных сил в странах СНГ для участия в операциях по поддержанию мира.

В СНГ, так же как и в ООН, можно предусматривать и развивать не только военные, но и иные различные формы участия в миротворческих операциях — оказание технических услуг, помощь в снабжении войск и т.п. В Концепции урегулирования конфликтов в СНГ эта идея заложена в общей форме. Ее можно было бы развить и детализировать.

Опыт ООН может быть интересен и при организации политического руководства операциями в СНГ.

Учитывая опыт ООН по обеспечению безопасности персонала, участвующего в операциях по поддержанию мира, важно изучить вопрос о том, что из этого опыта можно использовать применительно к операциям в СНГ. В этой связи обращает на себя внимание Конвенция о безопасности ООН и связанного с нею персонала, одобренная Генассамблеей ООН 9 декабря 1994 г. В Положении о Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ отмечается (раздел VII), что его личный состав пользуется статусом, привилегиями и иммунитетом, предоставляемыми рядом международных договоров и, в частности, указанной выше Конвенцией. Однако решение СНГ об утверждении этого Положения подписали лишь 6 из 12 стран СНГ — Армения, Грузия, Кыргызстан, РФ, Таджикистан и Узбекистан, тогда как Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Молдова, Туркменистан и Украина данный документ не подписали.

Необходимо продолжить работу с этими странами, в первую очередь с Молдовой и Азербайджаном, чтобы они приняли обязательства, вытекающие из указанной Конвенции.

Как и в системе ООН, стоило бы усилить предварительную подготовку персонала, участвующего в миротворческих операциях, координировать эту работу в рамках СНГ и ООН. Использовать российских инструкторов для подготовки персонала в странах СНГ, унифицировать программы, учебные пособия.

В спецкомитете ООН при рассмотрении операций по поддержанию мира не раз возник вопрос о том, какое значение для урегулирования вооруженного конфликта имеет временной фактор — рекомендовалось ограничение срока пребывания а "горячих точках" вооруженных сил ООН. Отмечалось, что военные усилия не должны вести к "консервации" взрывоопасной обстановки, ее "замораживанию", сохраняя угрозу возобновления вооруженного конфликта, военных действий. Подчеркивалось, что, остановив военные действия, необходимо добиваться урегулирования конфликта политическими средствами, обеспечивая их выполнение военным присутствием, давлением.

В свете этого целесообразно проанализировать, какую роль играет срок пребывания вооруженных сил в "горячих точках" в СНГ для урегулирования конфликта и как для России наиболее выгодно решать этот вопрос. В Концепции об урегулировании конфликтов в СНГ этот вопрос рассматривается недостаточно, лишь в самом общем плане.

Важно при этом подчеркнуть, что своевременное прекращение миротворческой операции во многих случаях сопряжено с не меньшими трудностями, чем ее начало. Речь при этом не идет об очевидных вариантах, когда операция прекращается либо в том случае, когда ее цели достигнуты и конфликт доведен до желаемого низкого уровня, либо, наоборот, когда становится ясно, что миротворческие усилия не могут привести к желаемому результату, как это произошло, например, в Сомали.

Преждевременный вывод войск может привести к возобновлению вооруженного насилия, но его затягивание во многих случаях чревато замедлением политического урегулирования конфликта и даже его прекращением.

Наконец, возникает вопрос об участии России в миротворческих операциях ООН. В политическом отношении такое участие может повысить роль России в решении тех или иных международных проблем. Однако ключевым фактором является соотношение финансовых затрат и политических выгод.

Россия могла бы увеличить свое влияние на проведение миротворческих операций ООН путем повышения роли Совета Безопасности и его Военно-Штабного Комитета, усиления контроля с их стороны за действиями Генерального Секретаря ООН. Кроме того, важно увеличить представительство граждан России в Департаменте Секретариата ООН, ведающим проведением операций по поддержанию мира, и, главное, привлекать этих приобретших важный опыт российских сотрудников к организации операций в СНГ.

В тех случаях, когда участие воинских контингентов в операциях ООН оплачивается этой организацией, России легче принимать в них участие. Если же расходы будет нести Россия, как в случае с операцией в Боснии, то надо тщательно взвесить, насколько они оправданы.

Целесообразно, наконец, использовать опыт участия СССР в операциях ООН по поддержанию мира, когда оно сводилось к доставке грузов для войск ООН транспортной авиацией или участию в миссиях наблюдателей ООН.

Приложение
**Основные термины и понятия,
используемые в международной практике**

проведения миротворческих операций

К настоящему времени в международной практике сложилась совокупность терминов и понятий, характеризующая разные варианты миротворческих операций, относящиеся к ним директивные документы, а также действия, предпринимаемые в ходе их осуществления. Анализ и классификация этой терминологии имеет для российских государственных структур, участвующих в такого рода операциях на территории СНГ, определенное практическое значение. Неправильное или неточное употребление терминов может привести к путанице и взаимному непониманию, особенно при проведении международных операций. Однако более важно то, что указанная терминология отражает существенные особенности соответствующих операций, играющие важную роль при их планировании и осуществлении. В России же пока нет своей официально утвержденной терминологии, относящейся к миротворческим операциям. Ее отсутствие создает определенные трудности при подготовке и осуществлении таких операций в зоне СНГ, затрудняет применение к ним международно-принятых стандартов.

Иногда неточность и даже неправильное употребление терминов имеет место в законодательных актах и других официальных документах, что создает политические сложности. Некоторые трудности возникают также в связи с тем, что практически все используемые при миротворческих операциях термины и понятия разрабатывались и формулировались на английском языке. Они не всегда могут быть дословно переведены на русский язык с сохранением всех особенностей английского "первоисточника".

1. Война и "применение вооруженных сил в целях, иных, чем война"

В последние годы в международной практике, в том числе и на территории СНГ, все чаще имеет место и приобретает все больший масштаб, использование вооруженных сил, отличающееся по ряду своих принципиальных особенностей от классических войн и традиционных боевых операций. Для четкого определения особенностей такого рода операций необходимо прежде всего выделить некоторые характерные особенности "классических" войн.

1-1. Война

Имеется несколько сотен определений понятия "война". Из всего этого множества дефиниций для наших целей наиболее важны те, которые описывают задачи и цели использования вооруженных сил в ходе войны. Исходя из этого, под войной мы будем понимать противоборство вооруженных сил двух или более государств или коалиций, ведущееся для достижения определенных политических целей. При этом вооруженные силы в ходе войн (и это принципиальная особенность "классических" войн) предназначены для:

- разгрома и ликвидации вооруженных сил противника, системы управления ими;
- уничтожения военно-экономического и экономического потенциала, других материальных элементов мощи государства, позволяющих ему вести вооруженную борьбу;
- захвата и оккупации всей или части территории.

Достижение всех или части целей лишает противника возможности ведения военных действий и вынуждает его к принятию политических условий, выдвигаемых победителем, или к капитуляции.

1-2. Агрессия

Юридически точное определение понятия "агрессии" имеет большое политическое значение, ибо жертва агрессии имеет право на законную индивидуальную и коллективную самооборону. Определение агрессии, принятое ООН в 1974 г., перечисляет действия, совершенные одним государством против другого, которые рассматриваются как акты агрессии. В самом общем плане агрессия — вооруженное нападение одного государства на другое, квалифицируется как тягчайшее международное преступление. К актам агрессии относится совершение первым вооруженного нападения на территорию другого государства, на его вооруженные силы, блокада и ряд других действий, указанных в определении. К агрессии, именуемой косвенной, относится засылка государством или от его имени в другое государство вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые применяют там вооруженную силу в широких масштабах.

1-3. Самооборона

Самооборона (индивидуальная или коллективная) — предусмотренное в статье 51 Устава ООН право государства, подвергшегося вооруженному нападению, защищаться с использованием вооруженных сил самостоятельно или совместно с другими государствами-союзниками. Более широкая интерпретация права на самооборону предусматривает использование государством вооруженных сил для защиты его граждан и против актов международного терроризма.

1-4. Принудительные меры

Принудительные меры — система мер, применяемых ООН на основе ее Устава против государств, создающих угрозу миру, нарушающих мир или совершивших агрессию. Устав ООН запрещает прибегать к войне как средству осуществления внешней политики или разрешения международных споров. Совет Безопасности ООН наделен широкими правами применять принудительные меры против государства, нарушающего этот запрет. Эти меры могут применяться без использования вооруженных сил (экономическая блокада, прекращение железнодорожного или воздушного сообщения и т.п.) или с использованием вооруженных сил. Принудительные меры применяются Советом Безопасности от имени ООН или по его поручению региональными организациями ООН (глава VIII Устава), причем как во время межгосударственного вооруженного конфликта, так и немежгосударственного.

Необходимо отметить, что в ряде случаев принудительные меры, проводившиеся по мандату ООН, принимали форму "классических" войн. К их числу относятся операция ООН в Корее во время войны 1950-1953 годов, а также операция "буря в пустыне", проведенная против Ирака.

Вместе с тем в последние годы, прежде всего на территории СНГ, принудительные меры или подобные им акции применяются без санкции ООН. Так, действия российских войск в Приднестровье в июне-июле 1992 года, а также в ряде случаев в Таджикистане (где ими проводятся боевые операции, особенно в пограничных районах) являются, если не формально, то по существу мерами принудительного характера. Известно также, что, например, акции французских вооруженных сил в Чаде, Габоне или Заире, проведенные в конце 70-х — начале 80-х годов, без санкции ООН также относятся к принудительным видам.

1-5. "Традиционные" операции вооруженных сил

В ходе "классических" войн вооруженные силы выполняют такие операции, как:

- наступление;
- оборона;

- операции видов вооруженных сил.

Эти операции иногда называют "традиционными", в отличие от тех, которые осуществляются в ходе применения вооруженных сил в целях иных, чем война.

1-6. Применение вооруженных сил в целях, иных, чем война

В последние годы в международной практике широко используется термин "применение вооруженных сил, иное, чем война". К такому использованию вооруженных сил относятся:

- комплекс различных миротворческих операций;
- международные полицейские операции (ликвидация международных преступных группировок, борьба с терроризмом, охрана стратегически важных объектов, например, АЭС, борьба с пиратством, незаконным оборотом оружия, наркотиков и тому подобное);
- законная интервенция.

Иногда в категорию операций, иных, чем война, включают использование вооруженных сил в ликвидации последствий крупных катастроф, стихийных бедствий, при проведении разного рода спасательных и гуманитарных акций.

В отличие от "классических войн", в рассматриваемых операциях не ставится цель захвата и оккупации территории противника, уничтожения его политических, экономических и военно-экономических структур, а также в большинстве случаев — разгрома вооруженных сил противостоящей стороны. За редкими исключениями, также операции проводятся не против государств, а против сил, организаций и движений, не имеющих государственного статуса и устройства. В подавляющем большинстве случаев подобное использование вооруженных сил преследует ограниченные цели, строго определенные до начала операции. Многие из них проводятся коллективными усилиями нескольких государств и осуществляются по мандату международных организаций.

1-7. "Нетрадиционные" действия вооруженных сил

При применении вооруженных сил, ином, чем война, войска, наряду с традиционными (оборона, наступление и так далее) операциями, осуществляют главным образом "нетрадиционные" акции, не характерные для "классических" войн.

К их числу относятся разъединение противоборствующих сил, наблюдение за прекращением огня или соблюдением иных условий политических договоренностей, контроль над вооружениями противоборствующих сторон, разоружение боевых формирований, обыски и изъятие оружия, обеспечение режима демилитаризованных и буферных зон, разные формы контроля над территорией (организация КПП, блокпостов, патрулирования и так далее), обеспечение правопорядка, пресечение нарушений политических соглашений о перемирии, обеспечение безопасности гуманитарных акций и иногда проведение таких акций, содействие в организации или восстановлении гражданских структур и органов жизнеобеспечения населения, содействие в проведении переговоров противоборствующих сторон и так далее. Другими словами, нетрадиционные действия вооруженных сил представляют собой своего рода комбинации полицейских акций, контрпартизанских операций, миротворческих действий и даже функций оккупационных органов.

1-8. Вооруженный немеждународный конфликт

В большинстве своем применение вооруженных сил, иное, чем война, происходит в районах потенциальных или актуальных немеждународных (точнее — немежгосударственных), а внутренних конфликтов.

Вооруженный конфликт немеждународного характера (немеждународный вооруженный конфликт) — вооруженный конфликт, происходящий на территории государства между правительственными и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами (гражданские, этнические и тому подобные войны, происходящие в пределах государства). Развернутое определение немеждународного вооруженного конфликта содержится в дополнительном протоколе N 2 от 8 июня 1977 г. к Женевским конвенциям 1949г. о защите жертв войны.

//. Миротворческая деятельность

В настоящее время единой, строго выверенной и согласованной терминологии, описывающей разные виды и типы миротворческих операции, не существует. Однако, несмотря на определенные различия, используемые сегодня определения имеют много общего и отражают специфику различных типов миротворческой деятельности.

Миротворческие операции — общее название различных видов деятельности, осуществляемой в интересах разрешения конфликтов, предотвращения их эскалации, прекращения или недопущения военных действий, обеспечения правопорядка в зоне конфликта, проведения гуманитарных акций, восстановления нарушенных конфликтом социальных и политических институтов, а также систем жизнеобеспечения. Отличительной чертой миротворческих операций осуществляемых от имени ООН, является то, что они проводятся по мандату Совета Безопасности ООН, либо согласно Уставу ООН по мандату региональных организаций, в чьи функции входит поддержание мира и международной безопасности.

В англоязычных источниках эти операции именуются *peace operations* (например, в ВС США) или *peace support operations* (например, в НАТО).

Практически все известные классификации делят эти операции на три крупных блока:

- использующие преимущественно несиловые методы действий вооруженных сил (наблюдение, различные формы контроля) для подкрепления политических и дипломатических усилий по прекращению и урегулированию конфликта;
- сочетание политических методов с активными операциями вооруженных миротворческих контингентов, не ведущих, однако, боевых действий;
- использование силовых методов, в том числе боевых действий, для принуждения к миру в сочетании с политическими усилиями или же без них.

Более подробная классификация приводится ниже.

//-. Превентивные действия (акции) по сохранению мира

Целью этих операций является:

- недопущение ухудшения ситуации в зоне внутреннего или международного конфликта, предотвращение возникновения вооруженных действий;
- разрешение и урегулирование конфликта.

Основную роль в достижении этих целей играют несиловые политико-дипломатические методы, прежде всего посредничество, содействие в организации переговоров, разработка и реализация компромиссных решений как по конфликту в целом, так и по отдельным компонентам конфликтной ситуации.

При проведении превентивных акций особую роль играют добрые услуги и посредничество. Добрые услуги — действия государства, международной организации или видных государственных политических или общественных деятелей для того, чтобы помочь участникам вооруженного конфликта, как международного, так и немеждународного, установить прямые контакты для начала переговоров с целью

урегулирования конфликта. Оказание добрых услуг сводится к тому, чтобы помочь противоборствующим сторонам вступить в контакт друг с другом, но не предусматривает ведение переговоров между ними. Часто оказание добрых услуг перерастает в посредничество.

Посредничество — ведение государством, международной организацией или видными государственными политическими или общественными деятелями переговоров с участниками вооруженного конфликта, как международного, так и немеждународного, с целью прекращения конфликта или урегулирования каких-либо его аспектов (обмен военнопленными, защита мирного населения и т.п.). Посредник не только передает предложения одной стороны конфликта другой стороне, но может вносить на их рассмотрение свои предложения о путях урегулирования конфликта.

При проведении превентивных акций роль вооруженных миротворческих сил заключается в:

- налаживании и поддержании контактов между вооруженными силами противостоящих сторон, в том числе и для установления и укрепления доверия;
- обеспечении безопасности политических структур, выполняющих миротворческие функции;
- недопущении и пресечении инцидентов, могущих вовлечь в себя вооруженные группировки противостоящих сторон, сорвав таким образом процесс мирного урегулирования;
- гарантировании соглашений и договоренностей о прекращении огня.

Важным методом применения контингентов вооруженных сил в целях сохранения мира является превентивное развертывание коллективных (или международных) миротворческих сил в зоне возможного или реального нарастания напряженности. Это, кроме того, может сыграть значимую политико-психологическую роль в процессе предотвращения эскалации конфликта и перехода к мирному урегулированию, ибо миротворческие силы могут рассматриваться как гарант того, что любая из противостоящих сторон не сможет достичь военной победы в результате внезапного нарушения перемирия, срыва переговоров и так далее.

В англоязычных источниках такие акции именуются *preventive diplomacy*, а действия вооруженных сил называются или *conflict prevention missions* (например, НАТО), *military support of diplomacy* (в ВС США).

11-2. Операции по установлению мира

Операции по установлению мира проводятся по взаимному согласию противоборствующих сторон и, как правило, по их просьбе в тот момент, когда они самостоятельно или под воздействием международных организаций или отдельных государств решают прекратить военные действия и нуждаются для этого в помощи мирового сообщества и международных миротворческих сил.

Целями данных операций является:

- содействие в прекращении военных действий;
- налаживание переговорного процесса.

Политическая сторона этих операций заключается в организации прямых или осуществляемых через посредников контактов, нацеленных на прекращение огня, первичное разъединение вооруженных сил противоборствующих сторон, а также на подготовку и начало переговоров по разрешению конфликта.

Миротворческие вооруженные силы выполняют при этом следующие основные задачи:

- разъединение вооруженных сил противоборствующих сторон, в том числе путем установления демилитаризованных или буферных зон и полос вдоль линий их соприкосновения;

- наблюдение за прекращением огня;
- содействие в выработке военной части соглашения о перемирии и/или о прекращении огня;
- недопущение и пресечение попыток возобновления боевых действий, в том числе, например, со стороны слабоконтролируемых полевых командиров;
- содействие контактам (или организация таких контактов) полевых командиров противоборствующих сторон или таких командиров с правительственными войсками для решения конкретных проблем прекращения боевых действий в тех или иных локальных зонах и налаживания там мирной жизни;
- недопущение инцидентов, могущих сорвать прекращение огня;
- поддержание правопорядка в зонах разъединения враждующих вооруженных сил;
- охрана стратегических и важных объектов, как то — водохранилища, энергостанции, предприятия, могущие представлять опасность для населения;
- содействие проведению гуманитарных акций, в том числе обеспечение их безопасности.

Операции по установлению мира, как правило, начинаются в тот момент, когда противоборствующие стороны соглашаются на прекращение огня и завершаются в момент подписания соглашений о перемирии.

В англоязычных источниках эти операции обычно именуется peace-making.

11-3 Операции по поддержанию мира

Операции по поддержанию мира также проводятся по согласию всех или одной из сторон конфликта и делятся на две основные группы. Первая — операции, являющиеся как бы логическим и практическим продолжением операций по установлению мира, когда, после достижения соглашения о перемирии, начинаются переговоры о мирном урегулировании конфликта.

Вторая группа таких операций — операции, проводящиеся для реализации ранее достигнутого мирного соглашения. Примером такого рода может быть операция, проводящаяся НАТО в Боснии, после того как были подписаны Дейтонские соглашения. В этом случае целью операции, в том числе ее военной стороны, является обеспечение выполнения соглашения всеми вовлеченными в конфликт сторонами.

В военном плане миротворческие силы, наряду с теми задачами, которые они выполняют в ходе операций по установлению мира, решают следующие задачи:

- обеспечивают военную сторону соглашений о прекращении огня, перемирии или мирном урегулировании конфликта, в том числе режим линий прекращения огня, демилитаризованных и буферных зон, зон пониженных уровней вооружений, разного рода других районов с особым статусом и режимом и так далее,
- проводят или содействуют проведению мероприятия по демаркации государственных границ или линии разграничения сфер ответственности или контроля участников конфликта;
- содействуют обмену военнопленными, освобождению задержанных в период войны гражданских лиц, поиску и захоронению останков;
- участвуют в разминировании местности и разного рода объектов в зоне бывших военных действий;
- содействуют обмену территориями, если последнее предусмотрено мирным соглашением;
- обеспечивают правопорядок и содействуют организации деятельности гражданских властей в зонах своей ответственности;
- содействуют проведению выборов,
- расследуют жалобы и претензии относительно нарушений соглашений о

перемирии или урегулировании конфликта,

- если это предусмотрено соответствующими соглашениями, организуют сбор определенных категорий вооружений, прежде всего тяжелых, и контроль над ними;
- содействуют организации или организуют лагеря беженцев, сборные пункты для перемещенных лиц и тому подобное, хотя такого рода задачи должны решаться гражданскими миграционными службами.

Операции по поддержанию мира, как правило, продолжаются до тех пор, пока сохраняется возможность возобновления вооруженных действий или же возрождения конфликта в какой-либо иной форме

В англоязычных документах эти операции именуется обычно *peace-keeping*.

11-4 Операции по принуждению к миру

Операции по принуждению к миру представляют собой реальное применение вооруженных сил или угрозу такого применения для того, чтобы заставить противоборствующие стороны прекратить боевые действия и приступить к поискам мира. Эти операции могут включать в себя боевые действия миротворческих сил, направленные на разъединение и разоружение противоборствующих сторон. Указанные боевые действия могут быть направлены как против всех воюющих сторон, так и против той из них, которая не согласна подчиниться требованиям о прекращении огня.

В практическом плане действия вооруженных сил по принуждению к миру включают в себя:

- обеспечение выполнения международных санкций против воюющих сторон или той из них, которая является движущей силой вооруженного конфликта;
- изоляция зоны конфликта, недопущение доставки туда вооружений и проникновения вооруженных формирований;
- локализация, разоружение или ликвидация тех вооруженных формирований, которые отказываются от прекращения войны. Нанесение воздушных или ракетных ударов по позициям стороны, не подчиняющейся требованиям о прекращении боевых действий.

После успешного выполнения этих задач, то есть после прекращения военных действий, миротворческие силы переходят к акциям, характерным для операций по установлению и поддержанию мира.

В англоязычных источниках операции по принуждению к миру называются *peace enforcement operations*.

11-5. Операции по постконфликтному построению мира

Данные операции представляют собой совокупность действий и мероприятий, проводимых после окончания военной фазы конфликта и направленных на предотвращение его возобновления. Помимо мер военной безопасности, аналогичных тем, которые проводятся в рамках операций по поддержанию мира, "постконфликтное построение мира" включает в себя восстановление социальных и политических структур и институтов, способных предотвратить возобновление конфликта, прежде всего восстановить доверие в прошлом противоборствующих сторон, обеспечить хотя бы минимальные гарантии выживания населения, решить проблемы беженцев или других категорий населения, пострадавших во время конфликта, обеспечить экономическое восстановление, эффективную деятельность гражданских властей, в том числе отвечающих за правопорядок, здравоохранение и образование.

В таких операциях, как правило, участвуют как гражданские, так и военные миротворческие силы и организации. При этом специфическая задача военных состоит в том, чтобы провести окончательную демобилизацию вооруженных формирований в

прошлом противоборствующих сторон. В англоязычных источниках эти операции обозначаются как *peace building operations*.

11-6. Гуманитарные акции

Гуманитарные акции, в той или иной форме и в том или ином объеме, проводятся, как правило, в рамках практически всех миротворческих операций. Вместе с тем они могут осуществляться и независимо от других усилий по прекращению конфликта и установлению мира.

Целью гуманитарных акций является облегчение положения, а зачастую — обеспечение выживания гражданского населения, пострадавшего от военных действий. Эти акции часто проводятся совместными усилиями миротворческих сил и международных правительственных и неправительственных организаций. Как правило, гуманитарные акции включают в себя:

- доставку в зону конфликта продовольствия, медикаментов, врачебного персонала, предметов первой необходимости, палаток и так далее;
- организацию медицинских учреждений, лагерей беженцев, пунктов питания, школ и других учреждений, обеспечивающих выживание пострадавшего населения;
- эвакуацию из пораженной конфликтом зоны определенных категорий населения, например, детей;
- восстановление базовых систем жизнеобеспечения (водоснабжение, канализация, хранение продуктов питания, энергоснабжение и так далее);
- захоронение останков.

Вооруженные миротворческие силы прежде всего призваны обеспечить безопасность персонала, осуществляющего гуманитарные акции, сохранность оборудования, продовольствия; медикаментов и других материальных ценностей. Однако на практике именно военнослужащие зачастую выполняют основной объем работ в рамках гуманитарных акций.

В англоязычных источниках эти операции обозначаются как *humanitarian assistance operations* или *humanitarian missions*.

III. Полицейские операции на территории других государств

Определенное место среди операций, иных, чем война, занимают крупномасштабные полицейские акции, проводимые силами одного государства на территории другого. В отличие от миротворческих операций, полицейские акции проводятся, как правило, не по решению тех или иных Международных организаций, хотя это и не исключено, а по решению национального государственного руководства. В ряде случаев страна, осуществляющая такие операции, проводит их без согласия государства, на территории которого они осуществляются.

Целью полицейских акций на территории других государств является пресечение преступной деятельности, имеющей международный характер, ликвидация преступных сообществ, чаще всего террористических организаций, освобождение заложников и так далее.

Примерами таких операций могут быть действия американских вооруженных сил по борьбе с наркобизнесом в Латинской Америке, израильские операции по уничтожению баз террористов в Ливане, удары американской авиации по штаб-квартире Каддафи, действия марроканских войск против повстанцев ПОЛИСАРИО в Западной Сахаре, похищение американскими войсками панамского президента Норьеги, вовлеченного в наркооперации, и некоторые другие. Нельзя исключать, что по мере обострения обстановки в периферийных районах бывшего СССР, разрастания там очагов организованной преступности, российские власти окажутся перед

необходимостью нанесения ударов по базам террористических организаций, центрам наркобизнеса и так далее, находящимся за пределами национальных границ Российской Федерации.

Юридическая сторона таких операций разработана крайне слабо. В ряде случаев они могут быть классифицированы как вмешательство во внутренние дела независимых государств. Абсолютно произвольны критерии, позволяющие отделить силы национального освобождения, ведущие законную борьбу, от террористов и сепаратистов и так далее. В ряде случаев рассматриваемые акции являются интервенцией.

Интервенция — вмешательство одного или нескольких государств, в том числе с использованием вооруженных сил, во внутренние дела другого государства. Вмешательство против воли государства — грубейшее нарушение международного права. Однако практика требует иногда такого вмешательства в случае борьбы с пиратством, наркобизнесом, терроризмом и другими преступными действиями, в том числе имеющими международный характер. Законная интервенция, вмешательство по просьбе законного правительства в происходящий в стране вооруженный конфликт — правомерная акция.

Из этого вытекает, в частности, необходимость разработки правовой стороны полицейских операций на территории других государств, в том числе и положения об ответственности государственных институтов за неприятие мер пресечения на своей территории преступных действий.

IV. Терминология, относящаяся к директивным документам "миротворческих операций"

В настоящее время миротворческие операции имеют достаточно подробно разработанную документальную основу. К важнейшим документам, определяющим действия миротворческих сил, относятся мандат операции, соглашение о статусе сил, оперативный план, правила применения силы и постоянно действующая инструкция.

IV-1. Мандат

Мандат миротворческой операции является юридической основой размещения и деятельности миротворческого контингента. В нем, в идеале, формулируются цели и задачи миротворческих сил: размер и структура международных вооруженных сил, привлекаемых к выполнению операции; ее сроки; определение системы управления операцией; ответственность международной организации, выполняющей миротворческую операцию, и правительства «правы, на территории которой она проходит, и некоторые другие основополагающие установки. Мандаты большинства миротворческих операций, а именно тех, которые проводились от имени ООН, представляли собой резолюции Совета Безопасности ООН. В большинстве случаев мандаты ООН действуют довольно короткое время — от 3 до 6 месяцев, что позволяет достаточно гибко реагировать на изменения обстановки, корректировать состав миротворческого контингента и его задачи.

IV-2. Соглашение о статусе (коллективных международных миротворческих) сил

Данное соглашение заключается между ООН (или региональной международной организацией, по мандату которой проводится миротворческая операция) и страной, на территории которой размещается миротворческий контингент. Оно определяет основные права, иммунитеты и привилегии миротворческого персонала, а также регулирует:

- финансовые проблемы, в том числе использование местной валюты;
- вопросы передвижения миротворческого персонала по территории страны пребывания;
- порядок использования миротворческим персоналом коммуникаций, в том числе аэродромов, портов, КПП на границах;
- характер взаимодействия между миротворческим персоналом и местными вооруженными силами, спецслужбами и тому подобное;
- условия и порядок использования местного персонала;
- условия потребления миротворческим персоналом электроэнергии, воды, разного рода бытовых услуг, порядок расчетов за них;
- вопросы гражданской и уголовной ответственности миротворческого персонала;
- другие практические вопросы материального, юридического и бытового характера.

Чем более детально и квалифицированно составлено соглашение о статусе сил, тем меньше проблем возникает при организации миротворческой операции и выполнении миротворческим контингентом своих функций. В ООН имеется типовой проект такого рода соглашения. В англоязычных источниках это соглашение именуется *status of force agreement*, сокращенно — SOFA.

IV-3. Оперативный план или директива командующего миротворческими силами

Оперативный план является важнейшим документом, определяющим конкретную деятельность миротворческого контингента по выполнению мандата международной организации. Он оформляется в виде директивы командующего миротворческими силами и содержит в себе следующие основные моменты:

- структуру управления миротворческим контингентом, порядок назначения оперативного, административного и гражданского персонала, схему субординации, объем полномочий руководящего состава различных уровней;
- детальную характеристику оперативных задач миротворческого контингента в целом и его основных подразделений;
- районы ответственности национальных контингентов коллективных миротворческих сил;
- порядок информации и отчетности;
- взаимоотношения подразделений и частей миротворческих сил с местными властями и правительством страны пребывания;
- задачи по поддержанию боеспособности, ведению разведки и обеспечению безопасности миротворческого контингента;
- состав и задачи резерва;
- права, полномочия и порядок действий миротворческого контингента по проведению обысков, изъятия у частных лиц оружия и военного снаряжения, нарушения прав частной собственности;
- взаимоотношения со средствами массовой информации, а также другие практические вопросы повседневной деятельности миротворческого контингента. В англоязычных источниках этот документ именуется *operational plan*.

IV-4. Правила применения силы

Одним из важнейших принципов международных миротворческих операций является сдержанность в применении силы (оружия). Его обычно формулируют следующим образом — оружие должно применяться лишь в крайних случаях, когда нет

иного способа сохранить жизнь и здоровье военнослужащих. Для реализации этого принципа большое значение придается составлению, утверждению и соблюдению "правил применения силы" (в англоязычных источниках — этот термин обозначается rules of engagement-сокращенно — ROE), жестко регламентирующих все случаи оправданного применения оружия, ограничения и правила его использования. В правилах применения силы прежде всего содержатся:

- порядок ношения и хранения оружия;
- определение возможности и порядка оправданного применения оружия в целях самозащиты миротворческого персонала, обороны постов и объектов миротворческих сил, поддержки других подразделений миротворческих сил, соблюдения режима демилитаризованных и буферных зон, предотвращения вспышек насилия, грозящих жизни и здоровью мирного населения.

Правила применения силы предусматривают:

- необходимость и порядок предварительного оповещения о возможности применения оружия;
- необходимость действий по предупреждению ситуаций, могущих вызвать применение оружия;
- демонстрацию решимости применить оружие в случае продолжения действий, требующих его применения;
- ответственность за неправомерное применение оружия.

IV-5. Постоянно действующая инструкция

Постоянно действующая инструкция является сводным документом, включающим в себя мандат операции, директивы главнокомандующего миротворческими силами и инструкции и приказы, определяющие действия миротворческого контингента на уровне сектора или адекватной ему административно-территориальной единицы. В ней содержатся исторические и политические справки, организационно-административная структура сектора (или адекватной ему единицы) и его штаба, распределение обязанностей, задачи оперативных частей и подразделений и служб, основные положения правил применения оружия, оперативного плана и других директив. Иными словами, постоянно действующая инструкция содержит в себе все сведения и установления, необходимые для успешной практической деятельности миротворческих частей и подразделений на тактическом уровне. В англоязычных источниках постоянно действующая инструкция именуется *standaed operating procedures*, сокращенно — SOP.

V. Отдельные термины и понятия, использующиеся при проведении миротворческих операций

V-1. Миротворческие силы

Миротворческие силы — гражданский и военный персонал, выделенный правительствами стран, принимающих участие в миротворческой операции, в распоряжение международной организации, по мандату которой проводится данная операция.

Как правило, миротворческие силы состоят из национальных контингентов, находящихся под международным командованием. За каждым национальным контингентом обычно закрепляется либо своя зона ответственности, либо выполнение определенных функциональных обязанностей.

Взаимодействие национальных контингентов с командованием миротворческой операции регулируется в большинстве случаев теми разделами оперативного плана, которые регламентируют порядок субординации и полномочия должностных лиц

оперативного и административного состава.

Во внутренней жизни национальные контингенты руководствуются положениями своих уставов и наставлений, за исключением случаев, оговоренных в оперативном плане, соглашениях о статусе сил и других директивных документах.

V-2. Зона ответственности

Часть территории, на которой проводится миротворческая операция, отведенная конкретному национальному контингенту. Последний отвечает за выполнение задач и целей миротворческой операции в географических пределах этого участка территории.

V-3. Демилитаризованные зоны, буферные зоны и зоны безопасности

Районы, определенные мандатом, оперативным планом операции или иными директивными документами, в которых введен особый режим, исключающий или ограничивающий размещение вооруженных сил и/или вооружений противоборствующих сторон.

В демилитаризованной зоне, как правило, запрещается нахождение любых вооруженных формирований противоборствующих сторон и их вооружений. В буферных зонах безопасности могут быть менее жесткие ограничения, например, там может запрещаться размещение тяжелых вооружений или могут находиться боевые формирования, но не имеющие каких-либо вооружений вообще. Как правило, в этих зонах поддержание правопорядка и контроль за соблюдением режима выполняются миротворческими силами.

Эти зоны располагаются обычно либо вдоль линий или участков соприкосновения противоборствующих вооруженных группировок, либо в районах, имеющих особое стратегическое значение, либо в местах особо ожесточенных боевых действий.

VI. Разрешение конфликтов и некоторые стадии их развития

Целью миротворческих операций является, как правило, прекращение военных действий и в поэтапной деэскалации, в разрешении конфликта. В этом отношении было бы полезно определить суть разрешения конфликта и охарактеризовать некоторые стадии в развитии конфликтов, с тем чтобы можно было бы более точно сформулировать цели и задачи миротворческих операций на каждой такой стадии.

VI-1 Разрешение конфликта

Полное разрешение конфликта предполагает в идеале устранение противоречий интересов государств или негосударственных субъектов, которые реализуясь в их практической политике, породили политическое, эконоическое, дипломатическое и военное противоборство. Такое урегулирование возможно в случае:

- пересмотра одной или всеми сторонами конфликта своих интересов, отказа от тех из них, которые привели к конфликту. Такие процессы, как правило, тянутся годами, если не десятилетиями, сопряжены с крупными сдвигами в геополитическом положении в соответствующих регионах, сменой поколений, экономических интересов и другими факторами. В свете этого, некоторые операция по поддержанию мира имеют весьма продолжительный характер, причем, как правило, без ярко выраженных шансов на успех;
- радикального компромисса, при котором происходит своего рода "размен" территориальных, экономических или политических претензий, амбиций и интересов. Примеры такого рода в истории имеются, однако подготовка такого компромисса

требует, возможно, не столь длительного, как в первом случае, но тем не менее достаточно долгого периода времени;

- полного разгрома одного из участников конфликта (или одной из сторон конфликта), либо ликвидации его как субъекта международных отношений, либо кардинального изменения интересов и способов их достижения. Примером могут быть Германия и Япония, поражение которых во второй мировой войне устранило несколько очагов международных противоречий, имевших весьма устойчивый характер.

VI-2. "Замораживание" конфликта

Учитывая сказанное выше, относительно реальной политической целью миротворческих операций может быть так называемое "замораживание" конфликта. Это означает, что участники конфликта, сохраняя несовместимые интересы, под давлением обстоятельств, международного сообщества или в результате снижения значимости этих интересов, отказываются от их реализации. Одним из вариантов "замораживания" конфликта может быть своего рода тупик, осознание его участниками бесперспективности продолжения противоборства, поскольку ни одна из сторон не имеет шансов на успех.

И в том, и в другом случае смысл миротворческой операции заключается в том, чтобы создать обеим сторонам конфликта гарантии того, что возобновление военных действий невозможно или крайне мало реально.

Такие гарантии весьма важны для создания политико-психологической атмосферы, способствующей постепенному понижению уровня конфликта и развитию отношений сотрудничества между его участниками.

VI-3. "Тлеющий" конфликт

Наиболее опасным, с точки зрения перерастания в открытое военное противоборство, является так называемый "тлеющий" конфликт. Это — такое состояние отношений между противостоящими сторонами, при котором каждая из них или, хотя бы одна, ищет подходящего момента для начала боевых действий, надеясь, в частности, на фактор внезапности, достигнутое в какой-то момент времени военное преимущество или другие обстоятельства, способные принести военную победу.

Такое состояние конфликта представляет наибольшую сложность для миротворческих сил, требует от них повышенной бдительности, заставляет находиться в постоянной готовности к действиям по предотвращению вооруженных столкновений. Особую важность приобретает строгое соблюдение режима демилитаризованных и буферных зон, контроль над складами вооружений, реквизируемых у противоборствующих сторон. Резко возрастают требования к разведке. Миротворческие силы должны быть готовы к переходу к операциям по принуждению к миру. В политическом отношении особую важность приобретает заблаговременная подготовка к принуждению к миру.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ:

НИКИТИН А.И. - директор Центра политических и международных исследований, вице-президент Российской Ассоциации политической науки, профессор МГИМО МИД РФ, секретарь-координатор международной Федерации мира и согласия, профессор Академии военных наук, заместитель председателя Российского Пагуошского комитета ученых за разоружение и международную безопасность.

ХЛЕСТОВ О.Н. - Чрезвычайный и Полномочный посол (в отст.), профессор Дипломатической академии МИД РФ, заместитель председателя Российской

Ассоциации содействия ООН, заместитель председателя Российской Ассоциации международного права.

ФЕДОРОВ Ю.Е. - профессор МГИМО МИД РФ, содиректор Независимого института исследований проблем мира, член Бюро Президиума международной Федерации мира и согласия.

ДЕМУРЕНКО А.В. - начальник Штаба сектора Сараево Международного контингента ООН в 1994-1995 гг., полковник (в отст.).

ЦЕНТР ПОЛИТИЧЕСКИХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ (ЦПМИ)

Центр политических и международных исследований является неправительственной независимой исследовательской организацией, которая проводит научные исследования, организует тематические конференции и семинары и ведет издательскую деятельность по проблемам международной безопасности и разоружения, политической динамики, современного общества, теории и практики разрешения конфликтов и миротворческих операций в конфликтных регионах. Центр действует с 1989 года.

Учредителями Центра являются такие организации, как Российский комитет защиты мира и Российская Ассоциация политической науки.

В 1991-1992 гг. Центр провел серию межреспубликанских (затем международных) консультаций между представителями парламентов и формирующихся министерств обороны государств СНГ и стран Балтии по проблемам коллективной безопасности.

Центром были подготовлены и изданы исследования: "Коллективная безопасность для России и СНГ. По результатам серии международных консультаций по проблемам безопасности",

"СССР на пути к рынку",

"Движение "Демократическая Россия": история, сегодняшний день, перспективы",

"Национальное примирение: практика посредничества",

"Ядерное оружие и проблемы безопасности СНГ. Политика России, Украины, Беларуси и Казахстана в отношении ядерных вооружений",

"Гражданский контроль над армией: проблемы и перспективы",

"Проблемы запрещения и уничтожения химического оружия" и др.

Центр участвовал в организации исследований общественного мнения (совместно с Институтом социологии и Центром международных проектов) в России, на Украине и в Литве по проблемам безопасности, актуальным экономическим и политическим вопросам в 1989-1993 гг., а также в организации исследований общественного мнения методом тематических дискуссий в репрезентативных группах (как представителей общественности, так и военных специалистов) в 1992-1993 гг..

По инициативе и силами Центра совместно с международной Федерацией мира и согласия были проведены посреднические рабочие встречи между представителями конфликтующих сторон (осетинской и ингушской, армянской и азербайджанской, грузинской и абхазской, а также представителями руководства Приднестровья и Молдовы). Встречи, нацеленные на выработку мер по снижению интенсивности противостояния, проводились как в Москве, так и во Владикавказе, Нальчике, Кишиневе.

В 1992-1998 гг. Центр осуществляет программу международных конференций и семинаров по проблемам коллективной безопасности с участием представителей и экспертов ООН, ОБСЕ, НАТО, Северо-Атлантической ассамблеи, Западно-

Европейского союза, Штаба по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ, других международных и региональных организаций, а также исследовательских институтов стран ближнего и дальнего зарубежья.

С российской стороны в проектах, конференциях и семинарах, проводимых Центром, принимают участие представители Администрации Президента РФ, Министерства иностранных дел РФ, Министерства обороны РФ, Министерства внутренних дел РФ, Государственной Думы и Совета Федерации ФС РФ, других государственных структур.

Программа международных форумов, организованных Центром в последние годы, включает следующие международные конференции и семинары:

"Политическая и военная интеграция в СНГ",

"Роль России в обеспечении стабильности и безопасности на территории бывшего Советского Союза",

"Миротворческие операции в новых независимых государствах",

"Европейская интеграция и Россия",

"Политические аспекты экспортного контроля",

"Предотвращение этнополитических конфликтов: национальные меньшинства в России и русские в ближнем зарубежье",

"Россия-Грузия: статус и перспективы отношений",

"Россия-Украина: перспективы партнерства", "Миротворческие операции в СНГ: проблемы и перспективы", "Состояние и перспективы ядерных комплексов США и России", "Россия-Эстония: в поисках нового типа отношений", "Нетрадиционные операции с применением вооруженных сил в конфликтных регионах",

"Эволюция НАТО и интересы России" и др.

По программе Центра российские специалисты участвовали в подготовке исследований и книг совместно с Браунским университетом (Род-Айленд, США), Университетом Айовы, Университетом Огайо, Дангукским университетом (Южная Корея).

На парламентских выборах 1993 г. и 1995 г. ЦПМИ выступил координатором деятельности иностранных наблюдателей от стран-участниц Северо-Атлантической ассамблеи, а на президентских выборах 1996 г. — организатором Общественно-информационного центра для наблюдателей за выборами.

В 1993-1998 гг. ЦПМИ осуществлен ряд аналитических разработок для различных комитетов Государственной Думы ФС РФ, Центр принимал участие в подготовке и проведении ряда парламентских слушаний.

Совместно с Международным Пагуошским комитетом ЦПМИ провел: В 1994-98 гг. в России и за рубежом ряд семинаров и конференций по проблемам ядерной безопасности и разоружения, в том числе семинары "Состояние и перспективы ядерных комплексов США и России" в Федеральных ядерных центрах Снежинск (Челябинск-70) в 1997 г. и Сэров (Арзамас-16) в 1998 г. В 1996 г. ЦПМИ по заказу Совета Безопасности РФ осуществил сравнительное исследование операций по поддержанию мира в конфликтных регионах с участием России. В 1995, 1997 и 1998 гг. Центр по поручению Министерства обороны РФ организовывал программы брифингов представителей министерств и ведомств по российской внешней и военной политике для слушателей международного Оборонного колледжа НАТО (Рим), представляющих 22 страны.

В 1996 г. Центр Политических и международных исследований выступил организатором 15-й Международной конференции институтов международных отношений европейских стран (с участием институтов США и стран Азии), в которой приняли участие более 50 институтов из 28 стран и

8 международных организаций. ЦПМИ выступил инициатором создания Ассоциации исследовательских институтов и центров стран СНГ по изучению проблем

международной безопасности и международных отношений. В 1998 г. Центр совместно с Ассоциацией дважды собирал в Москве исследователей из нескольких десятков институтов 11 стран СНГ, содействуя организации международных научных контактов институтов и научных центров разных стран Содружества,

Среди осуществленных в 1998 г. проектов — сравнительный анализ систем парламентского контроля над военной сферой в разных странах СНГ. Проект осуществлен совместно с Брэдфордским университетом (Великобритания). В 1998 г. также проведена международная конференция "Информационные технологии, безопасность и разрешение конфликтов", в которой приняли участие 85 экспертов из 18 стран.

Директор Центра — Никитин Александр Иванович
Зам. директора — Павлов Олег Эдмундович
Руководитель международных программ — Булычев Андрей Георгиевич

Адрес ЦПМИ: 129010, Москва, пр-т Мира, 36, Центр политических и международных исследований. Тел.280-3536,280-6414,280-4138

Телефакс 280-0245, E-mail: cpis@orc.ru, cpis@rsuh.ru

Web-site: <http://swissl.rsu.ru/cpis>

Лицензия ЛР №040769 от 22.05.96г.

Подписано в печать 16.07.98. Формат 60x84 1/16.

Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Печ.л. 11.

Тираж 300 экз. Заказ 621.

ЗАО «Первый печатный двор»

Московская типография «Транспечать»
107078, Москва, Каланчевский тупик, д. 3/5

А. И. Никитин, О. Н. Хлестов, Ю. Е. Федоров, А. В. Демуренко.
Миротворческие операции в СНГ. Международно-правовые, политические, организационные аспекты. Серия "Научные доклады", № 65. М.: Московский общественный научный фонд; Центр политических и международных исследований, 1998.

ЛР 030714 от 20.12.96

Наш адрес. 129010, Москва, проспект Мира, дом 36,2 этаж

Тел.: (095) 280-35-26

Факс:(095) 280-70-16

Эл почта: ak96@glas.apc.org

Адрес для корреспонденции: 101000, Москва, Центр, Почтамт, а/я 245.

Компьютерная верстка Г.И. Беневоленской

¹ На этой основе зиждется и Закон РФ 1995 г о порядке предоставления Россией военного и гражданского персонала для участия в миротворческой деятельности.

² О статусе войск, участвующих в операциях ООН по поддержанию мира, порядке выдачи им мандата, их финансировании см. документ 6.5.

³ СНГ является регионом, судя по смыслу главы VIII Устава ООН. 24 марта 1994 г. Генеральная ассамблея ООН признала его в этом качестве, предоставив ему статус наблюдателя. Ряд стран — Норвегия от имени Скандинавских, некоторые западные страны сделали оговорку, что не признают за СНГ как регионом право на осуществление в нем миротворческих операций. Однако это — пройденный этап. Генеральный Секретарь ООН в своем докладе о работе ООН, представленном 50-й сессии Генассамблеи в 1995 г., отмечает признание СНГ как региональной организации

ООН, обладающей всеми правами. Право СНГ осуществлять миротворческие операции признано и Советом Безопасности ООН (резолюции № 993 от 12 мая 1995 г., № 1030 от 14 декабря 1995 г. и др).

⁴ Дипломатический вестник МИД РФ № 7-8, апрель 1994 г., стр. 22.

⁵ Решение подписали 10 из 12 членов СНГ. Не поддержали решение Беларусь и Туркменистан.

⁶ Дипломатический вестник МИД РФ № 2, февраль 1996 г стр. 45.

⁷ Департамент имеет разветвленную структуру, в частности Центр слежения за обстановкой в "горячих точках", а также региональные отделы: Африки, Азии и Ближнего Востока, Европы, Латинской Америки. Возглавляет отдел заместитель Генерального Секретаря ООН. Численность сотрудников Департамента превышает 300 человек и будет возрастать в связи с более активным участием ООН в миротворческой деятельности.

⁸ В Конституции РФ 1993 г. записано, что в случае расхождения между правилом, содержащимся в международном договоре России, и правилом, установленным ее внутренним законом, приоритет имеют правила договора (пункт 4 статьи 15). В послании Президента Федеральному собранию РФ в 1994 г. указывается: "Основы нашего внешнеполитического курса — общепризнанные принципы и нормы международного права". Соблюдение международного права, создающего благоприятные условия для сотрудничества между государствами и поддержания мира, отвечает национальным интересам России

⁹ Иногда считают, что международные правила и содержащиеся в них юридические тонкости не имеют большого значения. Это не так. За юридическими формулировками порой скрываются исключительно важные вопросы. Например, в 1951 г. СССР в Совете Безопасности ООН не проголосовал так, как требовали правила, не применил "вето". От имени ООН начались военные действия против Северной Кореи, которую обвинили в нарушении международного права, что никак не соответствовало подходу Правительства СССР Войска США под флагом ООН до сих пор находятся в Корее.

¹⁰ В директиве, подписанной Президентом Клинтонем весной 1994 г., подчеркивалось, что американские вооруженные силы должны привлекаться к миротворческим операциям только тогда, когда это отвечает национальным интересам США.

¹¹ В Уставе существуют статьи 53 и 107, допускающие возможность применения вооруженной силы против бывших "вражеских государств", под которыми понимаются Германия и Япония Однако положения этих статей устарели и сейчас в ООН идет их пересмотр.

¹² В июне 1993 г США, ссылаясь на право на самооборону, нанесли ракетный удар по Багдаду в связи с попыткой Ирака организовать теракт против Буша. Россия согласилась с этим (заявление МИД — Дипвестник МИД № 13-14,1993, стр.40). Военная доктрина России от 2 ноября 1993 г. допускает применение ею вооруженных сил против другого государства в порядке самообороны в случае вооруженного нападения на граждан России. ("Известия", 18 ноября 1993 г.).

¹³ 5.12.1995 г МИД РФ заявил, что в период с 1 по 4 декабря 1995 г. боевики таджикской оппозиции неоднократно подвергали обстрелам реактивными снарядами с афганской и таджикской территории российские пограничные подразделения, находящиеся на таджикско-афганской границе. Всего было выпущено 197 реактивных снарядов. Российские пограничники вынуждены были отвечать, осуществляя огневое поражение боевиков и уничтожение пусковых установок. (Дипломатический вестник МИД РФ, № 1, январь 1996г.).

¹⁴ В свете этого решения Государственной Думы РФ от 13 мая 1994 г. и от 12 августа 1995 г. о прекращении участия России в осуществлении международных санкций против Югославии, введенных Советом Безопасности ООН (Россия голосовала "за"),

означали бы, в случае их осуществления, нарушение Россией основных положений Устава ООН, а это вело бы к подрыву ООН, усилению тенденции отменить в Совете Безопасности право "вето", в котором крайне заинтересована Россия (решения Госдумы не были приняты президентом). В то же время это подчеркивает важность тщательного анализа Россией решений, разрабатываемых в Совете Безопасности, последствий их принятия

¹⁵ Вооруженное вмешательство во внутренние дела другого государства без просьбы его правительства, против воли этого правительства является незаконным, равнозначным акту агрессии

¹⁶ В период с 1945 по 1990 гг. "вето" использовалось более 250 раз. СССР применял "вето" примерно 120 раз, западные страны — свыше 120

¹⁷ В 1950 г на V сессии Генеральной ассамблеи ООН западные страны добились принятия резолюции 377 (V) под названием "Единство в пользу мира" с тем, чтобы обходить Совет Безопасности при принятии решений об использовании принудительных мер от имени ООН. Решение о направлении Чрезвычайных вооруженных сил в Египте — первая операция ООН по поддержанию мира с использованием войск, было принято в 1956 г. не Советом Безопасности, а Генеральной ассамблеей ООН 20 июля 1962 г. Международный Суд ООН вынес консультативное заключение в пользу позиции западных стран в связи с операциями ООН в Египте и Конго.

¹⁸ Термин "демо-исламисты" применяется с большой долей условности, скорее лишь только для того, чтобы отразить очень сложный состав коалиции, позднее создавшей Объединенную таджикскую оппозицию.

¹⁹ Подробнее о международно-правовых аспектах миротворческих операций ООН см. документ 6.3.

²⁰ По мнению ряда специалистов, прообразом миссий военных наблюдателей ООН явилось создание Советом Безопасности в декабре 1946 г. Следственной комиссии для расследования положения на северных границах Греции в связи с утверждением греческих властей, что северные соседи Греции способствуют разжиганию гражданской войны в этой стране.