

ВВЕДЕНИЕ

Международный диалог по проблемам миротворчества

А.И. Никитин,

директор Центра политических и международных исследований

Предлагаемая вниманию читателя книга представляет собой диалог политиков, парламентариев, военных и исследователей различных стран и ряда крупных международных организаций по проблемам миротворческих операций. Актуальность проблематики международного вмешательства в конфликты, правового регулирования миротворческой деятельности не вызывает сомнений в свете острых международных дебатов вокруг международных операций в бывшей Югославии, ряде регионов СНГ, в Афганистане и Ираке.

Более 80 стран выделяли за полвека существования ООН свои войска и иной персонал для участия в международных миротворческих операциях. В МТО приняли участие более 900 тысяч военных и гражданских специалистов. Свыше 40 государств на сегодняшний день имеют соглашения с ООН о готовности выделять контингенты для настоящих и будущих операций. Во время количественного «пика» миротворческой активности в 1993 году годовые расходы на операции составляли 4 миллиарда долларов при более чем 80000 человек международного военного и гражданского персонала, размещенных непосредственно в регионах конфликтов. К концу 1990-х годов последовало сокращение до 12–15 тысяч участников операций при годовом бюджете около 1 млрд. долларов. Однако в 2000 г. только в операциях в бывшей Югославии вновь одновременно принимало участие свыше 65000 человек, не считая других идущих в мире операций. По совокупности более 12000 российских военнослужащих при-

нимали и частично продолжают принимать в первом десятилетии XXI века участие в миротворческих операциях по мандатам ООН в Боснии и Герцеговине, Союзной Республике Югославия, по решениям СНГ в Абхазии/Грузии и Таджикистане, на основе межгосударственных соглашений в Южной Осетии/Грузии и Молдове/Приднестровье.

История развития международного миротворчества тесно переплетена с острыми политическими перипетиями XX — начала XXI веков. Само понятие миротворческих операций отсутствует в Уставе ООН. Изначально предусматривалась иная задача: применение Советом Безопасности (СБ ООН) принудительных мер, в том числе использование вооруженных сил, против государства, которым совершен акт агрессии, нарушается мир или создается угроза миру. В 1946–1949 гг. в кругах ООН прорабатывалась возможность создания собственных постоянных вооруженных сил ООН под командованием Военно-штабного комитета (ВШК) и при политическим руководством со стороны СБ ООН.

Однако на практике деятельность ООН по вмешательству в конфликты эволюционировала в ином направлении. Во-первых, происходило становление института военных наблюдателей, которые направлялись от имени международного сообщества в регионы вспыхнувших или потенциальных конфликтов. Две первые миссии военных наблюдателей были направлены соответственно в 1948 и 1949 гг. в Палестину и в район конфликтных столкновений между Индией и Пакистаном.

Позже подобные миссии ООН направлялись, в частности, в Ливан и Йемен (1963), Афганистан и Пакистан (1988-1990), Анголу (с 1991 г.), Иран и Ирак (1988-1991), Ирак и Кувейт (с 1991 г.), Грузию, Гаити (с 1993 г.), Таджикистан (с 1994 г.).

Во-вторых, в обход ВШК, который так и не начал на деле функционировать из-за противоречий между западными державами и СССР в условиях разворачивающейся «холодной войны», произошло становление практики иных военных операций ООН, чем предусмотренные VII главой ее Устава.

С 1948 г. по инициативе Генерального секретаря ООН Т.Ли Генеральная Ассамблея рассматривала планы создания

полицейских сил ООН с функциями контроля над соблюдением перемирия в конфликтных регионах, поддержания порядка при проведении электоральных мероприятий под контролем ООН.

Впервые войска ООН, предназначенные для операций по поддержанию мир в современном смысле этого термина, именовавшиеся *Чрезвычайными вооруженными силами ООН*, были созданы и направлены в 1956 г. на Ближний Восток в ходе Суэцкого кризиса. Генеральный секретарь ООН Д.Хаммершельд определял эти силы как полувоенные, примирительные или мирные силы ООН, имеющие право применять оружие лишь для самообороны и по определению и функциям отличные от того типа вооруженных сил ООН для принудительных действий, которые предусматривались VII главой Устава ООН.

В 1965 году Генеральная Ассамблея ООН учредила Специальный комитет по операциям по поддержанию мира в составе представителей 33 государств. В 1973 г. в Комитете была достигнута договоренность по закреплению за Советом Безопасности исключительных прерогатив решения ключевых вопросов в связи с миротворческими операциями.

В 80-х и особенно 90-х годах произошла активизация миротворческой деятельности ООН. Взамен бездействующего ВШК сложился иной механизм управления операциями — Департамент миротворческих операций ООН с очень широкими полномочиями.

За последние 20 лет произошел заметный сдвиг от «пассивного» к «активному» миротворчеству, расширились функции военного и гражданского персонала операций. Войска стали применять силу не только для самообороны, но и для защиты гражданского населения в очагах конфликтов, обеспечения безопасных условий оказания гуманитарной помощи при ведущихся сторонами конфликта военных действиях, а также, по формулировке Генерального секретаря ООН, «...оказания давления на конфликтующие стороны в целях достижения национального примирения более быстрыми темпами, чем те, с которыми они первоначально готовы были согласиться».

Таким образом, за первые полвека существования ООН в политической борьбе стран-членов ООН сложилась фактическая доктринальная основа и организационная схема проведения миротворческих операций, которая существенно отличается от «буквы» Устава ООН. Наблюдательные и посреднические миссии на основе главы VI Устава, как, впрочем, и принудительные военные действия на основе положений главы VII, хотя и предпринимаются периодически, остаются в численном меньшинстве. В то же время наибольшее практическое распространение получили непосредственно не предусмотренные Уставом военные и полувоенные операции по «разниманию», разъединению, разоружению сторон конфликтов, контролю за прекращением огня и пограничными буферными зонами между враждующими сторонами, осуществление полицейских функций в постконфликтный период и пр. (все то, что со времен Д.Хаммершельда называют принципами несуществующей промежуточной главы «шесть с половиной»).

При всех успехах и значении собственных миротворческих усилий, ООН не стала подлинно универсальным субъектом миротворческой деятельности, который эффективно и оперативно использовался бы мировым сообществом во всех конфликтах, объективно требующих международного вмешательства. ООН на практике проявляет себя не всегда необходимым, и почти всегда недостаточным субъектом миротворческого процесса. Обозначилась избирательность ООН в отношении того, в какие конфликты, в каких масштабах и с какими функциями вмешиваться.

Между тем, роль и масштаб немеждународных конфликтов в мировом сообществе заметно выросли, подталкивая ООН к постепенному изменению правил и принципов международного вмешательства и разделению функций в урегулировании конфликтов с государствами и региональными организациями.

Устав ООН (прежде всего его восьмая глава) и другие положения и принципы современного международного права признают возможность и необходимость использования региональных органов и соглашений для урегулирования конфликтов и поддержания мира и стабильности в регионе.

Традиционно региональными организациями в смысле главы VIII Устава ООН считались континентальные межгосударственные объединения типа Организации американских государств (ОАГ), Организации африканского единства (ОАЕ), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Содружество независимых государств (СНГ) было признано ООН в 1995 г. в качестве региональной организации с некоторыми оговорками. А уже в XXI веке, в 2003 году статус региональной организации запросила в ООН и получила Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), объединяющая Россию, Армению, Беларусь, Кыргызстан, Казахстан, Таджикистан. Свои первые миротворческие операции (на территории бывшей Югославии и в Конго) начал проводить Европейский Союз.

Ряд организаций — в том числе ООН, НАТО, ЕС, СНГ/ОДКБ в первом десятилетии XXI века создают новые инструменты кризисного реагирования и военного вмешательства в конфликты: НАТО формирует оперативные Силы ответного реагирования по решению Пражского саммита 2002 года. Европейский Союз создал к началу 2004 г. Силы быстрого реагирования ЕС. СНГ/ОДКБ сформировали Силы быстрого развертывания для Центральноазиатского региона коллективной безопасности. Совет Россия-НАТО разрабатывает концепцию совместных российско-натовских миротворческих операций.

В этой новой политической ситуации повышается актуальность исследований правовых аспектов миротворчества, которым и посвящена представляемая читателю книга.

Данная книга содержит, прежде всего, новый, только что рассмотренный Межпарламентской Ассамблеей СНГ Модельный закон «Об участии (государства-участника СНГ) в миротворческих операциях». Законопроект готовился два года Центром политических и международных исследований во взаимодействии со Штабом по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ и рядом других организаций. Для международной правовой экспертизы этого законопроекта при поддержке Женевского Центра по демократическому контролю над вооруженными силами экспер-

ты-авторы статей данной книги собрались осенью 2003 года в Санкт-Петербурге, совместно с Постоянной комиссией Межпарламентской Ассамблеи СНГ по вопросам обороны и безопасности. Коллективная работа позволила, возможно, впервые в практике последних лет, сформулировать единые правовые рамки миротворческих операций, которые, с одной стороны, отражают уникальный опыт миротворчества СНГ и России, а с другой стороны, в полной мере учитывают принципы и критерии миротворческой деятельности ООН.

В первом разделе книги представлены документы, которые отражают новые тенденции последних лет в развитии правовых основ миротворчества. Помимо упомянутого Модельного закона СНГ, который отныне используется парламентами стран СНГ как ориентир для формулирования законов о миротворческих операциях в национальных законодательствах, в разделе впервые публикуется принятый в Украине Закон о миротворческих операциях. Приводимый список принятых модельных законов СНГ по вопросам обороны и безопасности показывает, что модельное законодательство СНГ в этой сфере уже получило существенное развитие.

Новым субъектом миротворчества в регионе новых независимых государств становится в современный период Организация Договора о коллективной безопасности. Между тем, ее правовые основы и принципы деятельности еще относительно мало известны, особенно зарубежным читателям и специалистам из стран Западной Европы и США. Составители сочли полезным включить в раздел документов Устав ОДКБ, который рядом существенных положений отличается от Устава СНГ и позволяет странам ОДКБ осуществлять эффективные коллективные действия в сфере обороны, безопасности и миротворческих операций. Приведена хронология формирования рабочих органов ОДКБ и принятия основных документов организации, которая показывает, что на территории новых независимых государств происходит становление нового серьезного и ответственного коллективного субъекта в сфере международной безопасности и миротворчества.

Однако миротворческие усилия СНГ/ОДКБ подчас не вполне признаются в странах Запада в качестве соответству-

ющих критериям миротворчества ООН. В то же время, некоторые действия стран НАТО и ЕС, а также коалиций под руководством США (в связи с операциями в бывшей Югославии и особенно в Ираке) подвергаются критике со стороны политиков и специалистов из новых независимых государств. Статьи второго раздела «Современная теория и практика миротворчества» представляют собой как раз многосторонний диалог экспертов разных стран о том, как миротворчество трактуется и практически осуществляется разными политическими субъектами. В этом разделе читатель найдет и обзор принципов миротворчества ООН, и анализ правовых основ участия США в операциях в конфликтных регионах, и описание нового механизма Сил реагирования НАТО, а также фактологию и оценку конкретных операций России и СНГ в Таджикистане, Грузии, Молдове и сопоставление миротворческих и контртеррористических операций.

Заключительный раздел книги посвящен проблемам парламентского надзора над миротворческой деятельностью и роли парламентов в сфере миротворчества. Для написания статей этого раздела были приглашены парламентарии и эксперты, непосредственно входившие в последние годы в руководство всемирного Межпарламентского союза, Парламентской Ассамблеи НАТО, Парламентской Ассамблеи Западноевропейского союза, специалисты Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Авторы убеждены, что роль парламентов и межпарламентских организаций в принятии решений относительно миротворческих операций и вмешательства в конфликты должна возрастать.

Задача политиков, военных и исследователей России и Запада, стран НАТО и СНГ — сделать шаг навстречу друг другу в преодолении взаимного непризнания миротворческих действий друг друга. Необходимо искать взаимоприемлемые формулы использования военной силы в конфликтах, необходимо учиться видеть спорные ситуации глазами «другой стороны».

Надеемся, что представляемая читателю книга поможет в решении этой непростой задачи.

Международное сотрудничество Центра DCAF с парламентами

Ф. Флюри,

заместитель директора Женевского Центра

по демократическому контролю над вооруженными силами

Сотрудничество с парламентами новых демократических государств Центральной и Восточной Европы, а также стран СНГ с целью повышения парламентского влияния является для Женевского Центра по демократическому контролю над вооруженными силами (DCAF) одной из приоритетных программ¹.

Среди самых успешных проектов можно назвать и сотрудничество с Межпарламентской Ассамблеей Содружества Независимых Государств (МПА СНГ), проект, осуществляемый совместно с московским Центром политических и международных исследований, который возглавляет профессор А.И. Никитин. В рамках этого сотрудничества Межпарламентская Ассамблея приняла Модельный закон «О парламентском контроле над военной организацией государства»², а также был создан проект Закона «Об участии государств СНГ в миротворческих операциях», который вскоре станет новым модельным законом для государств Содружества.

В данном издании представлены статьи участников конференции «Миротворчество в СНГ», прошедшей в ноябре

¹ Среди наиболее успешных программ по сотрудничеству Центра DCAF можно назвать проекты в Украине, Грузии, Сербии и Черногории, Боснии и Герцеговине. Справочник Центра DCAF по парламентскому надзору над военным сектором (составленный совместно с Межпарламентским Союзом) опубликован на 23 языках и является модельным документом по парламентскому надзору.

² Модельный закон СНГ «О парламентском контроле над военной организацией государства» размещен на русском языке по электронному адресу: [www.dcaf.ch/publications/DCAF_Documents/DCAF.DOC1.1\(R\).pdf](http://www.dcaf.ch/publications/DCAF_Documents/DCAF.DOC1.1(R).pdf) и на английском языке по адресу: www.dcaf.ch/publications/DCAF_Documents/DCAF.DOC1.1.pdf

2003 года в Санкт-Петербурге. Трехдневная конференция, организованная совместно с Комиссией по вопросам обороны и безопасности Межпарламентской Ассамблеи СНГ при финансовой поддержке Центра по демократическому контролю над вооруженными силами, проходила в историческом Таврическом дворце. Дискуссии по парламентскому контролю над миротворческими операциями сопровождались обсуждением проблем управления сектором безопасности и участия гражданского общества в реформе военного сектора. Ощутимый вклад в дискуссию внесли представители Штаба по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ.

Настоящий сборник является очередной публикацией в серии «Военные и общество», начатой совместно с ЦПМИ в 2002 году. Цель данной серии — анализ и разъяснение концепций управления сектором безопасности парламентариям, военным, экспертам по безопасности и обороне. Предыдущие публикации были посвящены вопросам парламентского контроля над военной организацией государства (2002 г.) и развитию законодательства по военно-гражданским отношениям (2003 г.).

Женевский центр DCAF намерен продолжать сотрудничество с парламентариями и экспертами из стран СНГ в рамках различных программ. В 2004 году исследовательская деятельность Женевского центра будет сосредоточена на сравнительном анализе различных аспектов миротворчества и роли гражданских лиц в министерствах обороны государств СНГ.

Женева,
март 2004 г.

Раздел I.

ДОКУМЕНТЫ. РАЗВИТИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ МИРОТВОРЧЕСТВА

МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН

«Об участии (государства-участника СНГ) в миротворческих операциях»*

Настоящий Модельный закон (далее — Закон) определяет основания, формы и порядок участия (государства-участника СНГ) в миротворческих операциях, проводимых в связи с предотвращением, урегулированием и разрешением локальных и региональных конфликтов. Закон носит рекомендательный характер и служит основой для законодательной деятельности государств-участников Содружества Независимых Государств по организации и участию в миротворческих операциях.

В данном Законе участие в миротворческих операциях трактуется как компонент миротворчества — комплексной деятельности по предотвращению, разрешению, урегулированию и ликвидации последствий локальных и региональных конфликтов, осуществляемой мировым сообществом, региональными организациями, группами государств, отдельными государствами, государственными органами и неправительственными организациями.

Положения настоящего Закона не ограничивают неотъемлемое право (государства-участника СНГ) на индивидуальную или коллективную самооборону для отражения во-

* Проект Закона разработан Центром политических и международных исследований во взаимодействии со Штабом по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ. В состав группы разработчиков входили: генерал-майор А.Н. Булыгин, генерал-майор А.С. Третьяков, доктор юридических наук А.Г. Волеводз, кандидат исторических наук Ю.Е. Федоров, доктор исторических наук В.Е. Петровский.

оруженного нападения в соответствии со статьей 51 Устава ООН, а также право на военное сотрудничество с другими государствами и международными организациями для обеспечения международной и региональной безопасности.

Государство-участник СНГ самостоятельно определяет целесообразность, масштаб и степень своего участия в миротворческих операциях.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Законодательство об участии в миротворческих операциях

1. Порядок участия (государства-участника СНГ) в миротворческих операциях устанавливается Конституцией (государства-участника СНГ), настоящим Законом, другими нормативно-правовыми актами, международными договорами и соглашениями государства-участника СНГ.

2. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры (государства-участника СНГ) являются составной частью законодательства, регулирующего порядок участия в миротворческих операциях. Если международным договором (государства-участника СНГ) установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Законом, то применяются правила международного договора.

3. (Государство-участник СНГ) при проведении миротворческих операций или участии в коллективных миротворческих операциях руководствуется решениями по вопросам поддержания или восстановления международного мира и безопасности, устранения угрозы миру, нарушений мира или пресечения акта агрессии, принятыми Советом Безопасности Организации Объединенных Наций в соответствии с Уставом ООН и/или международными региональными организациями, полномочия которых признаны ООН соответствующими положениям главы VIII Устава ООН.

Статья 2. Действие законодательства о миротворческих операциях в пространстве

Нормы настоящего Закона применяются при проведении миротворческой операции по урегулированию локальных и региональных конфликтов на территории (государства-участника СНГ), независимо от того, является ли оно само участником такой операции, а также в случае участия (государства-участника СНГ) в миротворческих операциях за пределами его территории.

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

Если не оговорено иное, основные понятия, используемые в настоящем Законе, имеют следующие значения:

- **миротворческие операции** — систематизированная и организованная деятельность государств и международных организаций, в том числе с участием военного и гражданского персонала, по вмешательству в локальные и региональные конфликты с целью их предотвращения или прекращения и урегулирования, осуществляемая в соответствии с Уставом ООН, решениями региональных организаций, либо в рамках региональных организаций или соглашений, либо на основании двусторонних или многосторонних договоров; миротворческие операции охватывают операции по поддержанию мира, операции по (принудительному) установлению мира и операции по постконфликтному восстановлению мира (миростроительство);
- **операции по поддержанию мира** — миротворческие операции, проводимые на основе положений главы VI Устава ООН с согласия конфликтующих сторон, а в случае вооруженного конфликта немеждународного характера с согласия легитимного политического руководства государства, на территории которого происходит конфликт; осуществляются по мандату ООН, либо региональных организаций, либо в рамках региональных организаций или соглашений (государства-участника СНГ), либо на основании двусторонних и многосторонних международных договоров (государства-участника СНГ) с государством, на территории которого

происходит конфликт; как правило, операции по поддержанию мира проводятся при наличии соглашения о прекращении огня или насильственных действий между конфликтующими сторонами и предполагают поддержание и укрепление уже достигнутого мира или предотвращение будущих конфликтов;

- **операции по установлению мира** — миротворческие операции, проводимые на основе положений главы VII Устава ООН, как правило, с элементами принудительных действий, в том числе для пресечения агрессии или действий, угрожающих международному миру и безопасности, совершенных каким-либо государством, либо проводимые при отсутствии согласия на операцию конфликтующих сторон или легитимных властей государства, на территории которого происходит конфликт, на вмешательство со стороны международного сообщества; осуществляются исключительно на основании мандата (резолюции) Совета Безопасности ООН и не могут самостоятельно проводиться региональными организациями, коалициями государств или отдельным государством без прямого делегирования им со стороны Совета Безопасности ООН полномочий на проведение операции;
- **операции по постконфликтному восстановлению мира (миростроительство)** — миротворческие операции, проводимые в соответствии с решениями Совета Безопасности ООН, либо решениями региональных организаций, либо в рамках региональных организаций или соглашений, либо на основании двусторонних или многосторонних договоров и направленные на осуществление комплексных и скоординированных действий по восстановлению инфраструктуры мирной жизни в регионе произошедшего конфликта, включая оказание гуманитарной и экономической помощи, подготовку и проведение выборов и референдумов, воссоздание структур политического и административного самоуправления, демилитаризацию и реабилитацию бывших участников военных действий;
- **миротворческие операции Организации Объединенных Наций** — операции по поддержанию мира и/или установлению мира, проводимые на основании мандата (резолюции) Совета Безопасности ООН как многосторонними контингентами под руководством и контролем ООН, так и

коалиционными силами государств при условии прямого делегирования им со стороны ООН полномочий на проведение операции;

- **миротворческие операции региональных организаций** — операции по поддержанию мира, проводимые по решению международной региональной организации, полномочия которой признаны ООН соответствующими положениям главы VIII Устава ООН;
- **миротворческие операции СНГ** — операции по поддержанию мира, проводимые по решению Совета глав государств-участников СНГ в соответствии с Уставом СНГ военным и гражданским персоналом одного или нескольких государств СНГ на территории государств Содружества;
- **локальные миротворческие операции** — операции по поддержанию мира, проводимые в отсутствие мандата ООН, СНГ или иной региональной организации на основании двусторонних и/или многосторонних международных договоров и соглашений (государства-участника СНГ) с другими государствами-участниками СНГ.

Глава II. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ

Статья 4. Участие (государства-участника СНГ) в деятельности по предотвращению или прекращению конфликтов

1. (Государство-участник СНГ) будет воздерживаться от любого прямого или косвенного вмешательства во внутренние дела государств, на территории которых назревает или возник локальный или региональный конфликт, если иное не предусмотрено международными договорами (государства-участника СНГ) с такими государствами.

2. (Государство-участник СНГ) будет воздерживаться от применения силы и угрозы силой в отношениях со всеми государствами, и прежде всего с государствами-участниками

СНГ. При возникновении территориальных или иных споров и конфликтов с другими государствами-участниками СНГ (государство-участник СНГ) будет в первую очередь обращаться к имеющимся в Содружестве Независимых Государств мирным механизмам урегулирования и посредничества.

3. В случае возникновения международного или немеждународного конфликта с участием (государства-участника СНГ) или его граждан, требующего для своего прекращения и урегулирования международного участия, посредничества или вмешательства, (государство-участник СНГ) немедленно проинформирует об этом структуры ООН, ОБСЕ и СНГ и примет помощь и/или посредничество прежде всего от этих организаций, если они будут готовы оказать такую помощь и посредничество.

4. В случае обращения к иным государствам или международным организациям за помощью в проведении миротворческих операций на его территории, (государство-участник СНГ) незамедлительно проинформирует об этом Совет глав государств СНГ и примет исчерпывающие меры, чтобы проведение таких операций не нанесло ущерба другим государствам-участникам Содружества.

Статья 5. Международно-правовые основания и необходимые условия участия в миротворческих операциях

1. Направление военного и гражданского персонала (государства-участника СНГ) за пределы его территории в связи с участием в предотвращении и урегулировании локальных и региональных конфликтов осуществляется в следующих случаях:

- для участия в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций, осуществляемых в соответствии с положениями глав VI и VII ее Устава при наличии решения (резолюции) Совета Безопасности и мандата ООН, а в случаях использования вооруженных сил, предоставляемых в распоряжение Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, также особого соглашения с Советом Безопасности ООН;

- для участия в миротворческих операциях региональных организаций, осуществляемых в соответствии с положениями главы VI Устава ООН и не содержащих принудительных действий — при наличии легитимного решения региональных организаций либо в рамках региональных организаций или соглашений (государства-участника СНГ), полномочия которых признаны соответствующими положениям главы VIII Устава ООН, а также согласия государства, на территории которого происходит конфликт, на международное вмешательство и помощь в его прекращении и урегулировании;
- для участия в миротворческих операциях Содружества Независимых Государств, осуществляемых в соответствии с положениями главы VI Устава ООН — при наличии решения Совета глав государств-участников СНГ, принятого в соответствии с Уставом Содружества Независимых Государств, а также согласия государства, на территории которого происходит конфликт, на международное вмешательство и помощь в его прекращении и урегулировании;
- для участия в локальных миротворческих операциях, осуществляемых в соответствии с положениями главы VI Устава ООН — при наличии двусторонних или многосторонних международных договоров с государством, на территории которого происходит конфликт, а также согласия последнего на вмешательство и помощь (государства-участника СНГ) в прекращении и урегулировании конфликта.

2. При отсутствии или неадекватном правовом оформлении перечисленных выше оснований направление за пределы (государства-участника СНГ) военного и гражданского персонала для участия в миротворческих операциях не допускается.

Статья 6. Формы участия в миротворческих операциях

1. Участие военного и гражданского персонала (государства-участника СНГ) в миротворческих операциях может включать наблюдение и контроль за соблюдением соглашений о прекращении огня и других враждебных действий, предупредительные меры, разъединение конфликтующих сто-

рон, разоружение и расформирование их подразделений, посредничество и помощь в организации переговоров, ликвидации последствий конфликтов, производство инженерных и иных работ, содействие в решении проблемы беженцев, оказание медицинской, гуманитарной помощи, выполнение милицейских (полицейских) и других функций по обеспечению безопасности населения и соблюдению прав человека, а также осуществление в соответствии с Уставом ООН международных принудительных действий.

2. (Государство-участник СНГ) может участвовать в миротворческой деятельности и без предоставления своих вооруженных сил, военного и гражданского персонала, в частности, посредством предоставления продовольствия, медикаментов, иной гуманитарной помощи, средств связи, транспортных средств и других материально-технических ресурсов.

Статья 7. Участники миротворческих операций

1. В состав военного персонала, направляемого (государством-участником СНГ) для участия в миротворческих операциях, могут включаться отдельные военнослужащие, воинские формирования вооруженных сил (государства-участника СНГ) (воинские части и подразделения с соответствующими вооружением и военной техникой, средствами поддержки и обеспечения), части и подразделения, а также отдельные служащие военизированных подразделений органов внутренних дел и правоохранительных органов, органов по преодолению последствий чрезвычайных ситуаций, иных государственных служб и структур, имеющих в своем составе военнослужащих.

2. В состав гражданского персонала, направляемого (государством-участником СНГ) для участия в миротворческих операциях, могут включаться гражданские лица, в дипломатическом статусе и без такового, в том числе отдельные представители, группы представителей или подразделения органов и структур законодательной, исполнительной и судебной власти.

3. Военный персонал, включающий воинские формирования вооруженных сил, органов внутренних дел, правоохранительных органов, органов по преодолению последствий чрезвычайных ситуаций (государства-участника СНГ), и других военизированных структур, направляемый для участия в миротворческих операциях, комплектуется на добровольной основе военнослужащими, проходящими службу по контракту. Указанные военнослужащие должны пройти предварительную специальную подготовку.

4. Гражданский персонал (государства-участника СНГ) для участия в миротворческих операциях комплектуется на добровольной основе. Перед направлением в состав миротворческого контингента гражданский персонал проходит специальную подготовку.

5. Социальная защита участников миротворческих операций и членов их семей обеспечивается в соответствии с законодательством (государства-участника СНГ). (Государством-участником СНГ) могут устанавливаться дополнительные социальные льготы и гарантии для участников конкретной миротворческой операции и членов их семей, в том числе может определяться особый порядок исчисления трудового стажа и сроков прохождения воинской службы. В случае, если международными договорами или соглашениями, в которых состоит (государство-участник СНГ), предусматриваются более высокие гарантии социальной защиты участников международных миротворческих операций, чем те, которые предусмотрены национальным законодательством, преимущество имеют нормы соответствующего международно-го договора или соглашения.

Статья 8. Порядок принятия решений о направлении военного персонала для участия в миротворческих операциях и его отзыве

1. Решение о направлении за пределы территории (государства-участника СНГ) воинских формирований (государства-участника СНГ) для участия в миротворческой операции принимается Парламентом (государства-участника СНГ) по

представлению Президента (государства-участника СНГ) и является правовой основой использования вооруженных сил и иных воинских формирований (государства-участника СНГ) в миротворческой операции за пределами территории государства в каждом конкретном случае.

2. Предложение (представление) о направлении воинских формирований для участия в миротворческих операциях, вносимое Президентом (государства-участника СНГ) в Парламент (государства-участника СНГ), включает сведения о районе действий указанных воинских формирований, об их задачах, общей численности, о типе и составе вооружений, подчиненности, сроке пребывания или порядке его продления, порядке замены и об условиях вывода, а также об устанавливаемых дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим воинских формирований и членам их семей.

Решение Парламента (государства-участника СНГ) о возможности использования вооруженных сил и иных воинских формирований (государства-участника СНГ) в миротворческой операции за пределами территории государства в каждом конкретном случае может быть принято только при наличии оснований, указанных в Статье 5 настоящего Закона.

3. Направление за пределы территории (государства-участника СНГ) отдельных военнослужащих (не входящих в состав воинских формирований, упомянутых в пп. 1 и 2 настоящей статьи) для участия в миротворческих операциях осуществляется на основании решения Президента (государства-участника СНГ), в котором определяются район действий указанных военнослужащих, их задачи, подчиненность, срок пребывания и порядок замены, а также устанавливаются при необходимости дополнительные гарантии и компенсации указанным военнослужащим и членам их семей. О принятом решении о направлении военнослужащих Президент (государства-участника СНГ) в недельный срок информирует Парламент (государства-участника СНГ). Парламент сохраняет право отзыва таких военнослужащих в порядке, оговоренном в п. 4 настоящей статьи.

4. Если в связи с изменением международной военно-политической обстановки дальнейшее участие военного персонала (государства-участника СНГ) в миротворческой операции становится нецелесообразным, решение об отзыве воинских формирований и/или отдельных военнослужащих принимается Парламентом (государства-участника СНГ) по представлению Президента (государства-участника СНГ) или по собственной инициативе Парламента, который немедленно информирует о такой инициативе и ее основаниях Президента (государства-участника СНГ).

**Статья 9. Порядок принятия решений
о направлении гражданского персонала для
участия в миротворческих операциях и его отзыве**

1. Решение о направлении за пределы территории (государства-участника СНГ) на добровольной основе гражданского персонала для участия в миротворческой операции принимается Правительством (государства-участника СНГ), о чем в недельный срок информируется Президент и Парламент (государства-участника СНГ).

2. Правительством (государства-участника СНГ) принимаются также решения о предоставлении продовольствия, медикаментов, иной гуманитарной помощи, средств связи и других материально-технических ресурсов, транспортных средств с их экипажами для доставки гуманитарной помощи и материально-технических ресурсов в рамках миротворческой операции.

3. Правительство (государства-участника СНГ) определяет район действий указанного гражданского персонала, его задачи, срок пребывания и порядок замены, а также устанавливает при необходимости дополнительные гарантии и компенсации направляемым лицам.

4. Правительством (государства-участника СНГ) принимается решение об отзыве указанного гражданского персонала, если в связи с изменением международной военно-политической обстановки дальнейшее его участие в миротворческой операции становится нецелесообразным. О приня-

том решении в недельный срок информируются Президент и Парламент (государства-участника СНГ).

5. Решение об экстренном отзыве гражданского персонала может приниматься Парламентом (государства-участника СНГ) по представлению Президента или по собственной инициативе Парламента одновременно с решением об отзыве военного персонала в том же порядке, который предусмотрен частью 4 статьи 8 настоящего Закона.

Статья 10. Организация подготовки и обеспечения военного и гражданского персонала, направляемого для участия в миротворческих операциях

1. В целях обучения, специальной подготовки и участия военного персонала в миротворческих операциях в составе вооруженных сил (государства-участника СНГ) формируется специальный воинский контингент. Порядок формирования, состав и численность указанного контингента определяются Президентом (государства-участника СНГ).

2. Правительство (государства-участника СНГ) организует и обеспечивает подготовку, аттестацию, медицинское освидетельствование и обучение военного и гражданского персонала, направляемого для участия в миротворческих операциях, а также устанавливает и обеспечивает предоставление гарантий и компенсаций указанному персоналу, включая обязательное страхование жизни и здоровья, в соответствии с действующим законодательством.

3. Подготовка и оснащение воинских формирований Вооруженных Сил (государства-участника СНГ), направляемых для участия в миротворческих операциях, производятся за счет средств бюджета, выделяемых на оборону. Расходы на содержание военного персонала в период участия в миротворческих операциях предусматриваются в бюджете отдельной статьей. Расходы на подготовку и участие в миротворческих операциях гражданского персонала, а также расходы на обеспечение указанной деятельности продовольствием, медикаментами, иной гуманитарной помощью, средствами связи, транспортными средствами и другими мате-

риально-техническими ресурсами предусматриваются в бюджете отдельной строкой в статье расходов на международную деятельность либо отдельной позицией в бюджетах соответствующих министерств и ведомств. Расходование дополнительных средств на указанные цели возможно только после принятия соответствующего закона.

4. Правительство (государства-участника СНГ) представляет в Парламент (государства-участника СНГ) заключение о необходимых расходах, связанных с предоставлением военного и гражданского персонала для участия в миротворческих операциях, разрабатывает и представляет в Парламент (государства-участника СНГ) проекты законов о выделении на эти цели дополнительных средств с указанием источников их финансирования, а также решает вопросы, относящиеся к возмещению ООН, региональными организациями и отдельными государствами расходов (государства-участника СНГ) на участие в миротворческих операциях, и вопросы о реализации социальных льгот участников миротворческих операций и членов их семей.

Статья 11. Статус военного и гражданского персонала, направляемого для участия в миротворческих операциях

1. Правовое положение военного и гражданского персонала, предоставляемого (государством-участником СНГ) для участия в миротворческих операциях, определяется настоящим Законом, мандатом на проведение операции и соглашением, заключаемым правительствами направляющего и принимающего государств о статусе участников операции, если иное не установлено международными договорами (государства-участника СНГ).

2. Военный и гражданский персонал, участвующий в миротворческой операции, обязан уважать суверенитет и законодательство государства, на территории которого она проводится, воздерживаться от любых действий, несовместимых с ее целями, не вмешиваться во внутренние дела государства нахождения, не участвовать в политической деятель-

ности и в конфликтах на ее территории, кроме как в рамках мандата миротворческой операции, а также принимать все необходимые меры предосторожности с тем, чтобы избежать потерь среди населения и нанесения ущерба экологической и индустриальной инфраструктуре, объектам исторического и культурного значения.

3. Воинские формирования и военный персонал, предоставляемый (государством-участником СНГ) для участия в миротворческой операции (а также гражданский персонал, непосредственно входящий в состав воинских формирований), подчиняется командованию миротворческой операции из представителей государств-участников операции или другому командному органу, созданному для руководства миротворческой операцией по решению ООН, региональной организации или межгосударственному соглашению. Персонал поступает в подчинение командованию с момента пересечения границы государства (государств), на чьей территории проводится миротворческая операция.

4. Гражданский персонал, предоставляемый (государством-участником СНГ) для участия в миротворческой операции, если он не входит непосредственно в состав воинских формирований, подчиняется высшему гражданскому органу (или высшему политическому представителю по урегулированию конфликта), создаваемому (назначенному) по решению ООН, международной организации или на основании межгосударственного соглашения. Данное положение не распространяется на граждан (государства-участника СНГ), которые находятся в зоне миротворческой операции в качестве сотрудников или представителей неправительственных организаций, как национальных, так и международных.

5. Военнослужащие, входящие в состав персонала, носят военную форму одежды и имеют знаки различия вооруженных сил (государства-участника СНГ). При необходимости по решению командования миротворческой операции для военного персонала могут устанавливаться особые знаки отличия.

6. Транспортные средства, вооружение и военная техника должны иметь отличительные знаки вооруженных сил (государства-участника СНГ). При необходимости по решению командования миротворческой операции могут устанавливаться особые отличительные знаки для транспортных средств, вооружения и военной техники миротворческих воинских формирований.

7. Установление запретных зон или зон безопасности командованием воинского формирования осуществляется по согласованию с командованием миротворческой операции.

8. Вопросы юрисдикции и правовой помощи, связанные с пребыванием военного и гражданского персонала (государства-участника СНГ) на территории иностранного государства при проведении миротворческой операции, регулируются отдельным Соглашением, которое следует заключить между государством, направившим персонал, и государством пребывания. При отсутствии такого Соглашения их разрешение основывается на применении следующих принципов:

- при совершении правонарушения лицом, входящим в состав военного или гражданского персонала, оно несет ответственность в соответствии с законодательством (государства-участника СНГ);
- (государство-участник СНГ) осуществляет в соответствии с национальным законодательством правовое преследование лиц, входящих в состав ее военного или гражданского персонала, подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступлений, совершенных по месту проведения миротворческой операции;
- при производстве ареста, задержания, других процессуальных действий, а также при оказании правовой помощи (государство-участник СНГ) руководствуется национальным законодательством и международными договорами;
- для осуществления правоохранительной деятельности в состав военного персонала могут вводиться представители соответствующих судов, органов прокуратуры и обеспечения безопасности (государства-участника СНГ).

Статья 12. Функции военного и гражданского персонала, участвующего в миротворческих операциях

1. Военный и гражданский персонал, участвующий в миротворческой операции, как правило, используется для:

- разъединения враждующих сторон;
- стабилизации ситуации и создания безопасной обстановки в регионе конфликта, включая предупредительные меры;
- защиты и охраны стратегически важных объектов и сооружений, в том числе установок и сооружений, содержащих опасные силы, а также объектов промышленной инфраструктуры и путей сообщений в регионе конфликта;
- оказания посредничества и содействия сторонам конфликта в выработке соглашений и договоренностей по политическому урегулированию, а также об обмене пленными, возвращении беженцев и перемещенных лиц в места постоянного проживания, содействия в решении их проблем;
- контроля и проверки соблюдения сторонами конфликта взятых на себя обязательств, таких как соглашения о прекращении огня, ограничение численности и присутствия вооруженных сил в данном районе, вывод из оговоренных районов войск и вооруженных формирований конфликтующих сторон и их демобилизация;
- контролирования определенного района, в том числе зоны разъединения;
- создания наблюдательных постов и контрольно-пропускных пунктов и осуществления пешего, автомобилизированного и воздушного патрулирования;
- мониторинга ситуации в районе конфликта и выполнения функций по обеспечению безопасности населения и соблюдению прав человека;
- поддержания взаимодействия и связи со сторонами конфликта;
- охраны и обеспечения безопасности представителей международных организаций, осуществляющих посредничество или наблюдение в ходе урегулирования конфликта;
- в отдельных случаях — прямого осуществления административных (управленческих, судебно-правовых и др.) функций в регионе конфликта, а также подготовки и проведения

выборов, референдумов, решения иных задач постконфликтного восстановления мира;

- осуществления других функций, оговоренных в мандате на проведение миротворческой операции.

2. Воинские формирования имеют право принимать меры по обеспечению самообороны, собственной охраны и безопасности в соответствии с действующим в вооруженных силах (государства-участника СНГ) порядком и с учетом приказов и указаний командования миротворческой операцией.

3. В случае участия военного и гражданского персонала (государства-участника СНГ) в операции по установлению мира (с элементами принудительных действий) по решению Совета Безопасности ООН функции персонала (в дополнение к указанным в п. 1 настоящей статьи) могут включать осуществление боевых действий и применение оружия (силы) в соответствии с мандатом операции и приказами командования миротворческой операцией.

4. В пределах выделенных районов дислокации военный персонал может проводить учения (мероприятия) по оперативной и боевой подготовке, связанные с выполнением поставленных задач. При этом районы, порядок и сроки проведения учений, численность участвующих воинских формирований, маршруты их передвижения, этапы боевой стрельбы, зоны безопасности, экологические и другие вопросы согласовываются командованием воинского формирования с органами командования миротворческой операции.

Статья 13. Регулирование применения оружия (силы) в миротворческих операциях

1. Лица из состава военного персонала вправе иметь при себе оружие в соответствии с приказами командования воинского формирования. Вне расположения воинских формирований ношение оружия лицами, входящими в их состав, разрешено только при выполнении ими поставленных задач миротворческой операции.

2. При выполнении задач, предусмотренных мандатом миротворческих операций, личный состав миротворческого

контингента имеет право применять оружие при следующих обстоятельствах:

- в целях обеспечения собственной безопасности и защиты от любых посягательств на его жизнь и здоровье, в порядке осуществления неотъемлемого права на самооборону;
- в случае попыток насильственного отстранения личного состава миротворческого контингента от выполнения возложенных на него функций или попыток его разоружения;
- для отражения вооруженного нападения незаконных, в том числе террористических, вооруженных групп и формирований, а также для их задержания и разоружения;
- для решения задач создания и поддержания зон разъединения и буферных зон между находящимися в стадии вооруженной борьбы формированиями и отдельными вооруженными представителями сторон конфликта;
- для защиты гражданского населения от насильственных посягательств на его жизнь и здоровье в зоне ответственности миротворческого контингента.

3. В случае применения оружия для реализации задач миротворческой операции военный персонал обязан строго соблюдать правила предварительного предупреждения о боевом применении оружия на поражение.

4. При применении оружия должны быть приняты все возможные меры для обеспечения безопасности лиц преклонного возраста, женщин, детей и других гражданских лиц, за исключением случаев оказания ими вооруженного сопротивления, либо совершения нападения, угрожающего жизни личного состава миротворческого контингента и других граждан, если иными способами и средствами отразить такое нападение невозможно.

5. В случае участия военного и гражданского персонала (государства-участника СНГ) в операции по установлению мира для пресечения агрессии и ликвидации угрозы международному миру и безопасности (с элементами принудительных действий) по решению Совета Безопасности ООН военный персонал может применять оружие (силу) в соот-

ветствии с мандатом операции и приказами международного командования операцией.

Статья 14. Соблюдение норм международного гуманитарного права в ходе миротворческих операций

1. Военный и гражданский персонал, участвующий в миротворческой операции, обязан соблюдать нормы международного гуманитарного права, прежде всего закрепленные в Женевских конвенциях от 12 августа 1949 года и Дополнительных Протоколах к ним от 8 июля 1977 года, строго следовать нормам и стандартам обеспечения прав и свобод человека.

2. Командование операцией и командиры воинских формирований обязаны обеспечить своевременное ознакомление всего военного и гражданского персонала с базовыми принципами и нормами международного гуманитарного права, нормами и стандартами соблюдения прав человека, правовыми регуляциями, касающимися беженцев и перемещенных лиц.

3. Министерство обороны (государства-участника СНГ) обеспечивают составление и доведение до каждого военнослужащего из состава военного персонала письменной памятки-инструкции с изложением мандата операции, правил взаимодействия с гражданским населением в регионе конфликта и правил применения оружия (силы). В отдельных случаях дополнительно проводится ознакомление персонала с особенностями культурных, религиозных ценностей и традиций населения региона, спецификой гендерных и межвозрастных отношений.

4. Для оказания правовой помощи командованию операцией, инструктирования персонала в целях предупреждения нарушения норм международного гуманитарного права в ходе миротворческой операции в состав персонала включается юридический советник (советники).

Глава III. ОСОБЕННОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ

Статья 15. Особенности участия военного и гражданского персонала, направляемого (государством-участником СНГ), в миротворческих операциях ООН

1. По представлению Президента (государства-участника СНГ) Парламент (государства-участника СНГ) принимает решение о направлении комплектуемых на добровольной (контрактной) основе воинских формирований для участия и использования в предпринимаемых Советом Безопасности ООН действиях воздушными, морскими и сухопутными силами в соответствии со статьей 42 Устава ООН, а также для выполнения принятых (государством-участником СНГ) обязательств по международным соглашениям в порядке осуществления права индивидуальной или коллективной самообороны, в соответствии со статьей 51 Устава ООН.

2. В случае формирования в соответствии со статьей 42 Устава ООН войск ООН для действий по поддержанию или установлению международного мира и безопасности, связанных с применением принудительных мер и использованием военной силы, Президент (государства-участника СНГ) с согласия Парламента или, по поручению Президента, Правительство (государства-участника СНГ) ведет переговоры и подписывает на основании статьи 43 Устава ООН соглашение (соглашения) с Советом Безопасности ООН. Такое соглашение (соглашения) определяет численность и род войск, их расположение и степень готовности, характер предоставляемого обеспечения и помощи, включая право прохода, а также порядок предоставления таких войск в распоряжение Совета Безопасности ООН.

3. В случае обращения ООН к (государству-участнику СНГ) или в случае, если Президент (государства-участника СНГ) по представлению министерства иностранных дел сочтет целесообразным направление воинских формирований, военного и гражданского персонала в состав международного контингента, создаваемого ООН для проведения миротворческих

операций в соответствии с положениями главы VI Устава ООН, без применения принудительных мер, Парламент (государства-участника СНГ) по представлению Президента (государства-участника СНГ) принимает решение о направлении воинских формирований, а Правительство о направлении гражданского персонала для участия в таких операциях. В решениях оговаривается численность миротворческого контингента, сроки пребывания и порядок замены, дополнительные гарантии и компенсации участникам миротворческой операции, тип и состав вооружений направляемых воинских формирований и военного персонала, состав гражданского персонала.

Статья 16. Особенности участия военного и гражданского персонала, направляемого (государством-участником СНГ), в миротворческих операциях региональных организаций

1. По решению региональных организаций либо в рамках региональных соглашений (государство-участник СНГ) может участвовать в создании сил и средств коллективной безопасности (коллективных миротворческих сил, сил быстрого реагирования, сил быстрого развертывания) и/или системы резервных соглашений об участии военного и гражданского персонала в миротворческих операциях региональных организаций.

2. По решению региональных организаций либо в рамках региональных соглашений (государство-участник СНГ) в порядке, установленном настоящим Законом, другими законами и нормативными правовыми актами, может направлять на территорию государств-участников региональных организаций (соглашений) по их просьбе и по согласованию с ними свой военный и гражданский персонал, в том числе воинские формирования для участия в миротворческих операциях.

3. Решение о непосредственном применении, задачах, составе, численности военного и гражданского персонала, в том числе воинских формирований, местах их дислокации, времени их пребывания на территории государства, куда они направлены, принимается высшим органом региональных организаций (соглашений).

4. Деятельность военного и гражданского персонала, воинских формирований (государства-участника СНГ) в составе сил и средств коллективной безопасности (коллективных миротворческих сил, сил быстрого реагирования, развертывания) в случае осуществления ими миротворческих функций организуется в соответствии с настоящим Законом и соответствующими международными договорами и соглашениями (государства-участника СНГ)

Статья 17. Особенности участия военного и гражданского персонала, направляемого (государством-участником СНГ), в локальных миротворческих операциях

1. Вооруженные силы, военный и гражданский персонал (государства-участника СНГ) могут направляться для участия в операциях по поддержанию мира, осуществляемых на основании двусторонних и многосторонних международных договоров или соглашений (государства-участника СНГ) с государством, на территории которого происходит конфликт, при наличии согласия последнего на вмешательство и помощь со стороны (государства-участника СНГ) по прекращению и урегулированию конфликта.

2. (Государство-участник СНГ) не будет допускать применения своих вооруженных сил, военного и гражданского персонала, находящихся на территории другого государства согласно двустороннему или многостороннему международному договору (соглашению), в нарушение принятых на себя обязательств, предусмотренных в таком договоре, а также не допустит выхода за пределы функций и сроков пребывания своего персонала на территории другого государства, предусмотренных в договоре.

3. В случае заключения двустороннего или многостороннего международного договора о предоставлении (государством-участником СНГ) вооруженных сил, военного и гражданского персонала для участия в миротворческих операциях, этот договор подлежит обязательной ратификации парламентами соответствующих (государств-участников-СНГ) в

установленном законом порядке. Выделение финансирования для выполнения обязательств по таким договорам осуществляется в порядке, установленном частью 4 статьи 10 настоящего Закона.

Глава IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 18. Вопросы организации миротворческих операций, отнесенные к ведению парламента (государства-участника СНГ)

1. К ведению Парламента (государства-участника СНГ) относятся вопросы направления воинских контингентов и отдельных военнослужащих для участия в миротворческих операциях и отзыва военного и гражданского персонала в соответствии с процедурами, определенными в статьях 8, 9 и 15 настоящего Закона.

2. Парламент (государства-участника СНГ) проводит парламентские слушания по всем аспектам участия (государства-участника СНГ) в миротворческих операциях, при необходимости направляет парламентские запросы в органы исполнительной власти по вопросам планирования, финансирования и проведения миротворческих операций.

3. Правительство (государства-участника СНГ) ежегодно представляет в Парламент (государства-участника СНГ) доклад об участии военного и гражданского персонала (государства-участника СНГ) в миротворческих операциях, если такое участие имело место. В докладе указываются цели, основания, масштабы и формы участия (государства-участника СНГ) в операциях, характеризуется фактическое протекание операций и достигнутые результаты, содержится информация об источниках, масштабах и реальном распределении финансирования участия в операциях, о потерях (если таковые имеются), а также формулируются рекомендации относительно продолжения или приостановления участия (государства-участника СНГ) в конкретных миротворческих операциях.

ПЕРЕЧЕНЬ

модельных законов, разработанных и принятых Постоянной комиссией Межпарламентской Ассам- блеи СНГ по вопросам обороны и безопасности

1. «О противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров» (02.11.96)
2. «О борьбе с организованной преступностью» (02.11.96)
3. «О государственной защите потерпевших, свидетелей и других лиц, содействующих уголовному судопроизводству» (06.12.97)
4. «Об оружии» (06.12.97)
5. «Об оперативно-розыскной деятельности» (06.12.97)
6. «О гражданской обороне» (15.06.98)
7. «О борьбе с терроризмом» (08.12.98)
8. «О противодействии легализации («отмыванию») доходов, полученных незаконным путем» (08.12.98)
9. «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (08.12.98)
10. «О борьбе с коррупцией» (03.04.99)
11. «О банковской тайне» (16.10.99)
12. «О продовольственной безопасности» (16.10.99)
13. «Об альтернативной (вневоинской) службе» (16.10.99)
14. «Об использовании и защите эмблемы Красного Креста или Красного Полумесяца, наименований «Красный Крест» и «Красный Полумесяц», отличительных сигналов, служащих для опознавания медицинских формирований и санитарно-транспортных средств» (16.10.99)
15. «О персональных данных» (16.10.99)
16. «О чрезвычайном положении» (13.06.00)
17. «О мобилизационной подготовке и мобилизации» (09.12.00)
18. «О внешней разведке» (19.04.01)
19. «О парламентском контроле над военной организацией государства» (24.11.01)
20. «О полиции (милиции)» (07.12.02)
21. «О военных ветеранах» (07.12.02)

Комментарии о соответствии Модельного закона СНГ международному праву

М. Пью,

профессор Плимутского университета, Великобритания

Модельный закон «Об участии (государства-участника СНГ) в миротворческих операциях» очевидно соответствует сложившейся на мировой арене практике и международному праву. По преимуществу он не является договором обязывающего характера и содержит декларации принципов и рекомендации, но предусматривает также конкретные механизмы действий стран-участников, которые носят обязывающий характер.

Модельный закон уважает суверенность государств-участников в принятии решений и содержит нормы и принципы, отраженные в международном праве и межгосударственных договорах. Он признает главенствующую роль ООН и право государств на самооборону.

С политической точки зрения модельный закон отражает тенденцию к регионализации операций по поддержанию мира, особенно в части, касающейся мер по принуждению к миру, и их осуществления региональными организациями и иными международными образованиями, такими как СНГ или Британское Содружество.

ООН применяет весьма гибкие критерии при делегировании полномочий и определении масштабов участия стран в организации и проведении операций по поддержанию мира. Например, ООН признала НАТО партнером по миротворчеству, хотя НАТО не является региональной организацией в соответствии с Главой VIII Устава ООН. В отдельных случаях ООН также выдает мандаты на операции, не получившие предварительного одобрения Совета Безопасности, уже после их завершения (как это было с операцией региональной организации Экономическое сообщество западно-африканских государств в Либерии).

Комментарии к разделу 1 «Базовые принципы и определения»

Статья 1. Суверенность в принятии решений по участию в операциях по поддержанию мира, которая декларируется, должна включать в себя и право государств на одностороннее досрочное прекращение участия в миротворческой операции (статьи 8 и 9).

Статья 3. В части, касающейся операций по принуждению к миру, следует отметить, что единственный пример, когда силы ООН заранее направлялись в зону конфликта для предотвращения его эскалации или предотвращения агрессии, это пример операции UNPREDEP в Македонии, куда был направлен контингент ООН в соответствии с главой VI Устава ООН. По сути дела, превентивное размещение сил не следует отождествлять с принуждением к миру. Здесь же следует закрепить такой важный принцип, как необходимость предварительного одобрения ООН при превентивном размещении сил, что особенно важно в свете американо-британского вторжения в Ирак. При этом, как отмечалось выше, бывали случаи одобрения со стороны ООН уже проведенных операций постфактум. Следует также обратить внимание на три дефиниции, касающиеся операций, проводимых региональными организациями, СНГ или структурами СНГ, которые увязываются с положениями главы VI Устава ООН, в то время как сложившаяся межгосударственная практика признает легитимность операций и по принуждению к миру, проводимых по мандату ООН. По сути дела, статья 5 (1) Модельного закона допускает участие в операциях по принуждению к миру сил по соглашению сторон. Предусматривается также участие в операциях по обеспечению коллективной безопасности в соответствии со статьей 42 Устава ООН (статья 16 проекта Закона).

Комментарии к разделу 2 «Организация и проведение операций по поддержанию мира»

Данный раздел содержит декларацию принципов, которые соответствуют сложившейся международной практике и изложение которых в основном не содержит противоречий.

Статья 5. Созданный в рамках нового «разделения труда» между ООН и региональными организациями, данный Модельный закон не допускает участия в операции по принуждению к миру за пределами территории государств-участников СНГ, если это не касается операций, проводимых ООН (что случается все реже) или сил, приданных ООН. Здесь важно определение «приданных» сил, что позволит, например, прояснить статус участия стран-участников СНГ в операциях SFOR и KFOR в бывшей Югославии.

Статья 7 может включать в себя, без развернутого пояснения, упоминание гражданской полиции, которая становится все более важным участником операций постконфликтного миростроительства.

Статья 8. В пунктах 1 и 2 предусматривается и даже называется обязательным демократический контроль над размещением сил. Для каждого отдельного военнослужащего практически выгодно, чтобы он направлялся для участия в операции по президентскому указу, который затем одобряется парламентом. Однако возникает вопрос о количестве лиц, направляемых без одобрения парламента. Сколько военных или гражданских лиц может направить президент своим указом — 50, 100? Очевидно, следует установить количественный предел.

Статьи 9, 10 и 11 содержат обязательные положения, призванные обеспечить соблюдение должных демократических процедур, организации и финансирования операций со стороны государств-участников СНГ, а также решение вопросов, связанных с юрисдикцией, правовым статусом и обеспечением командования.

Статья 13 содержит конкретные положения, касающиеся права на применение оружия. В статью 13 есть смысл включить развернутую ссылку на то, как будут определяться правила ведения боевых действий (правила соприкосновения комбатантов). Будут ли они определяться государством-участником СНГ или командованием операции по поддержанию мира, как предлагается в пункте 6? В последнем случае, сохранится ли за государством-участником право

на интерпретацию этих правил (как это происходит сейчас)?

Статья 14 касается соблюдения Женевских конвенций в ходе миротворческих операций. Было бы целесообразным включить в нее признание статуса Международного комитета Красного Креста и Красного Полумесяца.

Наконец, несколько выводов о политическом значении данного Модельного закона.

Данный закон свидетельствует о важной роли, придаваемой в СНГ операциям по поддержанию мира, проводимым по международным мандатам, хотя он скорее рекомендует участвовать в таких операциях, нежели делает это участие обязательным.

Важность документа состоит в том, что он предусматривает в обязательном порядке соблюдение демократических процедур в ходе проведения миротворческих операций, включая необходимость одобрения со стороны парламента и парламентский мониторинг.

Данный модельный закон укрепляет легитимность действий стран СНГ в конфликтных регионах с точки зрения международного права и международных институтов, особенно ООН.

ЗАКОН УКРАИНЫ

«Об участии Украины в международных миротворческих операциях»

*С изменениями и дополнениями,
внесенными Законом Украины
от 10 июля 2003 г. № 1106-IV*

Осознавая свою ответственность в деле поддержания международного мира и безопасности, учитывая обязательства Украины как государства-члена Организации Объединенных Наций (далее — ООН) оказывать помощь ООН в действиях, осуществляемых в соответствии с Уставом ООН, а также принимая во внимание обязательства Украины как государства-члена Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее — ОБСЕ) конструктивно сотрудничать в использовании всего диапазона возможностей ОБСЕ для предупреждения конфликтов и их разрешения, Украина рассматривает участие в международных миротворческих операциях как важную составляющую своей внешней политики.

Данный Закон определяет правовые, организационные и финансовые принципы участия Украины в международных миротворческих операциях, а также порядок направления Украиной военного и гражданского персонала, организации его подготовки и обеспечения для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Статья 1. Определение терминов

В данном Законе термины употребляются в следующем значении:

Международные миротворческие операции — международные действия или мероприятия, осуществляемые по решению Совета Безопасности ООН в соответствии с Уста-

вом Организации Объединенных Наций, ОБСЕ, других региональных организаций, которые несут ответственность в сфере поддержания международного мира и безопасности, в соответствии с положениями Главы VIII Устава ООН, а также действия и мероприятия многонациональных сил, создаваемых с согласия Совета Безопасности ООН, которые проводятся под общим контролем Совета Безопасности ООН с целью:

- предупреждения возникновения межгосударственных или внутригосударственных конфликтов;
- урегулирования или создания условий для урегулирования межгосударственных, а также внутригосударственных конфликтов при согласии противостоящих сторон или с использованием принудительных мер по решению Совета Безопасности ООН; это может включать, в частности, наблюдение и контроль за выполнением соглашений о прекращении огня и других враждебных действий, разъединение конфликтующих сторон, разоружение и расформирование их подразделений, выполнение инженерных и других работ;
- оказания гуманитарной помощи населению, пострадавшему вследствие межгосударственных или внутригосударственных конфликтов;
- выполнения милицейских (полицейских) функций по обеспечению безопасности и соблюдению прав человека;
- оказания помощи в преодолении последствий конфликтов;
- устранения угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии.

Миротворческий контингент — воинские подразделения, оснащенные соответствующим вооружением и военной техникой, средствами поддержки и связи, которые направляются Украиной для участия в международных миротворческих операциях, в том числе части Вооруженных Сил Украины, других войсковых формирований, которые входят в состав объединенных подразделений, создаваемых совместно с другими государствами для участия в международных миротворческих операциях (общие батальоны и т.п.).

Миротворческий персонал — отдельные военнослужащие и работники Вооруженных Сил Украины, других войско-

вых формирований, представители руководящего и рядового состава органов внутренних дел и других государственных органов и гражданских учреждений Украины, направляемые Украиной для участия в международных миротворческих операциях и не входящие в состав миротворческого контингента.

Материально-технические ресурсы и услуги — материально-технические ресурсы и услуги, предоставляемые Украиной для использования в международных миротворческих операциях, в том числе боевая и специальная техника, отдельные виды вооружений, средства связи, транспортные средства с экипажами, продовольствие, медикаменты и т.п.

Статья 2. Условия участия Украины в международных миротворческих операциях

Исключительно на условиях, определенных решением Президента Украины, которое утверждается Верховной Радой Украины в случаях, предусмотренных Конституцией Украины и Законами Украины, и в порядке, установленном данным Законом, Украина принимает участие в международных миротворческих операциях:

- Организации Объединенных Наций, решение о проведении которых принято Советом Безопасности ООН;
- Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе или других региональных организаций, которые несут ответственность в сфере поддержания международного мира и безопасности в соответствии с положениями главы VIII Устава ООН;
- многонациональных сил, создаваемых при согласии Совета Безопасности ООН, действия которых осуществляются под общим контролем Совета Безопасности ООН.

Участие Украины в международных миротворческих операциях осуществляется путем предоставления миротворческого контингента, миротворческого персонала, а также материально-технических ресурсов и услуг в распоряжение органов, определяемых решением о проведении такой операции.

Статья 3. Внесение предложения об участии Украины в международной миротворческой операции

Предложение об участии Украины в международной миротворческой операции вносится в Совет национальной безопасности и обороны Украины Министерством иностранных дел Украины по согласованию с Министерством обороны и другими заинтересованными органами центральной исполнительной власти.

Предложение должно содержать существующие на момент его внесения данные о предполагаемом районе действий миротворческого контингента или миротворческого персонала, об их задачах, общей численности, о типе и составе вооружений, военной техники, порядку подчинения, сроке пребывания и порядке его продления, порядке замены и условиях вывода, о гарантиях и компенсациях военнослужащим военных формирований, работникам Вооруженных Сил Украины, других войсковых формирований, работникам органов внутренних дел, других государственных органов и гражданских учреждений и членам их семей, а также информацию о порядке финансирования расходов, связанных с участием Украины в международной миротворческой операции.

(Часть первая статьи 3 приведена с изменениями, внесенными в соответствии с Законом Украины от 10.07.2003 г. № 1106-IV).

Совет национальной безопасности и обороны Украины, определяя соответствие такого участия национальным интересам и законодательству Украины, в том числе международным обязательствам Украины в соответствии с Уставом ООН, учитывая возможности финансирования и материально-технического обеспечения, уровень безопасности граждан Украины, которые будут принимать участие в миротворческой операции в составе миротворческого контингента или миротворческого персонала, вносит предложение об участии Украины в международной миротворческой операции на рассмотрение Президента Украины.

Статья 4. Принятие решений об участии Украины в международной миротворческой операции

Решение о направлении миротворческого контингента или миротворческого персонала для участия Украины в международной миротворческой операции, а также по вопросам предоставления материально-технических ресурсов и услуг принимает Президент Украины с одновременной подачей в Верховную Раду Украины законопроекта об утверждении решения о направлении миротворческого контингента. Вместе с законопроектом предоставляется информация, указанная в части первой статьи 3 данного Закона.

Решение Президента Украины о направлении миротворческого контингента Украины в другое государство для участия в международной миротворческой операции, скрепленное подписями Премьер-министра Украины и министра, ответственного за исполнение этого решения, подлежит утверждению Верховной Радой Украины в соответствии с пунктом 23 статьи 85 Конституции Украины. Внесенный Президентом Украины законопроект об утверждении решения о направлении Украиной миротворческого контингента в другое государство как неотложный рассматривается Верховной Радой Украины вне очереди.

Решение о предоставлении материально-технических ресурсов и услуг для использования в международной миротворческой операции принимает Кабинет Министров Украины в соответствии с решением Президента Украины об участии Украины в международной миротворческой операции.

Статья 5. Комплектование миротворческого контингента и миротворческого персонала

Миротворческий контингент и миротворческий персонал комплектуются гражданами Украины — военнослужащими и сотрудниками Вооруженных Сил Украины, представителями руководящего и рядового состава органов внутренних дел, других войсковых формирований и прочих государственных органов и гражданских учреждений Украины. Участники ми-

ротворческого контингента и миротворческого персонала должны иметь необходимую профессиональную и психологическую подготовку.

Включение граждан Украины в состав миротворческого контингента или миротворческого персонала осуществляется исключительно на добровольной основе.

Статья 6. Подготовка граждан Украины для участия в международной миротворческой операции

Граждане Украины, которые включены в состав миротворческого контингента либо направляются для участия в международной миротворческой операции в качестве миротворческого персонала, предварительно проходят специальную подготовку в соответствующих учебных центрах.

Статья 7. Возвращение и отзыв миротворческого контингента и миротворческого персонала, который принимал участие в международной миротворческой операции

Миротворческий контингент и миротворческий персонал, которые были направлены в другое государство для участия в международной миротворческой операции, возвращаются в Украину после завершения операции. Они также могут быть отозваны до завершения международной миротворческой операции в случае, если их дальнейшее участие в указанной операции становится нецелесообразным из-за существенного изменения международной военно-политической обстановки или обстоятельств в районе пребывания, прекращения финансирования и из-за других причин.

Решение об отзыве миротворческого контингента и миротворческого персонала принимается с учетом международных обязательств Украины Президентом Украины по предложению Министерства иностранных дел, согласованном с Министерством обороны Украины, или по предложению Верховной Рады Украины.

Статья 8. Социальная защита участников международных миротворческих операций и членов их семей

Социальная защита участников международных миротворческих операций и членов их семей обеспечивается в соответствии с законами Украины.

Если международными договорами или соглашениями, в которых принимает участие Украина, установлены более высокие гарантии защиты участников международных миротворческих операций, чем те, которые предусмотрены законодательством Украины, то применяются нормы соответствующего международного договора или международного соглашения.

Выслуга лет и трудовой стаж граждан Украины за время выполнения обязанностей в составе миротворческого контингента и миротворческого персонала учитываются из расчета один месяц за три месяца.

Статья 9. Финансовое обеспечение участия Украины в международных миротворческих операциях.

Финансирование расходов, связанных с участием Украины в международных миротворческих операциях, может осуществляться:

- за счет средств государственного бюджета, при условии полного или частичного возмещения этих расходов за счет средств, выделяемых ООН, ОБСЕ или другой региональной организацией для финансирования международной миротворческой операции;
- или исключительно за счет средств государственного бюджета;
- или исключительно за счет средств, которые выделяются ООН, ОБСЕ или другой региональной организацией для финансирования международной миротворческой операции.

Порядок и источники финансирования определяются при утверждении Верховной Радой Украины решения об участии Украины в международной миротворческой операции.

(Статья 9 приведена в редакции Закона Украины от 10.07.2003 г. № 1106-IV)

Статья 10. Информирование Верховной Рады Украины об участии Украины в международной миротворческой деятельности.

Кабинет Министров Украины ежегодно представляет Верховной Раде Украины доклад об участии Украины в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Редакторы-составители книги выражают благодарность Президенту Атлантического Совета Украины В.А. Гречанинову за предоставление текста закона для публикации. Приводим краткий комментарий В.А. Гречанинова к данному закону:

Данный Закон Украины в окончательном варианте принят в июле 2003 года, а Украинский миротворческий контингент направлен в состав Коалиционных объединенных оперативных сил в Республику Ирак в августе 2003 года.

Положения Закона не в полной мере охватывают весь круг задач, которые приходится выполнять украинскому контингенту в Ираке.

Служба в Ираке по форме может относиться к миротворческой деятельности, однако по своему содержанию она намного объемнее и разностороннее. Если в стране происходит партизанская война, то методами классического миротворчества ее остановить невозможно. Украинский контингент по содержанию выполняемых задач участвует в антипартизанской войне.

Таким образом, представленный Закон Украины требует уже в настоящее время определенной доработки.

Президент Атлантического Совета Украины
16.01.2004 г.

В. Гречанинов

УСТАВ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ*

Государства-участники Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года (далее — Договор), действуя в строгом соответствии со своими обязательствами по Уставу ООН, решениями Совета Безопасности ООН, руководствуясь общепризнанными принципами международного права; стремясь к созданию благоприятных и стабильных условий для всестороннего развития государств-участников Договора и обеспечения их безопасности, суверенитета и территориальной целостности; подтверждая свою приверженность целям и принципам Договора и принятым в его рамках международным договорам и решениям; исполненные решимости и далее развивать и углублять военно-политическое сотрудничество в интересах обеспечения и укрепления национальной, региональной и международной безопасности; ставя перед собой цель продолжать и наращивать тесные и всесторонние союзнические отношения во внешнеполитической, военной и военно-технической областях, а также в сфере противодействия транснациональным вызовам и угрозам безопасности государств и народов; руководствуясь намерением повышать эффективность деятельности в рамках Договора, согласились о нижеследующем:

* Принят 7 октября 2002 года на заседании Совета коллективной безопасности в г. Кишиневе.

Глава I

Учреждение Организации

Договора о коллективной безопасности

Статья 1

Государства-участники Договора учреждают международную региональную Организацию Договора о коллективной безопасности (далее — Организация).

Статья 2

Положения Договора и принятых в его развитие международных договоров и решений Совета коллективной безопасности Договора являются обязывающими для государств-членов Организации (далее — государства-члены) и самой Организации.

Глава II

Цели и принципы

Статья 3

Целями Организации являются укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов, приоритет в достижении которых государства-члены отдают политическим средствам.

Статья 4

В своей деятельности Организация сотрудничает с государствами, не являющимися членами Организации, поддерживает отношения с международными межправительственными организациями, действующими в сфере безопасности. Организация содействует формированию справедливого, демократического миропорядка, основанного на общепризнанных принципах международного права.

Статья 5

Организация действует на основе неукоснительного уважения независимости, добровольности участия, равенства

прав и обязанностей государств-членов, невмешательства в дела, подпадающие под национальную юрисдикцию государств-членов.

Статья 6

Настоящий Устав не затрагивает прав и обязательств государств-членов по другим международным договорам, участниками которых они являются.

Глава III

Направления деятельности

Статья 7

Для реализации целей Организации государства-члены принимают совместные меры к формированию в ее рамках действенной системы коллективной безопасности, созданию коалиционных (региональных) группировок войск (сил) и органов управления ими, военной инфраструктуры, подготовке военных кадров и специалистов для вооруженных сил, обеспечению их необходимым вооружением и военной техникой.

Государства-члены принимают решение о размещении на своих территориях группировок войск (сил), объектов военной инфраструктуры государств, не являющихся членами Организации, после проведения неотложных консультаций (согласования) с другими государствами-членами.

Статья 8

Государства-члены координируют и объединяют свои усилия в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, организованной транснациональной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами безопасности государств-членов.

Государства-члены осуществляют свою деятельность на этих направлениях, в том числе в тесном сотрудничестве со всеми заинтересованными государствами и международными межправительственными организациями при главенствующей роли ООН.

Статья 9

Государства-члены согласовывают и координируют свои внешнеполитические позиции по международным и региональным проблемам безопасности, используя в том числе консультационные механизмы и процедуры Организации.

Статья 10

Государства-члены принимают меры по развитию договорно-правовой базы, регламентирующей функционирование системы коллективной безопасности, и по гармонизации национального законодательства по вопросам обороны, военного строительства и безопасности.

Глава IV

Органы Организации

Статья 11

Органами Организации являются:

- а) Совет коллективной безопасности (далее — Совет);
- б) Совет министров иностранных дел (далее — СМИД);
- в) Совет министров обороны (далее — СМО);
- г) Комитет секретарей советов безопасности (далее — КССБ).

Постоянно действующим рабочим органом Организации является Секретариат Организации (далее — Секретариат).

Функции и порядок работы указанных выше органов регламентируются настоящим Уставом, а также отдельными Положениями, утверждаемыми Советом.

Статья 12

Решения Совета, СМИД, СМО и КССБ по вопросам, кроме процедурных, принимаются консенсусом.

Любое государство-член при голосовании имеет один голос. Порядок голосования, в том числе по процедурным вопросам, регламентируется Правилами процедуры органов Организации, утверждаемыми Советом.

Решения Совета и принимаемые в их исполнение решения СМИД, СМО и КССБ являются обязывающими для госу-

дарств-членов и исполняются в порядке, устанавливаемом национальным законодательством.

Статья 13

Совет является высшим органом Организации.

Совет рассматривает принципиальные вопросы деятельности Организации и принимает решения, направленные на реализацию ее целей и задач, а также обеспечивает координацию и совместную деятельность государств-членов для реализации этих целей.

В состав Совета входят главы государств-членов.

В заседаниях Совета могут принимать участие министры иностранных дел, министры обороны, секретари советов безопасности государств-членов, Генеральный секретарь Организации, Полномочные представители государств-членов при Организации и приглашенные лица.

Совет имеет право создавать на постоянной или временной основе рабочие и вспомогательные органы Организации.

Председателем Совета (далее — Председатель) является глава государства, на территории которого проходит очередная сессия Совета, если Совет не примет иного решения. Его права и обязанности сохраняются за ним на период до следующей очередной сессии Совета.

Если Председатель не может выполнять свои функции, то на оставшийся период избирается новый Председатель.

В период между сессиями Совета вопросами координации взаимодействия государств-членов в реализации решений, принимаемых органами Организации, занимается Постоянный Совет при Организации (далее — Постоянный Совет).

Постоянный Совет состоит из Полномочных представителей (далее — Полпреды), назначаемых государствами-членами в соответствии с их внутригосударственными процедурами, и действует в соответствии с Положением, утверждаемым Советом.

Статья 14

СМИД является консультативным и исполнительным органом Организации по вопросам координации взаимодействия государств-членов в области внешней политики.

Статья 15

СМО является консультативным и исполнительным органом Организации по вопросам координации взаимодействия государств-членов в области военной политики, военного строительства и военно-технического сотрудничества.

Статья 16

КССБ является консультативным и исполнительным органом Организации по вопросам координации взаимодействия государств-членов в области обеспечения их национальной безопасности.

Глава V Секретариат

Статья 17

Секретариат осуществляет организационное, информационное, аналитическое и консультативное обеспечение деятельности органов Организации.

Секретариат во взаимодействии с Постоянным Советом осуществляет подготовку проектов решений и других документов органов Организации.

Секретариат формируется из числа граждан государств-членов на квотной основе (должностные лица) пропорционально долевым взносам государств-членов в бюджет Организации и граждан государств-членов, нанимаемых на конкурсной основе по контракту (сотрудники).

Функции, порядок формирования и работы Секретариата определяются соответствующим Положением, утверждаемым Советом.

Местом нахождения Секретариата является город Москва, Российская Федерация. Условия пребывания Секретари-

ата на территории Российской Федерации регулируются на основе соответствующего международного договора.

Статья 18

Генеральный секретарь Организации (далее — Генеральный секретарь) является высшим административным должностным лицом Организации и осуществляет руководство Секретариатом.

Генеральный секретарь назначается решением Совета сроком на три года по представлению СМВД из числа граждан государств-членов.

Генеральный секретарь подотчетен Совету, участвует в заседаниях Совета, СМВД, СМО, КССБ и Постоянного Совета.

Генеральный секретарь в соответствии с решениями Совета координирует разработку проектов соответствующих предложений и документов органов Организации, осуществляет рабочие контакты с другими международными межправительственными организациями и государствами, не являющимися членами Организации.

Генеральный секретарь является депозитарием в отношении настоящего Устава, других заключаемых в рамках Организации международных договоров и принимаемых документов.

Глава VI

Членство

Статья 19

Членом Организации может стать любое государство, которое разделяет ее цели и принципы и готово принять на себя обязательства, содержащиеся в настоящем Уставе и других действующих в рамках Организации международных договорах и решениях.

Решение о приеме в Организацию принимается Советом.

Любое государство-член вправе выйти из Организации. После урегулирования своих обязательств в рамках Органи-

зации такое государство направляет депозитарию Устава официальное уведомление о выходе не позднее, чем за шесть месяцев до даты выхода.

Порядок приема и выхода из Организации определяется соответствующим Положением, утверждаемым Советом.

Статья 20

В случае невыполнения государством-членом положений настоящего Устава, решений Совета и принятых во исполнение их решений других органов Организации Совет может приостановить его участие в деятельности органов Организации.

В случае продолжения государством-членом невыполнения указанных обязательств Совет может принять решение о его исключении из Организации.

Решения по данным вопросам в отношении такого государства-члена принимаются без учета его голоса.

Порядок приостановки участия государства-члена в деятельности органов Организации или его исключения из Организации определяется соответствующим Положением, утверждаемым Советом.

Глава VII Наблюдатели

Статья 21

Статус наблюдателя при Организации может быть предоставлен государству, не являющемуся членом Организации, а также международной организации в соответствии с официальным письменным обращением на имя Генерального секретаря. Решение о предоставлении, приостановке или аннулировании статуса наблюдателя принимается Советом.

Участие наблюдателей в сессиях и заседаниях органов Организации регламентируется Правилами процедуры органов Организации.

Глава VIII

Правоспособность, привилегии и иммунитеты

Статья 22

Организация пользуется на территории каждого государства-члена правоспособностью, необходимой для реализации ее целей и задач.

Организация может сотрудничать с государствами, не являющимися ее членами, поддерживать отношения с международными межправительственными организациями, действующими в сфере безопасности, заключать с ними международные договоры, направленные на установление и развитие такого сотрудничества.

Организация пользуется правами юридического лица.

Статья 23

Привилегии и иммунитеты Организации определяются соответствующим международным договором.

Глава IX

Финансирование

Статья 24

Финансирование деятельности Секретариата осуществляется за счет бюджета Организации.

Бюджет Организации формируется за счет долевых взносов государств-членов, утверждаемых Советом.

Бюджет Организации не может иметь дефицита.

Проект бюджета Организации на каждый бюджетный год разрабатывается Секретариатом по согласованию с государствами-членами в соответствии с Положением о Порядке формирования и исполнения бюджета Организации. Бюджет Организации утверждается Советом.

Положение о Порядке формирования и исполнения бюджета Организации утверждается Советом.

Государства-члены самостоятельно несут расходы, связанные с участием их представителей и экспертов в совеща-

ниях, заседаниях органов Организации и других мероприятиях, проводимых в рамках Организации, а также расходы, связанные с деятельностью Полпредов.

Статья 25

В случае невыполнения государствами-членами обязательств по погашению задолженности перед бюджетом Организации в течение двух лет Совет принимает решение о приостановлении права выдвижения граждан этого государства на квотные должности в рамках Организации, а также о лишении права голоса в органах Организации до полного погашения задолженности.

Глава X

Заключительные положения

Статья 26

Настоящий Устав подлежит ратификации и вступает в силу с даты сдачи депозитарию подписавшими его государствами последнего письменного уведомления о ратификации.

Депозитарий уведомляет государства, подписавшие настоящий Устав, о получении каждого уведомления о ратификации.

Статья 27

В настоящий Устав с общего согласия государств-членов могут быть внесены изменения и дополнения, которые оформляются отдельными Протоколами.

Протоколы об изменениях и дополнениях в Устав являются его неотъемлемой частью и вступают в силу в порядке, установленном статьей 26 настоящего Устава.

Оговорки к Уставу не допускаются.

Любые споры в отношении толкования и применения положений настоящего Устава решаются путем консультаций и переговоров между заинтересованными государствами-членами. В случае недостижения согласия спор передается на рассмотрение Совета.

Статья 28

Официальным и рабочим языком Организации является русский язык.

Статья 29

Настоящий Устав регистрируется в Секретариате ООН в соответствии с положениями статьи 102 Устава Организации Объединенных Наций.

Совершено в городе Кишиневе 7 октября 2002 года в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится у депозитария, который направляет каждому государству, подписавшему настоящий Устав, его заверенную копию.

За Республику Армения	—	<i>Р. Кочарян</i>
За Республику Беларусь	—	<i>А. Лукашенко</i>
За Республику Казахстан	—	<i>Н. Назарбаев</i>
За Кыргызскую Республику	—	<i>А. Акаев</i>
За Российскую Федерацию	—	<i>В. Путин</i>
За Республику Таджикистан	—	<i>Э. Рахмонов</i>

Развитие нормативно-правовой базы Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ)

1992 год

15 мая

(г. Ташкент, Совет глав государств — СГГ)

Договор о коллективной безопасности (ДКБ) подписан главами шести государств: Республики Армения, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан.

6 июля

(г. Москва, СГГ)

Утверждено Положение о Совете коллективной безопасности (СКБ).

1993 год

24 сентября

К Договору присоединилась Республика Азербайджан.

9 декабря

К Договору присоединилась Грузия.

31 декабря

К Договору присоединилась Республика Беларусь.

24 декабря

(г. Ашхабад, СГГ)

Решение о первоочередных мерах по реализации ДКБ (о внесении изменений и дополнений в Положение о СКБ, Протокол об условиях, механизме и процедуре присоединения;

Протокол об условиях, механизме и процедуре присоединения к ДКБ государств, не подписавших этот Договор;

Решение о назначении Генерального секретаря СКБ.

1995 год

10 февраля

(г. Алма-Ата, СГГ)

Решение СКБ об утверждении Концепции коллективной безопасности государств-участников Договора;

Решение СКБ об основных направлениях углубления военного сотрудничества государств-участников ДКБ;

Решение о Декларации государств-участников ДКБ относительно целей и форм сотрудничества в сфере безопасности.

26 мая

(г. Минск, СГГ, Совет глав правительств — СГП)

Решение СКБ о регистрации Договора о коллективной безопасности в ООН;

Решение СКБ о Правилах процедуры СКБ;

Решение СКБ о Плане реализации Концепции коллективной безопасности и Основных направлений углубления военного сотрудничества государств-участников ДКБ.

3 ноября

(г. Москва, СГП)

Решение глав правительств государств-участников ДКБ о порядке финансирования деятельности СКБ и его рабочих органов.

1996 год

17 мая

(г. Москва, СКБ)

Решение СКБ об упорядочении деятельности органов, координирующих работу по реализации Договора о коллективной безопасности.

1997 год

28 марта

(г. Москва)

Положение о порядке проведения консультаций между государствами-участниками ДКБ.

1998 год

5 марта

(г. Москва, СМВД)

Решением Совета министров иностранных дел государств-участников ДКБ утверждено Положение о Полномочных представителях государств-участников ДКБ при Генеральном секретаре СКБ.

Решением Совета министров иностранных дел государств-участников ДКБ на Секретариат СКБ возложены функции депозитария документов.

1999 год

2 апреля

(г. Москва, СКБ)

Протокол о продлении Договора о коллективной безопасности;

План основных мероприятий второго этапа формирования системы коллективной безопасности (до 2001 года);

Положение о Совете министров иностранных дел государств-участников Договора о коллективной безопасности.

2000 год

24 мая

(г. Минск, СКБ)

О Докладе Генерального секретаря Совета коллективной безопасности;

Меморандум о повышении эффективности Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года и его адаптации к современной геополитической ситуации;

О создании Комитета секретарей Советов безопасности (КССБ) государств-участников Договора о коллективной безопасности;

Положение о Совете министров обороны государств-участников Договора о коллективной безопасности;

Положение о порядке принятия и реализации коллективных решений на применение сил и средств системы коллективной безопасности;

О Генеральном секретаре Совета коллективной безопасности;

Заявление глав государств-участников Договора о коллективной безопасности.

20 июня

(г. Москва, главы правительств)

Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами-участниками ДКБ.

11 октября

(г. Бишкек, СКБ)

Заявление Глав государств Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан в связи с угрозами безопасности в регионе Центральной Азии;

План основных мероприятий по формированию системы коллективной безопасности на период 2001 — 2005 гг.;

Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности;

О ходе работы по формированию системы коллективной безопасности;

О реализации Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами-участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года;

О рабочих контактах Генерального секретаря Совета коллективной безопасности с международными организациями по вопросам безопасности.

2001 год

25 мая

(г. Ереван, СКБ)

О Докладе Генерального секретаря Совета коллективной безопасности;

Заявление глав государств Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан;

О Коллективных силах быстрого развертывания Центральноазиатского региона коллективной безопасности;

Протокол о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности государств-участников Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года;

О создании межгосударственного органа военного управления системы коллективной безопасности государств-участников Договора о коллективной безопасности;

О внесении изменений и дополнений в Положение о Совете коллективной безопасности и Правила процедуры Совета коллективной безопасности.

12 сентября

(г. Ереван, СКБ)

Заявление государств-участников ДКБ в связи с террористическими актами в Соединенных Штатах Америки.

2002 год

5 февраля

СКБ

Решение о Плате мероприятий, посвященных десятой годовщине подписания Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года;

Решение о механизме реализации Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между

государствами-участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года.

14 мая

(г. Москва, СКБ)

Об Аналитическом докладе «Десятилетие Договора о коллективной безопасности и задачи на перспективу»;

Заявление Глав государств-участников Договора о коллективной безопасности по случаю 10-летия подписания Договора о коллективной безопасности;

О придании Договору о коллективной безопасности статуса международной региональной организации;

О вопросах деятельности Коллективных сил быстрого развертывания Центральноазиатского региона;

О мерах по дальнейшему развитию военно-технического сотрудничества между государствами-участниками Договора о коллективной безопасности.

7 октября

(г. Кишинев, СКБ)

Устав Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ);

Соглашение о правовом статусе Организации Договора о коллективной безопасности;

Решение о работе по вступлению в силу Устава Организации Договора о коллективной безопасности и Соглашения о правовом статусе Организации Договора о коллективной безопасности.

2003 год

28 апреля

(г. Душанбе, СКБ)

О ежегодном докладе Генерального секретаря СКБ;

Заявление глав государств-участников ДКБ;

О положениях об органах Организации Договора о коллективной безопасности;

Об организационно-финансовых документах Организации ДКБ;

О создании Объединенного штаба Организации Договора о коллективной безопасности;

О начальнике Объединенного штаба Организации ДКБ и его первом заместителе;

О расширении сферы применения Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами-участниками ДКБ;

О развитии процесса совместного обучения кадров и специалистов для вооруженных сил государств-членов Организации ДКБ;

Соглашение о создании единой системы технического прикрытия железных дорог государств-членов Организации ДКБ;

Об обеспечении Коллективных сил быстрого развертывания Центральноазиатского региона коллективной безопасности;

О некоторых мерах, связанных с учреждением Организации Договора о коллективной безопасности;

О координации деятельности государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности по борьбе с наркоугрозой, исходящей извне;

О Генеральном секретаре Совета коллективной безопасности (Организации Договора о коллективной безопасности).

Раздел II

СОВРЕМЕННАЯ ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МИРОТВОРЧЕСТВА

Миротворческая деятельность СНГ и роль Штаба по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ

В.Н. Яковлев,

*начальник Штаба по координации военного сотрудничества
государств-участников СНГ, генерал армии*

Содружество Независимых Государств, при ведущей роли России, вынуждено было фактически с момента своего образования заниматься предотвращением и урегулированием конфликтов на территории государств-участников и вблизи их границ, обеспечивая тем самым военно-политическую стабильность в своем собственном доме, а вовсе не утверждая «имперские амбиции России».

Миротворческая деятельность СНГ стала ответом на вызовы времени, на угрозы коллективной безопасности содружества, безопасности каждого из входящих в него государств.

Угрозы эти хорошо известны — в первую очередь, «горячие точки», доставшиеся СНГ от Советского Союза, и непростые процессы становления национальной государственности в бывших союзных республиках, в которых в значительной мере проявлялись агрессивный экстремизм, национальная и религиозная нетерпимость. Их адрес — республика Таджикистан; Абхазия и Южная Осетия, Грузия; Приднестровье,

Республика Молдова; Нагорный Карабах, Азербайджанская республика; российский Северный Кавказ. До сих пор они — общая беда и общая боль народов Содружества.

Эти угрозы поставили Содружество перед необходимостью экстренно создавать нормативно-правовую базу миротворчества и практически параллельно развертывать операции по поддержанию мира, овладевать одновременно теорией и практикой всех аспектов деятельности по предотвращению и урегулированию конфликтов, адаптируя при этом имеющийся у мирового сообщества опыт к нашим конкретным условиям.

Штаб по координации военного сотрудничества является межгосударственным постоянно действующим рабочим органом Совета министров обороны государств-участников СНГ оказывает содействие развитию всестороннего военного сотрудничества государств Содружества и координации их деятельности в реализации решений Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров обороны в этой области.

Масштабы миротворческой деятельности Содружества в целом и государств, входящих в него, за прошедшие десять лет не столь велики, как у ООН, но результаты ее уже и сейчас весьма значительны и ощутимы. Эта деятельность довольно многогранна по своим направлениям и формам, охватывает не только территорию СНГ, но и другие регионы мира.

Рассматривая военные аспекты миротворческой деятельности государств СНГ, можно выделить следующие ее направления:

- совместные действия участников Содружества по урегулированию конфликтов, основанные на решениях Совета глав государств СНГ и проводимые под оперативным руководством Совета министров обороны и Штаба по координации военного сотрудничества. Это продолжающаяся уже более восьми лет операция по поддержанию мира в Абхазии, Грузии и завершенная в сентябре 2000 г. операция в Республике Таджикистан;
- операции по поддержанию мира, проводимые на территории Содружества его участниками на основе дву-, трех- или

многосторонних межгосударственных договоренностей. Это операции, проводимые Российской Федерацией и Республикой Молдова при участии военных наблюдателей Украины в Приднестровском регионе;

- участие воинских контингентов и военных наблюдателей государств Содружества в операциях, проводимых ООН и ОБСЕ, а также другими международными организациями под их эгидой (в бывшей Югославии, Сьерра-Леоне, Ливане, Боснии и Герцеговине, Косово). Военные наблюдатели государств Содружества находятся в миссиях ООН и ОБСЕ во многих регионах мира;
- совместные мероприятия оперативной и боевой подготовки миротворческой направленности, проводимые с участием государств Содружества по планам Совета министров обороны и Штаба по координации военного сотрудничества СНГ, а также по программе НАТО «Партнерство во имя мира» в целях повышения готовности органов управления, войск и сил к выполнению миротворческих задач.

Однако, несмотря на подобное многообразие, приоритетным направлением деятельности Содружества по предотвращению и урегулированию конфликтов все же является миротворчество на территориях государств-участников.

Необходимая для этого собственная нормативно-правовая база миротворческой деятельности СНГ была создана в основном в достаточно короткие сроки (1992–1996 гг.) благодаря целенаправленным и активным совместным усилиям высшего руководства, внешнеполитических, военных ведомств государств-участников и межгосударственных органов Содружества. Она основывается на положениях Устава ООН, общепризнанных принципах и нормах международного права, решениях Совета Безопасности ООН, документах ОБСЕ.

Условно документы, регламентирующие миротворческую деятельность Содружества, можно разделить на три группы.

К первой группе относятся основные документы, определяющие стратегию миротворческой деятельности в СНГ. Это принятые в январе 1993 года Устав СНГ и Концепция предот-

вращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников Содружества 1996 года.

Устав СНГ определяет механизм взаимных консультаций между государствами в случае возникновения конфликтов и порядок выработки мер по урегулированию, а также механизм принятия решений с участием только заинтересованных государств.

В Концепции закреплены общие подходы государств Содружества к вопросам поддержания мира, урегулирования конфликтов и совместных действий по разрешению возможных споров и разногласий.

Вторая группа документов регламентирует собственно военные аспекты миротворчества, конкретные вопросы формирования, подготовки и использования коллективных сил по поддержанию мира и групп военных наблюдателей, руководства их деятельностью.

Основной документ этой группы — Положение о Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ (1996 г.). Его дополняет и развивает значительное количество соглашений, протоколов, положений, наставлений, руководств, программ и методик.

И наконец, третья группа включает документы, относящиеся к конкретным операциям по поддержанию мира на территории государств Содружества. Это решения Совета глав государств об учреждении операций, продлении сроков их проведения, назначении командующих, утверждении и уточнении мандатов Коллективных сил по поддержанию мира, а также принятые в их развитие другие документы.

Следует отметить, что значительная часть документов, регламентирующих миротворческую деятельность в СНГ, разработана непосредственно в Штабе КВС СНГ или при активном участии его генералов и офицеров.

Теперь от теории — к практике миротворчества.

Четыре операции по поддержанию мира с использованием воинских контингентов государств Содружества были развернуты на постсоветском пространстве.

По нашему мнению, несмотря на достаточно полярные оценки экспертов, политиков и аналитиков, операции Содружества (Республика Таджикистан и Абхазия, Грузия) и операции государств-участников СНГ (Южная Осетия, Грузия и Приднестровье, Республика Молдова) являются примерами неформального и нешаблонного использования мирового опыта миротворчества и имеющихся собственных возможностей в практике урегулирования конкретных конфликтов.

Все операции на территории Содружества по-своему уникальны. Говоря об особенностях, отличающих их от классических операций ООН по поддержанию мира, следует заметить, что эти особенности во многом предопределялись специфическими условиями внутригосударственных вооруженных конфликтов и вполне соответствуют основным тенденциям эволюции современного миротворчества.

Так, в Таджикистане операция разворачивалась по обращению только одной из конфликтующих сторон — правительства республики, при отсутствии соглашения о прекращении огня, что является характерным для немежгосударственных конфликтов. В этой операции не определялась линия разъединения конфликтующих сторон, зоны безопасности, зоны ограничения вооружений и контроля, так как конфликтом была охвачена практически вся территория страны.

Включение контингентов, представляющих конфликтующие стороны, в состав миротворческих сил в Южной Осетии и Приднестровье формально нарушает принципы миротворчества. Однако такая структура в конкретных условиях оказалась не только приемлемой, но и функциональной.

Отсутствие у Содружества необходимых финансовых и материальных возможностей возлагает основную нагрузку по участию в операциях и их обеспечению на Российскую Федерацию. И Россия вынуждена брать основную нагрузку на себя, так как кроме нее сделать это сегодня некому.

Однако при этом ни одна из операций не была проведена за пределами Содружества и не носила принудительного характера, в них не был превышен предел минимального уровня применения силы. Их отличительными чертами является

тесное сотрудничество со структурами ООН и ОБСЕ, развертывавшими в каждом из конфликтных регионов параллельно с операцией Содружества или его участников взаимодействующие с ними наблюдательные операции ООН или миссии ОБСЕ.

Действия воинских контингентов государств СНГ в рассматриваемых операциях вполне легитимны и, безусловно, успешны по результату.

Для того чтобы нагляднее показать, какие катастрофы остановили совместные действия государств Содружества, можно напомнить, что, по оценке ООН, только в результате межтаджикского противостояния погибло более 50 тысяч человек, а около миллиона стали беженцами и перемещенными лицами. Можно только догадываться, насколько трагичнее развивались бы события, насколько они были бы губительны для Таджикистана и всего таджикского народа, если бы этот конфликт не был погашен.

Миротворческие силы во всех четырех операциях выполнили свои главные задачи — разъединили противоборствующие стороны, не допустили возобновления массового кровопролития и обеспечили условия для политического разрешения конфликтов и постконфликтного построения мира.

Эти итоги вряд ли кто может оспорить.

Положительные в основном итоги вовсе не означают, что в сфере миротворчества у Содружества не осталось нерешенных проблем, снижающих его эффективность. Они, безусловно, есть и носят разноплановый характер — международно-правовой, военно-политический, финансово-экономический; они различны по важности, сложности и перспективам решения. Активно ведется работа по их преодолению, поиску более совершенных методов и механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов в СНГ.

В то же время целый ряд аспектов операций по поддержанию мира на территории Содружества является вкладом в развитие теории и практики международного миротворчества и может быть эффективно использован мировым сообществом.

Содружество Независимых Государств в своей миротворческой деятельности не проявляет стремления к самоизоляции, оно выступает за весомое участие ООН, ОБСЕ, других международных организаций в урегулировании конфликтов на территории СНГ, исходя из того, что эти конфликты угрожают не только региональной, но и глобальной безопасности.

Конструктивное сотрудничество в области миротворчества в формате Россия–НАТО и в рамках программы НАТО «Партнерство во имя мира» может быть дополнено взаимодействием военных структур СНГ и НАТО в интересах обмена опытом участия в урегулировании конфликтов, формирования и подготовки многонациональных миротворческих контингентов, проведения мероприятий оперативной и боевой подготовки.

За более чем десятилетие существования СНГ на его пространстве сложилась сложная и многовекторная система отношений государств, значительное место в которой заняла миротворческая деятельность.

За прошедшее десятилетие Штаб как рабочий орган Совета министров обороны государств-участников СНГ выполнил, по мнению глав государств и глав правительств стран Содружества, возложенные на него функциональные обязанности в решении всего спектра вопросов миротворчества.

Основные принципы миротворчества ООН (на примере операции в Абхазии/Грузии)

Х. Таглиавини,

представитель Генерального секретаря ООН в Грузии,

руководитель Миссии ООН по наблюдению в Грузии

В наше время весьма непросто говорить о миротворчестве под эгидой ООН. Пожалуй, главная сложность состоит в том, что устоявшийся после Второй мировой войны миропорядок претерпевает существенные изменения, которые неминуемо оказывают влияние на принципы, роль и значение ООН. Однако конкретные дела ООН говорят сами за себя.

20 мая 2002 г. Организация Объединенных Наций успешно завершила временное управление Восточным Тимором и передала власть первому демократически избранному президенту страны. Миссия ООН в Косово по существу выполнила свой мандат и передала властные полномочия Скупщине, демократически избранной в марте 2002 г. Миссия ООН в Боснии и Герцеговине успешно реализовала мандат, связанный с реформированием и реорганизацией полиции. В Афганистане многие планы, намеченные в Боннском соглашении, достигнутом в декабре 2001 г., были осуществлены при поддержке Миссии ООН по содействию. Только с начала 2002 г. более миллиона беженцев возвратились в свои дома в Афганистане.

Вместе с тем, нельзя не вспомнить и о недавнем чудовищном теракте против Миссии ООН в Ираке, который стал, пожалуй, одним из самых трагических прецедентов за более чем полувековую историю существования Организации.

Таким образом, несмотря на сложные геополитические конфигурации и споры, ООН продолжает играть важную роль на международной арене. Принципам, которые лежат в основе ее деятельности, нет альтернативы.

Главные принципы проведения миротворческих операций

Практика миротворческой деятельности ООН развивалась на базе общих принципов ООН. Поскольку детального описания технологии миротворчества в Уставе ООН нет, она формировалась как практический инструмент прагматической дипломатии, как искусство возможного в нашем мире, который все еще не преодолел разобщенности и противоречий.

Напомним о важнейших принципах проведения миротворческих операций в контексте опыта ООН, а также о практических инструментах, которые для этого применяются.

Прежде всего отметим, что одной из наиболее важных характеристик миротворческой операции является ее легитимность. Она базируется на понимании, что операция является справедливой, отражает волю международного сообщества в целом и не подчинена чьим-либо предвзятым интересам. На самом высоком уровне легитимность операции обеспечивается тем, что она получает соответствующий мандат от Совета Безопасности ООН, который в соответствии с Уставом ООН несет ответственность за поддержание международного мира и стабильности. При этом постоянная и активная поддержка операции со стороны Совета Безопасности и его отдельных членов является необходимым условием ее успешного проведения. Несмотря на то, что времена "холодной войны" уже в прошлом и отношения между государствами-постоянными членами Совета Безопасности развиваются скорее в духе сотрудничества, трудно сказать, что во всех случаях между ними существует единство взглядов. Внутренняя непротиворечивость и реалистичность мандата также имеют огромное значение, ибо возможность его двусмысленного толкования может создать непреодолимые сложности для проведения операции.

В дальнейшем легитимность операции укрепляется путем включения в состав миротворческой миссии представителей широкого спектра государств. На практике это не все-

гда легко осуществимо, особенно в случаях, когда существует достаточно высокий риск для персонала ООН в зоне конфликта.

И наконец, следование мандату в сочетании с беспристрастностью и объективностью в ходе осуществления операции само по себе также является важным элементом ее легитимности.

В отличие от операций по принуждению, операции по поддержанию мира по своей природе являются ненасильственными. Поэтому их успешное осуществление невозможно без согласия сторон конфликта и тесного сотрудничества с ними. Именно нехватка политической воли сторон конфликта иногда становится основной причиной отсутствия прогресса в деле урегулирования.

Отдельно хотелось бы подчеркнуть, что весьма примечательной тенденцией миротворчества в последнее время стало расширение сотрудничества ООН с другими международными организациями, такими как ОБСЕ, Европейский Союз, НАТО и т.д. В этом же контексте может быть положительно оценен опыт сотрудничества Миссии ООН по наблюдению в Грузии с Коллективными миротворческими силами СНГ.

Инструменты урегулирования конфликтов

ООН применяет различные инструменты и подходы в зависимости от типа конфликтов. Среди них обычно выделяют следующие:

- превентивная дипломатия (Preventive Diplomacy), т. е. действия, направленные на предотвращение споров между сторонами, предотвращение эскалации возникших споров и перерастания их в конфликт, а также на ограничение распространения возникшего конфликта;
- миротворчество (Peace-making), иными словами — дипломатические усилия, направленные на заключение соглашения между конфликтующими сторонами путем мирных переговоров, как это предусмотрено Главой VI Устава ООН;
- поддержание мира (Peace-keeping), т. е. присутствие военного и гражданского персонала ООН на месте событий, осу-

ществляемое при согласии конфликтующих сторон с целью наблюдения за имплементацией соглашений по контролю над конфликтом (таких, как прекращение огня и разъединение сил), а также направленное на мирное разрешение конфликта;

- принуждение к миру (Peace-enforcement), которое может быть востребовано в том случае, если все другие усилия не увенчались успехом. Право на принуждение к миру предоставляется Советом Безопасности ООН на основе Главы VII Устава организации и предусматривает, в том числе, применение военной силы для восстановления и поддержания международного мира и безопасности;
- миростроительство (Peace-building), являющееся ключевым элементом в преодолении последствий конфликта. Оно предусматривает комплекс мер по восстановлению доверия, укреплению мира и сотрудничества между бывшими противниками с целью недопущения возобновления конфликта.

Конечно, такое разделение в определенной степени является условным, и на практике нередко применяется сочетание разных подходов. В этой связи хотелось бы отметить, что главной современной тенденцией является ориентация ООН на переход от "культуры реагирования" к "культуре предотвращения" конфликтов и превентивной дипломатии. В связи с этим можно сослаться на фундаментальный доклад Генерального секретаря ООН К. Аннана по этой теме, представленный Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности ООН в июне 2001 г.

Перейдем от теории к практическим вопросам.

Роль ООН в урегулировании конфликта в Абхазии/Грузии

ООН была привлечена к урегулированию конфликта в Абхазии/Грузии в начале сентября 1992 г., после того как стороны конфликта заключили соглашение, содержащее просьбу к данной международной организации предпринять миротворческие усилия в зоне противостояния. Уже в середине

сентября миссия ООН по изучению ситуации прибыла на место, а в октябре начала работу постоянная группа.

В мае 1993 г. Эдуард Бруннер был назначен Специальным посланником по Грузии. Через месяц было подписано новое соглашение о прекращении огня, предусматривающее, в том числе, размещение в зоне конфликта военных наблюдателей ООН.

В августе 1993 г. передовая группа военных наблюдателей ООН учредила штаб-квартиру в Сухуми, и Миссия ООН по наблюдению в Грузии (МООННГ) в соответствии с резолюцией Совета Безопасности начала работу по обеспечению выполнения условий соглашения и расследованию нарушений режима прекращения огня.

Однако в сентябре 1993 г. бои между сторонами вновь возобновились. В результате этого сотни тысяч мирных жителей были вынуждены покинуть свои дома и стать внутренне перемещенными лицами или беженцами, нашедшими приют в других странах, в том числе и в Российской Федерации.

14 мая 1994 г. в Москве было подписано новое соглашение о прекращении огня и разъединении сил, которое остается в силе по нынешний день и является одной из основ процесса урегулирования конфликта. Именно в этом документе были заложены идеи сотрудничества МООННГ с КСПМ СНГ, которые в дальнейшем нашли отражение в соответствующих резолюциях Совета Безопасности ООН.

С тех пор вопрос о продлении мандата МООННГ рассматривается Советом Безопасности каждые шесть месяцев, а ход переговорного процесса обсуждается им каждые три месяца на основе доклада Генерального секретаря.

Мандат операции МООННГ и ключевые элементы мирного процесса

В соответствии с утвержденным мандатом, роль Миссии ООН в Абхазии/Грузии состоит в выполнении двух главных задач: наблюдении за имплементацией упомянутого выше

Московского соглашения 1994 г. о прекращении огня, а также поддержании тесных контактов с обеими сторонами конфликта и содействии созданию благоприятных условий для безопасного возвращения беженцев и перемещенных лиц в сотрудничестве с КСПМ СНГ.

При этом конечной целью деятельности Миссии является содействие полномасштабному политическому урегулированию конфликта на основе соблюдения территориальной целостности Грузии и предоставления особого статуса Абхазии в составе Грузинского государства.

Мандат МООННГ основывается на Главе VI Устава ООН, которой предусмотрено содействие в переговорах между сторонами. Миссия не может указывать сторонам, какие действия следует предпринять, а вправе лишь давать рекомендации, которые могут быть либо приняты, либо отвергнуты. Таким образом, главным залогом успешного продвижения мирного процесса является именно политическая воля сторон и их желание достичь взаимоприемлемого компромисса.

Со своей стороны, ООН предприняла ряд усилий по созданию соответствующих переговорных инструментов. В рамках так называемого Женевского мирного процесса в 1997 г. под эгидой ООН был создан Координационный совет грузинской и абхазской сторон. В его составе были сформированы три рабочие группы: по безопасности, по вопросам беженцев и перемещенных лиц, а также по экономическим и социальным проблемам. Координационный совет и его рабочие группы активно работали до 2001 г. Однако после очередного обострения ситуации в зоне конфликта весной, а затем осенью 2001 г. абхазская сторона приостановила свое участие в его работе. С тех пор деятельность совета в полном масштабе так и не возобновилась. В том же 1997 г. к мирному процессу под эгидой ООН присоединилась Группа друзей Генерального секретаря, также призванная содействовать урегулированию конфликта. В ее состав входят пять государств: Франция, являющаяся ныне координатором группы, Великобритания, Германия, Россия и США. Кроме того, Россия имеет статус стороны, содействующей в урегулировании конфликта, отражающий ее особую роль в мирном процессе.

Кроме многочисленных встреч между сторонами на разном уровне было проведено три крупных конференции по мерам укрепления доверия. Они состоялись в Афинах, Стамбуле и Ялте.

Сегодня, 10 лет спустя, результаты деятельности ООН в Грузии выглядят, возможно, не очень впечатляюще, однако несомненно то, что мирный процесс под эгидой Организации заложил серьезный фундамент для полномасштабного политического урегулирования.

Общепризнанным фактом является стабилизация режима прекращения огня. За исключением кратковременных обострений ситуации (особенно — в мае 1998 г. в Гальском районе, и в октябре 2001 г. в Кодори), крупных столкновений между сторонами не было. Поддержание статус-кво в военной области стоило ООН значительных затрат, усилий и даже человеческих жизней. Напомним, что именно во время Кодорских событий 2001 г. был сбит вертолет Миссии ООН, в результате чего погибло девять международных наблюдателей.

Во время переговоров под эгидой Организации был подписан ряд документов, которые создают правовые предпосылки политического урегулирования, в том числе — документы по возвращению перемещенных лиц и беженцев, Ялтинская декларация по мерам укрепления доверия и др.

Поддержание прямых контактов между сторонами конфликта, постоянный диалог между ними дает возможность заблаговременно снимать противоречия, предупреждать возможные обострения ситуации и укреплять доверие между сторонами.

Переходя к изложению нынешней ситуации, следует выделить ряд важнейших моментов.

Как уже упоминалось выше, в настоящее время мирный процесс претерпевает серьезные трудности, поскольку один из ключевых рабочих инструментов — Координационный совет — не работает с января 2001 г. в связи с затянувшимся спором вокруг Кодорского ущелья. Вместе с тем, многие аналитики уверены в том, что подлинные причины такого

медленного продвижения мирного процесса на самом деле лежат гораздо глубже. Истинными причинами длящегося застоя эксперты считают отсутствие прогресса по политическим вопросам, точнее — в деле определения политического статуса Абхазии.

Учрежденный в 1997 г. переговорный механизм под эгидой ООН, к сожалению, прямо не предусматривал обсуждения политических проблем. Однако с течением времени стало совершенно очевидно, что отсутствие политического диалога является серьезным препятствием на пути продвижения мирного процесса.

Именно поэтому в июльской 1999 г. Резолюции Совета Безопасности ООН было подчеркнуто, что стороны должны достичь скорейшего и всеобъемлющего политического урегулирования, включая решение вопроса о политическом статусе Абхазии в составе Грузии. Совет также поддержал намерение Генерального секретаря ООН и его Специального представителя продолжить представление предложений на рассмотрение сторон по вопросу о распределении конституционных полномочий между Тбилиси и Сухуми. Работа над соответствующим документом продолжалась более двух лет и завершилась в конце 2001 г. Документ был единогласно поддержан Группой друзей Генерального секретаря и Советом Безопасности ООН. К сожалению, одна из сторон конфликта отказалась даже получить документ, и до сих пор стороны не начали над ним работать. Иными словами, урегулирование конфликта вновь оказалось в тупике по стратегическому вопросу, хотя полезные контакты и диалог продолжались.

Такая ситуация подтолкнула ООН и Группу друзей Генерального секретаря ко встрече в Женеве в феврале 2003 года. На переговорах сторонам было рекомендовано учредить три оперативные группы — по экономике, по вопросам возвращения беженцев, а также по политическим вопросам и безопасности, которые должны работать параллельно. Фактически были предложены новые рамки переговорного процесса, посредством которых международное сообщество могло бы оказать реальную помощь в достижении урегулирования.

В развитие этих предложений президенты России и Грузии договорились во время Сочинской встречи в марте 2003 г. о создании рабочих групп по конкретным практическим вопросам, включая вопросы энергетики, восстановления железной дороги и возвращения беженцев. Заседания этих рабочих групп при участии ООН уже начались.

Поддерживая активный диалог между сторонами в Сочинском формате, Миссия ООН одновременно налаживает переговоры по вопросам безопасности, которые не предусмотрены Сочинскими договоренностями. 15 июля 2003 г. в Сухуми состоялась первая встреча по вопросам международных гарантий безопасности.

Учитывая то, что именно вопросы безопасности, в частности криминализация зоны конфликта, являются весьма существенным препятствием для возвращения беженцев, Миссия ООН продолжает активно работать и в этом направлении. Еще в конце 2002 г. была проведена Миссия по оценке безопасности в Гальском и Зугдидском районах, которая подготовила рекомендации, направленные на улучшение ситуации. Эти рекомендации были одобрены на последнем заседании Совета Безопасности ООН и уже началась их имплементация. В соответствии с данными рекомендациями в МООННГ учреждается компонент гражданской полиции, главной задачей которого будет оказание помощи сторонам конфликта в борьбе с преступностью, повышение эффективности работы правоохранительных органов сторон и сотрудничества между ними.

В заключение следует еще раз подчеркнуть: ООН может наладить диалог между сторонами и создать эффективные переговорные инструменты, что доказывает практика. Однако достижение успеха возможно лишь в случае проявления твердой политической воли сторон конфликта и их готовности к взаимоприемлемым компромиссам.

Участие России в миротворчестве в СНГ

А.И. Никитин,

*директор Центра политических и международных исследований,
профессор МГИМО (У) МИД РФ*

Из всего разнообразия конфликтов, произошедших или продолжающихся на геополитическом пространстве новых независимых государств, международные миротворческие усилия прилагаются к урегулированию конфликтов в Таджикистане, Грузии/Южной Осетии, Грузии/Абхазии, Азербайджане/Нагорном Карабахе, Молдове/Приднестровье.

При этом операция в Нагорном Карабахе развернута так и не была: это пример неудачной попытки организации региональной миротворческой операции под эгидой СБСЕ/ОБСЕ, согласовавшей в 1993 году мандат на проведение такой операции.

Две относительно удачные операции, которые в наибольшей мере решили поставленные перед ними задачи, а именно: в Южной Осетии и Приднестровье, имеют наибольшие проблемы с международным признанием их политико-правового статуса. По обеим операциям отсутствуют мандаты не только ООН, но и региональных организаций (ОБСЕ и СНГ).

Легитимное вмешательство России в конфликты в Грузии/Южной Осетии и Молдове/Приднестровье, осуществленное в соответствии с международными соглашениями, может претендовать на статус миротворческой операции в той мере, в какой политико-дипломатические и военные действия российской стороны являются действиями нейтральной «третьей силы», равноудаленной от сторон конфликта. В международно-правовом плане легитимности операций в Южной Осетии и Приднестровье на начальном этапе способствовало участие всех конфликтующих сторон в соглашении о приглашении российских воинских контингентов (подписа-

ние соглашения с Россией не только правительством Грузии, но и политическим руководством Южной Осетии и, аналогично, не только президентом Молдовы, но и политическим руководством Приднестровья).

Однако в настоящее время следует взвесить, не является ли политически более целесообразным отказ от трактовки этих двух конкретных операций как миротворческих (каковыми они все равно не признаются в масштабах международного сообщества) и применение к ним статуса *легитимного вмешательства по соглашению с правительством другого государства* для оказания помощи в борьбе с сепаратизмом и нелегитимными политическими и военными образованиями на его территории.

В то же время целесообразно осмысление операции 1992 года по разъединению враждующих сторон в ходе ингушко-осетинского конфликта как уникального примера удачной *внутренней миротворческой операции*, выполненной с применением тактики действий внутренних войск. По военно-тактическим (разъединение, разоружение, контроль миграции) и организационным характеристикам эта операция соответствует основным параметрам миротворческой деятельности по «разниманию» конфликтующих сторон, прекращению этнически мотивированного насилия.

Операции в Таджикистане и Грузии/Абхазии являются по статусу полноценными региональными миротворческими операциями СНГ. Обе осуществляются на основании коллективного решения глав государств СНГ, имеют мандат СНГ (который при этом неоднократно обновлялся и уточнялся), общее военное руководство ими осуществляется через международный орган — Штаб по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ.

При этом в каждом из этих регионов параллельно развертывалась наблюдательная операция ООН с участием военных наблюдателей — UNMOT в Таджикистане и UNOMIG в Грузии/Абхазии. Таким образом, можно говорить не о двух, а о четырех операциях — двух международных миротворческих операциях (МТО) по мандату ООН с наблюдательными

функциями и двух региональных МТО СНГ с функциями разъединения конфликтующих сторон и стабилизации обстановки в конфликтных регионах.

Таджикистан

Действия стран СНГ в Таджикистане с 1992 г. по настоящее время с политико-правовой точки зрения следует трактовать не как единую миротворческую операцию, а как комплекс из нескольких разнотипных операций:

- **Операция (комплекс мероприятий) пограничных (и приданных к ним) сил РФ по охране государственной границы Таджикистана с Афганистаном и Китаем** (не имела четкого правового оформления до мая 1993 г., затем осуществлялась на основе двустороннего межгосударственного соглашения РФ-РТ от 25.05.1993; не имеет характера международной миротворческой операции).
- **Коллективные дополнительные меры стран СНГ** по стабилизации обстановки на таджикско-афганской границе в 1993-1994 гг. (регулировались решениями СГГ СНГ от 22.01.1993, 24.12.1993 и 15.04.1994¹). Изначально эти меры не трактовались как миротворческая деятельность в смысле региональной миротворческой операции. Впоследствии, с внесением формулировок по стабилизации обстановки на границе в мандат Коллективных миротворческих сил (КМС) СНГ, получили миротворческую трактовку.
- Собственно **операция Коллективных миротворческих сил СНГ по мандату Совета глав государств СНГ** (операция завершена в 2000 г.). КМС СНГ реально были созданы как коллективные силы сначала 5-ти, затем 4-х государств — России, Казахстана, Узбекистана, Кыргызстана (контингенты ВС Таджикистана были поначалу включены в КМС, затем исключены для более адекватного соответствия критериям международного миротворчества). Другие страны

¹ Показательно, что эти решения в период их выработки и принятия не трактовались как часть миротворческой операции, а увязывались с Соглашением государств СНГ по обеспечению стабильного положения на внешних границах Содружества от 9 октября 1992 г., что ясно следует из текста Решения от 22.01.1993.

СНГ не принимали практического участия в их формировании или финансировании. В силу этого можно применить сложившуюся в системе ООН терминологию и говорить о коалиции государств, которой региональная организация (СНГ) делегировала полномочия по практическому проведению миротворческой операции. Это более адекватное определение типа операции, чем утверждение, что операция в Таджикистане проводится Содружеством в целом, тем более, что конфигурация Договора о коллективной безопасности за годы операции менялась, а ряд стран подчеркивал, что неучастие в операциях такого типа носит не случайный, а принципиальный характер.

- **Действия военных контингентов Вооруженных сил Российской Федерации, дислоцированных на территории Республики Таджикистан, по оказанию поддержки правительству Республики Таджикистан в решении задач стабилизации обстановки**, и решении иных государственных задач, на основе Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между РФ и РТ, и других двусторонних соглашений. Целесообразно не считать мероприятия по оказанию поддержки правительственным силам Таджикистана со стороны РФ «коллективными миротворческими действиями», чтобы не подвергать сомнению статус операции коалиции стран СНГ. К тому же этот тип действий охватывает не входящие в КМС СНГ компоненты Группы российских войск в Таджикистане.
- **Политико-дипломатическая посредническая деятельность государств СНГ по мирному урегулированию межтаджикского конфликта.** Субъектами осуществления этой деятельности выступали на разных этапах Совет глав государств СНГ, Совет министров иностранных дел и Совет министров обороны СНГ, политическая Комиссия по урегулированию, Специальный представитель СНГ по урегулированию конфликта в Таджикистане. Эта деятельность окончательно приняла характер «классического» миротворческого посредничества в 1995-1997 гг. в ходе организации и проведения переговоров с участием таджикского правительства и Объединенной таджикской оппозиции, завершившихся подписанием Таджикских мирных соглашений в 1997 г. В этом смысле можно рассматривать этот комплекс полити-

ко-дипломатических мероприятий как миротворческую посредническую (невоенную) миссию СНГ, осуществленную во взаимодействии с ООН и ОБСЕ, чьи представительства также действовали в регионе в этот период.

- Наконец, **операция МНООНТ/UNMOT военных наблюдателей ООН в Таджикистане** (военные наблюдатели от 13-ти стран).

Только некоторые компоненты названного комплекса действий соответствуют общим критериям миротворчества ООН и региональных организаций. Собственно миротворческая операция коалиции стран СНГ предстает двукомпонентной: включающей военную деятельность КМС СНГ, с одной стороны, и политико-дипломатическую посредническую миссию СНГ по межтаджикскому урегулированию, с другой.

Грузия

Несмотря на относительную географическую близость, операции в Южной Осетии и Абхазии существенно различны. В Южной Осетии имеют место действия российских военных и дипломатов на основе двустороннего межгосударственного соглашения Россия-Грузия в присутствии наблюдательной миссии ОБСЕ, в то время как в Абхазии — две взаимосвязанных миротворческих операции: миротворческая операция региональной организации (СНГ) на основе мандата глав государств Содружества и миротворческая операция ООН (наблюдательная миссия — МООННГ) на основе мандата СБ ООН. При этом, если результат операции в Южной Осетии можно назвать успехом, то результат усилий в Абхазии остается неудовлетворительным по сравнению с ожиданиями сторон.

Ряд особенностей операции в **Абхазии/Грузии** осложнили ее проведение и международное признание:

- Действия российских военных в Абхазии включали элементы принуждения (в формулировке Устава ООН), в частности, при выбивании вооруженных формирований из Кодорского ущелья, участии российских формирований в обстреле Су-

- хуми, а позже — в форме участия российских военно-морских судов в обеспечении морской блокады побережья Абхазии.
- Из-за формальных задержек с подписанием мандата операции и ратификацией решения об участии российских контингентов Советом Федерации ФС РФ, операция (мероприятия по введению войск) летом 1994 г. фактически началась раньше, чем произошло должное правовое оформление решения о ее проведении.
 - Операция так и не стала коллективной операцией стран СНГ. Основной миротворческий контингент не был предоставлен никакими иными государствами СНГ, помимо России. Между тем, по сложившимся в ООН стандартам, контингент, предоставляемый одной страной, не должен превышать трети от общего количества участников. Однако в ряде операций при лидирующей роли военных США, например, на Гаити или в Сомали, такие стандарты также не выполнялись.
 - Не создано многостороннее международное военное командование операцией, руководство операцией осуществляется фактически Генеральным Штабом ВС РФ. При этом не все российские формирования в Грузии входят в состав КМС, и подчас имеет место смешение функций российских военных баз, созданных по соглашению 1994 г., и миротворческих сил.
 - Отношение самих конфликтующих сторон к операции было и остается неоднозначным. Несмотря на формальную поддержку операции, абхазская сторона нарушала перемирие, затягивала возвращение беженцев. В Грузии операции противостояла оппозиция в лице «Народного фронта», лидеров «Республиканской» и «Национально-демократической» партий и «Союза освобождения Абхазии», который требовал не размещать российские войска, так как это «грозит потерей Абхазии». В то же время проведение операции поддержали «Союз граждан Грузии», «Социал-демократическая партия» и другие центристские политические силы.
 - Принятие решения ООН о расширении мандата операции МНООНГ и придания ей функций, которые предлагали страны СНГ, не состоялось. Операция МНООНГ осталась наблюдательной по характеру мандата. Одобрение операции СНГ со

стороны ООН также проходило очень сложно, миротворческие подразделения СНГ не получили статуса «голубых касок».

Наряду с названными сложностями, следует отметить успешные аспекты и результаты данной операции:

- В целом удалось предотвратить продолжение кровопролития и существенно ограничить вооруженные столкновения грузинских и абхазских формирований.
- Создана политическая инфраструктура урегулирования: происходят относительно регулярные раунды переговоров при посредничестве ООН и России, есть достаточно тесное взаимодействие между политической и военной сторонами урегулирования.
- Между миротворческими силами СНГ (России) и военными наблюдателями операции МНООНГ сложилось хорошее рабочее взаимодействие. Генеральный секретарь и СБ ООН удовлетворены степенью информированности о действиях миротворцев СНГ, и «разделение труда» между операцией региональной организации (СНГ) и операцией ООН представляет собой (как и в Таджикистане) достойный изучения и повторения опыт.
- В результате миротворческой операции восстановлены транспортные коммуникации (мосты), железнодорожное сообщение, ряд объектов инфраструктуры в регионе разминированы, введены в строй.
- Произошло частичное возвращение беженцев в районы, покинутые ими в ходе конфликта. Вместе с тем, именно затрудненное возвращение беженцев и невозможность для миротворческого контингента гарантировать безопасность всех беженцев являются одной из основных причин затягивания урегулирования.

В целом можно констатировать, что, несмотря на определенные положительные промежуточные итоги, операция в Абхазии пока наименее успешна из всех, проводимых на территории СНГ. Ее сворачивание на данном этапе привело бы, скорее всего, к возобновлению вооруженных столкновений. Однако дело здесь не в слабости самой операции (военная сторона операции вполне функциональна, российские контингенты справляются со своими задачами), а в неисчерпан-

ности политической воли сторон (особенно абхазской) продолжать конфронтацию до победы, достижения своих политических целей.

Учитывая тенденции отношения ООН к этому конфликту, трудно ожидать, что в обозримой перспективе контингенты СНГ/России удастся заменить на «голубые каски» ООН. А принимая во внимание необходимость для России в ситуации незавершенного конфликта в Чечне иметь определенное влияние на Грузию и «лояльное» взаимодействие с грузинскими властями, не допустить возникновения нового очага вооруженной борьбы на южных российских границах, Москве остается лишь сохранять российский контингент в Абхазии, продолжать операцию и последовательное посредническое содействие политическому урегулированию.

В отличие от затянувшейся операции в Абхазии, урегулирование конфликта в **Южной Осетии** является относительно успешным. Однако, в отличие от действий в Абхазии и в Таджикистане, *операция в Южной Осетии не имеет мандата глав государств СНГ, и потому не может рассматриваться как региональная миротворческая операция (операция региональной организации)* в полном смысле слова. Ее правовые основания иные: трехстороннее соглашение между сторонами конфликта и Россией.

Россия остается гарантом выполнения грузино-осетинских соглашений. В международно-правовом отношении участие России в юго-осетинском урегулировании есть не что иное, как легитимное вмешательство в дела другого государства по соглашению с его политическим руководством. Применение статуса «миротворческой операции» к действиям всех трех сторон по прекращению конфликта может быть осуществлено только «по аналогии». При этом, однако, аналогия оказывается вполне работающей, а организационно-тактические аспекты операции действительно сближают ее с международным миротворчеством.

Однако, как в Таджикистане и Абхазии, здесь следует провести грань между вовлеченностью России в конфликт до заключения соглашения сторон о прекращении огня, и стату-

сом и ролью России после заключения такого соглашения. Российские войска, находившиеся на территории Южной Осетии до заключения соглашения (инженерно-саперный и вертолетный полки), никак не относятся к миротворческим силам. При создании трехсторонних патрульных сил они не были привлечены и вскоре были выведены из Грузии.

Контингенты же, составившие трехсторонние разделительные силы, выполняли по сути типичные миротворческие функции: контроль за зоной безопасности по линии соприкосновения противников, разоружение и расформирование незаконных военных формирований, изъятие оружия у населения и др. Нетипичным было привлечение к участию в них контингентов самих конфликтующих сторон (эта же практика параллельно применялась в ходе создания трехсторонних миротворческих сил в Приднестровье).

Молдова/Приднестровье

Относительно конфликтного урегулирования в Молдове/Приднестровье можно сделать следующие выводы:

- Если абстрагироваться от международно-правовой стороны вопроса, то предупредительное развертывание российских войск и последующее создание и деятельность трехстороннего военного контингента, обеспечивающего контроль над «буферной» зоной разделения враждующих сторон, то есть форма операции, соответствует (за небольшими исключениями) задачам и тактике международных операций по принуждению к миру и поддержанию мира.
- В политическом и практическом отношении механизм коллективного миротворчества Содружества Независимых Государств, который еще только начинал формироваться на момент конфликта, задействовать, несмотря на просьбы Молдовы, не удалось.
- В правовом отношении операция основана на двустороннем межгосударственном соглашении и является легитимным вмешательством Российской Федерации в дела Республики Молдова по просьбе ее законно избранного политического руководства.

- Превращение Соглашения о привлечении в регион конфликта российских военных из двустороннего в трехстороннее (приглашение к его выработке, подписанию и участию в Объединенной Контрольной комиссии лидеров Приднестровья) повышает правовую легитимность и политическую сбалансированность всей операции.
- Организация процесса урегулирования по «международному образцу», с созданием многостороннего политического органа урегулирования, в котором представлены министерства и органы иностранных дел сторон и которому формально подчинены миротворческие военные контингенты, а также привлечение к процессу урегулирования наблюдателей от ОБСЕ обеспечивает уже не только формальное, но сущностное сходство операции с международным миротворчеством.
- Исключение из состава миротворцев (вопреки просьбам Приднестровья) подразделений бывшей 14-й армии как «необъективной» стороны и привлечение по ротации российских контингентов из отдаленных регионов России характеризует стремление России и Молдовы к поддержанию международных стандартов, препятствует восприятию России как поддерживающей лишь одну из сторон конфликта.
- Включение в состав миротворцев контингентов, предоставленных самими враждующими сторонами, нарушает формальные принципы миротворчества и вряд ли было бы возможным, если бы операция проводилась под эгидой СНГ или ОБСЕ. Однако при нынешнем правовом статусе операции такая трехсторонняя структура контингента оказалась не только приемлемой, но и весьма функциональной. Более того, практическая успешность схемы, при которой «лояльные» по отношению к политическому примирению компоненты сил противников помогают нейтрализовать вылазки «нелояльных», продолжающих вооруженные или враждебные действия, позволяет настаивать на том, что этот тактический прием (положительно сработавший в Южной Осетии и в Молдове) является оправдавшим себя экспериментальным вкладом в опыт международного миротворчества.
- Геополитические установки России, ее современная концепция национальной безопасности и военная доктрина не

предполагают сохранения анклавов российской военной силы на территории других государств в случаях, в которых безопасность самой России как государства не затронута. В силу этого вывод остатков 14-й армии с территории Республики Молдова, хотя и сопряжен с известными экономическими и техническими трудностями, политически логичен и неизбежен. В то же время нет прямой (правовой) связи между уходом 14-й армии и отзывом российского компонента из миротворческого контингента. Российский компонент в трехстороннем миротворческом контингенте может оставаться в Молдове/Приднестровье вплоть до окончательного политического урегулирования, обеспечивая, вместе с российским политико-дипломатическим участием в ОКК, некоторое представительство российских интересов в регионе, причем в статусе, который (в отличие от присутствия 14-й армии) не вызывает международно-правовых и политических нареканий и проблем.

Таким образом, действия российских военных в Молдове/Приднестровье распадаются на два довольно отличных этапа. На первом этапе, до заключения трехстороннего соглашения от 21 июля 1992 г., российские военные контингенты, входящие в состав 14-й армии, осуществили не оформленные в правовом отношении элементы принудительных действий (предупредительное развертывание и демонстрация силы). На втором этапе, после заключения политических соглашений о принципах урегулирования конфликта, началась собственно трехсторонняя операция, которая уже соответствует по форме и ряду существенных признаков характеристикам типичной операции по поддержанию мира. Был изменен статус, состав, характер привлеченных контингентов, и, несмотря на отсутствие правового статуса операции ООН или региональной организации, действия трехсторонних сил вошли в соответствие с нормами и стандартами операций по поддержанию мира. Эта операция (наряду со структурно сходной операцией в Южной Осетии/Грузии) вполне может быть отнесена к особой разновидности международного миротворчества.

Международные режимы безопасности, урегулирование конфликтов и проведение миротворческих операций на территории СНГ

В.Е. Петровский,

*ведущий научный сотрудник Института Дальнего Востока
РАН, профессор МГИМО (У) МИД РФ*

Роль превентивной дипломатии и урегулирования международных конфликтов становится все более актуальной с появлением новых вызовов и угроз международной и национальной безопасности, ответ на которые требует все более активного применения политико-дипломатических методов и согласованных международных усилий. Это не в последнюю очередь относится к международным операциям по поддержанию мира, проводимым под эгидой ООН или региональных организаций (образований), включая СНГ.

В данной связи возрастает значение многосторонних механизмов обеспечения безопасности на постсоветском пространстве, а также их способности взаимодействовать между собой, руководствуясь принципами общей (взаимной) безопасности. Идея взаимной безопасности государств — это проекция во внешний мир внутреннего способа разрешения конфликтов, характерного для демократического общества.

Новейшая история знает интегрированные сообщества безопасности, которые характеризуются наличием общего механизма принятия решений и централизацией (НАТО, ОВД и пр.), и плюралистические сообщества безопасности, в которых многосторонний переговорный механизм заменяет формальную интеграцию.

Если в годы “холодной войны” и биполярного противостояния первый тип получил более чем достаточное развитие, плюралистические сообщества безопасности еще толь-

ко зарождаются на региональном и субрегиональном уровне, требуя своей концептуализации.

В постбиполярную эпоху одной из наиболее эффективных форм международного взаимодействия в сфере безопасности и превентивной дипломатии становятся международные режимы. Под международным режимом понимается набор сформулированных или подразумеваемых принципов, норм, правил и процедур принятия решений, воплощающих согласованную точку зрения акторов применительно к той или иной сфере международных отношений.

Международные режимы создаются не столько для централизованной реализации согласованных решений, сколько для создания атмосферы предсказуемости в международных отношениях, в условиях которой государства принимают решения по защите и продвижению своих национальных интересов с учетом интересов других государств, а также налаживают друг с другом взаимовыгодное сотрудничество.

Международные режимы безопасности не могут основываться исключительно на силовых отношениях. Скорее, они в той или иной мере дополняют существующие силовые отношения. Из этого следует, что неравное распределение между государствами комплексной мощи обуславливает асимметричный характер многосторонних механизмов обеспечения безопасности, особенно на региональном уровне, а также иерархический характер современных международных отношений в целом.

В рамках подобных режимов одни участники добиваются безопасности, другие — автономии. Более сильная держава обеспечивает безопасность для менее сильных, увеличивая тем самым автономию принятия решений; слабая региональная держава получает гарантии безопасности в обмен на обещание следовать политическому курсу более сильной державы.

Режимы безопасности могут быть особенно эффективны при урегулировании международных конфликтов на региональном и субрегиональном уровне, а также при проведении международных операций по поддержанию мира.

В Евразии и на постсоветском пространстве представлены все основные модели региональных режимов безопасности: общей безопасности (Common Security), коллективной безопасности (Collective Security) и безопасности на основе сотрудничества (Cooperative Security). Из них наиболее активны такие системы коллективной безопасности, как Организация коллективной безопасности (ОКБ) СНГ.

Однако любая система коллективной безопасности (как ее идеальная модель, так и различные варианты практического воплощения, включая ОКБ) все же не идеальна. Существует, например, т.н. проблема коллективного действия, которая состоит в том, что создание систем коллективной безопасности, особенно в мирное время, побуждает многие государства пользоваться преимуществами участия в них, не неся соответствующих затрат (в прямом и переносном смысле).

Очевидная проблема заключается и в том, что реакция на агрессию в рамках системы коллективной безопасности неизбежно замедляется. Хотя теория коллективной безопасности и предусматривает меры превентивной дипломатии в урегулировании назревающего конфликта, механизм военного реагирования на акт агрессии в рамках системы не отработан.

В отличие от военных союзов, для членов которых общий противник четко определен, существуют заранее разработанные планы мобилизации и развертывания вооруженных сил и пр. — участники системы коллективной безопасности нуждаются в дополнительном времени для координации своих усилий по отражению агрессии.

Упор на коллективные действия по отражению агрессии принижает значение одностороннего реагирования на агрессию, которое может быть менее мощным, но более оперативным. Преимущества многосторонности — большая мощь при меньшей гибкости. С этой точки зрения, эффективность военных союзов находится где-то посередине.

Преимущества систем коллективной безопасности заключаются не только в том, что они более эффективно проти-

востоят агрессии, но и в том, что они в целом укрепляют международное сотрудничество и доверие (тем самым делая агрессию менее вероятной).

Россия и ее партнеры по Содружеству Независимых Государств, объединившиеся в 1992 г. Договором о коллективной безопасности (ДКБ), полностью испытали на себе все вышеупомянутые преимущества и недостатки системы коллективной безопасности, в том числе в сфере миротворчества.

Уместно напомнить, что в 1993 г. Совет глав государств СНГ принял решение о проведении первой миротворческой операции СНГ в Таджикистане силами Казахстана, Киргизии, России и Узбекистана. Однако парламент Казахстана не ратифицировал это решение, и в Таджикистане были размещены миротворческие контингенты трех государств, основу которых составила российская 201-я мотострелковая дивизия. Общая численность контингента составила около 7000 человек (вместо 16 000 человек по решению Совета глав государств СНГ).

В 1995–1997 гг. Киргизия в одностороннем порядке вывела из Таджикистана свой миротворческий батальон, мотивируя это отсутствием средств на его содержание. В 1998 г. этому примеру последовал Узбекистан. Так отсутствие действенного механизма координации свело на нет идею многосторонней миротворческой операции, породив на Западе волну критики в отношении “одностороннего вмешательства” России в дела Таджикистана.

Состоявшийся в октябре 2000 г. Бишкекский саммит Совета коллективной безопасности (СКБ) придал военной интеграции в рамках Договора новый импульс. На саммите было принято решение о разработке положения и плана формирования коллективных сил государств-участников ДКБ. Таким образом, СКБ становится реальным инструментом обеспечения безопасности стран-участниц: формируются принципы построения региональных подсистем безопасности в Центральной Азии, европейской части СНГ и на Кавказе; совершенствуется правовая база и зарождаются механизмы построения коалиционных сил быстрого реагирования.

Создание консультативного механизма по проблемам миротворческой деятельности и формированию коллективных миротворческих сил быстрого реагирования становится одним из наиболее перспективных направлений работы СКБ. Государства-участники явно извлекли уроки из неоднозначного опыта миротворческой деятельности СНГ на центрально-азиатском направлении.

Однако проблема коллективного действия, когда реакция на кризис, конфликт или агрессию неизбежно замедляется, поскольку участники системы коллективной безопасности, международной коалиции или международного режима нуждаются в дополнительном времени для согласования своих интересов и координации усилий, — актуальна не только для ОКБ, но и для ООН, а также региональных организаций (образований), проводящих операции по поддержанию мира.

Кроме того, автоматическое реагирование на акт агрессии само по себе может способствовать эскалации конфликта. Подчеркивание безусловного характера *status quo ante bellum* при реагировании на акт агрессии может еще более усложнить ситуацию, поскольку часто даже посредники в ходе конфликта спорят между собой, кто явился агрессором в том или ином конкретном случае.

Необходимость срочного реагирования на кризисную или конфликтную ситуацию подчас создает соблазн одностороннего силового вмешательства, тем более что механизм многосторонних консультаций и согласования интересов заинтересованных акторов международной системы не вполне отработан. Особенно это касается наиболее важных вопросов международной безопасности, обсуждаемых в Совете Безопасности ООН.

Как отмечает Уолтер Слокомб, "В конечном итоге, все решения по применению военной силы являются односторонними в том смысле, что они принимаются государствами, но, по соображениям благоразумия и принципиальности, они должны приниматься с учетом мнения и интересов других государств, чтобы обеспечить их поддержку". У. Слокомб ха-

рактизует такой подход как "односторонность по необходимости и многосторонность по возможности".¹

Увы, необходимость и возможность редко могут гармонично сочетаться в мировой политике. Дебаты по поводу возможности применения военной силы в Ираке привели к расколу в Совете Безопасности ООН, ЕС и НАТО, поставив под сомнение саму способность ведущих держав действовать согласованно, реагируя на региональный кризис или конфликт.

Частью проблемы является несовершенство норм международного права, не предусматривающих адекватных (как по срокам, так и по силе воздействия) механизмов коллективного вмешательства, особенно если речь идет о применении силы.

Конечно, реформы норм международного права и Совета Безопасности ООН помогли бы снизить необходимость применения односторонних превентивных и упреждающих мер военного характера. Однако эти реформы сами по себе требуют длительных консультаций и согласований, которые отнюдь не гарантируют достижения взаимоприемлемого результата.

Это тем более верно, если учесть, что глобальные нормы, правила и законы формируются, но пока носят скорее теоретический, чем практический реальный характер.² Потребуется время для того, чтобы даже согласованные нормы, правила и принципы могли бы трансформироваться в процедуры координации политики и совместного принятия решений.

Согласование разумных и транспарентных критериев неотвратимой угрозы могло бы создать правовую базу для коллективных действий как под эгидой Совбеза ООН, так и в рамках создаваемых международных коалиций.³

Согласованным критериям неотвратимой угрозы должно соответствовать и избирательное применение различных средств давления и вмешательства, от мер превентивной дипломатии и санкций до нанесения предупредительных ударов. В этой связи эксперты проводят различие между превентивными (prevention) и предупредительными (pre-

emption) мерами, относя последние к мерам исключительно военного характера (упреждающий удар), в то время как превентивные меры предусматривают использование военной силы лишь в качестве крайнего средства.⁴

Международные дебаты вокруг войны в Ираке обострили и еще одну актуальную проблему современного международного сообщества — проблему лидерства. При всей важности согласования интересов и координации политики адекватное кризисное реагирование требует эффективного лидерства, когда ведущая держава (или коалиция ведущих держав) берет на себя руководство антикризисной или антитеррористической операцией, несут основное бремя расходов и издержек, а также ответственность за результат.

Так произошло при проведении контртеррористической операции в Афганистане и при проведении военной операции сил коалиции во главе с США и Великобританией в Ираке. В последнем случае на администрацию Дж. Буша обрушился вал критики, поскольку ее стремление к односторонним действиям в Ираке расценивалось как принципиальный отказ от коалиционного строительства в сфере международной безопасности.

Создание региональных и трансрегиональных режимов безопасности содействует выработке новых международно-правовых механизмов, необходимых для эффективного сочетания миротворческих усилий ООН и региональных организаций (образований), включая СНГ. На постсоветском пространстве возникают международные механизмы и режимы, сочетающие в себе элементы коллективной безопасности и безопасности на основе сотрудничества. Наблюдается тенденция к их взаимовлиянию и взаимопроникновению.

Поворот от логики соперничества к логике партнерства привел к тому, что Россия и США активно взаимодействовали в ходе осуществления антитеррористической операции в Афганистане. Государства Центральной Азии, союзники и партнеры России по ОДКБ и ШОС, по согласованию с Россией приняли решение об оказании технической и тыловой поддержки воинским контингентам США и других стран-уча-

стниц антитеррористической коалиции в ходе осуществления операции. Это согласованное решение было принято в ходе консультаций в рамках Совета коллективной безопасности (СКБ) Договора о коллективной безопасности.

Как отметил президент В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию РФ, "Для нашего государства, давно столкнувшегося с терроризмом, не стояла проблема выбора — поддержать или не поддержать усилия по уничтожению его "логова". Тем более что эти меры действительно способствовали укреплению безопасности на южных границах нашей с вами страны и в значительной степени способствовали улучшению ситуации по этому вопросу во многих странах Содружества Независимых Государств".⁵

Эффективное урегулирование конфликтов невозможно без создания установления устойчивых международных коалиций, пусть даже различающихся по целям и масштабам, из числа желающих и способных к ним присоединиться. Во многих случаях трансграничное сотрудничество с участием неправительственных акторов не менее важно, чем участие государств.

Действия подобных коалиций не следует сводить к решению четко очерченных и ограниченных во времени задач. Такие коалиции могут быть эффективны, только если в них войдут те, кто хотят и могут работать вместе и являются долгосрочными союзниками. Постоянные союзы не менее важны для коалиций, чем четко очерченная миссия. К многосторонним действиям нельзя склонить насильно — как в годы «холодной войны», так и сейчас.⁶

Одним из наиболее действенных механизмов трансрегионального взаимодействия по обеспечению безопасности может стать Совет Россия-НАТО — орган для консультаций, выработки консенсуса, сотрудничества, совместных решений и совместных действий России и стран-членов Альянса.

Как отмечается в принятой 28 мая 2002 г. по итогам саммита Россия-НАТО Римской Декларации, "Члены Совета Россия-НАТО, действуя в своем национальном качестве и так, чтобы учитывать соответствующие коллективные обяза-

тельства, будут принимать совместные решения и будут нести, индивидуально и совместно, равную ответственность за их выполнение".⁷

Римская Декларация предусматривает широкие возможности для налаживания конкретного и эффективного сотрудничества, включая следующие формы и методы работы:

- заседания Совета на уровне глав государств и правительств, министров иностранных дел и министров обороны, послов;
- работу Подготовительного комитета на уровне Политического комитета НАТО с участием российских представителей на соответствующем уровне;
- заседания комитетов или рабочих групп по отдельным вопросам или областям сотрудничества на временной или постоянной основе (с использованием ресурсов существующих комитетов НАТО);
- встречи военных представителей и начальников генеральных штабов;
- встречи военных экспертов.

В отличие от Совместного Постоянного Совета Россия-НАТО (СПС), который был не более чем консультационным механизмом, Совет Россия-НАТО обладает действенными возможностями для выработки и реализации совместных решений — прежде всего потому, что он встроен в работу сложной военно-политической машины НАТО на всех уровнях. Сфера полномочий Совета Россия-НАТО включает в себя:

- борьбу против терроризма;
- кризисное урегулирование;
- сотрудничество в области нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ);
- контроль над вооружениями и меры укрепления доверия;
- сотрудничество в области противоракетной обороны театра военных действий (ПРО ТВД);
- поиск и спасение на море;
- сотрудничество между военными в сфере военных реформ;
- сотрудничество в реагировании на чрезвычайные ситуации;
- противодействие новым угрозам и вызовам.⁸

В данном контексте нельзя исключать и сотрудничества России и НАТО в области международного миротворчества, в том числе совместного проведения операций по поддержанию мира.

Вышеописанные механизмы политико-дипломатического взаимодействия создают основу для трансрегионального сотрудничества по укреплению безопасности. Они обеспечивают международно-правовую легитимность сотрудничества и взаимодействия основных субъектов превентивной дипломатии, миротворчества и урегулирования конфликтов.

-
- 1 *Walter B. Slocombe*. Force, Pre-emption and Legitimacy, *Survival*, vol. 45, no 1, Spring 2003, p. 119.
 - 2 *Michael J. Mazarr*. Acting Like a Leader, *Survival*, vol. 44, no 4, Winter 2002–03, p. 109.
 - 3 *Robert S. Litwak*. The New Calculus of Pre-Emption, *Survival*, vol. 44, no 4, Winter 2002–03, p. 73.
 - 4 *Robert S. Litwak*. The New Calculus of Pre-Emption, p. 54.
 - 5 «России надо быть сильной и конкурентоспособной». Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации, Российская газета, 19 апреля 2002 г.
 - 6 *Francois Heisbourg*. How the West Could Be Won, , In: *One Year After: A Grand Strategy for the West?*, p.152.
 - 7 «Отношения Россия — НАТО: новое качество. Декларация глав государств и правительств Российской Федерации и государств-членов НАТО», <http://www.nato.int>.
 - 8 Там же.

Политика США в отношении миротворческих операций

Ш. Раффетто,

*Главный судья Второго судебного округа штата Гавайи, США,
капитан Военно-морских сил США (в отставке)*

Политика США в отношении миротворческих операций основывается на внутреннем законодательстве, а именно: положениях Конституции; законах, принятых Конгрессом; решениях федеральных судов США; официальных толкованиях генеральным прокурором законов США; международных договорах, в которых участвуют США; указах президента.

Конституция США наделяет президента независимыми полномочиями разрешать развертывание и участие вооруженных сил США в военных операциях (включая миротворческие) вне территории США. В данной статье термин «миротворческие операции» охватывает традиционные операции по поддержанию мира, для которых необходимо согласие конфликтующих сторон, а также операции по принуждению к миру с использованием военной силы и переходные типы операций.

Согласно статье II Конституции США только президент имеет полномочия на дипломатические связи США с другими государствами и несет за них полную ответственность.

По Конституции президент США является верховным главнокомандующим всех вооруженных сил США. В качестве верховного главнокомандующего президент «имеет полномочия распоряжаться войсками и вооружением так, чтобы наилучшим образом обеспечить безопасность страны» (выступление Генерального прокурора США, 1941 г.).

Однако конституционные полномочия президента по развертыванию войск США на территории других стран ограничены тем, что подобное развертывание может иметь мес-

то только для защиты национальной безопасности США или для защиты граждан США за рубежом.

Президент обладает дополнительными полномочиями в сфере миротворческих операций согласно законам, принятым Конгрессом. Закон об участии в операциях ООН от 1945 года (UN Participation Act) и Закон о помощи иностранным государствам от 1961 года (Foreign Assistance Act) являются двумя основными законодательными актами, которые обеспечивают правовые основания для участия США в миротворческих операциях.

Закон об участии в операциях ООН от 1945 года разрешает президенту оказывать помощь в проведении операций ООН с целью мирного разрешения споров, то есть операций, соответствующих Главе VI Устава. В рамках такой помощи США может выделить до 1000 человек военного персонала для выполнения функций наблюдателей, охраны или для любой другой невоенной деятельности. Этот законодательный акт не разрешает участие в операциях по принуждению к миру, соответствующих Главе VII Устава.

Закон о помощи иностранным государствам разрешает президенту оказывать помощь странам, которые он определяет как дружественные, в проведении миротворческих операций и других действиях, соответствующих интересам национальной безопасности США. Именно на основе этого закона вооруженные силы США участвовали в операциях по Главе VII Устава ООН.

Помимо того, что Устав ООН создает общие международно-правовые основания для проведения миротворческих операций, он также является международным договором, подписанным президентом и ратифицированным Конгрессом согласно содержащемуся в Конституции пункту о договорах. Согласно статье VI Конституции США Устав ООН стал частью федерального законодательства США и, таким образом, он также создает основания во внутреннем праве для участия США в миротворческих операциях под эгидой ООН. В частности, статья 21 (5) Устава ООН призывает всех ее членов оказывать ООН любую помощь в любых действиях, пред-

принимаемых Организацией Объединенных Наций согласно своему Уставу. Кроме того, статья 25 Устава призывает все государства-члены соглашаться со всеми решениями Совета Безопасности ООН и выполнять их.

Конституция наделяет полномочиями в военной сфере не только президента, но и Конгресс, чтобы создать противовес полномочиям президента как верховного главнокомандующего. Конгресс обладает исключительным правом объявлять и прекращать войну. Согласно Конституции только Конгресс имеет право создавать вооруженные силы, определять их численность, регулировать их деятельность и назначать налоги для содержания вооруженных сил. Конгресс имеет право проводить расследования по использованию средств военного бюджета. Все эти права создают противовес полномочиям президента в военной сфере.

Во время вьетнамской войны в США возник сильный социальный протест против участия Америки в этом конфликте. Ближе к концу войны, в 1973 году, Конгресс попытался наложить еще большие ограничения на закрепленные в Конституции полномочия президента направлять американские вооруженные силы для участия в конфликтах вне территории США без формального объявления войны Конгрессом. Этот законодательный акт носит название «Закон о военных полномочиях». Находившийся тогда у власти президент Р. Никсон наложил на этот закон вето, для преодоления которого потребовалось 2/3 голосов членов Конгресса, — в принципе, такая ситуация достаточно редка для США. Данный закон запрещает президенту отправлять войска США воевать за границей при отсутствии следующих условий: 1) четкого, заранее выраженного согласия Конгресса; 2) чрезвычайного положения, сложившегося в результате атаки на США или их вооруженные силы; 3) объявления войны Конгрессом.

Даже если соблюдены все положения Закона о военных полномочиях, президент должен ограничить срок применения вооруженных сил не более чем 60 днями, если не поступит специального разрешения Конгресса на продление этого срока. Также согласно закону президент должен отчиты-

ваться перед Конгрессом и консультироваться с ним по поводу конкретных форм использования вооруженных сил как до, так и после их применения. Если Конгресс не разрешает продление срока развертывания свыше 60 дней, то президент должен отдать приказ о прекращении военной операции. И наконец, если Конгресс принимает совместное решение обеих палат парламента о прекращении вооруженных действий, то согласно разделу 1544b Закона о военных полномочиях президент должен немедленно отдать такой приказ. Многие юристы считают, что это последнее положение, называемое «законодательным вето», скорее всего, неконституционно, поскольку нарушает принцип разделения властей, закрепленный в Конституции. На практике этот пункт закона пока не применялся.

После вхождения в 1973 году в силу Закона о военных полномочиях все президенты придерживались позиции, что этот законодательный акт является неконституционным ограничением военных полномочий президента в том виде, как они предусмотрены в Конституции. Тем не менее, поскольку этот закон является официальным законодательным актом, принятым Конгрессом, в большинстве случаев президенты старались соблюдать хотя бы положения относительно уведомления Конгресса и консультаций с ним по поводу размещения вооруженных сил США вне их территории. Конгресс занимает позицию, что президент должен соблюдать этот закон, даже если развертывание вооруженных сил происходит в соответствии с международными обязательствами США в рамках НАТО или ООН.

Разумеется, конгрессменов часто не устраивал тот факт, что президент не соблюдает Закон о военных полномочиях, поэтому бывали случаи, когда некоторые члены Конгресса подавали жалобу на президента в Верховный Суд. Однако такие судебные разбирательства никогда не получали разрешения в судебном порядке. Все суды, включая Верховный Суд, постановляли, что это спор политического характера между двумя независимыми ветвями власти, и он не может быть разрешен судебным путем. Таким образом, это разногласие существует до сих пор.

В 1994 году президент Клинтон заказал различным ведомствам и исследовательским институтам анализ политики и программ США в области миротворчества с тем, чтобы впоследствии разработать общие направления внешней политики США, соответствующие новым реалиям после распада биполярной системы. Были проведены широкие консультации с Конгрессом (напомним, что Конгресс контролирует составление военного бюджета и может проводить расследования по использованию средств на военные нужды). Было признано, что миротворческие операции могут быть полезным инструментом для предотвращения и разрешения конфликтов до того, как они станут представлять прямую угрозу национальной безопасности США. Отмечалось, что миротворчество может служить интересам США, способствуя распространению демократии, экономическому росту и укреплению региональной безопасности.

Окончательный документ, который был составлен на основе описанного анализа, получил название «Президентская директива номер 25» (Presidential Decision Directive 25 — PDD 25) и был опубликован в форме исполнительного указа президента в его статусе верховного главнокомандующего вооруженными силами США. PDD 25 формулирует основные направления политики США в сфере миротворческих операций. Основные положения этой директивы таковы:

США должны осуществлять сознательный и взвешенный выбор тех операций, которые они собираются поддержать. При принятии решения о поддержке операции (по Главам VI или VII Устава ООН) в Совете Безопасности ООН или в НАТО Соединенные Штаты должны учитывать следующие факторы:

- соответствует ли операция ООН интересам США и существует ли общность интересов, для того чтобы разрешать конфликт на многосторонней основе;
- существует ли угроза нарушения или нарушение международного мира и безопасности в виде одного или нескольких нижеследующих случаев: международная агрессия, крупная гуманитарная катастрофа, усугубленная насилием, внезапный распад установившегося демократического режима

или значительные нарушения прав человека в результате применения или угрозы применения насилия;

- существуют ли четкие критерии различения, является ли данная операция операцией по поддержанию мира или по принуждению к миру;
- действует ли в настоящее время договоренность по прекращению огня между конфликтующими сторонами как необходимая предпосылка для начала операции по Главе VI Устава ООН;
- существует ли значительная угроза международному миру и безопасности, заставляющая начать силовую операцию по Главе VII Устава;
- есть ли механизмы финансирования, силы и средства поддержки и мандат для начала подобной операции;
- приемлемы ли политические, экономические и гуманитарные последствия проведения такой операции;
- имеет ли операция четкие цели, и может ли она быть доведена до успешного завершения.

Если после первого этапа анализа США решает одобрить проведение операции, то на следующем этапе необходимо определить, будут ли США выделять войска для участия в операции ООН. Здесь применяются следующие критерии:

- соответствует ли участие в операции национальным интересам США;
- имеются ли в наличии необходимое количество военного персонала, достаточное финансирование и другие ресурсы;
- необходимо ли участие США для успеха операции;
- можно ли предварительно определить сроки завершения и конечный результат операции;
- существует ли достаточная поддержка операции среди населения США и членов Конгресса;
- приемлемы ли для США условия командования и управления операцией;

И, наконец, если после второго этапа анализа принимается решение о возможности отправить войска США для участия в операции, следует ответить на следующие вопросы:

- существует ли в ООН решимость использовать достаточное количество вооруженных сил для достижения четко определенных целей;
- имеет ли командование операции четкий план достижения поставленных целей;
- существует ли обязательство переоценивать и постоянно адаптировать цели и состав вооруженных сил под меняющиеся условия безопасности и оперативную обстановку.

Второе направление директивы о политике США в отношении миротворческих операций содержит конкретные предложения по снижению стоимости проведения миротворческих операций ООН. Операции по Главе VI оплачиваются обязательными взносами государств-членов ООН с фиксированной долей каждого государства. В то время доля США составляла 30,4%, Президентская директива советовала снизить эту долю до 25%. При проведении операций по Главе VII каждая из стран-участниц оплачивает собственные расходы по участию.

Третье направление президентской директивы затрагивает политику США в вопросах командования и управления войсками США, участвующими в миротворческих операциях. США может передавать ООН только «оперативное управление» американскими войсками в том случае, когда это служит интересам безопасности США. Чем шире военное участие США, тем менее вероятно, что США передадут управление американскими силами ООН или иностранной командной структуре. Любое широкомасштабное участие вооруженных сил США в военных действиях должно осуществляться под командованием или оперативным управлением США, региональных организаций безопасности (например, НАТО), или коалиций. Президент никогда не может полностью передать управление вооруженными силами США. Однако же президент может в соответствующих обстоятельствах временно передать предназначенную для этого часть вооруженных сил США под оперативный контроль иностранного командования для участия в совместных операциях. Когда войска США находятся под оперативным управлением командования ООН,

у них всегда остается право подчиняться вышестоящему военному руководству США. Здесь следует отметить следующее: данное положение противоречит политике ООН, согласно которой, находясь под управлением ООН, солдаты могут исполнять приказы только командования ООН. Политика США заключается в том, что командующие американскими соединениями, участвующими в операциях ООН, должны консультироваться с вышестоящими военными властями США по поводу исполнения приказов, которые они считают противоречащими законам США или международному праву, или выходящими за рамки мандата операции, согласованного между ООН и США. Однако это практикуется только в том случае, если военные не могут разрешить проблему с командованием ООН на месте. США оставляет за собой право прекратить свое участие в операции в любое время или совершать любые действия, которые необходимы для защиты американских солдат.

Четвертое направление президентской директивы PDD 25 намечает 11 шагов для улучшения управления миротворческими операциями ООН.

Пятое направление призвано улучшить контроль американского правительства за участием США в миротворческих операциях. Министерство обороны отвечает за контроль над операциями с использованием военной силы. Государственный департамент отвечает за участие США в традиционных миротворческих операциях, не требующих привлечения американских боевых соединений. Также Государственный департамент ответственен за проведение внешнеполитической линии в вопросах миротворчества и инструкции посольствам США и представительству США в ООН.

Наконец, шестое направление президентской директивы требует расширить консультации между исполнительной властью и Конгрессом. Для вступления США в операцию необходима поддержка участия США в миротворческой операции со стороны обеих ведущих партий, членов Конгресса и широкой общественности. Таким образом, здесь подтверждается закрепленная в Законе о военных полномочиях необходимость консультаций президента с Конгрессом.

Став президентом, Джордж Буш вскоре отменил все исполнительные указы президента Клинтона, включая и президентскую директиву 25, однако большинство исследователей в США полагают, что при принятии решений об участии США в той или иной миротворческой операции за основу до сих пор принимается и будет приниматься именно данная директива.

Как известно, после вступления Джорджа Буша на пост президента произошли драматические события 11 сентября 2001 года, значительно изменился контекст международной безопасности вообще и безопасности США, в частности. В настоящее время президент Буш полагает необходимым финансирование в размере около 100 миллиардов долларов для продолжения операций, начатых США в Афганистане и Ираке. Учитывая такую значительную стоимость взятых США на себя обязательств, представляется сомнительным, что США в ближайшее время примут участие еще в каких-либо международных миротворческих операциях, за исключением чрезвычайных обстоятельств (как, скажем, оказанная недавно помощь в Либерии). Подобное состояние дел увеличивает актуальность участия региональных организаций (СНГ, НАТО, возможно, ОБСЕ) на основе Главы VIII Устава ООН в миротворческих операциях для уменьшения международной нестабильности, с которой международному сообществу приходится сталкиваться в настоящее время.

Силы реагирования НАТО: структура и правовые аспекты применения

М.С. Дэйсон, мл.

*начальник юридической службы при Штабе Верховного
главнокомандующего Объединенными вооруженными
силами НАТО в Европе**

Данная работа посвящена анализу причин создания сил реагирования (СРН) НАТО, характера и правовых рамок их предполагаемого использования.

Создание СРН связано с задачей проецирования военной силы. Тем не менее их применение направлено в первую очередь на поддержание международного мира и безопасности. При проектировании СРН были приняты во внимание как выводы, сделанные из опыта уже осуществленных операций, так и реальная обстановка в мире на данный момент и в обозримом будущем.

В настоящее время «развертываемость» стала термином, повсеместно употребляемым в контексте проецирования военной силы, особенно в ситуациях, когда существует угроза полномасштабного межгосударственного конфликта. Для такого большого государства, как Российская Федерация и тем более для СНГ вопросы быстрого развертывания военного контингента имеют ничуть не меньшее значение, чем для НАТО.

Не вызывает сомнений, что угрозы международной и национальной безопасности, по крайней мере в краткосрочной перспективе, будут исходить не столько от крупномасштабных вооруженных столкновений, вероятность которых считалась высокой в период «холодной войны», сколько от вызо-

* Данная работа была представлена на конференции в Москве в июле 2003 года и отражает личную точку зрения автора, а не позицию организации.

вов иного характера. Первая и вторая войны в Персидском заливе показали, что современные военные технологии делают основные стационарные цели и крупные войсковые формирования чрезвычайно уязвимыми, что ведет к их полному уничтожению или, по крайней мере, делает возможным их эффективное подавление. «Больше значит лучше» уже не является «золотым правилом», если только «больше» не относится к современным технологиям.

Если бы одна из сторон в ирано-иракской войне обладала современными военно-техническими возможностями, эта война не зашла бы в тупик. С учетом нынешней обстановки в мире основная тенденция заключается в создании меньших по размеру, более мобильных вооруженных сил. Прежде всего это относится к сухопутным силам, хотя научно-технический прогресс оказывает значительное влияние также и на военно-морские и военно-воздушные силы. Представление о том, что каждое государство должно иметь гибкие военные возможности во всем спектре военного противостояния, выглядит сегодня устаревшим. Это справедливо также и в отношении Соединенных Штатов.

Угрозы, требующие применения вооруженной силы, будут иметь различные масштабы и характер, но в первую очередь они будут исходить от несостоявшихся государств и, даже в большей степени, от терроризма — наиболее коварного врага, с которым государствам приходится сталкиваться при обеспечении национальной безопасности. — врага «безликого», использующего асимметричные средства и не подчиняющегося никаким законам.

Использование вооруженной силы ограничено статьями 2 и 51 Устава ООН. Эти накладываемые на *ius ad bellum* (правом вести войну) ограничения, наряду с правилами, сформулированными в Гаагских и Женевских конвенциях и протоколах к ним, а также опирающимися на международное обычное право и вместе образующими т.н. «законы и обычаи войны», — хорошо известны, но, к сожалению, слишком часто нарушаются. Представляется конструктивным вопрос о соответствии принятых международно-правовых норм реальностям международных отношений сегодня и в будущем.

В последнее время на различных конференциях обычными стали споры о соответствии «самообороны с помощью упреждающего удара» международному праву. Военные четко осознают опасности, связанные с допущением т.н. «первого удара». Современные военные технологии сделали бездействие в ожидании первого удара — или ударов — неприемлемо рискованным. Конечно, расплата за бездействие определяется масштабом первого удара, но если следовать этой логике, то потерю крупного боевого корабля или нескольких самолетов следует признать неприемлемой, что и находит свое отражение в национальных правилах вступления в боевое соприкосновение.

Каковы ограничения на ведение самообороны? Когда мы имеем дело с агрессией, то распознать ее не представляет особого труда. Классическим примером может служить иракское вторжение в Кувейт и его последующая оккупация, но вероятность такого развития событий сейчас сравнительно невысока в сравнении с другими угрозами международному миру и безопасности. С другой стороны, оправданно ли одностороннее применение военной силы под флагом гуманитарной интервенции? Примером такого применения силы является операция НАТО «Объединенная сила» в бывшей Федеративной Республике Югославия. Едва ли стоит напоминать о том, сколь негативные последствия эта операция имела для развития отношений между Российской Федерацией и НАТО.

Автор настоящей работы провел исследование правовых аспектов этой операции и пришел к выводу, что в рамках действующего международного права она является незаконной. Многие сотрудники юридической службы НАТО согласились с нашими доводами. Следует отметить в этой связи, что ни в одном из комментариев официальных представителей НАТО не было заявлено, что воздушная кампания была законной. Речь шла лишь о том, что она была морально оправданной и, следовательно, легитимной. Данный пример может служить хорошей иллюстрацией к тем проблемам, с которыми придется столкнуться войскам НАТО в ходе будущих операций.

Существующее на сегодня сочетание затрат и угроз требует от стран НАТО заново оценить уровень своих амбиций в военной сфере. Прежде чем перейти к анализу, направленному на выявление необходимой структуры вооруженных сил, необходимо сформировать представление о том, каким образом международный мир и безопасность могут быть обеспечены в различных условиях.

По мере увеличения числа государств-членов НАТО все более очевидным представляется то, что каждое государство в отдельности не может позволить себе содержать самодостаточный оборонный комплекс; более того, уже сама по себе постановка вопроса о самодостаточности вряд ли оправданна. Взаимодействие и сотрудничество в рамках альянса может быть реализовано посредством межгосударственной специализации и совместных проектов, таких, как разработка фронтового истребителя типовой конструкции. Тем не менее это потребует настоящего «квантового скачка» в области культуры оборонного строительства. Граждане любой страны обычно полагаются на свое собственное государство в обеспечении национальной безопасности и весьма настороженно относятся к тому, что их безопасность зависит от другой державы, как бы дружелюбно она ни была настроена. Дополнительные сложности связаны и с положением государства в международном сообществе, которое может быть предметом национальной гордости. Кто будет считаться с той или иной державой, если она не может самостоятельно обеспечить свою безопасность?

Существование военных альянсов теряет всякий смысл, если они не выполняют основных задач, поставленных перед ними. Таким образом, мы вновь возвращаемся к вопросу об уровне военно-политических амбиций Северо-Атлантического альянса. Что НАТО будет представлять собой в будущем? «Мирового полицейского»? Конечно, нет. Однако внешние границы сферы ответственности альянса до сих пор не проведены. Должны ли вообще существовать эти границы?

В конечном итоге страны-члены НАТО, число которых в ближайшем будущем увеличится с 19 до 26, будут решать, где и когда участвовать в операциях под командованием

НАТО. Но в то же время эти действия не должны осуществляться в форме лишнего каких-либо правовых оснований военного вторжения. При планировании операции «Объединенная сила» руководство Северо-Атлантического альянса основывалось на предположении, что Совет Безопасности ООН примет резолюцию, санкционирующую применение силы для того, чтобы остановить «катастрофу».

Вообще, все оперативные планы НАТО основывались на наличии правовых оснований для применения военной силы. Тем не менее, хотя государства могут прислушиваться к совету юристов как в органах НАТО, так и в своих национальных органах, этот совет далеко не всегда бывает востребован. Пример того, что все девятнадцать стран-членов НАТО одобрили воздушную кампанию в Югославии без резолюции Совета Безопасности, весьма показателен в отношении того, насколько решительно государства, по крайней мере государства-члены НАТО, готовы действовать в сфере гуманитарной интервенции.

Каков уровень военных амбиций НАТО? По существу, цель альянса заключается в том, чтобы быть в готовности к выполнению по первому требованию нескольких военных операций вне зоны ответственности НАТО. Эти операции могут находиться в широком спектре от наиболее «мягких» операций, не требующих применения военной силы, с одной стороны, до действий по выполнению основной задачи НАТО в соответствии со статьей 5 Североатлантического договора, с другой. Статья 5 определяет порядок действий в случае нападения на одну из стран-членов Североатлантического договора. Совет НАТО впервые воспользовался этой статьей после событий 11 сентября 2001 года. Вряд ли составители Североатлантического договора могли предположить, что она будет задействована таким образом. Как бы то ни было, НАТО в настоящее время действительно находится в состоянии «войны» с международным терроризмом, хотя этот тезис относится не только к Североатлантическому альянсу. К сожалению, невозможно предположить, когда закончится эта война; она разительно отличается от всех других войн. Противник в ней имеет множество лиц, не носит военную форму,

не подчиняется законам, не защищает территорию и не несет ответственности перед избирателями. Используемые террористами средства и методы ведения борьбы могут иметь ужасающие последствия, и именно это делает терроризм столь коварным противником. НАТО готовится к тому, чтобы противостоять угрозе международного терроризма, но, вследствие самой природы этого явления, военные средства, которые могут быть эффективно использованы, весьма ограничены.

Помимо борьбы с терроризмом, существует еще ряд ситуаций, когда может быть задействована военная сила. Например, сила может быть применена в соответствии с резолюцией Совета Безопасности. В качестве примеров можно привести Боснию, Косово, Восточный Тимор и т.д. Военная сила может быть использована по просьбе какого-либо государства, которое не в силах справиться с осложнением обстановки внутри своих границ; или по запросу региональной организации, такой, как ОБСЕ. Наконец, что самое главное, она может быть использована для самообороны, так как в отсутствие резолюции Совета Безопасности или запроса от государства единственным правовым основанием для применения военной силы может быть право на самооборону.

К сожалению, здесь мы сталкиваемся с трудностями, связанными с определением понятия самообороны и временными рамками упреждающего использования военной силы. Как долго необходимо ждать, прежде чем одному из государств-членов НАТО будет нанесен ощутимый урон? «Ощутимый урон» понимается обычно в первую очередь как значительный физический или психологический ущерб; но это же можно сказать и об информационном ущербе. Некоторые виды кибер-атак могут сегодня иметь не менее серьезные последствия, чем вооруженное нападение. Особую опасность представляет оружие массового поражения. Эти угрозы столь значительны, что было бы непозволительно медлить с нанесением упреждающего удара.

Представляется, что нет иного выхода, кроме как немедленно реагировать на угрозы подобного рода; но проблема заключается в том, что существуют опасения, будто снятие

ограничений на использование военной силы нанесет серьезный ущерб международному миру и безопасности. Мы полагаем, что эти опасения в значительной мере неоправданы. Вряд ли существует какое-нибудь государство или группа государств, которые бы в долгосрочной перспективе выиграли от злоупотребления правом на самооборону. Представляется маловероятным, чтобы государства, придающие большое значение международному праву, присоединились к коалиции или режиму санкций в том случае, если бы эти действия поставили под вопрос роль права в международных отношениях. Даже в преддверии второй войны в Персидском заливе события развивались таким образом, что споры в основном велись не столько о возможности свержения режима Саддама Хусейна, сколько о доводах, приводимых в качестве основания для таких действий. Следовательно, основным предметом спора было наличие или отсутствие очевидной угрозы, требующей соответствующей резолюции Совета Безопасности. Таким образом, опасения внушало прежде всего восприятие угрозы как очевидной и требующей немедленных действий, оказавшееся характерным для тех, кто в конечном счете принимал решение о применении военной силы.

Возвращаясь к силам реагирования НАТО, следует задаться вопросом о том, является ли новой концепция, которая легла в основу создания этих сил. На этот вопрос можно дать как положительный, так и отрицательный ответ. Отрицательный ответ можно дать в том смысле, что СРН вначале будут опираться на уже существующие возможности, находящиеся в распоряжении стран НАТО. Так что ничего специфически нового в этих силах нет. В то же время, ответ будет однозначно позитивным в том смысле, что в рамках НАТО была создана совершенно новая система командования и управления, позволяющая эффективно использовать СРН в самых различных сценариях. Именно эту имеющую ключевое значение систему командования и управления мы опишем, прежде чем перейти к подробной характеристике сил реагирования НАТО.

Недавно странами-членами НАТО были одобрены самые значительные изменения в структуре альянса за всю его ис-

торию. Вместо существовавших прежде двух региональных стратегических командований (Стратегического командования НАТО в Европе и Стратегического командования НАТО на Атлантике), в задачи которых входило ведение всех военных дел в их географически определенных зонах ответственности, было объявлено о создании объединенного Стратегического командования оперативной деятельностью, отвечающего за военные операции во всей зоне НАТО. Штаб Стратегического командования оперативной деятельностью будет создан на основе штаба Верховного главнокомандующего объединенными вооруженными силами НАТО в Европе, в результате чего Стратегическое командование НАТО в Европе, известное под таким наименованием с 1951 года, станет единственным верховным командованием НАТО, ответственным за ведение войсковых операций. Ему будут подчинены все оперативные командования НАТО. Стратегическое командование НАТО на Атлантике к настоящему моменту упразднено. Вместо него было создано Стратегическое трансформационное командование, в ведение которого не будут входить вопросы непосредственного управления войсками. На него были возложены задачи по преобразованию НАТО в более эффективную и рационально организованную военную структуру, способную противостоять вызовам XXI века.

Страны-члены НАТО прекрасно понимают, что преобразование данной организации после окончания «холодной войны» шло слишком медленными темпами. Сами они уже довольно давно уменьшают размеры своих вооруженных сил, поскольку содержание больших армий в мирное время обходится слишком дорого; но еще большее значение имеет то, что такие армии уже не соответствуют реальной военно-политической обстановке ни в настоящий момент, ни в будущем. В любом случае, меньшие по размеру вооруженные силы, на регулярной основе выполняющие возложенные на них задачи, будут более эффективными и в том случае, если Альянс столкнется с более традиционными военными угрозами. Так как восемнадцать из девятнадцати стран НАТО оплачивают содержание командной структуры НАТО из своего собственного бюджета, они хотели бы уменьшить бремя этих рас-

ходов. Пять лет назад система командования и управления НАТО состояла из четырех уровней. После проведенных в тот период реформ она была преобразована в трехуровневую, а функции четвертого уровня были переданы в ведение войсковых командных органов, деятельность которых оплачивается почти исключительно из национальных бюджетов. В Европе, где командная структура была наиболее разветвленной, эти три уровня командования и управления состояли из штаба ВГК ОВС НАТО в Европе, трех (впоследствии двух) региональных командований объединенных вооруженных сил НАТО, северного и южного, и одиннадцати объединенных субрегиональных командований. В этом случае деятельность слишком многих командных структур замыкалась в рамках постоянных границ их зон ответственности. Слияние этих структур, представляющих собой (в слегка уменьшенном виде) наследие «холодной войны», оказалось крайне непростым делом. Одновременно претворялось в жизнь большое число повторяющих друг друга планов, в результате чего пришлось проделать немалую работу по изучению деятельности различных командований, чтобы хотя бы выяснить, кто за что отвечал. Одновременно была предпринята попытка определить, какой тип командной структуры был бы наиболее эффективным в условиях ограниченности финансовых ресурсов.

В ходе этих исследований была выработана концепция многонациональных оперативных сил (МОС)*. МОС могут иметь самые разные размеры, но их основным элементом должны стать два региональных объединенных оперативных штаба и меньший по размеру объединенный штаб в западной зоне. Для большего удобства можно именовать все три вышеперечисленных штаба объединенными оперативными штабами (ООШ). Каждому из них могут быть поставлены задачи по осуществлению командования и управления МОС, ведущих военные действия на суше или на море. ООШ могут управлять действиями войск как из района боевых действий,

* Термин «многонациональные оперативные силы» иногда трактуют как «многонациональная объединенная оперативно-тактическая группа (МООТГ)»

так и из мест постоянной дислокации. В зависимости от характера задач, в состав МОС могут быть приданы части и подразделения сухопутных войск, ВВС и ВМС. Эти части и подразделения могут быть использованы без каких-либо географических ограничений независимо от того, относятся ли они к северному или к южному региональному командованию.

Следует отделять объединенные оперативные штабы от тех формирований, которые могут быть им приданы для создания МОС. ООШ является органом командования и управления «в чистом виде». Что касается разворачиваемости заново созданных органов, то структура ООШ такова, что позволяет в случае необходимости развернуть его в пятидневный срок. МОС может быть создана и/или развернута за 30 дней. В ее состав будут, в основном, включаться силы, непосредственно входящие в военную организацию НАТО.

Теперь перейдем непосредственно к описанию сил реагирования НАТО. Можно сказать, что именно планы по их созданию ускорили принятие странами НАТО Пражских обязательств по потенциалам на саммите в Праге в ноябре 2002 года. СРН позволят увеличить оперативный потенциал НАТО, представляя собой объединенные экспедиционные войска высокой боеготовности, приспособленные для быстрого реагирования и переформирования в соответствии с конкретными задачами.

СРН — это не просто силы быстрого развертывания, а средоточие военного потенциала НАТО, как на национальном уровне, так и на уровне всего альянса, прежде всего в области систем связи и информационного обеспечения войск.

Они будут созданы таким образом, чтобы страны НАТО в меньшей степени зависели от США в том, что касается предотвращения, предупреждения конфликтов и оказания влияния на их ход. На их основе будет выстроена новая система командования и управления силами НАТО. Кроме того, в рамках программы СРН европейским членам НАТО предстоит проделать значительную работу по разработке и внедрению систем противоракетной обороны театра военных дей-

ствий (ПРО ТВД), стратегической переброски войск по воздуху, дозаправки в воздухе, высокоточного оружия (ВТО), разведки, наблюдения и обнаружения целей и т.д. Наконец, не меньшее значение имеет и то, что создание СРН потребует общего повышения боеготовности и модернизации сил НАТО в соответствии с актуальными задачами оборонного строительства, а не требованиями «холодной войны», и, как многие надеются, приведет к сокращению разрыва в военных возможностях Европы и США. Все эти мероприятия имеют целью приведение военной организации НАТО в соответствие с вызовами XXI века.

Итак, каким же образом будет в ближайшей перспективе осуществлено формирование СРН? К настоящему моменту государства-члены НАТО ознакомлены с едиными требованиями к этим силам и дали свой ответ на них. В зависимости от заявленной готовности каждой страны действовать в соответствии с предъявленными требованиями, им затем предложено сформулировать свое собственное видение требований к СРН. К 15 октября 2003 года сформирован и приведен в исходную оперативную готовность (ИОГ) первый контингент сил реагирования альянса. Это значит, что под командованием одного из оперативных штабов (первым будет ООШ «Север») будут сформированы две группировки СРН: одна высокой боеготовности (30 дней на развертывание) и одна менее высокой боеготовности. Через год СРН будут переданы под командование следующего ООШ и т.д. Командование и управление СРН может осуществляться ООШ из района боевых действий или из мест постоянной дислокации. Таким образом, в течение трех лет будет происходить ротация оперативных штабов, находящихся на «боевом дежурстве» и отвечающих за командование и управление СРН.

Силы реагирования НАТО будут приведены в исходную оперативную готовность в середине октября 2003 года. Эффективность избранного подхода будет проверена в ходе сначала штабных, а затем и полномасштабных войсковых учений. Предположительно, полная оперативная готовность (ПОГ) будет достигнута к середине октября 2006 года, после

того как все три ООШ в течение одного года приобретут опыт командования и управления СРН.

Создание СРН будет основано на концепции многонациональных оперативных сил, которые включают в себя сухопутные, морские и воздушные составляющие. В отдельных случаях использование всех этих составляющих может не потребоваться, но вероятность такого развития событий не слишком высока в силу того, что СРН не предназначены для «мягкого» миротворчества. Одной из задач СРН может быть осуществление превентивной самообороны. Численность полностью боеготовых СРН составляет приблизительно 6300 военнослужащих, включая как боевые подразделения, так и подразделения управления и боевой поддержки.

Теперь перейдем к роли юридической службы при штабе Верховного главнокомандующего Объединенными вооруженными силами НАТО в Европе в процессе создания оперативных (ОПЛАН) и чрезвычайных планов, на основе которых и будут использованы СРН. Все военное планирование в НАТО ведется по решению и под руководством Североатлантического совета. Обычно сначала создается концепция операций, в которой предлагаются несколько вариантов дальнейших действий. После одобрения Североатлантическим советом одного из вариантов создается оперативный план, опирающийся на существующую концепцию операций. Не вдаваясь в детали составления этих планов, отметим, что в любом ОПЛАН всегда есть два приложения, в одном из которых указываются правовые основания использования военной силы, а в другом — правила вступления в боевое соприкосновение.

Оперативные планы предназначены для использования в мирное время, сколь бы напряженной ни была при этом обстановка. Говоря о «мирном времени», мы имеем в виду, что государства НАТО не находятся в положении войны. Следовательно, правовое обоснование применения военной силы должно учитывать тот факт, что в этом случае правовые нормы военного времени не действуют. Они могут применяться полностью или частично, но при этом использование вооруженных сил всегда должно быть юридически обосновано. В том случае, если есть резолюция Совета Безопасности, со-

держащая формулировку «принять все необходимые меры», то использование военной силы является законным при условии, что соблюдены основные законы и обычаи войны. Эти правовые нормы требуют пропорционального применения силы и соблюдения ограничений, связанных с сопутствующим ущербом. Использование военной силы для самообороны не включается в принятые НАТО правила вступления в боевое соприкосновение, так как является неотъемлемым правом суверенного государства. Вопросы, связанные с правом на самооборону, подробно разъяснены в приложениях к ОПЛАН. То же касается концепций превентивной самообороны, враждебных действий и враждебных намерений. Эти концепции ставятся под сомнение некоторыми странами НАТО, как и, например, право применения военной силы для защиты национальной собственности за рубежом.

Безусловно, стоит отметить, что правила вступления в боевое соприкосновение для операций под руководством НАТО составлены таким образом, что ни один военнослужащий не обязан выполнять действия, противоречащие законодательству его страны. Это можно показать на следующем примере: в рамках Военного комитета государствами-членами НАТО был выработан официальный документ (известный как МС 362), определяющий основные принципы и подходы к составлению приложений к ОПЛАН, касающихся правовой базы операции и правил вступления в боевое соприкосновение. Но еще более важным представляется то, что решение об использовании оперативных планов принимают все страны НАТО методом консенсуса. Если правила вступления в боевое соприкосновение или какая-либо иная часть ОПЛАН противоречат законам одной из стран, идет ли речь о национальном законодательстве или о специфической интерпретации международного обычая, эта страна может опротестовать принятие ОПЛАН, объяснив, почему ее вооруженные силы не могут выполнять ту или иную задачу. Очевидно, это единственный способ, которым может быть достигнут консенсус по вопросу принятия ОПЛАН.

С точки зрения работы юридической службы это означает, что любой аспект военной операции под управлением

НАТО должен быть тщательно проверен с точки зрения соответствия международному гуманитарному праву и, насколько это возможно, основополагающим документам в области прав человека. Имея опыт планирования целого ряда операций, юридическая служба имеет представление о том, от каких из предлагаемых действий стоит отказаться как от не имеющих достаточных правовых оснований. Она также осведомлена о том, какие вопросы являются чувствительными для стран-членов НАТО. Речь, например, может идти о слезоточивом газе, используемом для контроля за действиями толпы. Однако не все в этой области зависит от юридической службы при штабе Верховного главнокомандующего Объединенными вооруженными силами НАТО в Европе. Изучение ОПЛАН осуществляется всеми странами НАТО, следовательно, также и их юристами.

Североатлантический совет совсем недавно принял решение о том, что в будущем все цели для ударов с воздуха будут отбираться в соответствии с законами и обычаями войны. Этот демарш, значение которого нельзя недооценивать, ставит перед военными юристами ряд непростых задач. Им необходимо будет изучить существующие боеприпасы и средства их доставки к цели, так как большое значение придается вопросам сопутствующего ущерба, т.е. ранения или гибели некомбатантов и повреждения гражданских объектов. В эпоху, когда СМИ имеют доступ практически к любой точке земного шара, информация об одной-единственной ошибке при нанесении ударов с воздуха может появиться на первых полосах всех газет еще до того, как самолет вернется на базу. Ошибки иногда случаются, и наиболее вопиющие из них могут стать основанием для уголовного преследования.

Главный вызов в настоящее время состоит в том, чтобы пересмотреть с правовой точки зрения планы по борьбе с терроризмом. Несомненно, все согласны с тем, что террористы, как бы мы их ни определяли, являются преступниками. Если этим преступникам противостоят легитимные вооруженные силы, то какие законы будут в этом случае действовать? Афганистан не может здесь служить образцом, так как

он представлял собой весьма нетипичную ситуацию. Движение «Талибан», самопровозглашенное афганское правительство, не признавалось в этом качестве большинством государств. Оно предоставляло прибежище лицам, повсеместно признанным террористами, и оказывало содействие их подготовке. После событий 11 сентября 2001 года Соединенные Штаты потребовали, чтобы движение «Талибан» выдало Усаму бен Ладена. Когда руководители организации ответили отказом, США, воспользовавшись правом на самооборону, вступили в вооруженный конфликт с Афганистаном с целью захвата или уничтожения бен Ладена и других членов «Аль-Каиды». Это вызвало серьезные споры о правовом статусе пленных, захваченных в этом вооруженном конфликте. Содержание кого-либо под стражей затрагивает вопрос об основных правах человека. Статус задержанного, является ли он военнопленным или нет, должен быть определен, так как от него зависят права данного лица и обязанности стороны, осуществляющей его содержание под стражей.

Вопрос о том, будут ли достигнуты цели, поставленные при создании СРН, организация и структура которых была описана в данной работе, прояснится в ходе исторического развития. Тем не менее приведенный нами материал показывает значительную роль юридической службы в разработке планов, которыми будут руководствоваться в своих действиях СРН или любые другие силы, действующие под командованием НАТО. Правовые стандарты не бездейственны; они столь же эффективны на поле боя, сколь и вне его.

Применение военной силы в миротворческих операциях: проблемы эффективности

В.В. Плотников,

штаб Воздушно-десантных войск РФ

За последние 15 лет Российская Федерация приобрела значительный опыт применения военной силы в миротворческих операциях на постсоветском пространстве и в Югославии, а также в ходе контртеррористической операции на Северном Кавказе.

Переход от биполярного к однополярному миру и исчезновение идеологического противостояния по линии Восток-Запад сделали мир более безопасным на уровне макросистем, реанимировав в то же время столкновения микроуровневого характера. Во всем мире, включая Советский Союз, а затем в постсоветском пространстве начали прогрессировать и распространяться внутригосударственные конфликты, инициируемые отдельными этническими группами с целью изменения лингвистического, культурного, религиозного, и, прежде всего, политического статуса.

Наиболее существенными отличительными чертами таких конфликтов являются: высокая скоротечность латентной фазы и стремительный выход на вооруженный уровень развития. Примерами здесь могут служить ситуации в Таджикистане, Нагорном Карабахе, Грузии (Абхазия и Южная Осетия), в Молдове (Приднестровье). При этом как минимум в четырех из вышеперечисленных конфликтов, по оценкам некоторых экспертов, число убитых превысило 10 тысяч человек. Такой показатель поставил постсоветские межэтнические столкновения в один ряд с приблизительно 30-тью крупнейшими вооруженными конфликтами, имевшими место в мире на рубеже 1980-1990 гг. Ввиду их повышенной интен-

сивности (примерно 15% вооруженных конфликтов на 6% населения планеты) следует считать территорию СНГ одной из самых опасных и нестабильных зон в мире¹.

Для урегулирования конфликтов, обеспечения защиты своих жизненно важных интересов государствами СНГ используются различные способы. Среди них особое место занимает военная сила. Являясь, по словам Ришелье, «последним доводом королей», она до сих пор остается крайним, но наиболее эффективным инструментом политики. Вне всякого сомнения, приоритет в урегулировании конфликтов принадлежит политическим, экономическим и иным мирным способам. «Самая лучшая война, — писал древнекитайский военный теоретик Сунь Цзы, — разбить замыслы противника; на следующем месте — задача разбить его союзы; на следующем — разбить его войско»².

Представляется, что это правило остается верным и для СНГ, и для современной России. Значение военной силы как фактора урегулирования конфликтов не должно ни абсолютизироваться, ни игнорироваться. Главное условие ее использования при проведении операций по урегулированию вооруженных конфликтов заключается в том, что она должна применяться в исключительных случаях, лишь в качестве крайней меры и при тщательном взвешивании всех обстоятельств, когда исчерпаны все иные возможности трансформации конфликта из фазы вооруженной борьбы в фазу мирного диалога. В этой связи следует уделить внимание понятию «военная сила». Мы предлагаем определить ее структуру, функции и формы применения (см. таблицу).

¹ Ремарчук В.Н. Некоторые аспекты использования армии в урегулировании конфликтов в постсоветском пространстве. www.nns.ru/analytdoc/konf.html 1997.

² Сунь-Цзы. Трактаты о военном искусстве/Пер. с кит. М.: ООО «Издательство АСТ»; СПб.: Terra Fantastica, 2002. — С. 558.

Военная сила — способность государства успешно вести вооруженную борьбу и воздействовать в политических целях на другое государство или систему международных отношений путем косвенного или прямого использования средств вооруженного насилия. В узком смысле она включает в себя вооруженные силы, другие войска, воинские формирования и органы.

С Т Р У К Т У Р А

Вооруженные силы, другие войска, воинские формирования и органы — элемент политической организации общества, основное средство для достижения военно-политических целей, предназначенные для ведения вооруженной борьбы.

Военная экономика формирует возможности государства по удовлетворению материальных потребностей вооруженных сил для ведения вооруженной борьбы.

Научно-технологический элемент — формирует способность государства реализовать передовые идеи в области оснащения ВС вооружением и военной техникой новейших поколений.

Духовный элемент — готовность и способность общества и его военной организации выдержать испытания войны, проявить волю к достижению ее военно-политических целей.

ФУНКЦИИ:

- создание выгодного соотношения сил в глобальном или региональном масштабе;
- формирование обстановки стабильности в мире, в регионах мира или, напротив, ее дестабилизация;
- политическое давление;
- экономическое изматывание (гонка вооружений);
- отражение военной агрессии, нанесение поражения агрессору.



Формы применения

Прямое вооруженное насилие

Наступательные и оборонительные войны (локальные, региональные, мировые) и вооруженные конфликты (военные акции, восстания и мятежи, военные перевороты, вооруженный террор), а также операции по принуждению к миру.

Косвенное вооруженное насилие

Угроза применения силы, используемая для решения оборонительных (стратегическое сдерживание) и наступательных (устрашение) задач путем демонстрации военной силы и решимости ее применения, а также операции по поддержанию мира.

Скрытое вооруженное насилие

Вовлечение других стран в сферу военной политики государства-лидера через союзнические (партнерские) отношения, продажа (поставки) ВВТ, базирование его на территории других стран; помощь в подготовке к военным действиям; строительство или помощь в строительстве объектов военного назначения, развитии военной инфраструктуры; продажа и передача военных технологий и др.

Таким образом, военная сила рассматривается как фактор обеспечения политическому руководству страны свободы выбора при принятии политических решений, а также как крайнее средство, применяемое в случаях, когда использование мирных средств не привело к ликвидации военной угрозы интересам страны.

Соответственно, военная сила, а точнее, умение эффективно ее использовать в вооруженных конфликтах является не только военным, но и политическим средством утверждения национальных интересов. Ниже будет проанализирован опыт проведения миротворческих операций вооруженными силами России на территории СНГ (прежде всего, в Абхазии) с точки зрения возможности повышения эффективности на различных этапах их подготовки и планирования. Это позволит также сопоставить эффективность различных военных и мирных способов разрешения конфликтов.

В настоящее время основная тяжесть по проведению миротворческих операций на постсоветском пространстве лежит на России и ее вооруженных силах. Страны Содружества, принимая решения об участии в операциях, зачастую не идут дальше декларативных заявлений. Наиболее ярким примером такого подхода является миротворческая операция, проводимая под эгидой СНГ в зоне грузино-абхазского конфликта, где миротворческие силы представлены только Россией. Это — одна из сложных миротворческих операций, проводимых российскими вооруженными силами на территории СНГ. Она началась в июле 1994 г., в период, когда грузино-абхазский конфликт принял затяжной характер.

Во время всего конфликта официальная Москва сохраняла нейтралитет, выступала с осуждением нарушений прав человека и вводила санкции против обеих воюющих сторон.

Впервые в практике российских вооруженных сил введению миротворческих сил предшествовала длительная подготовка. Обе стороны предварительно приняли предложения о полном прекращении боевых действий. Россия добилась признания данной операции в качестве операции СНГ. Был детально, с привлечением опыта ООН, разработан мандат

миротворческих сил. Зона ответственности миротворцев была ограничена пределами Гальского района, прилегающего к внутренним районам Грузии. Контроль ситуации в зоне конфликта должны были осуществлять наблюдатели ООН.

После проведения целого ряда согласований 26 июня 1994 г. российские миротворцы вошли в Абхазию. В первые месяцы в зону конфликта были также дополнительно введены сводные батальоны ахалкалакской и батумской дивизий Российской армии. В составе этих двух дивизий, а ныне военных баз России, служат местные жители, в том числе и граждане Грузии.

В итоге была принята следующая схема расположения миротворческих сил. Три батальона разместились на территории Абхазии, один батальон — в Мингрелии, в соседнем с Абхазией городе Зугдиди. Командующий и штаб миротворческих сил расположились в Сухуми, а заместители командующего — в грузинском районном центре городе Зугдиди и абхазском городе Гали. Первой задачей российских сил стало разделение сторон и организация контрольно-пропускных пунктов на реке Ингури, ставшей демаркационной линией. В течение короткого времени миротворцам удалось взять под контроль мосты и основные броды. Однако до сих пор группы абхазских и грузинских боевиков периодически проникают на противоположные стороны реки и тревожат население.

Следующей задачей миротворцев стала демилитаризация Кодорского ущелья в горах. Это часть Абхазии, населенная грузинской народностью — сванами и контролируемая правительством Грузии. После длительных переговоров удалось снизить уровень противостояния и развести отряды обеих сторон, исключив тяжелое вооружение из их арсеналов. При этом, хотя оказалось невозможным провести полную демилитаризацию ущелья, количество перестрелок упало в несколько раз.

Миротворческие силы начали также широкомасштабные операции по разминированию, дав возможность жителям Абхазии заниматься сельскохозяйственной деятельностью. Разминирование было чрезвычайно затруднено из-за

отсутствия карт минирования. Однако в течение первого месяца миротворческой операции оно было осуществлено в 12-километровой полосе зоны ответственности российских подразделений. Миротворческие силы взяли под охрану и Ингурскую ГЭС, обеспечивающую регион электричеством.

Однако миротворцам не удалось выполнить важнейшую, с точки зрения Грузии, задачу — обеспечить процесс возвращения беженцев. Следует отметить, что многие в Грузии воспринимали заключенные соглашения как обязательства России силой создать условия для возвращения беженцев. Между тем российские войска обязаны лишь обеспечивать их безопасность при возвращении. Абхазские же власти всячески препятствовали возвращению беженцев на территорию Гальского района.

С самого начала операции объектом критики было отсутствие полицейских функций у миротворческих сил в зоне их ответственности. Следует признать, что требования о предоставлении таких функций грузинские политики стали выдвигать, начиная с весны 1995 г. До этого они рассчитывали, что миротворческие силы помогут быстро восстановить контроль над территорией Абхазии.

Власти Абхазии, со своей стороны, постоянно выступают за максимальное ограничение функций миротворцев. По их мнению, население, в том числе и возвращающихся грузинских беженцев, должны защищать правоохранительные органы республики.

На данный момент имеются следующие сценарии развития событий в Абхазии и Грузии в целом, представленные в приводимой ниже таблице 1.

отсутствия карт минирования. Однако в течение первого месяца миротворческой операции оно было осуществлено в 12-километровой полосе зоны ответственности российских подразделений. Миротворческие силы взяли под охрану и Ингурскую ГЭС, обеспечивающую регион электричеством.

Однако миротворцам не удалось выполнить важнейшую, с точки зрения Грузии, задачу — обеспечить процесс возвращения беженцев. Следует отметить, что многие в Грузии воспринимали заключенные соглашения как обязательства России силой создать условия для возвращения беженцев. Между тем российские войска обязаны лишь обеспечивать их безопасность при возвращении. Абхазские же власти всячески препятствовали возвращению беженцев на территорию Гальского района.

С самого начала операции объектом критики было отсутствие полицейских функций у миротворческих сил в зоне их ответственности. Следует признать, что требования о предоставлении таких функций грузинские политики стали выдвигать, начиная с весны 1995 г. До этого они рассчитывали, что миротворческие силы помогут быстро восстановить контроль над территорией Абхазии.

Власти Абхазии, со своей стороны, постоянно выступают за максимальное ограничение функций миротворцев. По их мнению, население, в том числе и возвращающихся грузинских беженцев, должны защищать правоохранительные органы республики.

На данный момент имеются следующие сценарии развития событий в Абхазии и Грузии в целом, представленные в приводимой ниже таблице 1.

смена двух поколений, то на Балканах для этого, несомненно, будет нужно еще больше времени»³.

Таким образом, пока СНГ проявляет готовность сохранять свое присутствие в Абхазии, миротворческие силы смогут способствовать разрешению конфликта мирными способами.

Многообразие конфликтных ситуаций, которые возникают в различных регионах мира и на постсоветском пространстве, требует индивидуального подхода к каждой из них при планировании, подготовке и проведении миротворческих операций.

Для повышения эффективности миротворческих операций необходимо повысить их многофункциональность и комплексность, поскольку одного разъединения враждующих сторон недостаточно. Необходимо расширенное понимание процесса возрождения мирной жизни в местах конфликтов, начиная от воссоздания государственности и заканчивая школьным обучением⁴.

Мандаты на проведение миротворческих операций должны быть более четкими. Тем не менее дающие их международные организации должны четко осознавать, что мандаты, как правило, — результат компромиссов конфликтующих сторон. Эффективность обеспечения безопасности населения, создание условий для нормальной жизни в зоне конфликта, формирование атмосферы межнациональной терпимости является важнейшими предпосылками для решения основных проблем в данной области.

Для более полного понимания проблемы повышения эффективности миротворческих операций важно представить урегулирование вооруженных конфликтов в качестве сложного (комплексного) явления, как систему объединяющую более простые факторы (структурные элементы). Факторы, задающие характер миротворческого процесса, включают:

³ НАТО Вестник: Мартти Ахтисаари — международный примиритель/Под ред. К. Беннета. НАТО, Бельгия, 2001. № 49. С. 24–25.

⁴ Чубаненко Ю. «Голубые каски» меняют ориентацию. ООН разрабатывает новую концепцию миротворчества//«Коммерсант», № 156. 24 августа 2000 г.

- определение военно-политических целей миротворческой операции;
- своевременное принятие политического решения на применение военной силы;
- время, необходимое на подготовку воинского контингента для действий по урегулированию вооруженного конфликта;
- необходимое количество военной силы, применяемой в урегулировании вооруженного конфликта;
- ущерб, нанесенный местному населению, экономике и окружающей среде, а также безвозвратные потери личного состава и техники миротворцев во время вооруженного конфликта;
- затраты определенного количества материальных и финансовых средств на подготовку и проведение миротворческой операции.

Данные факторы взаимосвязаны и зависят друг от друга. При возрастании (убывании) одной величины другая также имеет тенденцию возрасти (убывать). Соответственно, может меняться и эффективность миротворческой операции в целом.

При увеличении любой из перечисленных выше составляющих, например времени на принятие политического решения о проведении миротворческой операции, возрастут также сроки, необходимые для подготовки войск к операции и для начала самой операции. К этому времени вооруженный конфликт может принять более ожесточенный характер, что делает необходимым увеличение количества войск для проведения операции. При увеличении времени на подготовку к операции может увеличиться и размер ущерба, нанесенного в зоне конфликта. А это приведет и к увеличению финансовых расходов как на саму операцию, так и на восстановление разрушенной во время вооруженного конфликта экономики и инфраструктуры. Таким образом, определение военно-политических целей миротворческой операции является важнейшей составной частью ее подготовки и проведения.

Для повышения эффективности миротворческих операций необходимо своевременное принятие соответствующе-

го решения какой-либо из международных организаций (СБ ООН, ОБСЕ, СГГ СНГ). Не менее важно, чтобы перед вооруженными миротворческими контингентами ставились ясные, достижимые и обоснованные задачи.

Если оценка масштабов и сложности вооруженного конфликта проводится с большой ошибкой, вооруженный конфликт принимает характер неуправляемого, а возможности проведения миротворческой операции станут весьма ограниченными. Если оценка масштабов и сложности вооруженного конфликта проводится с высокой степенью точности, то вооруженный конфликт следует признать управляемым и регулируемым.

Мандат международной организации на применение военной силы должен предоставлять миротворцам широкие полномочия, и масштаб применения военной силы должен соответствовать степени эскалации вооруженного конфликта и обеспечивать надежную его локализацию.

Наиболее характерными примерами неуправляемости вооруженных конфликтов, когда военная сила, задействованная в рамках миротворческих усилий, не соответствовала масштабам столкновения сторон, являются начальные периоды боевых действий в Таджикистане, Приднестровье, Абхазии, Северной Осетии, Чечне, Югославии.

Определение целей и выработку алгоритмов реагирования на конфликтную ситуацию целесообразно, по нашему мнению, проводить применительно к основным этапам развития конфликта. Они определяются в соответствии с присутствующими каждому из них специфическими свойствами: первый этап — зарождение конфликта, второй — обострение напряженности, третий — начало силовых действий, четвертый — кризис, пятый — военные действия (разрешение конфликта). Может быть выделен отдельно и этап восстановления мира⁵.

Необходимо отметить, что такое деление достаточно условно. Ход событий в Югославии свидетельствует, что разре-

⁵ Барынькин В.М. Оценка эффективности мер по разрешению военных конфликтов на ранних фазах их развития//Военная мысль, 1996, № 2. — С. 2–9.

шение конфликта мирными средствами было возможно и на пятом этапе, когда военные действия уже начались.

Анализ практики разрешения вооруженных конфликтов показывает, что мероприятия, направленные на их урегулирование мирными средствами, в основном охватывают первые три этапа. Военные средства в качестве сдерживающих мер также присущи первому и второму этапу конфликта. Непосредственная подготовка и применение вооруженных сил начинаются с третьего.

Для каждого этапа миротворческой операции целесообразно определить общие цели и задачи вмешательства, стандартные комплексы применяемых мер с учетом их планируемой стоимости, необходимые силы и средства, а также ожидаемые результаты действий и их возможные побочные последствия.

При разработке алгоритмов действий на каждом этапе конфликта необходимо предусматривать как возможность его эскалации, так и вероятность его разрешения мирными средствами. Необходимо также создание условий для достижения целей на каждом последующем этапе. Такой работой должен заниматься как центральный орган управления конфликтом, так и региональные органы оперативно-стратегического уровня, опирающиеся на соответствующие подсистемы мониторинга и управления.

Можно согласиться и с экспертами, предлагающими понимать под эффективностью миротворческих операций «степень реализации возможностей коллективных сил по поддержанию мира (КСПМ) в достижении намеченных целей при выполнении поставленных задач в указанные сроки с учетом понесенных потерь личного состава миротворческого контингента, а также затраченных материальных и финансовых средств»⁶.

Для оценки эффективности миротворческих контингентов необходимо определить соответствующие показатели и

⁶ Основные термины и понятия коллективной безопасности миротворческой деятельности для государств-участников СНГ/Штаб по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ. М., 1995. — С. 13.

индикаторы, причем показатели целесообразно разделить на две группы. Первая — для этапа подготовки миротворческой операции, вторая — для этапа проведения операции.

К первой группе показателей следует отнести:

- своевременность принятия политического решения;
- качество подготовки КСПМ;
- организацию их всестороннего обеспечения;
- действия конфликтующих сторон и их стремление к мирному урегулированию конфликта;
- своевременность ввода в район конфликта миротворческого контингента.

Вторая группа показателей включает:

- достижение намеченных целей операции;
- выполнение миротворческим контингентом поставленных задач;
- время проведения операции;
- степень нанесения экономического и экологического ущерба;
- безвозвратные потери личного состава миротворческого контингента;
- затраты материальных и финансовых средств на операцию.

Кроме того, на ход миротворческой операции будет влиять и ряд других факторов, которые сложно оценить и заранее предсказать. К таким факторам относятся: налаживание взаимного обмена информацией с местными органами власти; готовность местного населения к содействию в выполнении задач КСПМ; преодоление языкового барьера и учет национальных и местных традиций; погодные условия; своевременное планирование операции; организация взаимодействия различных уровней управления и своевременное доведение задач до подчиненных; наличие беженцев и жертв среди местного населения; наконец, наличие в зоне конфликта предприятий атомной и химической промышленности.

В ходе урегулирования вооруженных конфликтов на постсоветском пространстве наглядно отразилась борьба двух подходов к проведению миротворческих операций: дип-

ломатического (с привлечением миротворческих сил для закрепления отдельных результатов длительного переговорного процесса) и чисто силового, основанного на абсолютизации военных средств разрешения конфликта. Силовой метод подразумевает введение миротворческих сил и их дальнейшие действия исходя из соображений момента, в том числе и вне установленных договорным мандатом рамок.

С этой точки зрения, различия в политике двух заместителей министров обороны, в разное время курировавших миротворческие операции России — Б. Громова и Г. Кондратьева, отражают не столько разницу в субъективных подходах к организации миротворческой деятельности, сколько периоды политической жизни государства, совпавшие с их деятельностью.

Следует отметить, что генерал-полковник Б. Громов, бывший командующий советскими войсками в Афганистане, которому обычно приписывается роль сторонника активных силовых действий миротворческих сил, сам отрицал возможность опоры исключительно на военную силу для прекращения боевых действий: «Боевые части, получившие приказ силой развести воюющие стороны, неизбежно оказываются в ситуации, когда им приходится воевать сначала против одних, а затем против других. И стать врагами и для первых, и для вторых. На практике это означает, что войска принимают в конфликте чью-то сторону и тем самым теряют *de facto* свой миротворческий статус»⁷. Вместе с тем, воспринимающийся обычно как сторонник поиска решений, приемлемых для всех вовлеченных в конфликт сторон, генерал Г. Кондратьев готов был применить силу, чтобы заставить абхазские власти согласиться с возвращением грузинских беженцев.

Опираясь на анализ опыта урегулирования вооруженных конфликтов и проведения миротворческих операций, можно обосновать необходимость создания единого координирующего, направляющего и контролирующего органа, способного разрабатывать и реализовывать концепцию миротворческих операций России, организовать подготовку и примене-

⁷ Интервью генерала Бориса Громова газете «Красная звезда», 27 ноября 1993 г.

ние миротворческого контингента⁸. Соответствующий орган мог бы быть создан в рамках Администрации Президента РФ. На него целесообразно было бы возложить решение следующих задач:

1. Организация мониторинга и анализа конфликтных ситуаций, выработка предложений военно-политическому руководству государства в сфере миротворческой деятельности.
2. Разработка стратегии миротворческой деятельности России, соответствующей концепции и доктрины.
3. Приведение концепции миротворческой деятельности и регулирующих ее проведение законов России в соответствии с международными требованиями и стандартами.
4. Подготовка предложений Президенту по участию России в той или иной миротворческой операции.
5. Государственная поддержка введению в систему образования предмета «Миротворчество».

Многообразие тех конфликтных ситуаций, которые возникают в различных регионах мира, требует индивидуально-го подхода к каждой из них при планировании, подготовке и проведении миротворческих операций. Их эффективность и качество проведения в будущем достаточно зависят от того, будет ли мировое сообщество проявлять единство во взглядах, а также решимость в действиях по обеспечению всеобщего мира и безопасности.

⁸ Лавров С. Инициативная записка//Военный дипломат, апрель, 2003, с. 42–45.

Эволюция международно-правовых норм использования военной силы

В.А. Гаврилов,

*начальник управления зарубежной военной истории
Института военной истории МО РФ, полковник*

В течение последнего десятилетия XX века мир стал свидетелем попыток радикального пересмотра международно-правовых норм использования военной силы, прежде всего, в сфере традиционного миротворчества.

Изменившаяся глобальная ситуация и появление новых видов миротворческих операций привели к усилению роли воинских контингентов в выполнении миротворческих миссий. Они вводятся в районы конфликтов для разъединения враждующих сторон, осуществления контроля за их разоружением, восстановления нормальной жизни мирных людей. Широкомасштабное применение вооруженных сил осуществляется также для ликвидации баз террористических формирований в ответ на невиданные по своему размаху и жестокости террористические акты в разных странах мира. Примерами такого применения являются, в частности, антитеррористические операции России в Чечне и американо-британской коалиции в Афганистане.

В 90-е годы XX века традиционные операции ООН по поддержанию мира превращались в результате использования силы или угрозы ее применения в комплексные многоцелевые миротворческие операции (Югославия, Камбоджа). Но 2002 год стал свидетелем того, как антитеррористическая операция может превращаться в миротворческую (Афганистан), которая в свою очередь, перерастает в постоянное военное присутствие вооруженных сил той или иной державы в зонах «жизненно важных интересов».

Российский и западный подходы к применению силы

Основное отличие состоит в разных критериях вмешательства, в частности, связанного с принуждением к миру. С точки зрения России, такая операция может и должна осуществляться с минимальным риском и максимальной эффективностью при наличии обстоятельств, требующих безотлагательного вмешательства (угроза глобальной или региональной безопасности, массовые нарушения прав человека) и некоторых благоприятных условий.

Западные эксперты высказывают в основном сходные с российской точкой зрения мнения относительно обстоятельств, требующих безотлагательного применения военной силы в пользу мира. Однако, по мнению западных специалистов, согласие правительства или любых других конфликтующих сторон не является обязательным для осуществления силового вмешательства.

Данное различие в подходах затрагивает сущность проблемы, привлекающей многих исследователей на протяжении последних трех столетий. По вопросу о доктрине гуманитарной интервенции (правомерности, объема и содержания данного понятия в контексте международного права) в конце 80-х — начале 90-х годов прошлого века развернулась острая дискуссия. Она сводилась к вопросу, что важнее: государственный суверенитет или права человека?

По мнению ряда специалистов, эта дискуссия не только не привела к результатам, но и продемонстрировала отсутствие взаимопонимания среди ученых, соответствующих неправительственных организаций и различных государств мира.

В последнее время западная трактовка пределов применения военной силы стала значительно отличаться от российской. Основные боевые уставы США и Великобритании, например, указывают, что войска при проведении любых миротворческих операций всегда должны быть готовы к применению силы. При этом показательна эволюция, которую претерпел в западной трактовке традиционный для ООН прин-

цип «неприменения силы». Он постепенно трансформировался в «минимальное применение силы», затем — в «минимально необходимое применение силы», и в настоящее время трактуется как «постоянная готовность к применению силы» и «наличие достаточных сил и средств, чтобы подавить любое сопротивление выполнению миссии». Одновременно претерпел изменение и принцип нейтралитета: он был заменен на принцип беспристрастности.

Право наций на самоопределение и проблема вмешательства других государств во внутренние конфликты

Среди всех базовых принципов международного права приоритеты выделены нечетко. В первую очередь это касается права наций на самоопределение. В Уставе ООН указанная норма только косвенно упоминается в статье 1 (тезис о необходимости развивать отношения между государствами на основе равноправия и самоопределения народов). При этом среди принципов ООН, декларированных в статье 2 Устава, о самоопределении народов не говорится вообще. Значение этой нормы приобретало вес с годами. В ряде международных документов право на самоопределение декларировалось, однако тут же оговаривалось, что «всякая попытка разрушить территориальную целостность страны несовместима с Уставом ООН».

Кроме того, право народов на самоопределение не абсолютно. Для гарантии гражданских прав необходимо национальное единство государства, поскольку государство — основной механизм защиты прав человека. Право на самоопределение в каком-то смысле является гарантией защиты от государства, которое не способно обеспечить права граждан. Однако при этом внутренний вооруженный конфликт как раз и выступает как грубое нарушение прав человека.

Право государств на самоопределение дополняется правом государства на оказания помощи одной из сторон в вооруженном конфликте. Подобную схему можно проиллюст-

рировать на примере событий в Чечне. С конца 1990 г. там начинают грубо нарушаться права человека, в результате происходит массовый исход населения с территории республики — примерно полмиллиона чеченцев и русских. В 1994 г. делается попытка восстановить конституционный порядок вооруженным путем. Следует ответная волна — и число беженцев растет до 1 млн. человек.

Базовая система международного права не лишена определенных внутренних противоречий, с одной стороны, а с другой — не включает механизмы реализации своих норм. Поэтому использовать международное право во внутренних конфликтах оказывается практически невозможно. Попытки же применить его в большинстве случаев ведут к ухудшению ситуации. Право в этой области применения само становится конфликтогенным.

Сегодня право на самоопределение реализуется в тех случаях, когда оно поддерживается извне. Иллюстрацией может служить положение албанцев в Косово и жалкая судьба сербов в том же регионе. Главное в признании права на самоопределение состоит в том, что провозглашающая и отстаивающая этот лозунг нация должна доказать, что она может обеспечить соблюдение прав человека самостоятельно. Только так можно избежать затяжных конфликтов типа косовского.

Ясно одно: вестфальская система, определявшая взаимоотношения между государствами на протяжении последних трех с половиной столетий, постепенно уходит в прошлое. Однако в настоящее время существует множество препятствий для того, чтобы новая философия международного права утвердила себя, приобрела строгую логическую структуру и повсеместно признанную нормативную базу. В этом плане в понимании международно-правовых норм применения военной силы образовалась своеобразная тупиковая ситуация.

К новой парадигме в международном праве

Смена парадигмы в сферах проблем войны и мира, политики и военной силы, безопасности и стабильности в современных условиях проходит крайне противоречиво и сложно.

Это связано с обстоятельствами как объективного, так и субъективного порядка. В частности — с инерцией общественного сознания, в котором продолжает преобладать военно-силовое мышление, с одной стороны, и с нерациональной политикой отдельных государств (и союзов), сделавших ставку на свою военную мощь, с другой.

Реализация узко утилитарного подхода к использованию силы ставит под сомнение традиционно сложившиеся международно-правовые принципы обеспечения международной безопасности. Такой подход на сегодняшний день вылился не только в дискуссии о праве на “законное вмешательство” во внутренние дела государств для урегулирования конфликтов, но и в конкретные силовые действия НАТО против Югославии, а также коалиции под руководством США и Великобритании — против Ирака. При этом данные действия не только не разрешили конфликт между правительством Югославии и косовскими албанцами, но загнали его вглубь. А после 11 сентября 2001 года в связи с усилением борьбы мирового сообщества с международным терроризмом действия НАТО в Югославии подвергаются усиленной критике, в том числе и со стороны влиятельных консервативных кругов Запада.

Исследования показывают, что вмешательство без согласия конфликтующих сторон обязательно приводит к дискредитации самого принципа разумного и допустимого применения силы и к разрушению главного качественного признака государства — его национально-государственного суверенитета. В то же время международное сообщество пока еще не готово к существованию в «мире без границ».

Несмотря на это новая парадигма, в основе которой лежат баланс интересов и международное право, постепенно пробивает себе дорогу. Этому способствуют некоторые латентные процессы, происходящие в системе международных отношений, которые постепенно меняют способы взаимоотношений государств. Во-первых, реальный ход истории подтверждает предвидение немецкого философа И. Канта о том, что в обществе действуют силы, которые, независимо от личных устремлений людей, в конечном счете заставят государства заключить между собой соглашение против войн. Имен-

но войны из-за своей разрушительной силы и причиняемых ими бедствий создают предпосылки для развития союза народов и в конце концов заставят их отказаться от взаимного истребления.

В указанном направлении действует тенденция усиления взаимозависимости государств мирового сообщества во всех жизненно важных сферах: экономической, социальной, политической, научно-технической, духовной и военной. Войны, вооруженные конфликты различного характера и масштаба, независимо от источников и причин их возникновения, препятствуют разворачиванию этой тенденции, тормозят процесс выравнивания стран, находящихся на различных уровнях развития. В то же время, по мере возрастания взаимозависимости, увеличиваются также возможности для предотвращения войн и вооруженных конфликтов благодаря нейтрализации порождающих их причин.

В современных условиях все больше проявляет себя тенденция изменения соотношения политических и военных факторов в решении проблем безопасности — глобальной, региональной, национальной. Баланс в этой области постепенно сдвигается в пользу политических средств. Начался процесс формирования новых военно-политических отношений между странами, которые еще недавно видели друг в друге вероятных противников. На передний план выходят политические и другие невоенные средства обеспечения безопасности. Однако эта тенденция еще не стала преобладающей.

Сегодня формируется новая диалектика военной силы (военной мощи) и безопасности. Прежде безопасность стран обеспечивалась преимущественно их военным могуществом. Чем больше военная мощь, тем надежнее безопасность. Теперь же безопасность одного государства не обеспечивается за счет другого: она может быть лишь взаимной. Безопасность одного государства способствует сохранению безопасности других стран, а также стабильности всей системы международных отношений. Тем самым, в настоящий момент национальная, региональная и международная безопасность представляют собой целостную систему, в которой ключевую роль играет национальный компонент.

Человечество начинает осознавать недопустимость, опасность и аморальность применения военной силы, в первую очередь оружия массового уничтожения, для решения спорных вопросов в отношениях между народами и государствами, в том числе, для разрешения социальных, национальных, территориальных, идеологических и иных разногласий. Оно начинает вступать в новый период развития цивилизации, где наибольшее значение приобретают такие ценности, как интеграция, баланс интересов и принципы гуманизма.

Роль военной силы

Военная сила в XXI в. продолжает оставаться самым радикальным средством разрешения международных проблем. Она по-прежнему выступает в качестве существенной части совокупной мощи любого государства. Она также представляет возможность реального воздействия в тех или иных целях на другие государства или систему международных отношений в целом.

Эффективность использования военной силы государства зависит от ее количественных и качественных параметров, а также способов и целей ее применения. Вооруженное насилие может применяться как в виде материального физического воздействия, так и опосредованно, т.е. в скрытом виде, в качестве, например, угрозы. В первом случае военная сила воздействует как на материальные, так и на духовные силы другой стороны, а во втором — только на сознание и волю людей.

Традиционная функция военной силы — достижение победы в войне — действовала на протяжении многих веков. С усилением разрушительной мощи вооружений она стала вытесняться из сферы международных отношений другими, ненасильственными средствами. Однако этот процесс не может считаться завершенным.

Другая функция военной силы состоит в создании с ее помощью выгодных для государства позиций в международных отношениях на различных уровнях: двустороннем, локальном, региональном, глобальном. Изменение соотношения сил достигается не только наращиванием собственной военной мо-

щи, но и объединением ее с военной мощью других государств (создание военно-политических союзов, блоков). К сожалению, и эта функция далека от своего затухания, а с новой стратегией НАТО и вовсе обретает «второе дыхание».

Следующая функция военной силы — это воздействие на другие страны, на систему международных отношений в целях защиты своих интересов и интересов своих союзников. Теоретически такое воздействие не должно перерастать в вооруженные конфликты. Однако на практике практика давления зачастую перерастает в диктат, а диктат — в прямое насилие.

Можно говорить и о функции военной силы как средстве политического давления на различного рода движения (например, террористического толка). Нельзя не отметить и возможность ее использования в качестве средства формирования обстановки политической и экономической нестабильности в разных странах и регионах. Применение военной силы в этих целях получило, к сожалению, большое распространение в последние десятилетия.

Применение силы в миротворческих операциях

Уже более трех десятилетий действует практика использования вооруженных сил по мандатам ООН, которые предназначены для разделения враждующих сторон, недопущения эскалации начавшегося конфликта, принуждения к миру. Россия (как прежде СССР) активно участвует в миротворческой деятельности (Ближний Восток, Югославия и др.) Потенциально опыт ООН может быть распространен на региональные международные организации (например, ОБСЕ). Это было бы в интересах как самих европейских стран, так и России.

В то же время, проявляется негативная тенденция к принятию на себя роли, традиционно выполняемой ООН, организацией совершенно иного назначения — НАТО. Крайне ответственная задача обеспечения мира безусловно должна прежде всего возлагаться на ООН и ОБСЕ, иначе при определенных обстоятельствах рухнут основы европейской и мировой безопасности.

Как представляется, в применении военной силы главным принципом, как и в медицине, должно быть: «Не навреди!». Важно, чтобы вмешательство в конфликт третьей стороны не приводило к обострению конфликта как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Что касается условий успеха операции, то, как показывают исследования, он зависит от сочетания национальных интересов государств, способов вмешательства, умелого применения различных способов давления на конфликтующие стороны, наличия «военной усталости» комбатантов и тупиковой ситуации в конфликте, готовности сторон отойти от своих первоначальных требований и согласиться на статус-кво, сложившееся в ходе войны.

Суть проблемы миротворческих операций в современном мире, на наш взгляд, состоит в следующем. Многие операции ООН последних лет показали, что миротворцы осознанно или неосознанно становятся фактически еще одним участником конфликта, со своими субъективными интересами и притязаниями. При анализе последних крупных вооруженных конфликтов порой создается впечатление, что на смену эпохе войн за национальные интересы пришла эпоха войн под флагом миротворчества. Такая трансформация принципов международного посредничества при разрешении споров вкупе с признанными самой ООН неудачами ряда ее операций в Анголе, Западной Сахаре, на Кипре, в Сомали и Югославии вынуждает говорить о глобальном кризисе современного миротворчества.

Осознание этого кризиса и поиск способов выхода из него является поэтому весьма важной задачей. Возможно, практика разрешения конфликтов в рамках регионального посредничества является одним из путей к преодолению этого кризиса. В этой связи можно указать на военно-политическую эффективность миротворческих операций в СНГ. Во всех операциях прямой вооруженный конфликт между сторонами был прекращен без принудительных действий. Это может служить свидетельством в пользу применения институтов регионального посредничества в международной практике миротворчества.

Участие Министерства РФ по чрезвычайным ситуациям (МЧС) в урегулировании конфликтов

М. Стрельцина,

Европейский Университет, Санкт-Петербург

После окончания холодной войны и прекращения противостояния СССР и США как двух сверхдержав существенно изменился подход государств к обеспечению безопасности. Наряду с вопросами военной обороны все большее значение в политике национальной безопасности государств стала приобретать задача обеспечения защиты населения и территории от угроз невоенного характера. Этнические конфликты, террористические акты, распространение инфекционных заболеваний, стихийные бедствия, ухудшение состояния окружающей среды — все эти факторы стали рассматриваться как невоенные угрозы национальной безопасности государств.

Россия при формировании политики национальной безопасности исходит из необходимости реагировать на невоенные угрозы безопасности. Для этих целей в январе 1994 г. в составе исполнительной власти России было создано новое министерство — Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС). Данное ведомство является службой оперативного, «чрезвычайного» реагирования, предупреждающей и ликвидирующей последствия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также участвующей в различного рода гуманитарных операциях на территории России и за рубежом.

Россия как мировая держава должна принимать участие в международных гуманитарных операциях. В то же время на внутреннем уровне Россия представляет собой скорее раз-

вивающееся, нежели развитое государство, что является закономерным в период трансформации государственных институтов и политического режима страны. Соответственно, определяя роль МЧС в обеспечении безопасности России и в урегулировании различного рода конфликтов, необходимо рассматривать безопасность страны с двух точек зрения: безопасность России как мировой державы и, в значительной степени, безопасность формирующегося развивающегося общества.

МЧС России помогает предупреждать и ликвидировать чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. Количество таких ситуаций значительно увеличилось в последнее десятилетие в силу кризиса системы управления, морального и физического устаревания техники, хронического недостаточного финансирования государственного сектора и целого ряда других причин. Чрезвычайные ситуации, несомненно, рассматривались властями как одни из весьма серьезных угроз для реформируемой системы управления, так как во время чрезвычайных ситуаций значительно ослабевает государственный контроль. Необходимость принятия мер по предотвращению и ликвидации аварий, катастроф и стихийных бедствий остро проявилась уже в начале 90-х годов. Однако существующие министерства и ведомства претерпевали внутренние изменения и с трудом справлялись с прежними функциональными обязанностями. Возлагать на них дополнительные функции, не соответствующие их основному назначению, было бы непродуманно. Соответственно, для выполнения «страховочных» функций нужно было создать дополнительное государственное ведомство, которое в условиях строительства новых государственных институтов «подстраховывало» бы их работу и сглаживало остроту технологических проблем, возникающих в силу особенностей периода масштабного формирования страны и общества.

Кроме того, с распадом Советского Союза активизировались межнациональные конфликты на территории России, и, начиная с 1992 г., у Государственного комитета по чрезвычайным ситуациям (ГКЧС) России — непосредственного предшественника МЧС — появилась чрезвычайно важная

функция: участие в миротворческих мероприятиях в зонах конфликтов на территории России. В составе органов федеральной исполнительной власти России не было специализированного ведомства, которое могло бы заниматься комплексным решением данных проблем. Наиболее близким по роду своей деятельности и обладающим соответствующими силами и средствами оказался ГКЧС России. Правительство поручило ГКЧС координацию деятельности федеральных органов по урегулированию межнациональных конфликтов. В сферу функциональных обязанностей ГКЧС была включена организация эвакуации пострадавшего населения, его размещение в безопасных районах, оказание медицинской и гуманитарной помощи. В результате миротворческие и гуманитарные операции в зонах межнациональных конфликтов приобрели статус государственной политики, а МЧС России стал важным субъектом миротворческой деятельности.

Таким образом, создание МЧС и наделение данного министерства большими административными возможностями в составе исполнительной власти России было в значительной степени обусловлено необходимостью реагировать на вызванные кризисом государственной системы внутренние угрозы национальной безопасности.

Международная гуманитарная деятельность МЧС также играет большую роль в работе ведомства. Его растущая международная известность как российского гуманитарного агентства особым образом позиционировала Россию в глазах мирового сообщества. Силы и средства МЧС используются российским политическим руководством для выполнения обязательств, взятых на себя Россией в рамках международных договоров. МЧС России по решению правительства оказывает помощь другим государствам в рамках двусторонних соглашений. В условиях роста сотрудничества государств в области гуманитарного реагирования и миротворческой деятельности интеграция России в международные организации является одной из ее приоритетных внешнеполитических задач. Министерство обороны в силу как функциональных, так и правовых ограничений не может взять на себя спасательные или гуманитарные функции в зонах бедст-

вий и конфликтов на территории других стран. Министерство внутренних дел России перегружено внутренними задачами и не приспособлено для осуществления функций за пределами страны. В связи с этим новое ведомство в составе исполнительной власти России — МЧС — получило значительную внешнеполитическую сферу компетенции. МЧС помогает России интегрироваться в формирующуюся мировую систему противодействия катастрофам и кризисам и поддерживать статус страны в данной сфере международного сотрудничества.

В Концепции стратегического развития международной деятельности МЧС до 2006 г. особое внимание уделяется проблемам интеграции в формирующуюся международную систему противодействия катастрофам и кризисам. МЧС, учитывая его силы и средства, опыт участия в спасательных и миротворческих операциях, членство в соответствующих международных организациях и значительную внутривнутриполитическую поддержку, может стать одним из основных акторов интеграции России в международные институты безопасности.

Борьба с терроризмом и операции по поддержанию мира: особенности взаимосвязи

Е.А.Степанова,

Центр международной безопасности ИМЭМО РАН

После событий 11 сентября 2001 г. утверждение о взаимосвязи между антитеррористической и миротворческой деятельностью стало почти привычным, но на практике операции по поддержанию мира и по борьбе с терроризмом продолжают осуществляться автономно друг от друга. Это не удивительно: хотя события 11 сентября и привели к пересмотру ведущими мировыми державами подходов к терроризму как угрозе безопасности, они не могли в одночасье изменить характер и приоритеты всего спектра международных миротворческих операций — от традиционных операций по поддержанию мира до операций по силовому вмешательству в конфликт и особенно по так называемому «восстановлению мира» (включая гуманитарную помощь и содействие восстановлению разрушенной конфликтом социально-экономической инфраструктуры, дееспособных органов государственной власти, базовых демократических институтов и норм).

Довольно осторожное и поначалу сдержанное отношение к антитеррористической кампании со стороны профессионального миротворческого сообщества (институтов, организаций и персонала, особенно гражданского, которые выполняют различные задачи в ходе операций по поддержанию мира) является естественной реакцией на объявленную после 11 сентября 2001 г. глобальную «войну с терроризмом», влияние которой на ситуацию в конфликтных и постконфликтных зонах, а также на международные усилия по предотвращению, урегулированию конфликтов и восстановлению мира было не вполне однозначным.

С одной стороны, в ходе глобальной «войны с терроризмом» некоторые группировки, использующие террористические методы в локальных и локально-региональных конфликтах, понесли тяжелые военные потери, лишились убежища или каналов финансирования. В некоторых конфликтных и постконфликтных зонах это привело к повышению безопасности, пусть даже временному и относительному (в частности, именно проведение антитеррористической операции в Афганистане способствовало некоторой разрядке напряженности в южных районах Центральной Азии, граничащих с этой страной). С другой стороны, для ряда конфликтных зон, особенно в наименее развитых регионах, глобальная антитеррористическая кампания имела ряд негативных последствий: например, жесткие экономические меры, принятые США против основной финансово-экономической группы компаний в Сомали под предлогом ее участия в финансировании террористической деятельности способствовали резкому ухудшению экономической ситуации в стране, экономика которой и так подорвана многолетним конфликтом.

Более того, в ходе глобальной «войны с терроризмом» порой создавалось впечатление, что ведущие страны мира ставят интересы борьбы с терроризмом выше всех других политических, экономических и социальных интересов. С одной стороны, такой упор на антитеррористические приоритеты на глобальном уровне стал фактором мощного политического давления на локальном уровне, подтолкнув целый ряд вооруженных группировок в конфликтных зонах к тому, чтобы публично отречься и дистанцироваться от терроризма и террористических связей. С другой стороны, глобальная антитеррористическая кампания создала условия для многочисленных спекуляций на теме борьбы с терроризмом для всех участников локально-региональных конфликтов, для попыток представить политических оппонентов или противоборствующие группировки как террористов (причем даже в тех конфликтных зонах, где до 11 сентября 2001 г. терроризм не был основной формой вооруженного противостояния и не представлял собой особой проблемы, по сравнению с другими,

не менее распространенными и не менее жестокими и смертоносными формами насилия).

То же самое можно сказать и о влиянии «войны с терроризмом» на международные операции по поддержанию мира в конфликтных и постконфликтных зонах. С одной стороны, надежды на то, что «война с терроризмом» позволит привлечь внимание международного сообщества к ряду забытых конфликтов (например, в Афганистане) и активизировать усилия по их урегулированию, частично оправдались. С другой стороны, приоритетное внимание, уделяемое борьбе с терроризмом, в глобальном масштабе привело к определенному оттоку финансовых и политических ресурсов от операций по поддержанию мира (т.к. их сложнее, чем борьбу с терроризмом, увязать с жизненными интересами ведущих мировых держав) в пользу антитеррористических мероприятий.

На этом фоне становится ясно, почему борьба с терроризмом и усилия по восстановлению мира в конфликтных зонах зачастую продолжают осуществляться автономно друг от друга и почему эти задачи не всегда можно совместить. Зачастую мера опасности терроризма в зоне того или иного конфликта оценивается участниками операций по восстановлению мира, особенно гражданским персоналом, исключительно на основании того, насколько террористические акции могут угрожать их собственной безопасности и затруднить выполнение стоящих перед ними гуманитарных, восстановительных и других задач. Поэтому терроризм нередко рассматривается как задача, решение которой можно и нужно целиком переложить на плечи военных или военизированных сил и формирований — например, сил безопасности, которые функционируют в рамках самой миротворческой операции, а еще лучше — международного военного контингента или коалиционных сил, присутствующих в зоне конфликта. Возможно также перекладывание задач борьбы с терроризмом на национальные силы безопасности той страны, на территории которой происходит конфликт, в случае, если такие силы продолжают функционировать. Более того, различными представителями миротворческого сообщества неоднократно высказывались определенные опасения по поводу то-

го, что «чрезмерный упор» на антитеррористические приоритеты в некоторых случаях может противоречить более долгосрочным и фундаментальным задачам урегулирования конфликта и восстановления мира.

Такой подход к борьбе с терроризмом со стороны части миротворческого сообщества можно было бы свести к принципу: «Не навреди!» Нельзя назвать его полностью безопасным. Но он ни в коем случае не должен восприниматься как предлог для игнорирования антитеррористических задач в ходе операций по поддержанию мира в конфликтных и постконфликтных зонах. Этот принцип отнюдь не означает, что между операциями по борьбе с терроризмом и операциями по поддержанию мира нельзя провести параллели. В конце концов, и те, и другие в той или иной степени связаны а) с вооруженными конфликтами и б) с проблемой так называемых «развалившихся», или «несостоявшихся», государств.

Все виды операций по поддержанию мира напрямую связаны с вооруженным конфликтом (так как направлены либо на предотвращение, либо на урегулирование и прекращение конфликта и восстановление мира после конфликта). Вместе с тем, далеко не все виды и формы терроризма напрямую связаны с вооруженным конфликтом. В условиях развернувшейся после событий 11 сентября 2001 г. глобальной «войны с терроризмом» необходимо различать, по крайней мере, два вида терроризма, которые, обладая общими характеристиками, имеют и свои существенные особенности, в частности в том, как они могут быть связаны с вооруженными конфликтами.

Во-первых, это **терроризм как тактика вооруженного противостояния в ходе асимметричного локального или локально-регионального конфликта**. Этот вид терроризма напрямую привязан к повестке дня конкретного конфликта в том или ином регионе и берется на вооружение группами, идентифицирующими себя с определенной политической целью в данном конфликте. Какой бы амбициозной ни была эта политическая цель (захват власти, образование независимого государства, борьба против оккупационных сил), она все же, как правило, *не выходит за рамки локально-регио-*

нального контекста. В то же время сбор средств, тыловое обеспечение, пропагандистская деятельность этих группировок и даже планирование ряда их операций может вестись на территории нескольких государств, иногда далеко за пределами непосредственной зоны конфликта (примером может служить обширная зарубежная финансовая и пропагандистская сеть, созданная экстремистской организацией «Тигры освобождения Тамил Илама»). Однако, хотя финансово-тыловое и пропагандистское обеспечение таких групп может быть *интернационализировано*, их политические цели и повестка дня сфокусированы прежде всего на конкретном локальном конфликте, т. е. *локализованы*. Таким образом, террористические действия осуществляются этими группами в *политических целях, ограниченных локально-региональными рамками*, причем, как правило, «*подручными*» средствами (зачастую при осуществлении террористических актов используются стандартные и относительно доступные оружие и материалы, которые могут быть самодельными и примитивными, как бомбы палестинских смертников). Так как этот вид терроризма используется в контексте более широкого вооруженного противостояния, группировки, использующие террористические методы, могут пользоваться поддержкой части населения конфликтной зоны, которая может варьироваться от весьма ограниченной до весьма значительной (так, по некоторым оценкам, движение Хамас пользуется поддержкой 30–40% палестинского населения). В большинстве случаев терроризм — не единственная тактика вооруженной борьбы, применяемая такими группировками. Они часто сочетают террористические методы борьбы с партизанскими действиями (а некоторые организации сочетают различные формы вооруженной борьбы еще и с ненасильственными функциями, например, социальными, религиозными, политическими и др.). К таким группировкам применяют термин «*террористические организации*», однако, с правовой точки зрения, более точно будет определить их именно как «*организации, использующие террористические методы*» (так как многие из них одновременно используют и другие методы вооруженного противостояния).

Второй, во многом новый, тип терроризма — это так называемый **супертерроризм**, основным, но не единственным проявлением которого стали террористические акты 11 сентября в США, а впоследствии — и ряд других терактов (например, на острове Бали в октябре 2002 г.). Супертерроризм по определению глобален или, по крайней мере, ставит глобальные цели и уже в силу этого совершенно не обязательно привязан к какому-то конкретному вооруженному конфликту. Стратегия, структура, оперативная сеть такой супертеррористической организации, как Аль-Каида, носит действительно глобальный характер и распространяется как на высокоразвитые страны глобального «Запада» и «Севера», так и на слаборазвитые регионы, как на конфликтные, так и на стабильные зоны. Если Судан и Афганистан использовались Аль-Каидой в качестве убежища, то одним из основных центров вербовки был Лондон, оперативные ячейки Аль-Каиды действовали в ряде стран Западной Европы, а пилоты Аль-Каиды научились водить «Боинг» в США, а не где-нибудь на окраине Могадишо. Цели супертерроризма расположены или непосредственно связаны прежде всего с миром развитых стран. Для поражения таких целей, необходимо наладить оперативную и финансовую сеть в развитых странах, получить там подготовку (а желательно — и образование), т. е. в какой-то степени стать частью этого мира. В отличие от терроризма как тактики асимметричного противостояния в локальных конфликтах, супертерроризм преследует *неограниченные цели*, которые не могут служить предметом переговоров (примерами могут служить попытка Аль-Каиды изменить международную ситуацию и бросить вызов Западу в целом или идея японской религиозной секты «Аум-Синрике» о мировом господстве). Неограниченные цели требуют использования более современных технических средств, включая даже *неограниченные средства*, т. е. оружие массового поражения.

При этом супертерроризм, с одной стороны, и терроризм как тактика противостояния в локальных вооруженных конфликтах, с другой, не только имеют некоторые сходные характеристики, но и демонстрируют структурные и идеоло-

гические взаимосвязи. Происхождение самой Аль-Каиды восходит к антисоветскому джихаду в Афганистане; известно, что созданная впоследствии Аль-Каидой супертеррористическая сеть предоставляла финансовую помощь ряду организаций, использующих традиционные террористические методы в локальных конфликтах. Но взаимосвязи между супертерроризмом и терроризмом как одной из тактик вооруженного противостояния в локальных и локально-региональных конфликтах не превращают ни один из них в придаток или надстройку другого — каждый тип терроризма сохраняет значительную степень автономии, собственную динамику и логику развития.

Что касается «войны с терроризмом», то, хотя поводом к ее началу стали акты супертерроризма (теракты 11 сентября 2001 года в США), она вылилась в борьбу со всеми видами терроризма (что само по себе правильно). В то же время, для глобальной антитеррористической кампании зачастую характерны попытки унифицировать различные виды и формы терроризма, привести их к некоему «единому знаменателю» при недостаточном внимании к их специфике. Между тем методы противостояния супертеррористическим сетям, преследующим неограниченные цели и готовым при необходимости использовать неограниченные средства, нуждаются в определенной корректировке, если применить их к вооруженным группировкам, ведущим затяжную борьбу в зонах локально-региональных конфликтов. В подобных ситуациях необходимо добиваться интеграции антитеррористических методов с долгосрочными усилиями по стабилизации и урегулированию самих конфликтов и восстановлению мира в конфликтных зонах.

Существует несколько особенностей терроризма как тактики противостояния в асимметричных конфликтах, отличающих терроризм от других форм насилия, применяемых в ходе локальных конфликтов.

Во-первых, террористические методы используются для достижения политической цели, что отличает терроризм от чистого криминала. Конечно, терроризм — это всегда преступное деяние, но вместе с тем, он больше, чем преступле-

ние и потенциально опаснее. То, что превращает терроризм в нечто большее, чем просто криминал, это *политическая цель* (которая может носить как конкретный, так и абстрактный характер и формулироваться в идеологических и религиозных категориях). Таким образом, терроризм — это способ достижения политической цели, причем эта цель носит первичный и самоценный характер, а не просто используется как прикрытие или инструмент продвижения иных интересов, например получения незаконной экономической прибыли, как в случае с организованными преступными группировками.

Во-вторых, непосредственный объект и основная жертва террористического насилия или угрозы насилия — это мирное *гражданское население (и гражданские объекты)*. Этот критерий отличает террористические действия от, например, партизанских, которые в основном нацелены на военные и другие силовые объекты и структуры (следует, однако, учитывать, что одна и та же кашмирская, чеченская, палестинская или курдская группировка может использовать разные тактики вооруженной борьбы (т. е. и терроризм, и партизанские действия) одновременно).

Третья особенность — это *асимметричный характер* терроризма как оружия более слабой стороны в неравном противостоянии (причем речь идет не только и не столько о различиях в возможностях и потенциале сторон, сколько об асимметрии их уровня и статуса). Наиболее простая и классическая форма такой *статусной асимметрии* — это использование террористических методов негосударственной (субгосударственной) группировкой в асимметричном конфликте с государством с целью давления на него и оказания влияния на его действия путем применения насилия против гражданского населения. В более широком смысле, асимметричная природа терроризма означает, что он может использоваться как тактика противостояния далеко не в любом вооруженном конфликте, а только в асимметричном или в имеющем асимметричный аспект.

Любое государство может быть гарантировано от того, чтобы стать объектом этого вида терроризма и оказаться втянутым в асимметричный конфликт. Это может произойти

либо на собственной территории государства (как в случае с северо-ирландским конфликтом для Великобритании), либо далеко за ее пределами (как в случае вооруженного присутствия той же Великобритании в «послевоенном» Ираке после официального завершения войны 2003 г.). Однако, в любом случае, для того, чтобы тот или иной конфликт можно было квалифицировать как асимметричный (по уровню и статусу сторон), одна из сторон вооруженного противостояния должна обладать хотя бы минимальным набором характеристик, свойственных государству. Иными словами, государство, участвующее в таком конфликте, должно быть более или менее функциональным.

Хотя асимметричное противостояние — между негосударственной группой (группами) и государством (государствами) — и является одним из условий использования терроризма как тактики в локальном конфликте, оно отнюдь не создает наиболее благоприятные условия для проведения в такой конфликтной зоне международной миротворческой операции. В асимметричных конфликтах между государством (особенно если это относительно сильное государство — такое, как Великобритания, Израиль, Россия или Индия) и негосударственными формированиями (Ирландская республиканская армия до 1997 г., а также более радикальные группировки типа Ирландской армии продолжения, другие вооруженные группировки, использующие террористическую тактику на Ближнем Востоке, в Чечне, Кашмире или в других конфликтных зонах), обычно проявляется следующая закономерность. До тех пор пока само государство продолжает относительно эффективно функционировать и сохраняет общий контроль над ситуацией, совмещая антитеррористические и контрпартизанские мероприятия с попытками восстановления разрушенных войной районов и воссоздания легитимного политического процесса, перспективы проведения международной миротворческой операции на территории такого государства маловероятны.

В то же время, как уже отмечалось, существование государства как такового, пусть и не слишком сильного, является

непременным условием использования антигосударственными группами терроризма как формы вооруженного противостояния в асимметричном конфликте. Иначе само асимметричное противостояние и терроризм как один из его видов теряет смысл (по крайней мере, на локальном уровне). Ведь именно государство является основным и конечным объектом воздействия и давления со стороны террористов путем насилия или угрозы насилия против гражданского населения. Почему же тогда говорят о террористических угрозах, исходящих из целого ряда конфликтных зон (от Афганистана до Сомали), особенностью которых является именно отсутствие или крайнее ослабление государственной власти, т. е. о так называемых «развалившихся» или «несостоявшихся» государствах? Дело в том, что, с точки зрения борьбы с терроризмом, «развалившиеся государства» представляют собой двойную проблему.

Во-первых, хотя местные группировки лишены возможности использовать террористические методы против собственного (центрального) государства в условиях его развала или ослабления, ничто не мешает им предпринимать террористические действия против соседних государств или, в случае международного присутствия (гуманитарного, экономического, дипломатического) в зоне конфликта — против международных объектов.

Во-вторых, «развалившиеся государства» предоставляют прекрасные возможности для самых разнообразных транснациональных сетей, в том числе террористических, в плане передислокации, поиска убежища, перемещения оружия и людей.

Как в том, так и в другом случае воздействие терроризма не ограничено пределами самого «развалившегося государства», а имеет более широкие региональные и международные последствия.

Очевидно, что в таких условиях борьба с терроризмом особенно затруднена, так как «развалившиеся государства» — это места наиболее тесного взаимодействия локального и международного терроризма, где грань между ними

наиболее размыта и в то же время отсутствует государственная сила, которая могла бы взять на себя функции борьбы с терроризмом. Применительно к таким конфликтным зонам в «развалившихся государствах» международное сообщество во главе с США после 11 сентября 2001 г. было вынуждено взять на себя функции борьбы с терроризмом, которые при других условиях были бы прерогативой местной/национальной государственной власти. В то же время, исходящим из «развалившихся государств» террористическим угрозам невозможно эффективно противостоять путем применения контртеррористических мер извне, в том числе силами антитеррористической коалиции. Эту задачу вообще не удастся решить до тех пор, пока в таких «развалившихся» или крайне ослабленных государствах не будут восстановлены местные (национальные) государственные механизмы, что в большинстве случаев потребует международной поддержки.

Таким образом, именно на примере «развалившихся государств» наиболее очевидна взаимосвязь борьбы с терроризмом, с одной стороны, и международных усилий по урегулированию конфликтов, восстановлению мира и дееспособных органов государственной власти после окончания вооруженного конфликта, с другой. Операции по поддержанию мира и, в особенности, операции по восстановлению мира имеют вполне конкретный антитеррористический смысл, так как они нацелены, в конечном счете, на создание или воссоздание легитимного и функционального государства, которое на сегодняшний день остается главным и наиболее эффективным инструментом борьбы с терроризмом.

Раздел III

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИРОТВОРЧЕСТВА

Роль законодательной власти в принятии решений по миротворческим операциям

Ю.Е. Федоров,

директор Центра проблем войны и мира МГИМО (У) МИД РФ

Развитие мировой политики в конце XX — начале XXI века дало немало убедительных свидетельств все более широкого распространения относительно новых форм использования военной силы, которые в западном политическом лексиконе получили название "operations other than war" или «операции, иные чем война». Среди них значительное место занимает комплекс миротворческих операций, начиная от принуждения к миру и кончая постконфликтным восстановлением гражданских институтов.

Опыт 1990-х годов показывает, что миротворческие операции стали важным элементом международных отношений в регионе СНГ. Сохранение очагов сепаратизма в Абхазии, Южной Осетии и Приднестровье, а также сложная ситуация, складывающаяся в ряде районов Центральной Азии, дают основания полагать, что миротворческие операции на территории стран СНГ будут проводиться и далее. Кроме того, сохраняется непростая обстановка в ряде регионов, примыкающих к границам государств-участников СНГ, что, возможно, будет приводить к необходимости проведения миротворческих операций в непосредственной близости от государств СНГ. При этом государства-участники СНГ могут и, скорее всего, будут участвовать в международных миротворческих

операциях, проводимых под эгидой ООН или иных международных организаций, как в близлежащих, так и в более отдаленных регионах. Иными словами, для государств-участников СНГ проведение миротворческих операций или участие в них является важным элементом военной деятельности.

Какова роль законодательной власти в принятии политических решений, относящихся к участию государств-участников СНГ в миротворческой деятельности? В наиболее широком плане формирование системы демократических военно-гражданских отношений предполагает обретение парламентом существенных функций и серьезной ответственности при решении вопросов военной политики. Среди последних, безусловно, видное место занимают проблемы организации и проведения миротворческих операций. Более того, опыт демократизации авторитарных или тоталитарных в прошлом режимов показывает, что без становления демократического контроля над деятельностью всех силовых ведомств невозможно формирование подлинно демократического правления. Это явствует из политической роли парламента как органа государственной власти, транслирующего на политический уровень интересы большинства социальных слоев и групп. Вместе с тем нельзя не замечать, что в обществах, находящихся в переходной стадии политического развития, парламент может на время стать инструментом в руках разного рода политических авантюристов или сил, заинтересованных в реставрации антидемократического режима.

В практическом плане определение конкретной роли парламента и его ответственности в отношении миротворческих операций сталкивается со значительными трудностями. Оставляя в стороне вопрос о реальном уровне демократизации в странах с переходной системой политических отношений, можно выделить несколько проблем, требующих решения. Парламент, безусловно, не может брать на себя решение вопросов оперативного руководства действиями войск, участвующих в миротворческих операциях. Однако опасны попытки свести роль парламента к минимуму, предоставляя ему чисто формальные функции. Необходимо четко выверить и зафиксировать в законодательном порядке сферу компетенции парламента применительно к контролю над действиями исполнительной

власти в тех или иных миротворческих операциях. В частности:

- Парламент должен давать принципиальное согласие (или несогласие) на участие вооруженных сил государства в миротворческой операции. При этом на рассмотрение парламентариев должны в обязательном порядке быть представлены мандат и другие основополагающие документы, определяющие статус войск, участвующих в миротворческой операции, сроки их пребывания в зоне операции, порядок замены, задачи и подчиненность, гарантии, компенсации и другие важные в политическом отношении условия и детали миротворческой операции. Не будучи ответственным за разработку и утверждение такого рода документов, парламент, однако, должен иметь право обусловить свое согласие на участие вооруженных сил в миротворческой операции изменением тех или иных положений указанных документов.
- Парламент должен иметь право прекратить или приостановить участие вооруженных сил государства в миротворческой операции, если нарушаются указанные выше условия их участия в операции или изменяются международные условия, военная и политическая обстановка в зоне операции. Для обеспечения практической возможности реализации этих полномочий, парламент должен иметь право в любой момент по собственной инициативе поставить на рассмотрение вопрос о продолжении участия данного государства в той или иной миротворческой операции.
- Парламент должен определять и утверждать масштабы, характер и источники финансирования, участия вооруженных сил государства в миротворческой операции.
- Для обеспечения эффективного выполнения обозначенных функций и осуществления своих полномочий парламент должен регулярно получать необходимую информацию о положении дел в зоне миротворческой операции, включая сведения о потерях личного состава, материальном, медицинском и ином обеспечении военнослужащих.

В этих целях следует использовать механизм парламентских запросов, слушаний, а возможно, ввести практику обязательного регулярного доклада органов исполнительной власти парламенту по вопросам участия государства в миротворческих операциях.

Современные миротворческие операции и роль национальных парламентов

К. Пиннат,

консультант Центра DCAF, бывший заместитель Генерального секретаря Межпарламентского Союза

Данная работа посвящена анализу модельного законопроекта Межпарламентской Ассамблеи СНГ об участии государств в проведении миротворческих операций с точки зрения последних тенденций развития миротворчества.

Современное миротворчество и ситуация в Ираке

Описывая современное состояние проблем миротворчества и применения военной силы для поддержания мира, нельзя не отметить жестокие нападения на представительство ООН в Багдаде. Эти события перевернули некоторые представления об операциях по поддержанию мира. Война в Ираке и последовавшие за ней два взрыва обозначили переломный момент в истории миротворчества. Ситуация в Ираке поставила перед международным сообществом следующие проблемы:

- Что можно противопоставить подрыву всей системы международных отношений, вызванному односторонними силовыми акциями, а также намеренным и надменным игнорированием любых принципов международного права?
- Как возможно ограничить стремление некоторых участников международных отношений к «полной» безопасности и порядку — понимаемым как их собственная безопасность и порядок, в то время как «полная» безопасность — не более чем миф, и притом весьма опасный? Вера в этот миф, как это уже не раз было в прошлом, создает основу для претворения в жизнь политики, приводящей в итоге именно к тому, что она призвана была предотвратить.

- Как предупредить упорное неприятие демократических ценностей и прав человека просто из-за того, что они используются, причем очень настойчиво, для прикрытия отдельными странами собственных экономических и геополитических интересов?
- Какие изменения должны быть внесены в Модельный законопроект СНГ, чтобы быть уверенными в том, что операции по поддержанию мира не окажутся заложниками каких-либо внешних интересов, не имеющих отношения к провозглашенным целям этих операций?

Текущее состояние международной безопасности

В связи с тем, что ни одно государство мира не застраховано от терроризма, от последствий вооруженных конфликтов или социальных и экономических неурядиц в различных регионах планеты, понятие безопасности приобрело новое, более широкое значение, чем прежде. Оно выходит за рамки традиционного представления о безопасности, сосредоточенного в первую очередь на ее военном аспекте, и может быть охарактеризовано понятием «безопасности человека», которое включает в себя широкий круг вопросов. Используя современный международный жаргон, можно определить это понятие как «свободу от страха» и «свободу от нужды».

В то же время, хотя безопасность в рамках национальных границ по-прежнему остается первоочередной заботой и целью любого государства, она все более воспринимается лишь как часть всеобщей безопасности, один из фрагментов мозаики. Обязанность любого государства обеспечивать свою внутреннюю стабильность и безопасность рассматривается как обязанность не только перед гражданами этого государства, но и перед всем миром, поскольку внутренние проблемы могут со временем превратиться в угрозу не только для соседних, но и для отдаленных государств и даже стать предметом серьезной озабоченности всего мирового сообщества.

Поэтому обеспечение безопасности становится все более сложной задачей. В течение последних двух десятилетий мы наблюдаем следующие тенденции в этой сфере:

- возникли новые формы конфликтов, изменилась логика их протекания;
- появились новые виды воинственно настроенных групп населения — в том числе подростков;
- появились новые участники (акторы) процессов в сфере безопасности;
- гражданское население во многих случаях становилось целью преднамеренного организованного насилия, либо использовалось в качестве «живого щита», превращалось в заложников при ведении переговоров;
- незаконная торговля оружием и отравляющими веществами стала более развитой технически и организационно, ее все сложнее отслеживать и контролировать;
- более распространенной стала киберпреступность, особенно в финансовой сфере;
- появилось большое число военных и гражданских технологий, которые могут быть использованы не только военными и полувоенными формированиями или разведывательными службами, но также партизанскими и оппозиционными вооруженными группировками;
- резко возросло влияние СМИ на ход конфликта, при этом, как показала война в Ираке, те или иные СМИ могут выступать на стороне одного из его участников.

Этот список можно было бы продолжать и дальше. Например, в современных конфликтах гуманитарные организации уже не находятся в безопасном положении; склонность военных рассматривать границу между вооруженными миротворцами и гуманитарными организациями как весьма «прозрачную» приводит к тому, что последние нередко становятся целями для нападений враждебно настроенных формирований. Это ослабляет как сами эти организации, так и их возможности по защите пострадавшего населения. Существуют опасения, что то же самое сейчас происходит и в отношении Организации Объединенных Наций.

ООН отчаянно борется за сохранение идей, на которых основана ее деятельность, за свою идентичность, ценности и независимость, и остается только надеяться, что государства мира будут достаточно мудры, чтобы помочь ей в этом.

Несомненно, ООН нуждается в значительном реформировании, но разве есть какая-либо разумная альтернатива международной организации, которая могла бы стать основой для формирования коллективного ответа на современные угрозы международной безопасности?

Операции по поддержанию мира

Операции по поддержанию мира традиционно являются составной частью такого ответа. Тем не менее необходимо отметить, что, будучи предусмотрены в Уставе ООН с первых дней ее существования, операции по поддержанию мира, и особенно операции по принуждению к миру до наступления 80-х гг. были скорее исключением, чем правилом. В последние годы их число значительно увеличилось, они стали существенно сложнее, опаснее и дороже. Установление все более тесных связей между различными регионами земного шара и растущее понимание того, что нарушение основных прав и свобод человека, жестокая и несправедливая государственная политика — в какой бы части земного шара она ни проводилась — может угрожать международному миру и безопасности, сделало операции по поддержанию мира первоочередной задачей. Ни одно государство более не может игнорировать важность миротворческого измерения своей внешней политики ни в законодательстве, ни в вопросах боевой подготовки и организации своих вооруженных сил, ни в структуре военного бюджета.

Все это осознавалось мировым сообществом еще до событий в Багдаде. Выработался определенный консенсус по поводу того, что пришло время изменить выработанную в течение десятилетий практику миротворчества в соответствии с новыми «правилами игры». Но взрывы в Багдаде внесли свой вклад в острое осознание мировым сообществом необходимости по-новому подойти к рассмотрению этого вопроса. Задача заключается не столько в том, чтобы изменить существующие правила и методы решения проблем международной безопасности, сколько в том, чтобы каким-то образом переосмыслить их с учетом таких явлений, как терро-

ризм и другие вышеперечисленные угрозы, которые в последнее время приобрели невиданные ранее масштабы и оказывают все более значительное влияние на международную жизнь.

Это положение дел, несомненно, требует от национальных парламентов и их членов решения целого ряда чрезвычайно сложных задач в политической, институциональной, правовой и административной областях. Особенно остро стоит вопрос о создании всеобъемлющего правового инструментария в сфере операций по поддержанию мира. Не отрицая национальной специфики подходов к миротворчеству, Модельный законопроект СНГ представляет собой попытку заложить в качестве основы для государственной политики основные концептуальные элементы и руководящие принципы, позволяющие обеспечить гласное и последовательное проведение операций по поддержанию мира. Этот законопроект представляет собой весьма цельный документ, регулирующий большое число различных аспектов миротворческой деятельности. И все же, в свете вышеописанных современных международных процессов, можно предложить внести в этот законопроект ряд положений, усиливающих его требования как в отношении парламентского контроля, так и с позиций соблюдения прав человека и гуманитарного права.

Терминология

В проект Модельного закона должен быть включен терминологический раздел. При создании этого законопроекта необходимо учитывать то, каким образом ООН определяет такие понятия как миротворчество, поддержание мира, принуждение к миру, меры по укреплению мира, а также отделять их от задач, сводящихся к оказанию гуманитарной помощи. Эти понятия характеризуют различные виды и формы вмешательства, предпринимаемого мировым сообществом для сохранения мира; содействие в этой области может потребоваться от любого государства.

Соответствие между терминологией Модельного закона СНГ и руководящими документами ООН является необходимым условием для того, чтобы миротворческая деятельность СНГ протекала в русле усилий, предпринимаемых в этой сфере ООН.

Приглашение и направление миротворцев: роль парламента

В законе должно быть проведено четкое разграничение между государством, на территории которого осуществляется миротворческая операция, и тем государством, которое принимает участие в усилиях по поддержанию мира за рубежом. Между этими сценариями существуют заметные различия, и требуемые в этом случае от парламента (и его членов) действия, несмотря на ряд сходств, также сильно отличаются, особенно в отношении их воздействия на общество. Когда эти вопросы рассматриваются совместно, как в данном случае в статье 4 Модельного закона СНГ, может произойти размывание этих различий, что повлечет за собой ряд правовых и практических затруднений.

Кроме того, при разработке этих двух сценариев необходимо указать на роль национальных парламента и самих парламентариев. Хотя эта роль и находится в тени действий, предпринимаемых правительством и силами безопасности, она имеет решающее значение. Роль парламента связана с политическим и иным обоснованием миротворческих операций и включает в себя участие в принятии решений в отношении сферы компетенции миротворческих сил, ограничений на ведение ими боевых действий, организации управления этими силами, обеспечения их личным составом и персоналом, материальными и финансовыми ресурсами. Определяются фазы операции, ее общий «образ действия» и, наконец, оцениваются ее результаты и влияние на обстановку.

Чтобы парламента мог выполнять стоящие перед ним задачи, в его распоряжение должен быть предоставлен ряд институциональных инструментов, которые, хотя и не всегда

столь эффективны, как того хотелось бы парламентариям, все же могут быть использованы наилучшим образом. В их число входят: парламентские дебаты, работа в комитетах, публичные слушания и расследования, устные и письменные запросы в адрес правительства, посещение миротворческих частей и т.д.

Основные принципы

Все страны-участницы СНГ входят в Организацию Объединенных Наций и в этом качестве должны в своей деятельности руководствоваться восемью тесно связанными друг с другом и одинаково важными принципами, которые могли бы быть более четко и ясно отражены в статье 4 представленного модельного законопроекта:

- Принцип I: Неприменение силы или угрозы силой.
- Принцип II: Мирное разрешение международных споров.
- Принцип III: Нерушимость государственных границ и уважение территориальной целостности.
- Принцип IV: Право наций на самоопределение и мирное проживание в рамках международно признанных.
- Принцип V: Суверенное равенство государств и невмешательство в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства.
- Принцип VI: Всеобщее уважение прав человека.
- Принцип VII: Обязанность государств сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом ООН.
- Принцип VIII: Добросовестное выполнение государствами обязательств, принятых ими в соответствии с международным правом.

Эти принципы обязывают государства СНГ принимать участие в предпринимаемых международным сообществом усилиях по сохранению мира, которые могут затрагивать не только внутригосударственные столкновения, но также межгосударственные конфликты и гражданские войны.

Основания для участия в миротворческих операциях: роль национальных парламентов

Несомненно, только силы безопасности достаточно компетентны в технических вопросах, чтобы выступать в роли советника правительства по вопросам, касающимся целесообразности и осуществимости участия в миротворческих операциях или приглашения миротворческих сил других государств. Тем не менее парламент и его члены являются легитимными представителями народа и его коллективной воли. Следовательно, они не должны быть отстранены от принятия политических решений и участия в оценке не только отношения граждан к миротворческим операциям, но и финансовых и иных последствий этих операций.

В этой связи представляется уместным, чтобы в статье 8 Модельного закона СНГ о миротворческих операциях содержалось положение о том, что окончательное решение о любой форме военного вмешательства «должен принимать Парламент».

Роль парламентов в демократическом контроле над военной сферой¹

В. ван Экелен,

депутат Сената Нидерландов,

вице-президент Парламентской Ассамблеи НАТО

Парламентский контроль

В принципе, парламентский контроль должен распространяться на все сферы деятельности правительства. Однако следует отметить, что сфера обороны и безопасности имеет свои особенности. Причем здесь речь должна идти не о гражданском, а скорее о демократическом контроле над вооруженными силами. Насколько же широко должен применяться демократический контроль? Разумеется, он должен осуществляться в таких сферах, как общая политика безопасности и решение о применении военной силы. Тем не менее конкретные решения на более низком уровне должны быть доверены военным, а не политикам. Успешная оборонная политика должна основываться на доверии между военными и гражданскими лицами в руководстве страны и прозрачном процессе принятия решений. Хотя в конечном итоге должен преобладать политический компонент, военные должны знать, что их мнение принимается во внимание.

В современных демократических государствах основная проблема состоит в том, как делегирование полномочий сочетается с ответственностью и подотчетностью. Проблема осложняется из-за огромного потока информации, поступающей из разных источников — от правительства, из СМИ, от неправительственных организаций и групп давления. Так, часто депутаты испытывают желание вмешаться в процесс

¹ На английском языке данное исследование и последующие таблицы впервые опубликованы Центром DCAF в: DCAF Occasional Paper №2, Geneva, October 2002.

принятия военных решений на основе далеко не полной информации, полученной из прессы или других источников.

В парламентской демократии деятельность исполнительной власти — правительства и главы государства — контролируется парламентом. Но посылая правительству устные или письменные запросы слишком часто, парламент скорее приобретает исполнительные функции. Во многих западных странах даже наметилась следующая тенденция: от контроля *постфактум* парламенты переходят к участию в процессе принятия решения правительством.

Деятельность парламента в сфере политики безопасности

Во внешнеполитической и оборонной сферах деятельность парламентов разных стран различается в большей степени, чем в других областях. Парламенты всех стран Евросоюза имеют постоянные комитеты по внешней политике и обороне, в некоторых государствах есть комитеты по делам ЕС и по разведке. Основная их задача состоит в том, чтобы выработать такой метод, который бы позволял наиболее профессионально и целенаправленно осуществлять закрепленный в конституции парламентский контроль над деятельностью правительства. Если методы такого контроля не формализованы, то парламентский контроль рискует превратиться в политическую риторику, оставляющую бюрократии и военным структурам слишком большую свободу рук. Ниже предлагается модель выработки политических решений в сфере безопасности и контроля за их исполнением:

1. Изучение всех возможных альтернативных политических решений:
 - a) определение всего круга проблем в сфере безопасности, с которыми сталкивается данная страна; осознание необходимости выработки политического курса для решения этих проблем; выработка методов для определения среди этих проблем задач приоритетного характера;
 - b) определение методов и рамок реализации принятого политического решения, контроля за его исполнением, пе-

решения и приспособления данной политики к реальным условиям;

- c) сбор данных, касающихся возможных вариантов решений;
- d) сбор информации по альтернативным вариантам реализации этих решений.

2. Изучение альтернативных вариантов:

- a) прогнозы для альтернативных сценариев развития событий и оценка методов реализации альтернативных политических решений;
- b) исследования влияния альтернативных политических решений на развитие событий при разных возможных сценариях;
- c) анализ сильных и слабых сторон каждого политического решения и того, каким образом они влияют на безопасность государства и общества.

3. Принятие решения и его реализация:

- a) распределение ответственности при выполнении решения, определение ресурсов и временных рамок, необходимых для реализации решения;
- b) выбор методов контроля за выполнением решения и способов пересмотра или приспособления решения к реальной ситуации.

4. Оценка и пересмотр проводимой политики:

- a) периодическая переоценка целей и результатов проводимой политики; исследование эффективности с точки зрения издержек и выгод; оценка процесса реализации решения;
- b) пересмотр методов, ресурсов и приоритетных направлений реализации решения и оценка того, насколько это позволяет разрешить существующие проблемы;
- c) рассмотрение самого процесса оценки и пересмотра определенной политики с точки зрения его эффективности.

5. Переоценка и изменение проводимой политики или решение о ее завершении:

- a) решение о продолжении реализации данного политического решения; поправки, внесенные правительством;

- b) решение об изменении отдельных направлений или всей проводимой политики;
- c) решение о прекращении реализации данного политического курса, что означает принятие нового решения и, следовательно, возвращение к пункту 2.

Процесс планирования

Террористические акты 11 сентября 2001 года несомненно оказали значительное влияние на процесс военного планирования. Взаимосвязь между внутренней и внешней безопасностью страны становится более явной, что приводит к необходимости тесного сотрудничества между военными, полицией и разведывательными службами. Ликвидация последствий стихийных бедствий и защита жизненно важных объектов требуют дальнейшего развития специальных военных подразделений. Терракты показали необходимость создания гибких сил. Хотя военное планирование, основанное на имеющихся возможностях, и заменило планирование времен холодной войны, исходящее из «наихудшего сценария», оно все равно недостаточно эффективно. Проблема в том, что возможности постоянно меняются, и это делает затруднительным долгосрочное военное планирование. Кроме того, при отсутствии явных военных угроз очень сложно вычислить реально необходимую численность национальных вооруженных сил и количество военной техники.

Прозрачность военной сферы

Парламентский контроль не будет работать без адекватных механизмов внутреннего инспектирования и рассмотрения жалоб и предложений, поступающих от самих военных. Доклады специальных инспекторов и представителя по правам человека (омбудсмена) также могут дать парламентскому комитету представление об общей ситуации и психологическом настрое в вооруженных силах. Этой же цели служат доклады независимых исследовательских центров и сообщения в средствах массовой информации. Лучшим спосо-

бом создания благоприятного представления в обществе о вооруженных силах является полная прозрачность, которая показывает, как тратятся деньги налогоплательщиков. В этом смысле демократический контроль над военным сектором решает только часть более широкой проблемы — он обеспечивает реализацию фундаментального права граждан знать, как государство планирует и реализует политику по обеспечению их безопасности.

Такая прозрачность и обсуждение в обществе проблем, существующих в военной сфере, в некоторой степени могут компенсировать отсутствие механизмов экспертизы во многих парламентах. Учитывая огромные потоки информации по данному кругу вопросов, даже небольшой штат сотрудников парламентского комитета при наличии адекватных баз данных и доступа в Интернет может справиться с поиском и анализом данных. При необходимости, должны быть организованы открытые или закрытые слушания. В наш информационный век повышенная секретность становится бессмысленной, секретным должен оставаться лишь небольшой круг вопросов. Тем не менее еще не все правительства пришли к такому пониманию.

Парламентские комитеты по обороне

Весь парламент как орган слишком неповоротлив, чтобы проводить расследования по всем интересующим его проблемам и детально рассматривать все вопросы. Именно поэтому самыми эффективными структурами законодательной деятельности являются парламентские комитеты. Учитывая небольшое число членов комитета, при наличии необходимых средств (доступ к информации и возможность проводить экспертизу) именно парламентский комитет по обороне может выполнять сложную функцию контроля над сектором безопасности.

Практически во всех парламентах есть специализированные постоянные комитеты по обороне или по вопросам безопасности. Обычно сфера деятельности таких комитетов затрагивает следующий круг вопросов:

- Военные доктрины и стратегии.
- Долгосрочное планирование развития сектора безопасности, включая создание концепций национальной безопасности и региональной безопасности, а также планирование в оборонной сфере.
- Определение задач и целей для военной сферы государства.
- Определение общих принципов организации оборонного сектора, включая вопросы военной реформы.
- Международное сотрудничество и подписание договоров, относящихся к сфере военного и международного гуманитарного права.
- Миротворческие операции: принятие решения об участии или о принятии иностранного миротворческого контингента на собственной территории, решения об участии в международных миротворческих операциях (по поддержанию мира, по установлению мира или по принуждению к миру); решение о мандате, правилах участия в операции, типы задействованных войск и вооружений (оборудования).
- Участие вооруженных сил в ликвидации последствий стихийных бедствий.
- Осуществление контроля за исполнением военного бюджета.
- Вопросы, связанные с военно-промышленным комплексом.
- Призыв/найм военнослужащих (гражданского и военного персонала).
- Контроль над деятельностью полиции/милиции и полувоенных организаций, часто только при чрезвычайных ситуациях.
- Система военного правосудия.

Парламентские комитеты обладают различным объемом полномочий по сбору информации из внешних источников. Некоторые парламентские комитеты, как, например, постоянные комитеты *ad hoc* британской Палаты Общин, не имеют права самостоятельно проводить поиск информации, в то время как, скажем, комитеты Конгресса США имеют неограниченные полномочия получать необходимые доказательства из внешних источников.

Парламентские комитеты некоторых стран имеют законодательные полномочия (например, в Канаде, Бельгии, Германии, Италии, Люксембурге, Норвегии, Польше и Турции). Они могут принимать или составлять проекты новых законов или предлагать изменения в существующее законодательство. Вместе с тем, в таких странах, как Великобритания и Венгрия комитеты по обороне имеют право только осуществлять контроль над деятельностью правительства и над исполнением бюджета, не имея при этом законодательных полномочий.

В отдельных государствах парламентские комитеты по обороне и безопасности должны предоставлять парламенту ежегодный отчет о деятельности оборонного сектора с последующим голосованием.

И наконец, решающим для эффективности комитета фактором является уровень его экспертизы и необходимые для нее средства: численность, уровень экспертных знаний группы технической поддержки и стабильность коллектива; исследовательские способности; доступ к базам данных и необходимой документации; возможность консультаций с экспертами; проведение слушаний и проведение парламентских расследований.

Функции и полномочия комитета по обороне

Итак, ключевыми сферами деятельности комитета по обороне являются:

Политика безопасности:

- изучение и составление докладов по основным политическим инициативам, выдвинутым министром обороны;
- ежегодные доклады, посвященные тому, насколько деятельность министерства обороны соответствует целям стратегии национальной безопасности/обороны;
- периодическое изучение деятельности министра обороны по исполнению его обязанностей;
- отслеживание того, соблюдает ли министерство обороны законодательные акты по свободе информации, и того, как и какую информацию оно предоставляет парламенту;

- проведение расследований по вопросам, особо интересующим парламент (в Польше и Турции комитеты не обладают такими полномочиями);
- изучение поступающих от военнослужащих и гражданских лиц петиций и жалоб, относящихся к сфере безопасности.

Законодательная деятельность:

- рассмотрение любых законопроектов, предлагаемых правительством в военной области и сфере безопасности;
- рассмотрение международных и региональных договоров и соглашений, относящихся к ведению министерства обороны, и привлечение внимания парламента к тем из них, которые требуют специального обсуждения или дополнительных процедур (ратификация и присоединение, изменение соответствующего законодательства, внесение изменений в бюджет);
- при необходимости — инициирование законодательного процесса, либо составив законопроект внутри комитета, либо предложив это министру обороны.

Бюджетные расходы:

- изучение и составление доклада, касающегося годовых расходов министерства обороны;
- рассмотрение запросов министерства обороны на дополнительные средства;
- при необходимости — заказ проведения аудиторской проверки компетентными органами.

Административные вопросы:

- рассмотрение докладов и отчетов всех родов войск и периодические доклады о том, нуждается ли какой-нибудь вопрос в специальном рассмотрении;
- рассмотрение и доклад по каждому новому назначению высших должностных лиц в сфере безопасности и обороны;
- изучение внутренней организации оборонного сектора (например, при помощи омбудсмена) и привлечение внимания парламента к возможным нарушениям.

Парламентский контроль над военным бюджетом

В большинстве парламентских демократий существуют постоянные комитеты для контроля над каждым министерством. Численность и полномочия таких комитетов значительно различаются в разных странах. Так, в Германии Основной закон государства предусматривает создание комитетов по внешней политике, обороне, делам ЕС и петициям. Бундестаг имеет право создавать дополнительные комитеты. В настоящее время германский комитет по обороне насчитывает 38 членов, среди которых пропорционально представлены разные парламентские группы. В Великобритании комитеты обычно более малочисленны и состоят из 12 членов.

В Германии традиционной задачей комитета по обороне является вынесение резолюций по направленным парламентом в комитет отдельным отчетам министерства обороны. Также комитет может рассматривать некоторые вопросы по собственной инициативе. Комитет может вызывать любого члена правительства на заседание комитета в любой момент. Комитет по обороне является единственным комитетом, который может проводить собственные расследования. В контроле над бюджетом комитет участвует косвенным образом, изучая военный бюджет и докладывая о результатах бюджетному комитету.

Для всех расходов, превышающих 25 миллионов евро, необходимо одобрение комитета. Также германский Бундестаг назначает парламентского комиссара по вооруженным силам, который тесно сотрудничает с комитетом и регулярно присутствует на его заседаниях. Его основными обязанностями является защита основных прав военнослужащих.

В 1994 году Федеральный Конституционный суд в Карлсруэ постановил, что предварительное согласие Бундестага необходимо для начала любых операций германских вооруженных сил, за исключением случаев неотвратимой опасности. Вместе с тем, парламент не обладает правом требовать проведения военной операции по собственной инициативе.

В Нидерландах каждый законопроект, включая бюджет, проходит двухэтапную проверку: на первом этапе соответствующий комитет задает вопросы и получает ответы в письменном виде, затем следует устное обсуждение, обычно на пленарном заседании парламента.

В странах НАТО процедуры бюджетного контроля сильно варьируются. В принципе должна существовать возможность изучения бюджета по отдельным статьям. В отдельных государствах правительство должно получить парламентское разрешение на те или иные расходы, а также комитет может вносить изменения в суммы, указанные в статьях бюджета. В последнем случае средства могут перекидываться на другие статьи расходов в соответствии с приоритетными задачами. Если это позволяет конституция страны, рекомендуется бюджетное планирование оборонных проектов на несколько лет вперед.

Большинство стран обладают системой планирования, программирования, составления бюджета и оценки (PPBES), но часто из-за большой трудоемкости оценочный аспект остается недоразвитым. Так, например, голландское правительство ввело в 2001 году систему «отчетности о проводимой политике», в рамках которой предоставляется больше информации о целях политики, необходимой для ее проведения мер и средств.

Принципы контроля над военной сферой

Итак, ниже приведены 13 принципов², которые описывают роль и место военной сферы в демократическом обществе:

- a) существование соответствующих конституционных и законодательных положений, которые четко определяют ответственность исполнительной и законодательной ветвей власти и систему сдержек и противовесов;
- b) координация между внешнеполитическим и оборонным ведомствами и проводимой ими политикой, при этом ве-

² См. публикацию SIPRI "Arms procurement decision-making", volume II, edited by Ravinder Pal Singh, Oxford University Press, 2000, стр. 4-5.

- дущая роль при формулировании внешней политики страны должна отводиться министерству иностранных дел;
- с) военная сфера должна быть подотчетна демократически выбранным представителям народа;
 - d) существование парламентского надзора над военной сферой, в котором участвуют специально подготовленные для этой задачи члены парламента;
 - e) наличие при парламенте штата экспертов, которые информируют парламентариев по ключевым вопросам безопасности и связанным с ними вопросам;
 - f) наличие в стране экспертного сообщества по вопросам безопасности, которое могло бы привлекать внимание общественности к тем или иным вопросам безопасности;
 - g) специальные аудиторские структуры, которые могли бы предотвратить коррупцию, мошенничество и нецелевое использование государственных ресурсов в военной сфере;
 - h) прозрачность процесса составления военного бюджета, чтобы предотвратить возможное влияние различных групп интересов;
 - i) специальные образовательные программы для вооруженных сил, призванные объяснять роль военных в демократическом обществе, включая уважение прав человека и гражданских прав;
 - j) справедливая и эффективная система военного правосудия, которая способствовала бы укреплению установленных правил поведения и дисциплины и предусматривала бы процедуру подачи жалоб;
 - k) открытое общественное обсуждение важных вопросов, касающихся национальной безопасности и военной сферы, перед принятием соответствующего решения;
 - l) отправка национальных вооруженных сил для участия в операциях за пределами данного государства должна осуществляться только с согласия парламента;
 - m) деполитизация роли армии в обществе одновременно с минимальным политическим вмешательством в чисто военные вопросы.

Полномочия, процедуры и практики парламентского надзора за оборонной сферой в странах-членах НАТО¹.

Название страны	1а. Название структуры на языке страны	1b. Название на английском языке	2. Название на русском языке
Бельгия	Comissie Voor de Landsverdediging/ Commission de la defense nationale	Committee for National Defence	Комитет по национальной обороне
Канада	Attending Committee on National Defense and Veteran Affairs		Комитет по национальной обороне и делам ветеранов
Чехия	Vybor Pro Obrano A Bezpecnost	Committee on Defence and Security	Комитет по обороне и безопасности
Дания	Forsvarsudvalget and Det Udenrigspolitiske Naevn	Defence and Foreign Policy Committee	Комитет по обороне и внешней политике
Франция	Comission de la Défense Nationale et des Forces Armées	Committee for national Defense and Armed Forces	Комитет по национальной обороне и вооруженным силам
Германия	Verteidigungsausschuss	Defence Committee	Оборонный комитет
Греция	Aiapkhs Emitpomh eonikhs amynas kai eeotepikon ymoeseon	Standing Committee for National Defence and Foreign Affairs	Постоянный комитет по национальной обороне и внешней политике
Венгрия	Nemzetbiztonsagi Bizottsag	National Security Committee	Комитет национальной безопасности
Исландия	-	-	-
Италия	Comissione Difesa delle Camera dei Diputati	Defense Committe (Chamber of Deputies)	Оборонный комитет (Палаты депутатов)
Люксембург	Comission des Affaires Etrangères et Européennes et de la D fense	Committee for Foreign and European Affairs and for Defense	Комитет по внешней и европейской политике и по обороне
Нидерланды	Vaste kamercommissie Voor Defensie	Standing Committee for Defence	Постоянный комитет по обороне
Норвегия	Stortinsets Forsvarskomite	Standing Committee on Defence	Постоянный комитет по обороне
Польша	Komisja Obrony Narodowej	National Defence Committee	Комитет национальной обороны
Португалия	Comissao de Defesa Nacional	Committee on National Defence	Комитет по национальной обороне
Испания	Comision de Defensa	Defence Committee	Оборонный комитет
Турция	Milli Savunma Komisyonu	National Defence Committee	Комитет национальной обороны
Великобритания	Defence Committee		Оборонный комитет

¹ Исследование проведено совместно Центром DCAF и Парламентской Ассамблеей НАТО. От DCAF профессор Х. Борн (руководитель проекта), М. Тьюлер. От НАТО: профессор В. ван Экелен, С. Светова. Информация по США в данных таблицах не приводится.

Полномочия, процедуры и практики парламентского надзора за оборонной сферой в странах-членах НАТО

Название страны	3. Число членов	4. Годовой бюджет	5. Число помощников	6. Правовые основания деятельности
Бельгия	17		1	Процедурные правила и прецеденты
Канада	16		3	Процедурные правила и прецеденты
Чехия	19		4	Процедурные правила
Дания	17	33 333 евро	3	Конституция, законы, процедурные правила и прецеденты
Франция	72		11	Конституция, законы, процедурные правила и прецеденты
Германия	38	130 000 евро	8	Конституция, процедурные правила и прецеденты
Греция	50		1	Процедурные правила
Венгрия	15	4000 евро	2	Законы и процедурные правила
Исландия	-		-	-
Италия	43	-	4	Конституция, процедурные правила и прецеденты
Люксембург	11		2	Процедурные правила
Нидерланды	30		5	Процедурные правила
Норвегия	10	Ок. 25 000 евро	1	Конституция, процедурные правила
Польша	18		3	Конституция, закон, процедурные правила и прецеденты
Португалия	26		3	Процедурные правила
Испания	40		4	Конституция, процедурные правила и прецеденты
Турция	25	130 млн евро	3	Процедурные правила и прецеденты
Великобритания	11		7	Процедурные правила и прецеденты

Название страны	7. Открытые заседания	8. Закрытые заседания	9. Частота заседаний	10. Кто избирает председателя	11. Число членов, переизбираемых на выборах	12. Существует ли пост председателя оппозиции?	13. Необходимо ли наличие профессиональных знаний при выборах в комитет?	14. Предварительные обсуждения	15. Процедура «особого мнения»
Бельгия	Да	Да	1 раз в неделю	Члены комитета и полит. партии	13	Нет	Да	Да	Да
Канада	Да	Да	2 раза в неделю	Члены комитета	5	Нет	Нет		
Чехия	Да	Да	2 раза в месяц	Парламент и члены комитета	10	Да	Да	Да	Да
Дания	Нет	Нет	1-2 раза в месяц	Члены комитета и полит. партии	9	Нет	Нет	Нет	Да
Франция	Нет	Да	1 раз в неделю	Члены комитета и полит. партии	32	Нет	Да	Да	Да
Германия	Нет	Да	1 раз в неделю	Политические партии		Нет		Да	Нет
Греция	Нет	Да	Поразному	Члены комитета	30	Нет	Да	Да	Да
Венгрия	Нет	Да	3 раза в месяц	Парламент	0	Да	Нет	Да	Да
Италия	Нет	Да	Более 2 раз в неделю	Члены комитета	6	Нет	Нет	Да	Да
Люксембург	Нет	Да	1-2 раза в месяц	Члены комитета	10	Нет	Нет	Да	Да
Нидерланды	Да	Да	1 раз в неделю	Члены комитета	15	Нет	Да	Да	Да
Норвегия	Нет	Да	1 раз в неделю	Парламент и члены комитета	3	Да	Нет	Да	
Польша	Да	Да	3 раза в месяц	Члены комитета	5	Нет		Да	Да
Португалия	Нет	Нет	1 раз в неделю	Члены комитета и полит. партии	9	Нет	Да	Да	Да
Испания	Да	Да	1-2 раза в месяц	Члены комитета	12	Нет	Да	Да	Да
Турция	Да	Да	1-2 раза в месяц	Члены комитета	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
Великобритания	Да	Да	Более 1 раза в неделю	Члены комитета	2	Нет	Нет	Нет	Да

**Полномочия Комитетов по обороне.
Парламентский комитет по обороне и/или весь Парламент имеют следующие полномочия**

Кто имеет следующие полномочия:	16. Комитет имеет право контроля над военной, исполнительной сферами, бюджетом, ходом расследований.	17. Комитет обладает законодательной функцией.	18. Право законодательной инициативы в сфере обороны	19. Право вносить поправки или перелисывать текст законов в сфере обороны	20. Право направлять запросы министру обороны
Великобритания	да	нет	Ни один	Парламент	оба
Турция	ни один	да	оба	оба	Ни один
Испания	да	да	Парламент	Парламент	комитет
Португалия	да	да	Ни один	комитет	комитет
Польша	да	да	комитет	комитет	комитет
Норвегия	да	да	оба	оба	комитет
Нидерланды	да	да	Парламент	Парламент	-
Люксембург	да	да	Парламент	Парламент	оба
Италия	да	да	Ни один	оба	оба
Венгрия	да	нет	комитет	комитет	комитет
Греция	нет	да	Ни один	оба	оба
Германия	да	да	Парламент	комитет	комитет
Франция	да	да	оба	оба	оба
Дания	да	да	Парламент.	оба	оба
Чехия	да	да	оба	оба	оба
Канада	да	да	комитет	оба	комитет
Бельгия	да	да	оба	оба	оба

Кто имеет следующие полномочия:	21. Право вызывать министра обороны на заседания и задавать ему вопросы	22. Вызывать на заседания представителей военных и гражданских ведомств и задавать им вопросы	23. Вызывать на заседания экспертов из неправительственных организаций, университетов, исследовательских центров для экспертизы	24. Запрашивать документы из министерства обороны и других военных ведомств	25. Проводить собственные расследования по вопросам обороны	26. Проводить слушания по вопросам обороны	27. Часто ли на пленарном заседании парламента вводятся изменения в законопроект, представленные комитетом по обороне
Великобритания	Парламент	комитет	комитет	комитет	комитет	комитет	да
Турция	оба	оба	комитет	комитет	Ни один	Ни один	
Испания	оба	комитет	комитет	комитет	комитет	комитет	нет
Португалия	комитет	комитет	комитет	комитет	комитет	комитет	нет
Польша	комитет	Ни один	Ни один	комитет	Ни один	Ни один	
Норвегия	комитет	комитет	комитет	комитет	комитет	комитет	нет
Нидерланды	комитет	комитет	комитет	комитет	комитет		нет
Люксембург	Ни один	Ни один	Ни один	оба	Парламент	оба	да
Италия	оба	комитет	комитет	Ни один	Ни один	комитет	да
Венгрия	комитет	комитет	комитет	комитет	комитет	комитет	
Греция	комитет	комитет	комитет	комитет		комитет	да
Германия	комитет	комитет	комитет	комитет	комитет	комитет	
Франция	комитет	комитет	комитет	комитет	оба	комитет	нет
Дания	оба	комитет	комитет	оба	оба	комитет	нет
Чехия	оба	оба	оба	оба	Парламент	комитет	
Канада	комитет	комитет	комитет	Комитет	комитет	комитет	
Бельгия	оба	оба	оба	оба	оба	оба	нет

Парламентский контроль над военным бюджетом

Кто имеет следующие полномочия:	28. Доступ ко всем документам, касающимся военного бюджета	29. Право вносить изменения в бюджет и распоряжаться бюджетными фондами	30. Контроль за расходованием средств, выделенных на отдельные программы	31. Контроль за расходованием средств, выделенных на отдельные проекты	32. Контроль за расходованием средств, выделенных по отдельным пунктам	33. Право одобрять или отклонять любые предложения по дополнительным расходам
Великобритания	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Парламент
Турция	Парламент	Парламент	Парламент	Парламент	Парламент	Парламент
Испания	комитет		комитет	комитет	комитет	оба
Португалия	комитет	комитет				Парламент
Польша	комитет	Парламент	комитет	комитет	комитет	
Норвегия	комитет	оба	комитет	комитет	комитет	оба
Нидерланды	комитет	Парламент	комитет	комитет	комитет	Парламент
Люксембург	оба	Парламент	Парламент	Парламент	Парламент	Парламент
Италия	оба	оба	комитет	ни один	комитет	оба
Венгрия	комитет	комитет				Парламент
Греция	комитет					
Германия	комитет		комитет	комитет	комитет	комитет
Франция	комитет	оба	оба	оба	комитет	оба
Дания	оба	Парламент	Парламент	Парламент	Парламент	Парламент
Чехия	оба	оба	ни один	ни один	ни один	Парламент
Канада	комитет	комитет				комитет
Бельгия	оба	оба	оба	ни один	ни один	оба

**Полномочия Парламентов в сфере миротворческих операций.
Имеет ли комитет и/или парламент право выносить решения
по следующим аспектам миротворческих операций?**

	34. Участие в миротворческих операциях до отправки контингентов за границу	35. Мандат	36. Бюджет	37. Риски, которым подвергается участвующий в операции контингент	38. Правила участия в операции
Великобритания	ни один	Парламент	Парламент	ни один	ни один
Турция	Парламент	ни один	ни один	ни один	ни один
Испания	ни один		Парламент	ни один	ни один
Португалия	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Польша	комитет	ни один	ни один	ни один	ни один
Норвегия	Парламент	ни один	Парламент	ни один	ни один
Нидерланды	оба	оба	оба	оба	оба
Люксембург	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Италия	оба		оба		
Венгрия					
Греция	ни один				
Германия		оба	оба	оба	комитет
Франция	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Дания	оба	оба	Парламент	оба	оба
Чехия	оба	оба	оба	ни один	ни один
Канада	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Бельгия	ни один	ни один		ни один	ни один

	39. Командование/ /управление	40. Длительность миро- творческой операции	41. Имеют ли право члены комитета/парламента по- сещать размещенные за рубежом контингенты?
Велико- британия	ни один	ни один	комитет
Турция	ни один	ни один	ни один
Испания	ни один	ни один	комитет
Португалия	ни один	ни один	ни один
Польша	ни один	ни один	
Норвегия	ни один	ни один	комитет
Нидерланды	оба	оба	комитет
Люксембург	ни один	ни один	ни один
Италия			комитет
Венгрия			
Греция			комитет
Германия	комитет	оба	комитет
Франция	ни один	ни один	комитет
Дания	оба	оба	комитет
Чехия	ни один	оба	комитет
Канада	ни один	ни один	оба
Бельгия	ни один	ни один	комитет

Полномочия Парламентов в сфере поставок

Кто имеет следующие полномочия:	42. Министр обороны должен предоставлять комитету/парламенту детальную информацию при заключении договоров о поставках на сумму, превышающую ... евро	43. Комитет/парламент принимают решения о поставках на сумму, превышающую ... евро	44. Комитет/парламент участвует в обсуждении необходимости новых поставок	45. Комитет/парламент участвуют в процессе выбора поставщика и продукта	46. Комитет/парламент участвуют в определении компенсации при невыполнении договора о поставках
Великобритания	комитет	ни один	ни один	ни один	ни один
Турция	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Испания	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Португалия					
Польша	комитет	28 млн евро	ни один	ни один	ни один
Норвегия	комитет 0.8 млн евро	комитет	ни один	комитет	ни один
Нидерланды	50 тыс. евро	50 тыс. евро	комитет	комитет	комитет
Люксембург	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Италия	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Венгрия					
Греция					
Германия	комитет 25 млн евро	комитет 25 млн	комитет		
Франция	ни один	ни один	оба	ни один	ни один
Дания	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Чехия	ни один	ни один	оба	оба	оба
Канада	ни один	ни один	комитет	ни один	ни один
Бельгия	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один

**Полномочия Парламентов по формулированию политики безопасности
и военных доктрин государства**

Кто имеет следующие полномочия:	47. Политика безопасности	48. Концепция обороны	49. Концепция кризисного урегулирования	50. Определение структуры вооруженных сил	51. Военная стратегия
Великобритания	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Турция	ни один	ни один	Парламент	ни один	ни один
Испания	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Португалия	ни один	комитет	ни один	ни один	ни один
Польша	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Норвегия	Парламент	комитет	комитет	комитет	ни один
Нидерланды	комитет	комитет	комитет	комитет	комитет
Люксембург	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Италия					
Венгрия	Парламент	Парламент	комитет		
Греция					
Германия	комитет	комитет	комитет	комитет	комитет
Франция	оба	оба	ни один	ни один	ни один
Дания	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Чехия	оба	оба	оба	оба	оба
Канада	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один
Бельгия	ни один	ни один	ни один	ни один	ни один

Полномочия Парламентов по назначению личного состава вооруженных сил

Кто имеет следующие полномочия:	52. Комитет/парламент одобряет кадровую политику в военной сфере	53. Комитет/парламент определяет верхний предел численности личного состава вооруженных сил и кадров Министерства обороны	54. Комитет/парламент одобряет кадры на значения на высшие военные должности	55. Министр обороны советуется с комитетом/парламентом при кадровых назначениях на высшие военные должности
Великобритания	ни один	ни один	ни один	ни один
Турция	ни один	ни один	ни один	ни один
Испания	ни один	ни один	ни один	ни один
Португалия	ни один	ни один	ни один	ни один
Польша				ни один
Норвегия	ни один	Парламент	ни один	ни один
Нидерланды				
Люксембург	ни один	ни один	ни один	ни один
Италия			ни один	ни один
Венгрия				
Греция				
Германия		комитет		
Франция	оба	оба	ни один	ни один
Дания	ни один	ни один	ни один	ни один
Чехия	ни один	ни один	ни один	ни один
Канада	ни один	ни один	ни один	ни один
Бельгия	ни один	оба	ни один	ни один

Основы миротворчества для парламентариев

Ш. Раффетто,

*Главный судья Второго судебного округа штата Гавайи, США,
капитан Военно-морских сил США (в отставке)*

Данная статья, предназначенная для парламентариев, представляет собой описание основных принципов поддержания и установления мира. Кроме общей истории операций по поддержанию мира, в данной статье описываются основные законодательные рамки подобной деятельности, а также приводятся некоторые предложения, могущие быть полезными для парламентариев при определении возможности участия национальных вооруженных сил в операциях подобного типа. Статья предназначена для читателей, не имеющих специальной военной или правовой подготовки. Необходимо сразу же указать, что термин «поддержание мира» в широком смысле используется для описания различного рода военной и гражданской деятельности, направленной на предотвращение конфликта, вмешательство в него и его прекращение. Постепенно была выработана более четкая терминология, которая представлена в тексте статьи.

Основные факты из истории проведения миротворческих операций

В своем нынешнем виде операции по поддержанию мира возникли после Второй мировой войны. До Первой мировой войны не существовало никакой международной организации, сравнимой с Организацией Объединенных Наций, в рамках которой можно было обсуждать международные вопросы или разрешать конфликты на основе многостороннего сотрудничества. Разумеется, между странами подписыва-

лись различного рода договоры и конвенции, но международные отношения существовали именно в виде отношений между отдельными странами. Одним из основных уроков Первой мировой войны как раз и стала необходимость создания международной организации для предотвращения будущих войн.

После Первой мировой войны была основана Лига Наций со штаб-квартирой в Женеве. Она стала первой международной организацией со следующими сферами деятельности: обеспечение международной безопасности, совместные действия против агрессоров, разбор споров между государствами, сокращение вооружений и открытая международная дипломатия. К сожалению, поскольку США не присоединились к этой организации, а также по причине ее неспособности предотвратить германскую, итальянскую и японскую агрессию, Лига Наций прекратила свое существование во время Второй мировой войны.

После Второй мировой войны в 1945 году в качестве преемницы Лиги Наций была основана Организация Объединенных Наций, которая и стала основным источником международной стабильности и международного права.

Создатели Устава ООН хотели, чтобы он воплощал в себе такую систему международных отношений, в которой государства-члены предпринимали бы коллективные меры для предотвращения и устранения угроз международному миру и подавляли акты агрессии и другие попытки нарушения мира. Согласно Уставу, основная ответственность за поддержание международного мира и безопасности ложилась на Совет Безопасности ООН. Для выполнения своих функций Совет Безопасности может использовать полномочия, предоставленные ему в Главах VI, VII и VIII Устава. Совет Безопасности состоит из пятнадцати членов, пять из них являются постоянными (Россия, Китай, Великобритания, Соединенные Штаты и Франция). Каждый из пяти постоянных членов обладает правом вето при принятии резолюций СБ.

Полномочия Совета Безопасности в сфере международного мира и безопасности закреплены в Главах VI и VII Устава

ООН. Согласно Главе VIII Устава региональные организации могут проводить миротворческие операции с разрешения Совета Безопасности. По Главе VI СБ обладает полномочиями давать необязательные для выполнения рекомендации по дипломатическому урегулированию международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира. Глава VI не предусматривает права на применение вооруженной силы. Глава VII наделяет Совет Безопасности полномочиями выдавать мандат на принудительные военные и невоенные действия для поддержания или восстановления международного мира и безопасности в тех случаях, когда Совет Безопасности решает, что имели место нарушение мира или акт агрессии.

К сожалению, за созданием Устава ООН последовал период «холодной войны». В результате противостояния СССР и США организационное функционирование Совета Безопасности фактически было блокировано. Из-за угрозы использования или наложения вето США или СССР, действовавших в своих собственных геополитических интересах, провалилось большинство попыток ООН вмешаться в конфликты в период деколонизации и после него. Таким образом, многие годы Совет Безопасности был неспособен выполнять свою главную задачу — поддерживать международный мир и безопасность.

Миротворчество ООН возникло как попытка найти выход из тупиковой ситуации, сложившейся в Совбезе, попытка предотвратить превращение конфликтов в затяжные широкомасштабные войны. В тот период миротворчество было своего рода практическим ответом на ситуации, в которых необходимы были действия всего международного сообщества.

Миротворчество было нововведением и не было специально оговорено в Уставе ООН. В Уставе нет специальной терминологии, которая бы описывала или давала определение миротворчеству. Однако возникновение практики миротворчества позволило ООН участвовать в урегулировании международных конфликтов при том, что холодная война и применение права вето сверхдержавами сделали невозмож-

ным функционирование изначально задуманной системы коллективной безопасности. Сам факт, что для проведения миротворческой операции необходимо согласие враждующих сторон, делал наложение вето одной из сверхдержав сложным с политической точки зрения шагом. Впоследствии миротворчество эволюционировало в сторону механизма, который был чем-то средним между предусмотренным в Главе VI мирными процедурами урегулирования конфликта и операциями по принуждению к миру согласно Главе VII. Именно это позволило бывшему генеральному секретарю ООН Дагу Хаммершельду ввести в оборот термин "Глава шесть с половиной".

При проведении миротворческих операций войска ООН призваны снизить конфликтность ситуации. Поскольку войска могут быть введены только с согласия всех сторон, участвующих в конфликте, то чаще всего ООН выполняла функции наблюдателя или оказывала равную помощь сторонам конфликта. В основе миротворчества лежат такие принципы, как нейтральность и беспристрастность, поэтому миротворцы должны предотвращать нарушения перемирия или прекращения огня. Считается, что самого их присутствия нередко достаточно для поддержания мира.

С другой стороны, операции по Главе VII Устава ООН называются операциями по принуждению к миру¹. Такие операции не требуют согласия конфликтующих сторон на введение вооруженных сил, и соблюдение беспристрастности является желательным, но не обязательным. Хотя операции по принуждению к миру не способны решить проблем, лежащих в основе конфликта, они все же могут создать условия для мирного урегулирования.

¹ Следует отметить, что часто терминам «установление мира», «принуждение к миру», «поддержание мира» даются разные определения. В ООН, США, НАТО и в Модельном законе СНГ о миротворческих операциях используются несколько отличающиеся определения. Согласно доктрине США, миротворческие операции включают операции по поддержанию мира и по принуждению к миру.

Правовые основы миротворческих операций

Устав ООН не содержит терминов «поддержание мира» и «принуждение к миру». Поэтому в данном разделе рассматриваются основания для проведения миротворческих операций, содержащиеся в международном и национальном праве.

Международно-правовые основы проведения миротворческих операций выводятся из Устава ООН и из уставов региональных организаций, которые могут участвовать в их проведении, например таких, как Содружество Независимых Государств или НАТО.

Многие исследователи указывают на Главу VI Устава ООН как на правовое основание для миротворческой деятельности. Но, как это уже упоминалось ранее, миротворчество как таковое не фигурирует в Уставе. В Главе VI речь идет о мирных средствах установления или поддержания мира. В частности, упоминаются примирение, посредничество, дипломатические средства или вынесение споров на рассмотрение Международного Суда. Согласно Главе VI все решения Совета Безопасности имеют только рекомендательный характер, то есть Совбез не может принимать обязывающие решения о принудительных действиях. Тем не менее, в соответствии с господствующими представлениями, поскольку существует международный консенсус о необходимости проведения миротворческих операций, можно считать, что в Главе VI содержатся достаточные основания для проведения операций, которые по сути являются коллективными усилиями по восстановлению мира.²

Операции по принуждению к миру использованием или угрозой использования военной силы прямо разрешены Главой VII Устава ООН. Необходимым предварительным услови-

² Другие комментаторы считают, что проведение миротворческих операций (кроме принципа согласия конфликтующих сторон) все же подразумевается в Уставе в рамках более широких полномочий, которыми наделен Совет Безопасности в сфере поддержания международного мира и безопасности. Термин «Шестая с половиной глава» некоторым образом примиряет эти две точки зрения.

ем для принудительных действий является решение Совета Безопасности ООН о том, что имеет место угроза миру, нарушение мира или акт агрессии. После такого решения Совет Безопасности может наложить санкции, ввести эмбарго или инициировать другие принудительные действия, включая использование военной силы. Вооруженные силы ООН формируются из частей, предоставленных странами-членами ООН. Организация Объединенных Наций не обладает собственными вооруженными силами. Как правило, текст мандата ООН на проведение миротворческой операции включает ссылку на Главу VII Устава ООН и выражение «все необходимые средства», чтобы разрешить использование военной силы.

По Главе VIII Устава ООН региональные организации также имеют полномочия по поддержанию мира и безопасности. Согласно 52 статье Устава региональные организации могут проводить миротворческие операции без мандата Совета Безопасности. Однако в статье 53 закреплено, что операции по принуждению к миру могут проводиться региональными организациями только при наличии мандата Совбеза. Содружество Независимых Государств является региональной организацией в том смысле, в каком это установлено в Главе VIII Устава. Существующие в настоящее время соглашения, протоколы и концепции СНГ разрешают проведение операций по принуждению к миру, если был дан мандат Совета Безопасности. В Модельном законе «Об участии (государства-участника СНГ) в операциях по поддержанию мира», составленном московским Центром политических и международных исследований, представлены доктринальные аспекты и требования к проведению Содружеством Независимых Государств операций по установлению мира с использованием военной силы по мандату Совета Безопасности ООН. Дополнительные международно-правовые основания для проведения миротворческих операций можно найти в уставах и учредительных документах других региональных организаций.

Разрешение на проведение миротворческих операций также может содержаться во внутреннем законодательстве отдельных стран. Подобные правовые основания могут со-

держаться в конституции и других законодательных актах государства. В современных государствах с демократической системой управления обычно президент одновременно является верховным главнокомандующим национальными вооруженными силами и имеет полномочия разрешить использование военной силы, однако право объявлять войну принадлежит законодательному органу (как, например в США). Если государство является членом ООН, Устав ООН становится частью внутреннего законодательства в силу того, что Устав ООН — это международный договор, участником которого и является это государство. Статья 2 (5) Устава ООН предусматривает, что все государства-члены обязаны оказывать организации «любую помощь» в действиях, совершаемых ООН согласно собственному Уставу. В дополнение к этому пункту статья 25 Устава призывает всех членов соглашаться со всеми решениями Совета Безопасности ООН и выполнять их.

С другой стороны, внутреннее право может накладывать ограничения на способность государства участвовать в миротворческих операциях. Такие запреты или ограничения могут принимать форму деклараций о нейтралитете, ограничений на использование вооруженных сил за пределами государства или, скажем, временных ограничений на размещение национальных вооруженных сил за пределами страны. Конгресс США принял в 1973 году закон о военных полномочиях, который предусматривает, что президент не может дать приказ о развертывании американских войск вне пределов США без предварительного одобрения Конгресса. Этот закон также устанавливает 60-дневное ограничение на любое развертывание войск и требует уведомления и консультаций с Конгрессом по поводу деталей и планов развертывания. Однако все президенты США, начиная с 1973 года, считали этот акт неконституционным ограничением военных полномочий президента в том виде, в каком они определены в Конституции. Все суды, которые рассматривали этот спорный вопрос, объявляли, что не могут вынести решение по поводу этого закона, ссылаясь на то, что это вопрос сугубо политический, и он не подлежит судебному рассмотрению. Пример

США приведен здесь для того, чтобы показать, что любая попытка законодательных органов ограничить полномочия президента по использованию вооруженных сил для проведения миротворческих операций может оказаться не очень эффективной. Самым действенным может стать ограничение, содержащееся в Конституции.

В Конституции США закреплена процедура одобрения военного бюджета Конгрессом. Именно это полномочие оказалось самым эффективным способом осуществлять законодательный надзор за использованием вооруженных сил. Модельный закон о миротворческих операциях в СНГ детально описывает процедуру одобрения парламентом начального варианта бюджета операций по поддержанию мира и одобрения выделения любых необходимых дополнительных средств. Этот законопроект должен значительно увеличить способность парламентов стран СНГ осуществлять парламентский надзор за любыми способами участия в миротворческих операциях.

И наконец следует также рассмотреть вопрос о том, имеется ли в вооруженных силах страны система военных судов, которые могли бы функционировать в месте развертывания миротворческих сил. Некоторые страны упразднили отдельную от гражданской военную систему правосудия, и все случаи военных преступлений рассматриваются в гражданских судах. Это будет представлять проблему в том случае, если солдат, участвующий в миротворческой операции, обвиняется в совершении преступления на территории страны, где проводится эта операция. Если нет возможности организовать отправку военного правосудия на место, и преступление должно рассматриваться в гражданском суде в стране, направившей войска, хотя свидетели и жертва находятся на территории проведения операции, отправку правосудия может оказаться непозволительно сложным и дорогим процессом.

Итак, если на рассмотрение парламентария поступает запрос на разрешение использования вооруженных сил его страны для проведения миротворческой операции, то ему

для принятия решения необходимо получить ответы хотя бы на следующие вопросы:

1. Соответствует ли проведение предложенной миротворческой операции интересам безопасности его страны?
2. Является ли данная операция операцией по поддержанию мира или же по принуждению к миру с использованием военной силы?
3. Есть ли мандат ООН, разрешающий проведение подобной операции?
4. Есть ли мандат региональной организации, разрешающий проведение данной операции?
5. Какова численность и тип запрашиваемых для проведения операции вооруженных сил?
6. Имеются ли достаточные основания для проведения операции в международном или внутреннем праве?
7. Не накладывает ли внутреннее законодательство каких-либо ограничений на участие страны в миротворческих операциях?
8. Какова предварительная стоимость проведения операции, и кто будет оплачивать проведение этой операции?
9. Обладают ли предназначенные для участия в операции вооруженные силы достаточной подготовкой для того, чтобы участие в операции было для них безопасным?
10. Существует ли возможность рассмотрения военных преступлений на месте их совершения?
11. Какова система командования и управления выделяемыми вооруженными силами?

Миротворческие силы и международное гуманитарное право

Я. Лей,

*профессор права, директор Центра изучения прав человека
Университета Дархэма (Великобритания)¹*

Опыт миротворческих операций по всему миру говорит о том, что, невзирая на свои благие намерения, сами миротворцы могут представлять угрозу для тех, кого они посланы защищать. Как выглядит правовая сторона дела в таких ситуациях?

Некоторые известные случаи нарушений со стороны миротворцев (например, канадских военнослужащих в Сомали) повлекли за собой военно-дисциплинарные меры — суды военных трибуналов. Как правило, статус миротворческих сил и соглашения о статусе сил, в соответствии с которыми миротворцы действуют в стране пребывания, устанавливают юрисдикцию направляющей страны над военнослужащими-миротворцами и иммунитет от судебного преследования в стране пребывания.

Тем не менее военная юстиция имеет изъяны: в некоторых странах она не относится к устоявшимся системам уголовного правосудия. Более того, она находится в руках государства, представители которого, собственно, и обвиняются в нарушениях. Фемида не всегда бывает достаточно беспристрастной, чтобы удовлетворить пострадавшую сторону и международное общественное мнение.

В качестве возможной альтернативы можно предложить применение норм международного права к миротворческим силам — международным силам или конкретным государствам. Ниже будут рассмотрены некоторые вопросы применения норм международного гуманитарного права и законов, касающихся правил ведения войны и участия в боевых действиях.

¹ Выражаю признательность г-же С. Уильямс за помощь при подготовке данной статьи.

Трудности при попытке применить законы о правилах ведения войны к миротворцам возникают по двум причинам. Во-первых, многие миротворческие операции находятся ниже порога, требующего применения силы. Во-вторых, страна или организация, посылающая миротворческие силы, не находится непосредственно в состоянии конфликта. В большинстве случаев законы о правилах ведения войны допускают применение силы в порядке самообороны или для защиты собственного мирного населения, но эти случаи неприменимы к миротворческим операциям.

Нормы международного гуманитарного права, содержащиеся в Женевских конвенциях и протоколах к ним, имеют большее отношение к рассматриваемой проблеме, хотя и здесь есть некоторые ограничения. Государства, участвующие в миротворческих силах, связаны обязательствами по международному гуманитарному праву, чего нельзя сказать о международных организациях.

Более того, само принуждение осуществляется традиционными методами международного права, когда претензия заявляется тем или иным государством, а не индивидом. Затем жалоба рассматривается, за неимением другого органа, Международным уголовным судом, с учетом вопросов юрисдикции. Тем не менее международное гуманитарное право содержит некоторые специальные положения, регулирующие статус военнопленных и гражданских лиц, которые весьма непосредственно касаются операций по поддержанию мира.

Нормы международного гуманитарного права применяются к государствам, а не к международным организациям, которые, в отличие от первых, не являются участницами многих важных международных договоров и соглашений в сфере международного гуманитарного права, таких как Международная Конвенция о гражданских и политических правах от 1966 года (ССПР) или Европейская Конвенция о правах человека и основных свободах от 1950 года (ЕЧПР).

Что касается государств, то не все государства-члены СНГ подписали Европейскую Конвенцию о правах человека. Тем не менее среди подписавших ее — Армения, Азербайд-

жан, Грузия, Молдова, Россия и Украина, и при определенных обстоятельствах миротворцы из этих стран могут нести ответственность за свои действия в соответствии с этой конвенцией.

Как правило, государство несет ответственность в соответствии с нормами международного гуманитарного права, если нарушение произошло в сфере его юрисдикции. Например, Статья 1 Европейской Конвенции о правах человека гласит:

Обязательство уважать права человека. Высокие договаривающиеся стороны обеспечивают *каждому в сфере своей юрисдикции* права и свободы, упомянутые в разделе 1 настоящей Конвенции (курсив автора).

В данном контексте юрисдикция очевидно включает в себя территорию государства. Менее очевидно то, что юрисдикция может применяться экстерриториально, а именно это в большей степени касается миротворческих операций.

В слушаниях по делу *«Лоизиду против Турции»* (1995), в параграфе 62 Европейский Суд по правам человека констатирует:

«Памятуя о целях и задачах настоящей Конвенции, ответственность договаривающихся сторон может также возникать в случае, если в результате военных действий, законных или незаконных, они устанавливают контроль над районами за пределами своей национальной территории. Обязательства по обеспечению в данных районах прав и свобод, устанавливаемых настоящей Конвенцией, вытекает из самого факта контроля, осуществляемого как непосредственно, с помощью вооруженных сил, так и посредством подчиненной местной администрации».

В данном случае Суд определил, что Турция осуществляет контроль над Северным Кипром и несет обязательства по соблюдению прав человека в соответствии со Статьей 1 Европейской Конвенции в части, касающейся действий своих официальных лиц на данной территории.

Подобный же аргумент был в более широком контексте использован известным специалистом по международному праву в отношении Международной Конвенции о гражданских и политических правах: профессор Бургенталь утверждает, что положения Конвенции применимы к государству, которое осуществляет фактический контроль над всей территорией другого государства или его частью².

Эффект экстерриториальности придается данной Конвенции, если подписавшая ее страна принимает решения, которые влекут реальный риск нарушения прав человека, даже если нарушение может быть совершено на территории другого государства, или государством, не присоединившимся к данной Конвенции. В деле «Соринг против Великобритании» такая трактовка была использована в отношении выдачи беженца, которая могла привести, в случае его осуждения, к вынесению ему смертного приговора в США.

Каждый из двух упомянутых способов может использоваться для привлечения к ответственности миротворцев в соответствии с положениями Конвенции, когда они находятся за пределами территории направившей их страны, если последняя подписала Конвенцию.

Подобные аргументы выдвигались, хотя и безуспешно, в иске, поданном родственниками погибших и уцелевшими в результате воздушного налета НАТО на радио- и телецентр в Сербии 23 апреля 1999 года в рамках операции «Союзническая Сила»³.

В иске говорилось о нарушениях Статьи 2 (право на жизнь), Статьи 10 (право на свободу слова) и Статьи 13 (право на эффективное лечение), которые были совершены в результате бомбардировки, при которой 16 сотрудников радио- и телецентра были убиты и еще 16 ранены. Поскольку силы НАТО, говорилось в иске, осуществляли фактический контроль над воздушным пространством, они несут ответственность за ги-

² T. Buergenthal, «To Respect and Ensure: State Obligations and Permissible Derogations» in: L. Henkin (ed.), *The International Bill of Rights*, (1981), 73-77).

³ Дело «Банкович и др. против Бельгии и 16 государств», Европейский суд по правам человека, апелляция №52207/99, решение от 12 декабря 2001 г.

бель и увечья людей в соответствии со Статьей 1 Европейской Конвенции о правах человека в пределах своей «юрисдикции». В иске также говорилось, что, поскольку гибель и увечья произошли в результате действий, которые планировались и осуществлялись с территории стран-членов НАТО, последние также должны быть включены в сферу юрисдикции, чтобы нести ответственность по Статье 1.

Европейский Суд отверг столь широкую трактовку ответственности государств, установив, что степень контроля над территорией отличалась от той, что была установлена, например, по делу *Соринга*. Тем не менее Суд подтвердил, что в исключительных обстоятельствах может быть признана ответственность государств за нарушения, совершенные за пределами национальной территории. Вопрос лишь в том, осуществляет ли данное государство «фактический контроль» над той или иной территорией и способно ли в силу этого ей управлять. Следовательно, в зависимости от ситуации, сохраняется возможность привлекать к экстерриториальной ответственности, в соответствии с Европейской Конвенцией, государства, направляющие свои миротворческие силы в другие страны.

Даже если признано наличие фактического контроля над территорией, ответственность миротворцев может зависеть от состава того или иного миротворческого контингента и условий его деятельности. Если контингент находится под командованием ООН или объединенным командованием СНГ, то ответственность по Европейской Конвенции о правах человека не может наступить, даже если миротворцы осуществляют фактический контроль над районом той или иной страны, поскольку упомянутые организации не подписали Европейскую Конвенцию. Однако если национальные миротворческие контингенты, подчиняясь объединенному командованию, осуществляют контроль над той или иной территорией, как это было во время операции KFOR в Косово, то ситуация иная. Здесь направляющие государства должны помнить о возможной ответственности в соответствии с нормами международного гуманитарного права.

Следует рассмотреть и пределы ответственности миротворческих сил за нарушения международного гуманитарно-

го права. Так, Европейская Конвенция действует даже во время войны, хотя, в соответствии со Статьей 15, некоторые положения не действуют в военное время или в случае чрезвычайных ситуаций. В статье 15, в частности, говорится:

«В случае войны или чрезвычайных ситуаций, угрожающих жизни и безопасности нации, Высокая Договаривающаяся Сторона вправе предпринимать действия, не соответствующие требованиям настоящей Конвенции, в строгих пределах складывающейся ситуации, если подобные действия не вступают в противоречие с другими обязательствами Стороны по международному праву...

Любая из Высоких Договаривающихся Сторон, считающих себя вправе совершить вышеупомянутые нарушения, должна исчерпывающим образом проинформировать Генерального секретаря Совета Европы о них и мотивах их совершения, равно как и о сроках действия таких нарушений и сроках возвращения к соблюдению положений Конвенции в полном объеме».

Некоторые основные права, такие, как право на жизнь (в соответствии со Статьей 2), или право на защиту от пыток, негуманного и бесчеловечного обращения (в соответствии со Статьей 3), не могут быть нарушены ни при каких условиях, даже в условиях объявления чрезвычайного положения. Европейский Суд по правам человека должен иметь возможность проверить законность введения чрезвычайного положения и соблюдение всех необходимых условий⁴.

Пока государства, участвующие в осуществлении операций по поддержанию мира, не думают об условиях и последствиях нарушения норм международного гуманитарного права на территориях, находящихся под их контролем. А следовало бы. В более общем плане они должны подумать о введении определенных правовых обязательств в отношении соблюдения прав человека, не подлежащих нарушению ни при каких обстоятельствах, на таких территориях.

⁴ См., например, дела *Ireland v UK (1978) 2 EHRR 25*; *Lawless v Ireland (1961) 1 EHRR 15*; *Aksoy v Turkey (1996) 23 EHRR 553*.

Новые подходы к применению военной силы в миротворческих операциях

Т. ван ден Дойль,

депутат Парламента Нидерландов (до 2003 года),

член Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (1995–2002)

и Парламентской Ассамблеи НАТО (2002–2003)

В начале девяностых годов двадцатого века Генеральный секретарь ООН Бутрос Гали выступил с докладом «Повестка дня для мира». Согласно этому документу, ООН должна играть важную роль в предотвращении и урегулировании конфликтов.

Этот документ был реакцией на новый контекст международной безопасности. В Европе ситуация коренным образом изменилась после распада Советского Союза и образования новых демократических государств. На Ближнем Востоке благодаря действиям широкой коалиции в 1991 году Кувейт был освобожден от войск Саддама Хусейна. В тот период существовала надежда на урегулирование израильско-палестинского конфликта, а администрация США не собиралась играть роль «глобального полицейского».

«Повестка дня для мира» задавала основы будущей политики ООН в области миротворчества. Документ описывает этапы миротворчества, начиная с предотвращения конфликтов и заканчивая постконфликтным миростроительством. Если международное сообщество вовремя не замечает проблемной ситуации, и конфликт все же начинается, за скорейшее его урегулирование берется ООН. Действия миротворческих соединений должны привести к разрешению конфликта и восстановлению мира в данном регионе.

«Повестка дня для мира» основывалась на принципах классического миротворчества, что представляется не вполне правильным, потому что новый контекст безопасности требует новых решений.

Миротворчество: классический подход

Миротворчество является изобретением ООН. Оно возникло в результате того, что созданный Военно-штабной комитет ООН не исполнял свои функции. Основы миротворчества заложены в Главе VI Устава ООН (мирное разрешение конфликтов) и Главе VII (действия в ответ на угрозу миру, акты агрессии или нарушения мира). Большинство осуществленных миротворческих операций проводились в соответствии с Главой VI Устава. Совет Безопасности ООН является единственным легитимным органом, который может дать разрешение на проведение миротворческой операции (в зоне ответственности ОБСЕ также необходим и мандат данной организации).

Начиная с пятидесятых годов, за миротворчеством признается три функции¹. Первая функция — разведение враждующих сторон. Конфликтующие стороны подписывают соглашение о прекращении огня и отводе войск, используя помощь миротворцев. Миротворческие войска могут также быть развернуты между конфликтующими армиями, предотвращая таким образом военные действия. Вторая функция — стабилизационная. После прекращения огня миротворцы могут создать условия, необходимые для начала переговоров, а именно — предупреждать стычки и обеспечивать спокойствие. Третья функция — обеспечение помощи при разрешении споров.

Для реализации перечисленных функций необходима беспристрастность войск. В связи с этим страны, направляющие свои контингенты в состав миротворческих сил, должны также придерживаться посреднической позиции. Государства, которые тем или иным образом замешаны в конфликте или склоняются в пользу той или иной стороны конфликта, не должны участвовать в миротворческих операциях. Военные соединения могут обладать только легким вооружением. Миротворцы должны пользоваться доверием всех конфликтующих сторон и могут использовать оружие только для самообороны. Средства передвижения миротворцев окра-

¹ Peacekeeping in International Politics, Alan James, ISS London, 1990.

шены в белый цвет, являющийся символом их беспристрастности и принципа ненасилия.

Так называемое классическое миротворчество ООН было успешным в течение многих десятилетий. В эпоху биполярности для ООН это было единственным способом действовать с применением военной силы. Но в начале девяностых годов, когда правила, по которым строилась двухполюсная система, перестали работать, ООН сделала ошибку, одобрив проведение миротворческих операций классического типа, которые уже не соответствовали изменившемуся контексту безопасности (примером может служить неудачная операция в Боснии). Эта ситуация показала, что миротворческие контингенты не всегда могут быть беспристрастными. В результате неудачных миссий ООН в Боснии, Руанде и Сомали начался пересмотр концепции миротворчества. В 2001 г., подготовленный в ООН так называемый доклад Брахими ясно показал, что миротворческие миссии должны основываться на более широком мандате, для того чтобы миротворцы могли иметь свободу маневра. В этом докладе отмечается, что ООН — это не самая приспособленная для ведения военных операций организация, если, конечно, не брать в расчет миротворческие операции классического типа. Было бы более предпочтительным, если бы миротворческие операции проводились организациями, более приспособленными для этих задач.

Миротворчество после 1995 года

Новый контекст безопасности требует новых подходов. После провала миссии ООН в Боснии СБ ООН предпочитает передавать управление военными операциями другим международным организациям (НАТО, ОБСЕ, СНГ). В основном при наличии мандата ООН операции проводились НАТО и рядом других стран (в том числе Россией). Изменившийся подход к миротворческим операциям требует и новых навыков для миротворцев. Иногда в течение операции они могут не только защищаться, но и атаковать; соответственно, их экипировка должна соответствовать обоим случаям (сравним

ситуацию на Кипре и в Афганистане, где перед миротворцами стоят совершенно разные задачи). Одним из сложных этапов в миротворческой операции является постконфликтное миростроительство. Если население региона бедствует и погибает от болезней, высок уровень безработицы и сохраняется ненависть к бывшему врагу, то конфликт может разгореться с новой силой. Именно поэтому постконфликтное миростроительство является очень важным этапом. Вряд ли эту задачу могут выполнить только военные, но миротворцы могут создать необходимые условия для безопасной деятельности других организаций в зоне конфликта.

Резервная бригада высокой готовности (Shirbrig)

После провала попытки ООН предотвратить геноцид в Руанде в 1994 г. ряд стран (в их числе Нидерланды, Канада и Дания) предложили улучшить возможности быстрого развертывания миротворческих контингентов. Это было реакцией на высказывание Кофи Аннана о том, что если бы ООН обладала миротворческим контингентом в 5000 солдат, то геноцида в Руанде удалось бы избежать. Существовавшая на тот момент так называемая система резерва ООН (UNSAS — United Nations Standby System)² оказалась неадекватна такому контексту, в котором главной была высокая боеготовность войск. В 1998 г. группа из 10 стран решила создать постоянную штаб-квартиру, которая могла бы возглавить проведение миротворческих операций. Такая штаб-квартира была создана в Копенгагене (Дания) и положительно проявила себя во время своей первой классической миротворческой операции в Эритрее (UNMEE). Shirbrig не является формально контингентом ООН, но может быть использована для операций ООН. Любая страна-член ООН может отправить свой контингент для участия в этой бригаде, однако страны СНГ пока в ней не представлены.

² UNSAS — это список вооружений и контингентов стран-членов ООН, которые они готовы предоставить для участия в миротворческой операции.

Опыт Голландии

В начале девяностых годов правительство Голландии с одобрения парламента решило проводить политику активного участия в миротворческих операциях. После окончания «холодной войны» была снята задача военного противостояния странам Восточной Европы. Вместо этого появилось множество новых рисков. Оборонная политика была сформулирована таким образом, что любое военное соединение в Голландии должно быть готово для участия в миротворческой операции. Правительство и парламента подробно обсудили все элементы и этапы процесса принятия решений для участия в подобных операциях, в результате чего были внесены изменения в Конституцию. Теперь в главном законе страны закреплены такие принципы, как поддержание мира, стабильности и международного права. Однако для того, чтобы отправить голландский контингент для участия в миротворческой операции, правительство должно получить одобрение парламента. Участие голландских военных в операции в Боснии также заставило внести изменения в процесс принятия решений. Один из новых критериев — это наличие стратегии по прекращению операции и выводу войск, а также перераспределению рисков.

Внося предложение об участии в миротворческой операции, правительство должно принимать во внимание список критериев, одобренный парламентом. Эти критерии играют главную роль при принятии окончательного решения об участии Нидерландов в той или иной миротворческой операции.

Еще один важный аспект — это забота о военнослужащих. В ходе любой операции среди них появляются жертвы, раненые и люди, получившие психологические травмы. Согласно исследованиям, около 5% солдат, участвующих в миротворческих операциях, получают физические или психические травмы. В связи с этим важно наличие системы медицинской помощи и психологической реабилитации военных после завершения операции.

Что касается стоимости самой миротворческой операции, то она возмещается только в том случае, если ее прово-

дит непосредственно ООН. Во всех остальных случаях важно, чтобы бюджет каждой конкретной операции был прозрачен для парламентского контроля.

Критерии принятия политического решения об участии в миротворческой операции. Национальные интересы.

Правительство должно определить, соответствует ли участие в миротворческой операции национальным интересам. В данном случае национальные интересы понимаются достаточно широко: значительные нарушения прав человека или помощь дружественному государству также могут стать достаточными причинами для участия в операции.

Политические цели.

Военная операция должна привести к достижению каких-то политических целей. Иногда первой реакцией политиков и общественности на нарушение прав человека и насилие бывает решение отправить в зону конфликта миротворческий контингент. Однако необходим предварительный анализ ситуации, поскольку военное вмешательство не является панацеей во всех случаях. Необходимо проанализировать, насколько определены данные политические цели и достижимы ли они военным путем, а также — насколько велики риски при проведении операции.

Риски.

Правительство и парламент направляют для участия в операциях хорошо подготовленных и обученных солдат. Однако не всякая цена операции оправдана. Между национальными интересами и приемлемостью возможных рисков существует определенное соотношение: при проведении операции в отдаленном районе и в отсутствие реального национального интереса слишком большое количество жертв недопустимо. Для такой небольшой страны, как Голландия, очень важно существование системы перераспределения рисков. Поскольку Нидерланды не являются постоянным членом Совета Безопасности ООН, то было бы желательно во время проведения миротворческой операции разделять риски и ответственность со странами, представленными в Сове-

те Безопасности. Существование подобной системы могло бы предотвратить трагедию в Сребренице в 1995 году.

Мандат и правила участия в операции.

Мандат определяет конкретные оперативные задачи операции. Для классической миротворческой операции согласно Главе VI Устава ООН достаточно ограниченного мандата и Правил участия. Для всех других операций необходим более широкий мандат. Когда мандат ООН не соответствует реальной ситуации в кризисном регионе, парламенты не должны давать разрешения на участие контингентов своих стран в такой операции. Если же мандат соответствует политическим и военным требованиям, важно также, чтобы Правила участия были ясными, полными и выполнимыми. Правила участия содержат практические предписания для солдата. Мандат и Правила участия принимаются решением Совета Безопасности ООН. Правильно составленные Правила не должны препятствовать солдатам в предотвращении ими нарушений прав человека.

Фиксированный срок.

После принятия решения об участии в миротворческой операции необходимо также (как по политическим, так и по оперативным соображениям) четко определить, в течение какого периода контингент данной страны находится в зоне конфликта. Соглашение без фиксированной даты окончания может привести к разногласиям между правительством и парламентом. Для вооруженных сил же это требование необходимо соблюдать по причинам оперативного планирования. В соответствии с существующим в Нидерландах соглашением между правительством и парламентом срок операции может составлять 6 месяцев с возможностью его продления еще на такой же срок.

Стратегия завершения операции.

При изменении обстоятельств может возникнуть ситуация, вынуждающая отменить действие мандата. В таком случае принимается решение о выводе войск (с согласия конфликтующих сторон или же без него). Вывод войск в подобных обстоятельствах (например, вывод американских войск из Сомали) должен быть продуман заранее. Не всякая стра-

на обладает необходимыми для быстрого вывода войск техническими возможностями (самолеты для перевозки техники и личного состава, боевые вертолеты и т. д.). В таком случае необходима договоренность со странами, которые могут помочь в выводе войск. Так, Нидерланды заранее разработали стратегию вывода войск во время операций в Эритрее/Эфиопии, Афганистане и Ираке.

Учения и подготовка к миротворческим операциям.

Участие в миротворческой операции требует от военных специальных навыков. Как выразился секретарь ООН Даг Хаммершельд, это работа не для солдата, но ее может выполнить только солдат. Обычной воинской подготовки здесь недостаточно. Миротворец должен в первую очередь действовать в качестве дипломата, переговорщика или наблюдателя. Поэтому важно, чтобы страны, направляющие контингенты для участия в миротворческих операциях, создали систему специальной подготовки для своих солдат и офицеров. В некоторых странах, в том числе в Нидерландах, существуют специальные центры подготовки миротворцев. Также важно научиться извлекать уроки из других миротворческих операций. Любое военное подразделение или военнослужащий, который собирается принять участие в миротворческой операции, должен пройти обязательную подобную подготовку. Проводиться она должна не только военными специалистами, но и гражданскими лицами, а также специалистами по региону конфликта, т.к. понимание культуры местного населения также важно для успеха миссии.

Оперативное командование.

Каждое государство сохраняет на время операции полное командование над своими контингентами. Оперативное же командование передается военному командующему, назначенному той организацией, которая проводит миротворческую операцию (ООН, НАТО или ad hoc коалиция). На практике полное командование контингентами сводится всего лишь к одному: правительство соответствующей страны может принять решение о выводе своих войск, что означает собственно конец миссии.

Парламентский контроль.

В большинстве демократических стран для того, чтобы отправить национальный контингент для участия в операции по поддержанию мира или по принуждению к миру, необходимо получить согласие парламента. При такой процедуре решение должно основываться на достоверной информации. Полезным может оказаться и список критериев для принятия решения.

После того как парламент одобрил участие в миротворческой операции, необходимо, чтобы по ходу самой операции он мог регулярно получать информацию о политической ситуации на месте и о возможных рисках. После завершения операции необходимо провести ее анализ для учета полученного опыта в дальнейшем. Отчет о проведении операции должен направляться в парламент для обсуждения.

Выводы

С начала девяностых годов миротворческие операции не ограничиваются классическим сценарием ООН. Появился ряд операций нового типа, соответствующий новому контексту безопасности.

Миротворческие операции могут осуществляться на современном этапе не только ООН, но и региональными организациями: НАТО, СНГ, ОБСЕ или коалицией государств — при мандате ООН.

Мандат ООН и Правила участия в операции должны быть четко сформулированы, что поможет избежать провала миссии. При проведении неклассической миротворческой операции миротворцы должны обладать вооружением и снаряжением, соответствующим ситуации.

Миротворцы должны проходить специальную подготовку, которая не ограничивается только военными навыками.

Парламентский надзор очень важен для соблюдения демократического контроля за проведением миротворческой операции. Каждый парламент должен создать собственную систему контроля. Так, например, в Нидерландах и правительство, и парламент используют специальный набор критериев для принятия решения об участии в операции.

Женевский Центр по демократическому контролю над вооруженными силами (DCAF)

Несмотря на достигнутый в последнее десятилетие прогресс, демократическое преобразование гражданско-военных отношений остается важной проблемой для многих государств. Особенно это касается тех из них, которые находятся в состоянии перехода к демократии, вовлечены в вооруженный конфликт или переживают последствия войны или общественного кризиса. Во многих странах вооруженные силы и военизированные организации, а также полиция, пограничные войска и другие структуры, выполняющие функции по обеспечению безопасности, продолжают играть важную роль. Зачастую они действуют как «государство в государстве», истощают национальные ресурсы, угрожая демократическим процессам и увеличивая опасность внутренних и международных конфликтов. Поэтому широко признано, что демократический и гражданский контроль над данными силовыми структурами является важнейшим инструментом в предотвращении конфликтов, поддержании мира и демократии, а также в обеспечении стабильного социально-экономического развития.

Укрепление демократического гражданского контроля над силовыми структурами стало важным направлением политики многих государств. В качестве практического вклада в эту всеобщую и положительную тенденцию швейцарское правительство, по совместной инициативе Федерального департамента обороны, гражданской защиты и спорта и Федерального департамента иностранных дел, создало в октябре 2000 года Женевский Центр по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС).

Задачи Центра

ДКВС поддерживает государства в процессе принятия ими мер по укреплению демократического и гражданского контроля над силовыми структурами и способствует развитию международного сотрудничества в этой области. На первом этапе деятельность Центра сосредоточена на странах Евро-атлантического региона.

Для выполнения своих задач ДКВС:

- собирает, систематизирует и обобщает информацию, осуществляет исследования и развивает сеть рабочих контактов с тем, чтобы определить проблемы, проанализировать накопленный опыт и предложить оптимальные решения в области демократического контроля над вооруженными силами и гражданско-военных отношений;
- осуществляет поддержку и предоставляет собственные аналитические разработки с учетом конкретных требований всем заинтересованным группам, в частности правительствам, парламентам, вооруженным силам, международным организациям, неправительственным организациям, научным учреждениям.

ДКВС работает в тесном сотрудничестве с национальными властями, международными и неправительственными организациями, а также научно-исследовательскими учреждениями и отдельными экспертами. В своей практической и аналитической работе Центр опирается на поддержку правительств 45 государств, входящих в Совет учредителей ДКВС, на Международный консультативный совет, в состав которого входит около 60 крупнейших экспертов в области демократического контроля над вооруженными силами, а также на собственный исследовательский отдел и рабочие группы. Центр также заключил соглашения о партнерстве или сотрудничестве с рядом научно-исследовательских институтов, международных и межпарламентских организаций.

Программа работы

Для глубокого и всестороннего анализа отдельных аспектов демократического контроля над вооруженными силами ДКВС создал или планирует сформировать 12 специализи-

рованных рабочих групп по следующим проблемам: реформа сектора безопасности; парламентский контроль над вооруженными силами; правовые аспекты демократического контроля над вооруженными силами; транспарентность при разработке военного бюджета и поставках вооружений; роль гражданских экспертов в национальной политике безопасности; демократический контроль над полицией и другими невоенными силами безопасности; гражданско-военные отношения в ходе конверсии и сокращения вооруженных сил; армия и общество; построение гражданского общества; гражданско-военные отношения в постконфликтных ситуациях; критерии успеха или поражения в сфере демократического контроля над вооруженными силами; гражданско-военные отношения в странах Африки. Планирование, управление и координацию деятельности рабочих групп осуществляет исследовательский отдел ДКВС.

ДКВС передает свой опыт в рамках двустороннего и многостороннего сотрудничества, а также участвует в проектах, направленных на широкую общественность в целом. Центр стал инициатором ряда двусторонних проектов в области реформирования сектора безопасности и парламентского контроля над вооруженными силами, которые осуществляются совместно с правительствами Сербии и Черногории, Боснии и Герцеговины, а также Украины. На многостороннем уровне ДКВС осуществляет несколько проектов в рамках Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Центр регулярно организует конференции, семинары, встречи экспертов, издает публикации, широко использует в своей деятельности современные информационные технологии, в том числе собственный портал в сети Интернет (<http://www.dcaf.ch>).

Организация и бюджет

ДКВС представляет собой международный фонд, созданный в соответствии со швейцарским законодательством. В настоящее время в Совете учредителей ДКВС пред-

ставлены 45 государств. В состав Международного консультативного совета ДКВС входят ведущие эксперты в области демократического контроля над вооруженными силами, которые выступают в личном качестве и консультируют Директора ДКВС по наиболее важным вопросам деятельности Центра. Штат ДКВС включает 50 специалистов из 30 стран, которые работают в четырех отделах — исследовательском, внешних связей и сотрудничества, информационных ресурсов и административном.

Федеральный департамент обороны, гражданской защиты и спорта Швейцарии финансирует большую часть бюджета ДКВС. Значительный вклад в финансирование Центра вносит также Федеральный департамент иностранных дел Швейцарии. Отдельные государства, входящие в Совет учредителей ДКВС, предоставляют в распоряжение Центра сотрудников или участвуют в финансировании тех или иных проектов.

Контактная информация

За дополнительной информацией о Женевском центре по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС) обращайтесь по следующему адресу:

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
(DCAF)

Rue de Chantepoulet 11, P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1,
Switzerland

Тел: ++41 22 741 77 00; факс: ++41 22 741 77 05

Электронная почта: info@dcaf.ch;

Интернет: <http://www.dcaf.ch>

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, международных отношений, 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.

Центром были подготовлены и изданы исследования:

- «Коллективная безопасность для России и СНГ. Исследование 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»;**
- «Проблемы мира и международной безопасности»;**
- «Проблемы запрещения и уничтожения химического оружия»;**

«Парламентский контроль над военной сферой в новых независимых государствах»;
«Военно-гражданские отношения в России»;
«Демократический контроль над военной сферой в России и СНГ»;
«Миротворческие операции: концепции и практика»;
«Диалог цивилизаций: новая повестка дня безопасности в Евразии» и др.

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.

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 Центром как в Москве, так и во Владикавказе, Нальчике, Кишиневе, Душанбе.

В 1993–2004 гг. Центр осуществляет программу международных конференций и семинаров по проблемам коллективной безопасности с участием представителей и экспертов ООН, ОБСЕ, ЕС, НАТО, Западно-Европейского союза,

Парламентской Ассамблеи НАТО, Штаба по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ, других международных и региональных организаций, а также исследовательских институтов стран Европы, Азии и Америки.

С российской стороны в проектах, конференциях и семинарах, проводимых Центром, принимают участие представители Администрации Президента РФ, Совета безопасности 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 этно-политических 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**»;

- «Запрещение биологического оружия: политические и правовые проблемы»;
- «Проблемы парламентского контроля над военной сферой в СНГ»;
- «Военные и демократия»;
- «Отношения Россия-НАТО: от «образа врага» к «образу партнера»»;
- «Проблемы ускорения утилизации избыточных ядерных материалов в России»;
- «Эволюция стратегической стабильности» и др.

По программам Центра российские специалисты участвовали в подготовке исследований и книг совместно с Браунским университетом (Род-Айленд, США), Университетом Айовы (США), Университетом Огайо (США), Дангукским университетом (Южная Корея), Институтом ТОДА (Япония), Брэдфордским университетом (Великобритания), Женевским Центром по демократическому контролю над вооруженными силами (Швейцария).

На парламентских выборах 1993, 1995 и 1999 гг. ЦПМИ выступил координатором деятельности иностранных наблюдателей от стран-участниц Северо-Атлантической ассамблеи и других международных организаций, а на президентских выборах 1996 и 2000 гг. — организатором Общественно-информационного центра для международных наблюдателей за выборами.

ЦПМИ осуществлен ряд аналитических разработок для различных комитетов Государственной Думы ФС РФ, в том числе Комитета по обороне, Комитета по делам СНГ и Комитета по международным делам. Центр принимал участие в организации и проведении ряда парламентских слушаний.

Совместно с Международным Пагуошским комитетом ЦПМИ провел в 1994-2004 гг. в России и за рубежом ряд семинаров и конференций по проблемам ядерной безопасности и разоружения, в том числе семинары «Состояние и пер-

спективы ядерных комплексов США и России» в Федеральных ядерных центрах Снежинск (Челябинск-70) в 1997 г., Саров (Арзамас-16) в 1998 г. и Обнинск в 1999 г.

В 2002 г. в Москве ЦПМИ провел международный Пагуошский семинар «Эволюция стратегической стабильности», а в 2003 году координировал деятельность международной экспертной группы, созданной МИД Швеции для содействия новым программам международной помощи утилизации избыточных ядерных материалов в России.

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, 1998, 2000, 2002 и 2003 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). В целом в рамках этой организуемой ЦПМИ программы Россию посетили более 500 военных и дипломатов, представляющих более 25 стран.

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 1998–2002 гг. Центр совместно с Ассоциацией четырежды 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 1998–2004 гг. проектов — сравнительный анализ систем парламентского контроля над военной сферой в разных странах СНГ. Проект осуществлен совместно с Брэдфордским университетом (Великобритания).

Проведена международная конференция «Информационные технологии, безопасность и разрешение конфликтов», в которой приняли участие 85 экспертов из 18 стран.

ЦПМИ также организовал и провел в гг. Бишкек, Алма-Ата и Киев три конференции с парламентариями и представителями министерств обороны и иностранных дел Кыргызстана, Казахстана и Украины.

В настоящее время ЦПМИ совместно с Центром по демократическому контролю над вооруженными силами (Швейцария) координирует деятельность международной исследовательской группы «Военные и общество», ведет издательскую деятельность.

Центр политических и международных исследований был избран Межпарламентской Ассамблеей СНГ в качестве головной организации по разработке проекта модельного закона СНГ по парламентскому контролю над военной сферой. Модельный закон, разработанный ЦПМИ, принят Межпарламентской Ассамблеей СНГ в 2001 году и вступил в силу.

С 2003 г. Центр по поручению Межпарламентской Ассамблеи СНГ ведет разработку Модельного закона СНГ «Об участии государств СНГ в миротворческих операциях».

ЦПМИ также разработал и внес в Комитет по обороне ГД ФС РФ проект Федерального закона о внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ по обороне, нацеленного на внедрение принципов гражданского контроля над военной сферой.

Директор Центра — Никитин Александр Иванович,
профессор МГИМО (У) МИД РФ, доктор политических наук,
первый вице-президент Российской Ассоциации
политической науки, член Бюро международной Федерации
мира и согласия, член международного Пагуошского Совета
ученых, зам. председателя Российского Пагуошского
комитета ученых за разоружение и международную
безопасность при Президиуме Российской Академии наук

Зам. директора — Павлов Олег Эдмундович,
первый заместитель председателя
Российского комитета
защиты мира

Адрес ЦПМИ: 129090, Москва, пр-т Мира, 36,
Центр политических и международных исследований
Тел. 280-3441, 280-6414, 280-4138
Телефакс 280-0245,
E-mail: anik@orc.ru