

**Совет национальной безопасности и обороны
Национальный институт стратегических исследований
Днепропетровский филиал**

А.В.Гавриш, А.И.Ижак, А.И.Попов, А.Н.Чумаков, Ю.М.Щербаков

**Проблемы поддержания мира
и политика Украины**

Днепропетровск

1996

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|---|
| Введение | 2 |
| 1. Международные механизмы осуществления миротворческой деятельности | 2 |
| 1.1. Конфликт как объект миротворчества | 2 |
| 1.2. Классификация миротворчества | 2 |
| 1.3. Субъект миротворчества | 2 |
| 1.4. Связь между миротворчеством и национальной безопасностью | 2 |
| 2. Направления реформирования политики поддержания мира. | 2 |
| 3. Миротворчество в СНГ | 2 |
| 3. 1. Миротворческая деятельность на территории Содружества. | 2 |
| 3.2. Правовая база миротворческой деятельности в СНГ | 2 |
| 3.3. Политика Украины в отношении миротворчества в СНГ | 2 |
| 4. Участие Украины в миротворческой деятельности международного сообщества. | 2 |
| 5. Анализ миротворческой деятельности Украины. | 2 |
| Список использованной литературы | 2 |

*Блажены миротворцы
ибо они будут наречены сынами Божиими
(Евангелие от Матфея 5:9)*

ВВЕДЕНИЕ

Нестабильность "нового мирового порядка", создание которого было провозглашено целью внешней политики США еще во времена правления президента Буша, (более похожего по образному выражению С.М.Рогова на "новый мировой беспорядок") судя по всему стала долгосрочным феноменом. Сегодня никто не сомневается, что возникшие в период конца XX века вооруженные конфликты получают свое разрешение уже в XXI веке. Самороспуск Организации Варшавского Договора и распад СССР привели к разрушению относительно устойчивого глобального биполярного порядка и образованию аморфного, нестабильного многополюсного мира с определенным вакуумом силы в Восточной Европе. С одной стороны, подобные метаморфозы многократно уменьшили вероятность глобальной ядерной катастрофы, в страхе перед которой находился мир во времена "холодной войны". С другой — усилилась напряженность на региональном уровне, возросла опасность, исходящая от неконтролируемого распространения оружия массового поражения и ракетных технологий, международного терроризма.

По этому поводу уместно вспомнить слова французского историка и политика Алексиса де Токвиля, сказанные полтора века назад, — *"... время, когда народ, лишенный политических прав, их обретает, следует рассматривать как период опасного кризиса"*. К сожалению, эти слова подтвердились уже не единожды. Обретение политических прав народами Восточной Европы сопровождалось обострением экономических, социальных и национальных проблем во всех без исключения государствах этого региона. Изменение политической ориентации и пути экономического развития, а также образование новых независимых государств на территории Югославии, СССР, Чехословакии произошли в историческом масштабе времени стремительно и имело во многих случаях трагические последствия — война в Югославии, вооруженные конфликты на Кавказе, в Приднестровье, в Средней Азии и т.д. Такое непрогнозируемое развитие событий выявило неготовность как международных организаций — ООН, ОБСЕ и других, — так и конкретных государственных деятелей к ответу на новые вызовы международной безопасности и стратегической стабильности.

Одной из причин, объясняющей такое положение вещей можно считать то, что даже в начале 80-х годов основные усилия ведущих стран мира и международных институтов были направлены на сохранение глобального равновесия. Любой локальный конфликт рассматривался через призму возможности столкновения СССР и США. Высокая вероятность перерастания локальных конфликтов, где бы они ни происходили, в термоядерную войну являлась сдерживающим фактором, препятствующим как воз-

никновению, так и расширению очага конфликта. Конфликтные ситуации, зарождающиеся внутри противостоящих блоков, если и достигали определенной остроты, никогда не перерастали в вооруженные, благодаря прямой заинтересованности государства-лидера в стабильности и сплоченности внутри своего альянса в интересах общего дела, т.е. борьбы то ли с "коммунистической опасностью", то ли с "международным империализмом". Что касается Восточной Европы, то дискредитация коммунистической идеи и освобождение от влияния "старшего брата" привели, за редкими исключениями, к единодушному отмежеванию от России и, в одном случае, к стремлению интеграции с Западом, в другом — к определенной самоизоляции. И в том и в другом случае большая степень политической свободы в совокупности с "вакуумом силы" в регионе стимулировали процессы национально-территориального размежевания, появления "спорных территорий" и "притесняемых" национальных меньшинств.

Отличие состоит в том, что государства, считающие себя частью западной цивилизации вынуждены принимать правила игры неконфликтной, стабильной, добропорядочной Европы. Эти страны имеют сильнейший стимул приведения политического и экономического устройства к стандартам развитой демократии. Меньшей стабильностью и большей непредсказуемостью отличаются остальные страны Евразии, которые имеют иные политические традиции и ориентируются на "неатлантический" путь развития.

Следует отметить, что изменение мирового политического климата существенно сказалось на мировом общественном мнении и нормах поведения государств. Если раньше для недопущения ядерной войны и предотвращения распространения коммунизма были приемлемы практически любые средства, то теперь общепризнанным является примат общечеловеческих ценностей. На этом фоне особенно нетерпимы высокий уровень насилия и атавизмы варварства, характерные для современных конфликтов: этнические чистки, захват заложников, использование оружия неизбирательного действия, блокады населенных пунктов и целых районов и т.д. Следствием этого насилия является громадное число беженцев и вынужденных мигрантов. Во всем мире их насчитывается около 23 миллионов. Причем, сами беженцы в странах, давших им прибежище, становятся причиной обострения политических, экономических и социальных проблем, которые временами выливаются в новые конфликты.

По данным Стокгольмского международного института проблем мира, в настоящее время на планете продолжается свыше 30-ти больших конфликтов (число жертв в каждом из них — не меньше 1000 человек). Одна из основных причин новых конфликтов, сепаратизм, судя по всему, еще только набирает силу и имеет огромный разрушительный потенциал. Международное сообщество активно ищет способы противодействия волне насилия, угрожающий самим основам современного мирового порядка. Отсюда повышенный интерес к миротворчеству, как к одному из наиболее эффективных путей предотвращения и урегулирования конфликтов. Не следует понимать под миротворчеством исключительно военные операции, проводимые международным воору-

женными силами. Политика поддержания мира в современных условиях имеет весьма динамичный и многовариантный характер. Она включает в себя широкий спектр действий, направленных на ограничение масштабов и сокращение продолжительности конфликтов, снижение уровня насилия, помощь пострадавшим и другие благородные цели.

Актуальность проблем, связанных с поддержанием мира, очевидна для Украины. Во многом это обусловлено ее географическим положением. Украина находится в непосредственной близости от очагов конфликтов, действующих — Приднестровье, Северный Кавказ — и потенциальных. В более широком плане — Югославия, Средняя Азия, турецкий Курдистан, Кипр и т.д. Расширение НАТО на Восток, в определенных условиях, также может стать источником напряженности для государств "буферной" зоны, в том числе и Украины.

Население Украины является этнически и религиозно неоднородным. Населению ряда восточных областей и Крымской автономии присущи определенные сепаратистские настроения. Большое количество этнических украинцев находится за пределами родины, в том числе и в беспокойных регионах, что потенциально грозит появлением массовых потоков беженцев. Не застрахована Украина и от территориальных претензий со стороны соседних государств.

Незавидным является экономическое положение Украины. Перестройка экономика встречается с большими трудностями и проблемами — несоразмерность различных отраслей, технологическая отсталость, скрытая и явная безработица, отсутствие финансовых и материальных ресурсов, несовершенство законодательной базы в области экономики и налоговой политики и т.д.

В политической сфере не вызывает сомнения задача интеграции в мировое сообщество, необходимость занять достойное место в международных организациях, создать образ демократической, цивилизованной страны, укрепить международный авторитет. Другой важной задачей является создание условий для мирного и безопасного развития Украины, укрепление региональной и Европейской безопасности. Одним из наиболее привлекательных путей решения этих задач может стать участие в международной политике поддержания мира.

Сложившаяся в Украине ситуация в целом способствует такому участию. Можно выделить следующие благоприятные факторы:

- ◆ достаточно крупная и хорошо оснащенная армия, нуждающаяся в сокращении и реформировании;
- ◆ благоприятное общественное мнение;
- ◆ высокая мотивация службы в составе международных сил;
- ◆ традиционно низкая чувствительность общества к потерям по сравнению со странами Запада.

К факторам, препятствующим активному участию в миротворчестве, относится, в основном, отсутствие надлежащих финансовых ресурсов. Определенную трудность составляет преодоление скептического отношения части общества к совместным с Россией акциям в рамках СНГ, отсутствие концепции, доктрины, механизма и законодательной базы миротворчества. Среди перечисленных препятствий, очевидно, нет непреодолимых. За исключением универсальной проблемы нехватки средств, остальные препятствия носят политический характер и могут быть решены при наличии достаточной политической воли, направленной в нужном направлении.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Можно спорить о том, явилось ли окончание холодной войны причиной обострения локальных конфликтов, или же и то и другое всего лишь результат иных, более важных, но менее заметных процессов. Во всяком случае, к середине 90-х связь между стабильностью и такими проверенными "гарантами мира", как танковые армии и ядерное оружие стала не так очевидна. Все заговорили о высокоточном оружии, миротворческих контингентах, конфликтах малой интенсивности и нестабильности на Кавказе, и все это с обязательной преамбулой — с окончанием "холодной войны". Будет неудивительно, если какой-нибудь опрос населения выявит, что в массовом сознании окончание "холодной войны" и миротворчество — это одно и то же. Но даже если оставить в стороне массовое сознание (хотя как знать, может именно здесь и кроются причины конфликтов), что мы увидим? Мы увидим, что постсоветские политологи спорят о том, соответствовали ли авиаудары НАТО в бывшей Югославии самой сути понятия "миротворчество", но ни кто не хочет взять на себя труд сколько-нибудь связно изложить, в чем же эта суть состоит.

Итак, с окончанием "холодной войны"

Миротворчество — творение мира — подразумевает внешнее вмешательство в конфликт для его урегулирования. Цель миротворчества — успех. В этом оно в корне отличается от борьбы, целью которой является победа в конфликте.

1.1. Конфликт как объект миротворчества

Не всякий военный конфликт на земном шаре может быть урегулирован с помощью внешнего вмешательства. Глобальное межблоковое столкновение урегулировать будет некому, кроме самих воюющих. Существует предел интенсивности борьбы, при превышении которого миротворческое вмешательство становится проблематичным, однако именно в этот предел попадает большинство современных конфликтов. Очевидно, что чем меньше масштаб столкновения, тем больше вероятность его возникновения. Данное обстоятельство можно считать одним из фундаментальных законов, определяющих современное военно-политическое мышление. Этот закон нашел свое отражение, в частности, в полевом уставе армии США /1/.

Существует множество различных параметров конфликтов, по которым они могут быть классифицированы. Можно даже свести все эти классификации в некие частично заполненные "таблицы Менделеева". Однако практически в этом нет особого смысла ввиду невозможности большинства "пустых" сочетаний — многие параметры на деле оказываются взаимосвязанными. Поэтому прикладные рассуждения обычно строятся исходя из некоторой базовой классификации.

Долгое время было популярно деление конфликтов на конфликты низкой, средней и высокой интенсивности. Представление об интенсивности удобно, однако оно слишком теоретическое. Интенсивность конфликта — это как эфир, его легко представить, но трудно определить. Поэтому приведенное "троичное" деление в последнее время заметно изменилось. Конфликт высокой интенсивности снова называют тем, чем он фактически и является — широкомасштабной войной, конфликт средней интенсивности исходя из опыта Персидского залива чаще именуется крупным региональным конфликтом, у конфликта низкой интенсивности также появились синонимы. Кроме того много внимания уделяется различным военным акциям в мирное время, типа борьбы с терроризмом и освобождения заложников (таблица 1).

Таблица 1

Термины, связанные с классификацией конфликтов

| Термин | Толкование |
|---|--|
| <i>Субконфликтные ситуации</i> | Терроризм, захват заложников, наркобизнес, социальные волнения, ликвидация последствий техногенных катастроф и стихийных бедствий |
| <i>Конфликт низкой интенсивности, локальный конфликт, ограниченный вооруженный конфликт, региональный конфликт, субконвенционный конфликт</i> | Географически ограниченный конфликт, ведущийся, в основном, без использования танков и авиации. Максимальный уровень военного руководства — оперативный. |
| <i>Крупный региональный конфликт, конфликт средней интенсивности</i> | Боевые действия, аналогичные тем, что велись в Персидском заливе в 1991 году. |
| <i>Широкомасштабная война, конфликт высокой интенсивности</i> | Столкновение государств и коалиций с использованием всего спектра военных средств. |

Миротворческая деятельность касается конфликтов масштаба меньше крупного регионального. Проблема более крупных конфликтов безусловно важна, однако здесь ситуация либо описывается классическими категориями типа "*агрессор*" и "*жертва агрессии*" и, соответственно, требует не замирения, а наказания, либо речь идет о войне развитых государств, стремящихся без посторонней помощи разрешить свои противоречия. Миротворчество уместно и здесь, однако в гораздо меньшей степени.

Что касается ограниченных вооруженных конфликтов, можно выделить три их основных разновидности: столкновение государств "третьего мира", столкновение фактически самостоятельных субгосударственных образований в рамках формально единого государства и военные акции дееспособного правительства против населения собственной страны. Наиболее распространенными являются второй и третий случаи, од-

нако с точки зрения международного права такие конфликты являются внутренним делом государства и вмешательство в них проблематично. Причем, если во втором случае спрашивать разрешения на вмешательство практически не у кого, то в третьем случае миротворческие усилия сопряжены с военной интервенцией.

Сказанное иллюстрирует рисунок 1.

1.2. Классификация миротворчества

Для миротворческой деятельности важными являются не только параметры конфликта, но и фаза конфликта. Меры будут принципиально различными в зависимости от того, зарождается ли конфликт или уже идут боевые действия.

Можно выделить такие фазы конфликта /2/ (рис. 2):

1. Фаза зарождения и нарастания противоречий — латентная фаза. Стороны конфликта не проявлены, сохраняется внешнее ощущение спокойствия. В случае устранения причины противоречий конфликт может быть преодолен без последствий.

2. Фаза демонстрации противостоящими сторонами готовности добиваться своих целей. На этой фазе стороны конфликта консолидированы и готовы к активным действиям. Если конфликт достиг этой стадии, то статус-кво уже не может быть восстановлен — мир возможен только на новой основе.

3. Активная фаза — боевые действия. Стороны воюют, пытаясь достичь своих целей, то есть продолжая политику военными средствами. Как показывает опыт, боевые действия часто сопровождаются потерей рациональности, когда первоначальная система противоречий оказываются размытой и война продолжает саму себя. Если мир все же будет восстановлен, он будет иным чем до начала военных действий. Страны и народы прошедшие через войну не смогут быть прежними.

Параметры активной фазы, часто гипотетической, во многом являются определяющими при оценке конфликта. Приведенная в таблице 1 классификация относится именно к активной фазе. Практические действия во время пассивных фаз будут определяться, конечно, конкретной обстановкой, однако представления о том, каким может быть масштаб боевых действий, неизбежно будут оказывать влияние на поведение всех заинтересованных сторон.

В процессе своего развития конфликт проходит каждую фазу дважды, один раз до достижения апогея и второй раз — после, образуя таким образом стадии. Причем на каждой стадии внешнее воздействие может быть как миротворческим, так и способствующим войне (рис. 3).

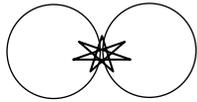
КОНФЛИКТ НИЗКОЙ ИНТЕНСИВНОСТИ

Крупный региональный конфликт

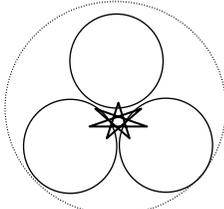
Широкомасштабная война

Высокая вероятность возникновения

Область конфликтов, являющихся предметом миротворческой деятельности

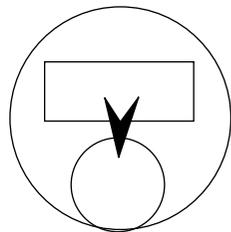


Столкновение небольших государств без интегрированной обороны



Столкновение де-факто самостоятельных субгосударственных образований без интегрированной обороны

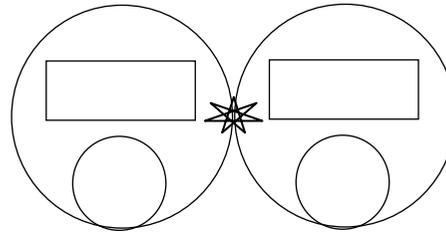
Нерешенная юридическая проблема



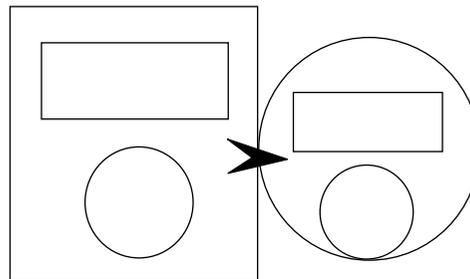
Военные акции дееспособного правительства против населения

С каждой стороны:

- 30 тыс. человек
- 150 танков
- 300 бронированных машин
- 15 легких самолетов
- 20 вертолетов



Столкновение региональных держав с интегрированной обороной

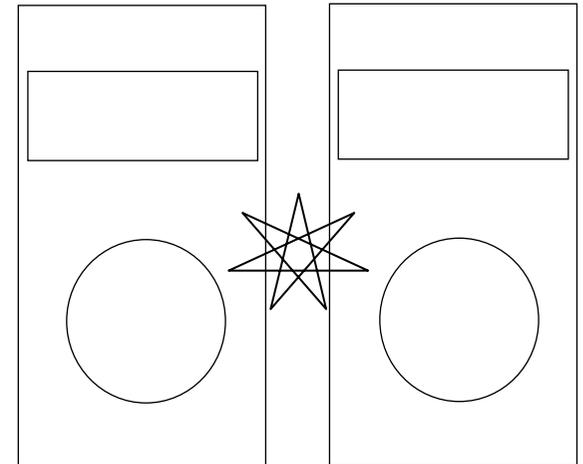


Военные операции супердержавы против региональной державы, в том числе, наказание агрессора («буря в пустыне»)

С каждой стороны:

- 5 дивизий сухопутных войск
- 5 десантных бригад
- 10 крыльев истребительной авиации
- 100 тяжелых бомбардировщиков
- 5 ударных групп ВМФ

Низкая вероятность возникновения



Широкомасштабная война супердержав и военных блоков

Рис. 1. Корреляция между частотой появления конфликтов и их параметрами

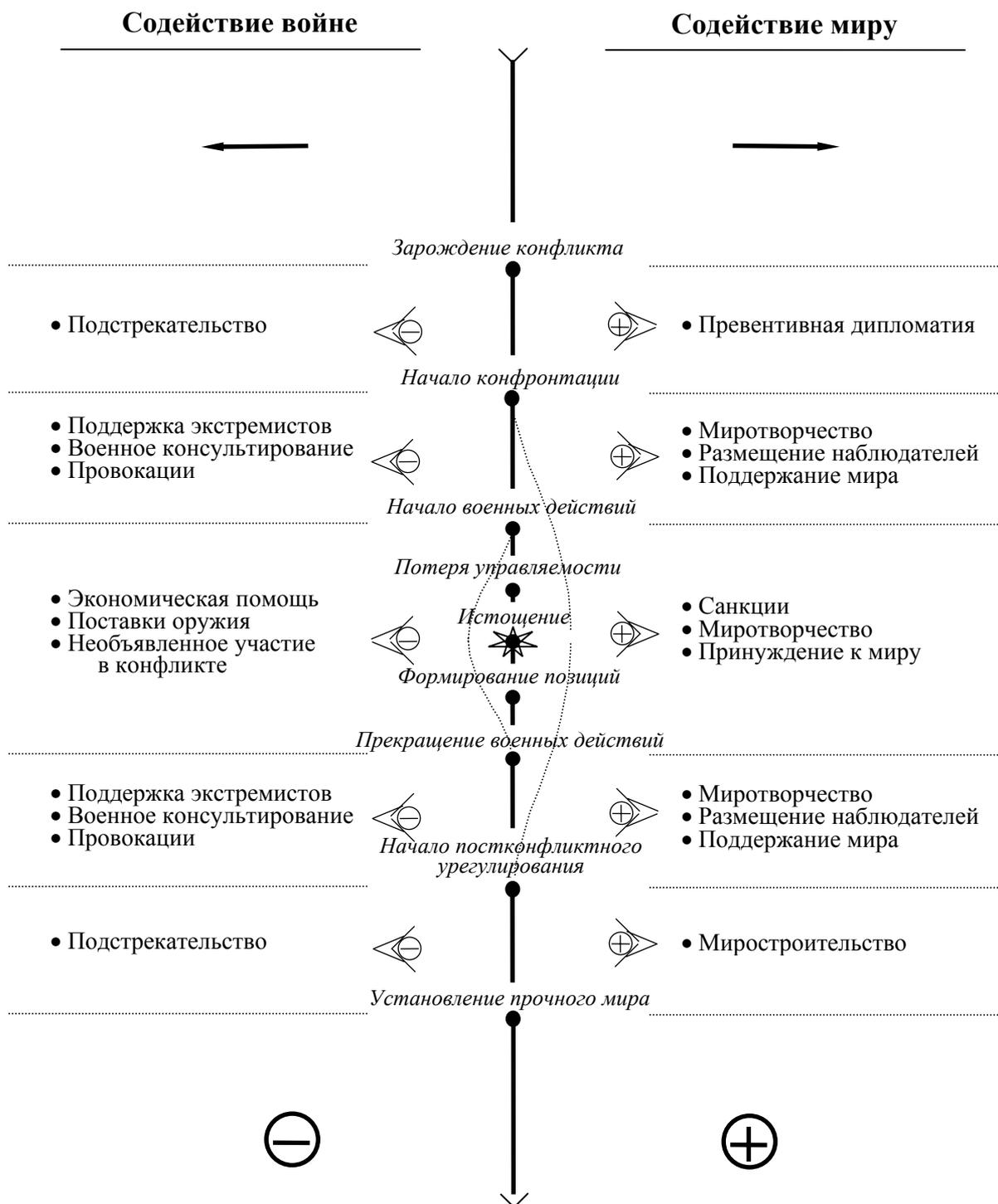


Рис. 3. Формы внешнего вмешательства в конфликт

Виды миротворческого вмешательства на различных стадиях конфликта описаны в докладе бывшего генерального секретаря ООН Б.Бутроса-Гали "Повестка дня для мира" и полевом уставе армии США 100-23 "Операции мира" /3, 4/. Данные в этих документах классификация и терминология стали фактическим стандартом. Различают следующие виды миротворческих действий (таблица 2):

– превентивная дипломатия (preventive diplomacy);

- миротворчество (peacemaking);
- миростроительство (peacebuilding);
- поддержание мира (peacekeeping);
- принуждение к миру (peaceenforcement).

Таблица 2

**Термины, связанные с классификацией
видов миротворческого вмешательства в конфликт
на различных стадиях его протекания**

| Термин | Толкование |
|---|--|
| <i>Превентивная дипломатия (preventive diplomacy)</i> | Дипломатические действия, предпринятые до начала прогнозируемого военного столкновения с целью устранения его побудительных мотивов. |
| <i>Миротворчество (peacemaking)</i> | Процесс урегулирования конфликта во время его активной фазы путем дипломатических усилий, организации переговоров, посредничества, гуманитарных усилий, санкций, демонстрации силы. |
| <i>Миростроительство (peacebuilding)</i> | Постконфликтные действия, направленные на выявление структур, консолидирующим мир, и содействие им путем укрепления атмосферы доверия и помощи в восстановлении экономики. |
| <i>Поддержание мира (peacekeeping)</i> | Небоевые военные операции до начала конфликта и после прекращения боевых действий, проводимые с согласия конфликтующих сторон и имеющие целью разведение войск и облегчение выполнения существующих мирных договоренностей. |
| <i>Принуждение к миру (peaceenforcement)</i> | Использование или угроза использования военной силы, предпринимаемые обычно в соответствии с международным мандатом на принудительные действия, с целью добиться от воюющих сторон соблюдения международных резолюций и прекращения огня. Включает защиту гуманитарных операций, гарантию и запрет перемещений, обеспечение защищенных зон, силовое разъединение воюющих сторон. |
| <i>Наказание агрессора (punishment of aggressor)</i> | Военные акции на уровне крупного регионального конфликта, предпринимаемые в соответствии с международным мандатом на принудительные действия с целью защиты жертвы агрессии. Данный вид действий не относится к миротворчеству, однако во многом опирается на те же военные средства, что и миротворчество. |

Устав армии США относит превентивную дипломатию, миротворчество и миростроительство к одной общей категории — дипломатии.

Кроме указанных видов в связи с миротворчеством часто упоминают о наказании агрессора. Этот вид действий, также как действия типа борьбы с терроризмом, не относятся непосредственно к миротворчеству, однако примыкают к нему и опираются зачастую на те же военные механизмы.

Санкции и добрые услуги имеют к миротворчеству самое непосредственное отношение, однако ошибкой было бы сужать их толкование до уровня вида миротворчества. Санкции и добрые услуги — это скорее общепрофилактические средства, применимые для широкого круга ситуаций.

Приведенные выше виды действий (за исключением наказания агрессора) в русскоязычной литературе обычно определяются совокупно как "*миротворчество*" (*peacemaking*), в англоязычной литературе для тех же целей используется слово *peacekeeping* (поддержание мира), причем каждый из этих терминов имеет и иное, более узкое толкование. В результате имеет место терминологическая путаница, усугубляемая неточными переводами. Возникающие в связи с этим проблемы можно проследить на примере споров о том, можно ли считать авиаудары НАТО по позициям боснийских сербов миротворчеством. Те, кто говорят что это не было миротворчеством, опираются на "узкие" определения, их противники опираются на обобщенные термины. Это как раз тот случай, когда отсутствие подходящих слов уводит от поисков истины в дебри схоластических споров. Для решения указанной словесной проблемы устав армии США предлагает в качестве обобщающего использовать термин "*peace operations*" (операции мира), но этот термин еще не утвердился в политологической литературе, и толкование терминов "*миротворчество*" и "*peacekeeping*" продолжает оставаться зависимым от контекста употребления. Также от контекста зависит, следует ли "*миротворчество*" переводить на английский как "*peacemaking*", "*peacekeeping*" или "*peace operations*".

Много ошибок возникает при использовании терминов "*принуждение к миру*" и "*интервенция*". Принуждение к миру обычно ассоциируется с любыми насильственными действиями, однако война в Персидском заливе и чеченская кампания к нему отношения не имеют. Строго говоря, принуждение к миру — это юридическая категория, обозначающая действия, на которые нет *согласия всех* участвующих в конфликте сил, но есть санкция соответствующих международных институтов. На практике под эту категорию могут попасть самые различные военные действия.

В англоязычной литературе посвященной миротворчеству очень часто используется термин "*intervention*", что дословно означает "*вмешательство*". Вмешательство во внутренние дела государств, на территории которых происходят конфликты, несущие угрозу общему миру и безопасности — это актуальная международная проблема. К сожалению, очень часто неаккуратный перевод превращает проблему вмешательства в проблему интервенции. Очевидно это не правильно. Тот смысл, который имеет слово "*интервенция*" в русском языке (учитывая конкретный исторический опыт) гораздо ближе к таким понятиям, как *захват* и *оккупация*, но не к *вмешательству*.

Для разъяснения ситуации с принуждением к миру и вмешательством ниже приводится еще одна важная классификация, которая была разработана специалистами ООН и отражает военно-технические аспекты проведения военных операций, прежде

всего степень достигнутого согласия и масштаб вовлеченности в конфликт /5/ (таблица 3).

Таблица 3

Термины, связанные с классификацией видов военных операций в целях поддержки миротворческого вмешательства в конфликт

| Термин | Толкование |
|--|--|
| <i>Мониторинг и надзор — полное согласие всех сторон</i> | |
| <i>Наблюдение</i> | Наблюдение за развитием ситуации или выполнением достигнутых мирных соглашений. |
| <i>Поддержание мира</i> | Размещение в зоне конфликта небольших воинских формирований с четким мандатом и с согласия всех конфликтующих сторон, без права применять оружие иначе, как для самообороны. |
| <i>Усиленное военное присутствие (принуждение к миру) — неполное согласие</i> | |
| <i>Превентивное развертывание</i> | Развертывание войск в зоне возможного военного столкновения без обязательного предварительного согласия всех заинтересованных сторон. |
| <i>Внутренние меры разрешения конфликтов</i> | Включают обеспечение связи между конфликтующими сторонами, наблюдение за прекращением огня, расформирование боевых отрядов, разоружение, охрану военных складов, наблюдение за восстановлением национальной полиции и армии. |
| <i>Военное содействие временной гражданской администрации</i> | Включает помощь в поддержании законности и порядка, в проведении выборов, обеспечение бесперебойного функционирования жизненно важных служб (энерго- и водоснабжение, связь), помощь в планировании и восстановлении национальной обороны, возвращение беженцев, надзор и помощь в очистке от боеприпасов и мин. |
| <i>Защита гуманитарных операций</i> | Организация складов, организация доставки помощи, обеспечение безопасности населения при получении помощи. |
| <i>Гарантия и запрет движения</i> | Гарантия или запрет движения кораблей, самолетов или машин в конкретных зонах и на конкретных маршрутах. Меры необходимы для образования и поддержания жизнедеятельности защищенных зон. |
| <i>Военное вмешательство — отсутствие согласия</i> | |
| <i>Военная поддержка санкций</i> | Наблюдение за соблюдением и пресечение нарушений режима санкций, введенных международным сообществом. |
| <i>Интенсивные операции</i> | Проведение масштабных военных действий по мандату Совета Безопасности ООН с целью ликвидировать серьезную угрозу миру. Масштаб операции может соответствовать крупному региональному конфликту. |

1.3. Субъект миротворчества

Приведенные в таблицах 2 и 3 виды действий обладают полнотой в том смысле, что в случае своевременности и эффективности они с высокой долей уверенности способны обеспечить успех акции, однако сегодня чаще говорят о кризисе, а не об успехе. Это связано с тем, что большая часть миротворческой деятельности осуществляется на специальной основе, без отработанных и налаженных постоянных механизмов. Чтобы понять причину этого, необходимо рассмотреть вопрос о субъекте миротворчества, то есть о том, кто осуществляет миротворческую деятельность.

На сегодняшний день имеет смысл говорить о двух типах субъектов миротворчества — о государствах – гарантах мира и о межгосударственных системах коллективной безопасности. Органичное сосуществование миротворцев этих двух типов заложено в базовом для всей современной системы безопасности документе — Уставе ООН¹. Принцип, который определяет запуск механизма ликвидации любой угрозы миру, в том числе и механизма миротворчества, можно сформулировать следующим образом /6, 7/:

1. Совет Безопасности обязан принять оперативное решение по любому вопросу представляющему угрозу миру.

2. Любое государство – член ООН, к которому Совет Безопасности обратится с соответствующей просьбой, обязано предоставить необходимые ресурсы для ликвидации угрозы миру.

3. США, Франция, Англия, Россия и Китай (постоянные члены Совета Безопасности ООН) могут заблокировать реакцию ООН на угрозу миру.

На практике, конечно, Совет Безопасности действует не обязательно оперативно и решительно, члены ООН не всегда готовы предоставить необходимые ресурсы для ликвидации угрозы миру, а США, Франция, Англия, Россия и Китай не всецельны и обычно прислушиваются к международному "общественному мнению". Тем не менее схема более менее функционирует уже более 50 лет и в ближайшем будущем существенных изменений не предвидеться, если только несоответствие прав указанных пяти государств и их реальных возможностей не станет вопиющим.

Важен вопрос о том, имеют ли отдельные государства формальное право самостоятельно (без санкции Совета Безопасности) проводить миротворческие операции. Это зависит от того, есть ли согласие государства или государств, которые являются объектами миротворчества. Если есть такое формальное согласие (причем важно согласие международно признанного суверена, даже если он не контролирует ситуацию в стране), то есть и формальное право на миротворческую деятельность. Если же такого согласия нет, то для проведения миротворческой операции необходима санкция Совета Безопасности.

¹ В Уставе ООН нет упоминаний о миротворчестве, однако его положения достаточно универсальны, чтобы быть уместными и для этого вида деятельности.

Возможна ситуация, когда постоянный член Совета Безопасности проводит операцию без согласия объектов миротворчества (и без санкции Совета Безопасности, или, что равносильно, наложив вето на "отрицательное" для себя решение), и ситуацию нельзя представить как агрессию в отношении такого постоянного члена. В этом случае Устав ООН "не действует". Речь может идти только о кодексе поведения и решимости постоянного члена Совета Безопасности ООН его нарушить. Но в общем, описанная мрачная ситуация маловероятна. Уважение мирового сообщества — достаточно весомый фактор. В этом плане характерен пример войны в Персидском заливе. Хотя эта война не имеет отношения к миротворчеству, случай показательный с точки зрения поведения постоянного члена Совета Безопасности. У США был военный договор с Кувейтом, поэтому, согласно праву на коллективную самооборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН, США могли использовать военную силу против Ирака без предварительной санкции Совета Безопасности, однако они предпочли такую санкцию получить и организовать максимально широкую антииракскую коалицию.

Таким образом, можно констатировать следующее. Если конфликт затрагивает национальные интересы крупной державы, то эта держава будет стремиться соблюсти приличия, то есть получив необходимые формальные санкции, самостоятельно урегулировать конфликт и затем, представив это как добровольный вклад в дело мира и безопасности, получить финансовую и материальную компенсацию за потраченные усилия со стороны мирового сообщества.

Если же конфликт не затрагивает жизненных интересов крупных держав, то он может продолжаться до тех пор, пока его отрицательное влияние на здоровье международной системы не станет нетерпимым. К счастью, в нашем все более взаимосвязанном мире реакция мирового сообщества обычно не заставляет себя ждать.

Теперь мы вплотную подошли к вопросу о международных механизмах осуществлении различных видов миротворческих действий и о взаимодействии различных организаций, имеющих к этому отношение. Наиболее влиятельные международные системы безопасности — это ООН, ОБСЕ и НАТО. Каждая из них действует в правовом поле, установленном Уставом ООН, и каждая из них имеет свои полномочия, возможности и взятые обязательства (рис. 4).

Как видно, функциональной полнотой не обладает ни ООН, ни ОБСЕ, ни НАТО. НАТО вообще является системой коллективной обороны и формально не имеет права ни на что, кроме как обороняться. Однако эта организация интересна своим уникальным опытом организации многонациональных воинских формирований и не менее уникальной дееспособностью, чего так не хватает классическим системам коллективной безопасности — ООН и ОБСЕ.

Виды действий, механизм осуществления которых в определенной степени отработан в рамках ООН и ОБСЕ

Виды действий, механизм осуществления которых не отработан и которые не могут быть осуществлены в полной мере только силами ООН и ОБСЕ

| | | | | | | | | | | |
|-------------------------|------------|------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------|------------------------------|----------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| Превентивная дипломатия | Наблюдение | Поддержание мира | Превентивное разветвление | Внутренние меры разрешения | Военное содействие | Защита гуманитарных операций | Гарантия и запрет движения | Поддержка санкций | Наказание агрессора | Миростроительство |
|-------------------------|------------|------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------|------------------------------|----------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|

ООН

| | | | | | | | | | | |
|----------------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Полномочия | | | | | | | | | | |
| Дееспособность | | | | | | | | | | |

НАТО

| | | | | | | | | | | | |
|----------------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|----|--|
| Полномочия | | | | | | | | | | 1) | |
| Дееспособность | | | | | | | | | | | |

ОБСЕ

| | | | | | | | | | | | |
|----------------|--|--|--|----|--|--|--|--|--|--|--|
| Полномочия | | | | 2) | | | | | | | |
| Дееспособность | | | | | | | | | | | |

- 1) При наличии договора о коллективной обороне между жертвой агрессии и одним из членов НАТО.
 2) В случае предоставления соответствующих полномочий со стороны Совета Безопасности ООН.

Рис. 4. Роль международных организаций в миротворческой деятельности

Наиболее "старые" и отработанные виды миротворчества — это миссии наблюдателей и поддержание мира. Принципы их организации и проведения были определены Генеральной Ассамблеей ООН 18 февраля 1965 года. Эти виды миротворчества пред-

полагают согласие на проведение операции всех сторон конфликта и минимальные полномочия на использование силы (как правило, только в целях самообороны). В настоящее время этих механизмов явно недостаточно для эффективного урегулирования конфликтов, требующих международного вмешательства. Во-первых, если боевые действия прекращены и получено согласие всех сторон, то в чем смысл операции, полномочия которой ограничены самим правом присутствия. Во-вторых, как можно наблюдать за соблюдением мира и как можно его поддерживать, если мира нет, то есть, если идут боевые действия и стороны стремятся достичь своих целей силой. В-третьих, что делать, если есть согласие на проведение операции всех сторон, кроме официального правительства, и действия этого правительства явно деструктивны. За этими вопросами скрываются три основных аспекта явления, которое обычно именуется как кризис миротворчества:

- ◆ проблема эффективности операций по поддержанию мира;
- ◆ проблема организации "новых" видов миротворчества, в том числе принудительных действий;
- ◆ проблема нарушения суверенитета государств при проведении миротворческих операций.

Все эти проблемы широко обсуждаются специалистами /8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15/. Ниже приведены некоторые обобщения.

Наличие или отсутствие согласия сторон на проведение операций является важнейшим фактором, определяющим параметры миротворческой операции. Как показывает опыт, согласие не бывает полным. Обычно оно достигается на оперативном уровне — уровне военного и административного руководства воюющих сторон, и лишь частично распространяется на тактический уровень — уровень полевых командиров и отдельных боевых групп (рис. 5). Проблема состоит в том, что силы по поддержанию мира взаимодействуют со средой конфликта на тактическом уровне, где согласие не полное. Смысл поддержания мира состоит, таким образом, в том, чтобы способствовать переносу согласия, достигнутого на оперативном уровне на тактический уровень и не допускать распространения конфронтации с тактического уровня на оперативный уровень. Это непростая задача, учитывая то, что определить четкую границу между согласием и конфронтацией и между оперативным уровнем и тактическим, практически невозможно. Неосторожное расширение мандата сил по поддержанию мира может привести к распространению конфронтации. Если согласие будет нарушено, то почти наверняка придется менять миссии и заново организовывать весь миротворческий процесс, поскольку на основании накопленных на сегодня знаний по проблемам миротворчества, можно считать законом, что принуждение к миру и поддержание мира не могут осуществлять одни и те же миротворческие формирования. Ввиду этого имеется тенденция к перестраховке и миссии по поддержанию мира редко используют весь простор, предоставляемый достигнутым уровнем согласия.

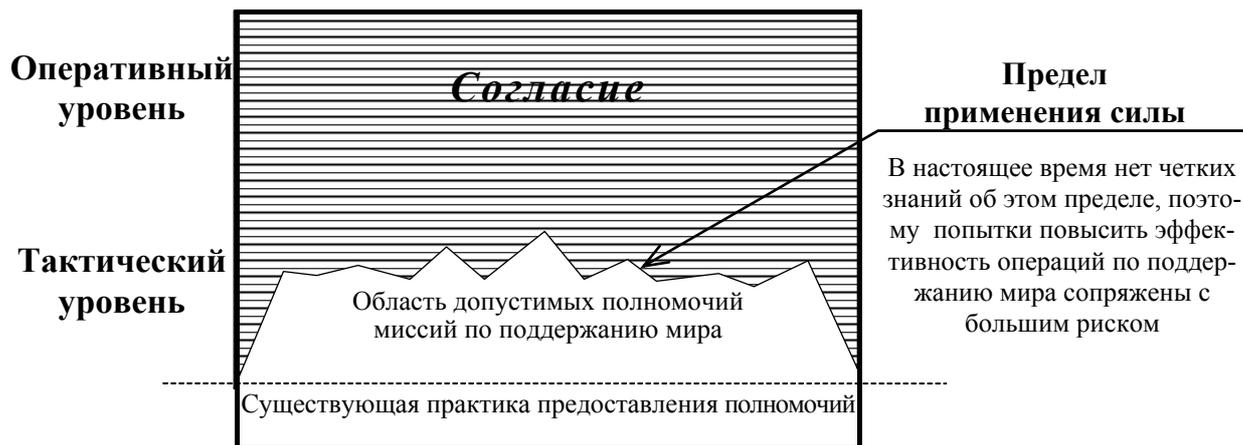


Рис. 5. Применение силы во время операций по поддержанию мира

Организация новых видов миротворческих действий связана со многими юридическими, организационными и финансовыми трудностями. Концептуально, существуют два варианта организации миротворчества. Первый — расширение возможностей ООН или ОБСЕ, для придания им возможности проводить весь спектр миротворческих операций. Второй — развитие механизмов взаимодействия основных международных организаций с целью взаимодополнения их возможностей. В настоящее время базовым является второй вариант, но следует учитывать то что возможности отдельных организаций также развиваются. На практике все скорее всего придет к тому, что собственными силами ООН и ОБСЕ будут проводиться только операции, опирающиеся на согласие, а операции, требующие принуждения, будут ООН только санкционироваться, а проводиться с использованием создаваемых в настоящее время Комбинированных объединенных тактических сил (КОТС) НАТО /16, 17, 18, 19, 20/. КОТС — это в настоящее время единственная успешно развиваемая международная военная инициатива, имеющая отношение к миротворчеству. Даже если ООН через некоторое время решит самостоятельно построить военную структуру с аналогичными возможностями и изыщет для этого необходимые средства, трудно будет объяснить, почему нельзя обратиться к помощи КОТС НАТО, а на сэкономленные средства поправить бюджет ООН.

Существует мнение, что миротворчество ООН подразумевает проведение операций силами самой ООН, а примеры привлечения к этой деятельности НАТО являются чем-то "полузаконным". Это неправильно. С привлечением НАТО к деятельности ООН и ОБСЕ связаны определенные опасные тенденции, однако в данном случае, как и вообще для "межорганизационного" миротворчества нет юридических запретов. Ниже даны выдержки из основных документов, которые поясняют принципы взаимодействия ООН с другими организациями /6, 16, 21, 22/.

Устав ООН. Сан-Франциско, 26 июня 1945 года.

Статья 52

<...> Устав ООН ни в коей мере не препятствует существованию региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий, при условии, что такие соглашения или органы и их деятельность совместимы с целями и принципами ООН <...>

Статья 53

<...> Совет Безопасности использует, где это уместно, такие региональные соглашения или органы для принудительных действий под его руководством. Однако никакие принудительные действия не предпринимаются в силу этих региональных соглашений или региональными органами без полномочий от Совета Безопасности <...>

ОБСЕ, Хельсинский документ 1992 года "Вызов времени перемен".

Раздел III "Раннее предупреждение, предотвращение конфликтов и регулирование споров (включая миссии по установлению фактов и миссии наблюдателей и деятельность ОБСЕ по поддержанию мира), мирное урегулирование споров.

52. ОБСЕ может пользоваться ресурсами и возможным опытом и специальными знаниями существующих региональных и трансатлантических организаций, например ЕС, НАТО, ЗЕС, и соответственно обращаться к ним с просьбой о предоставлении их ресурсов с целью поддержки ОБСЕ в осуществлении деятельности по поддержанию мира. ОБСЕ может просить другие институты и механизмы, в том числе механизм Содружества Независимых Государств (СНГ) по поддержанию мира, предоставлять поддержку деятельности по поддержанию мира в режиме ОБСЕ.

53. ОБСЕ принимает решение об использовании помощи таких организаций в каждом конкретном случае <...>

54. Вклады таких организаций не приведут к изменениям в процедурах организации, проведения и подчинения операций по поддержанию мира <...>, а участие таких организаций не вызовет изменений в принципе, согласно с которым все государства-участники имеют право принимать участие в операциях ОБСЕ по поддержанию мира <...>

Североатлантический договор. Вашингтон, Федеральный округ Колумбия, 4 апреля 1949 года.

Статья 7.

Настоящий Договор ни в коем случае не затрагивает и не подлежит толкованию как затрагивающий каким-либо образом права и обязанности Договаривающихся сторон, являющихся членами Организации Объединенных Наций, по Уставу ООН или преимущественную ответственность Совета Безопасности за поддержание международного мира и безопасности.

Стратегическая концепция Североатлантического Союза. Рим, 7 – 8 ноября 1991 года.

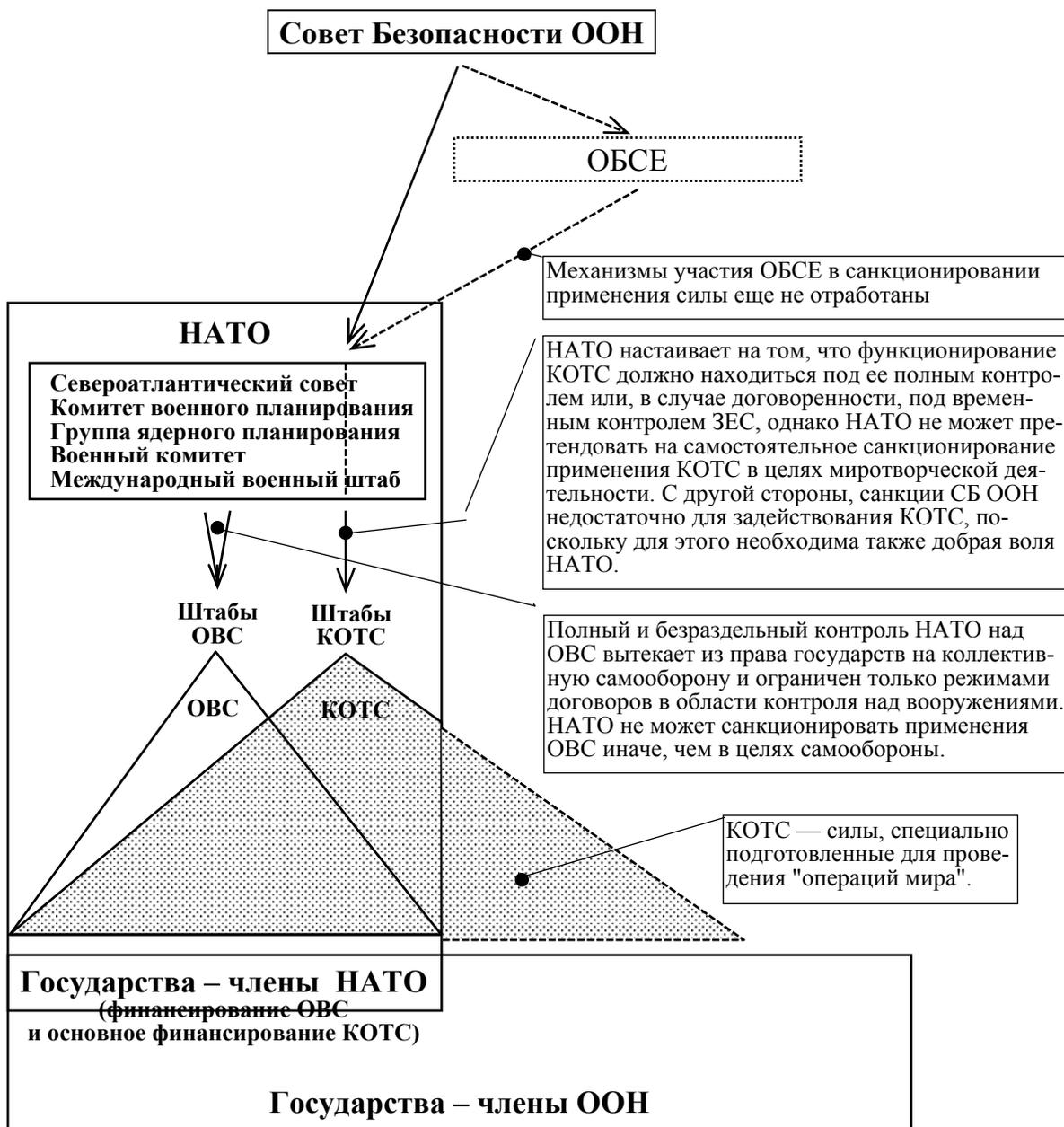
Часть IV — Основные направления организации обороны

42. <...> можно было бы предложить союзникам внести свой вклад в достижение глобальной стабильности и мира посредством предоставления своих вооруженных сил для выполнения миссий ООН.

Декларация сессии Североатлантического Совета на высшем уровне. Брюссель, 10 – 11 января 1994 года.

7. В процессе удовлетворения наших общих трансатлантических потребностей в области обеспечения безопасности НАТО все чаще придется решать новые задачи помимо традиционной и основной задачи коллективной обороны ее членов, которая остается одной из основных функций этой организации. Мы подтверждаем свое предложение об оказании поддержки, принимая решения на этот счет отдельно в каждом конкретном случае в соответствии с существующими у нас процедурами, миротворческих и других операций под эгидой Совета Безопасности ООН или ОБСЕ, в частности, путем предоставления ресурсов и специалистов, имеющихся в распоряжении Североатлантического союза. Решения об участии в любых операциях подобного рода государства – члены НАТО будут принимать в соответствии с положениями национальных конституций.

Основная проблема организации миротворчества на межорганизационной основе состоит в обеспечении обязательности функционирования такой схемы. Нет гарантии, что НАТО согласится предоставить свои силы для проведения санкционированной Советом Безопасности операции. Устав ООН обязывает к предоставлению необходимых ресурсов отдельных членов, но не региональные организации. Концепция КОТС предусматривает возможность участия в этих силах государств, не являющихся членами НАТО, однако НАТО настаивает (и имеет на это право), чтобы оперативный контроль над КОТС находился под ее полным, безраздельным и постоянным контролем (рис. 6).



Механизмы участия ОБСЕ в санкционировании применения силы еще не отработаны

НАТО настаивает на том, что функционирование КОТС должно находиться под ее полным контролем или, в случае договоренности, под временным контролем ЗЕС, однако НАТО не может претендовать на самостоятельное санкционирование применения КОТС в целях миротворческой деятельности. С другой стороны, санкции СБ ООН недостаточно для задействования КОТС, поскольку для этого необходима также добрая воля НАТО.

Полный и безраздельный контроль НАТО над ОВС вытекает из права государств на коллективную самооборону и ограничен только режимами договоров в области контроля над вооружениями. НАТО не может санкционировать применения ОВС иначе, чем в целях самообороны.

КОТС — силы, специально подготовленные для проведения "операций мира".

Рис. 6. Механизм участия НАТО в силовых акциях в целях миротворческой деятельности

Если бы Совет Безопасности ООН и связанные с ним органы, например Военно-штабной комитет (ВШК) имели под своим непосредственным политическим контролем такую военную структуру как КОТС, то ООН превратилась бы в полнофункциональную систему коллективной безопасности. К сожалению, ООН не может на свой бюджет организовать собственные силы такого уровня, а юридических оснований для подчинения КОТС непосредственно Совету Безопасности нет. В этой связи интересен вопрос о моральном аспекте. Что если бы НАТО в духе доброй воли оставила за собой только административный контроль над КОТС, а оперативный передала бы ООН? Бы-

ло бы это мудрым политическим решением? Скорее всего нет по двум основным причинам. Во-первых, высока вероятность деградация КОТС в случае передачи их под контроль другой организации. Во-вторых было бы непонятным, почему силы, созданные и финансируемые за счет налогоплательщиков 16 стран – членов НАТО, должны находиться под контролем организации, представляющей две сотни членов, многие из которых не в состоянии оплатить собственные членские взносы. Конечно, можно было бы говорить о покупке Организацией Объединенных наций Комбинированных объединенных тактических сил, однако покупка эта не могла бы быть совершена без добровольных пожертвований все тех же 16 членов НАТО. В общем, вопрос об особой роли в ООН государств – членов НАТО сродни тому, справедливо ли, что пять постоянных членов Совета Безопасности ООН имеют законодательно закрепленные особые права. Наверное справедливо, если только права соответствуют ответственности.

Осталось рассмотреть вопрос о вмешательстве в процессе миротворчества во внутренние дела государств. Вмешательство во внутренние дела означает, что вопреки отсутствию согласия официальных властей государства в решении его внутренних проблем принимают участие внешние силы. Проблема вмешательства скорее моральная, чем юридическая. Совет Безопасности ООН имеет право санкционировать вмешательство во внутренние дела государств, если посчитает что ситуация в этой стране является угрозой миру. Однако это право долго не использовалось в том числе и из-за вполне понятных опасений, что использование этого права подорвало бы принцип невмешательства во внутренние дела государств.

Первым примером вмешательства во внутренние дела суверенного государства без согласия официального и вполне контролирующего ситуацию правительства была операция "Обеспечение комфорта", санкционированная СБ ООН и проведенная антииракской коалицией для обеспечения прав курдов в Ираке после войны в Персидском Заливе. Это переломный момент в практике миротворчества, означавший, что массовые преступления, ширококомасштабные боевые действия на собственной территории не всегда являются внутренним делом государств. Но в общем, пока еще трудно ожидать, что будут согласованы какие-либо юридически обязывающие положения, которые бы четко определили, что допустимо во внутренней политике государств, а что может быть причиной внешнего вмешательства. Скорее всего ситуации подобные упомянутой еще долго будут оставаться предметом специальных решений.

1.4. Связь между миротворчеством и национальной безопасностью

Важным представляется вопрос о том, как соотноситься миротворческая деятельность с такими привычными понятиями как оборона национальной территории, сдерживание и ограничение вооружений. Иными словами, что отличает и что общего между миротворчеством и традиционной военной деятельностью.

Как уже отмечалось, фундаментальное отличие — в принципиальных целях. Когда войска США освобождали Кувейт, их целью была победа, а побудительным мотивом — защита национальных интересов в важном нефтедобывающем регионе. Когда НАТО наносила авиаудары по войскам боснийских сербов, атакующим защищенные зоны ООН, ее целью был успех миротворческой операции. Если бы целью было победить республику Сербскую, очевидно удары имели бы другой размах и наносились бы не по тактическим позициям, а по административным и военным центрам. Конечно, страны НАТО имели свои национальные интересы, но речь не шла о захвате территории или об установлении контроля над важными для стран НАТО объектами. Это обстоятельство очень важно в практическом плане (теоретически, с некоторой натяжкой любую военную и околвоенную деятельность можно отнести к защите национальных интересов). Чем вопрос дальше от чьих-либо жизненно важных интересов (один из них защита национальной территории), тем меньший круг военных средств может считаться допустимым. Для миротворческой деятельности не нужны ни ядерное оружие, ни танковые дивизии, хотя и то и другое с успехом защищает неприкасаемость национальной территории.

Теперь о том, что объединяет миротворчество и традиционную военную деятельность. Объединяет их сама природа современных войн. Специалисты отмечают, для современной войны важны не условия окончания боевых действий, а условия установления мира, то есть не момент водружения знамени над вражеской цитаделью, а та ситуация, которая возникает непосредственно после этого /23/. Расчет на ситуацию сразу после войны делает планирование военных действий более избирательным в выборе средств. Указанная тенденция делает войны более интеллектуальными.

Миротворчество избирательно по своей природе и это делает его в современных условиях "технологией двойного назначения". Воинские контингенты, специально обученные для миротворчества могут с успехом применяться для целей отличных от миротворчества (таблица 4). Пока что размах миротворческой деятельности существенно меньше деятельность в области обороны, однако уже сейчас стоило бы обратить внимание на возможные проблемы связанные с успешным развитием потенциала поддержания мира.

Таблица 4

Возможности военных средств

| Военные средства | Использование | |
|---------------------------|--|--|
| | Миротворческие операции | Национальная безопасность |
| Силы специальных операций | Подготовка операций: – разведка и наблюдение перед основным развертыванием; | Борьба с терроризмом; борьба с сепаратизмом; борьба с наркомафией. |

| | | |
|-------------------------------|--|---|
| | – предотвращение сопротивления основному развертыванию. | |
| Миротворческие контингенты | Операции первого уровня: – наблюдение и мониторинг; – поддержание мира. | Военное присутствие на контролируемых террито- риях. |
| Мобильные силы | Операции второго уровня: – превентивное развертывание; – внутренние меры разрешения конфликтов (связь между сторонами, разоружение, восстановление полиции и пр.); – военное содействие временной гражданской администрации: – защита гуманитарных операций; – гарантия и запрет движения. | Передовая оборона; вмешательство в конфликты низкой интенсивности; ведение ограниченных войн. |
| Средства проекции силы | Операции третьего уровня: – военная поддержка санкций; – интенсивные операции (против регионального агрессора). | Мобильная оборона национальной террито- рии; ведение широкомасштаб- ной войны за пределами национальной террито- рии. |

2. НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИКИ ПОДДЕРЖАНИЯ МИРА.

Совершенствование "миротворческих технологий", расширение рамок политики поддержания мира потребовало совершенствования аппарата управления. В ООН управленческие функции изначально были распределены между тремя ведущими подразделениями — Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей и Секретариатом (см. рис. 7).



Рис. 7. Структура управления миротворческой деятельностью ООН.

Однако в силу ряда причин реальное руководство сосредоточилось в аппарате Генерального Секретаря ООН. Основную роль здесь играет Департамент по операциям по поддержанию мира, который координирует свои действия с другими оперативными департаментами Секретариата. Этот механизм предусматривает обмен информацией, консультации и совместные действия департаментов в ходе планирования и проведения миротворческих операций, анализа их результатов. Рабочие органы СБ — Военно-

штабной комитет — и ГА — Специальный комитет по операциям по поддержанию мира — оказались недееспособными и в общем-то являются рудиментами.

Установившиеся в конце 80-х годов партнерские отношения между СССР и США породили множество радужных ожиданий. Казалось, что сотрудничество сверхдержав придаст новый импульс процессу поддержания международной безопасности, будет способствовать более быстрому и эффективному разрешению региональных кризисов. Этого не произошло, более того международное сообщество и, прежде всего, ООН не смогли воспользоваться новыми возможностями.

Следует отметить, что современное состояние ООН лучше всего характеризуется словом "кризис". Задуманная как некий прообраз мирового правительства, призванного эффективно разрешать проблемы глобального масштаба и обеспечивать международную безопасность, ООН со временем превратилась даже не в "мировую трибуну", а неповоротливого бюрократического монстра, тратящего время и деньги на бесконечные обсуждения и согласования. Миротворчество относится к одной из тех областей деятельности, где организации удалось добиться наиболее зримых успехов. На этом же поприще ООН ожидали и самые громкие провалы, как например операции в Сомали и Югославии, где сами международные силы стали объектом нападения. Резко возросший в 90-х годах масштаб миротворческой деятельности способствовал обострению финансового кризиса — расходы на операции по поддержанию мира за период с 1988 по 1995 г. возросли с \$230 млн. до \$3,6 млрд., а долг ООН странам-контрибуторам достиг отметки в \$1 млрд.

Очевидная необходимость реформирования отработанных механизмов миротворчества стала причиной разработки ряда инициатив, призванных улучшить положение дел. Руководствуясь тезисом "конфликт легче предупредить, чем урегулировать", бывший Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос-Гали предложил, в первую очередь, усилить потенциал ООН в области превентивной дипломатии и раннего предупреждения /3/. Эта позиция нашла понимание в Совете Безопасности и Генеральной Ассамблее, которые призвали все государства-члены активно использовать инструменты превентивной дипломатии — посреднические услуги Генерального Секретаря, направление специальных посланников, размещение небольших полевых миссий и т.д. Кроме того, в зависимости от ситуации, могут быть предприняты "превентивное развертывание военного и/или полицейского персонала, превентивные гуманитарные действия ... и превентивное миростроительство, которое в свою очередь предусматривает широкий набор возможных действий в политической, экономической и социальной областях, особенно применимых к возможным внутренним конфликтам" /24/.

Превентивное развертывание военного персонала было впервые опробовано в Македонии. По просьбе правительства этой бывшей югославской республики здесь было размещено более 1100 военных и гражданских наблюдателей — Силы превентивного развертывания ООН. Следует отметить, что успех превентивных мер во многом определяется наличием своевременной и достоверной информации с мест событий.

Очевидно, что получить такую информацию нелегко, ведь противоборствующие в конфликте стороны обычно представляют свою точку зрения на ситуацию. Поэтому некоторые эксперты предлагают заблаговременно развернуть в кризисных районах мира центры раннего предупреждения. Эти центры должны собирать и представлять международному сообществу данные, на основании которых можно прогнозировать развитие обстановки в данном регионе и принимать необходимые меры. Предложение это довольно спорное. Помимо очевидных финансовых и политических сложностей, существуют контрдоводы общего порядка: как распорядится собранной информацией, кто будет оценивать и прогнозировать ситуацию, какова цена ошибки и т.д. Кроме того, сбор в мирное время некоторых данных, необходимых для планирования миротворческих операций, граничит со шпионажем и может вызвать конфликт с местными властями.

Другим важным направлением реформирования миротворческой деятельности ООН явилась разработка в 1993 г. системы соглашений о резервных силах. Эта инициатива призвана сократить время на подготовку миротворческих операций, снизить расходы на их проведение и повысить их эффективность. Резервные силы — это конкретные ресурсы, которые страны-участники соглашаются предоставить по просьбе Генерального секретаря в согласованные сроки. Ресурсами могут быть военный и/или гражданский персонал, материалы, оборудование, услуги. В мирное время все эти ресурсы находятся в своих странах, где и проходят подготовку к выполнению миссий. Они могут быть задействованы в тех операциях по поддержанию мира, которые проводятся с санкции СБ и с согласия конфликтующих сторон. Государства-участники заключают с ООН соответствующие соглашения и регулярно предоставляют информацию о ресурсах — сроки готовности, возможности, данные о требованиях в отношении перевозок и требованиях, предъявляемых к оборудованию и т.д. Следует отметить, что государства сохраняют полный контроль над своими ресурсами и имеют право как участвовать, так и отказаться от участия в акции.

Система соглашений о резервных силах способна значительно повысить оперативность и эффективность миротворческих действий мирового сообщества, особенно на стадии планирования и подготовки операций. Однако, в чрезвычайных ситуациях, требующих немедленного вмешательства, проблема своевременного получения ресурсов остается. Поэтому выдвинута идея создания международных сил быстрого реагирования, готовых к развертыванию, в случае необходимости, в считанные дни.

Таким образом, миротворческий потенциал ООН продолжает развиваться. По видимому и в будущем ООН останется не только самой авторитетной, но и самой влиятельной международной организацией, способной активно влиять на международную стабильность. В то же время, усилия ООН могут быть эффективными только при условии поддержки их государствами-членами, в первую очередь постоянными членами Совета Безопасности. Ведущие государства мира в целом весьма благосклонно относятся к идее миротворчества, однако демонстрируют весьма прагматичный подход к

конкретным акциям. Наиболее ярко и откровенно эта тенденция проявляется в политике США.

Американский истеблишмент рассматривает миротворческие и гуманитарные акции как элемент новой военной стратегии, отвечающей реалиям мира после "холодной войны". Целью таких акций является формирование совместно с другими направлениями политики Вашингтона, нового мирового порядка и, в конечном счете, укрепление безопасности США, сокращение расходов, предотвращение угроз национальной безопасности. Вооруженные силы США должны быть готовы не только к оказанию гуманитарной помощи, но и к непосредственному участию в конфликтах в третьих странах с целью оказания помощи и защиты нуждающихся.

Американские законы разрешают ВС участвовать в международных акциях под флагом ООН, если расходы несет сама ООН. При этом США не передают никому своих полномочий по использованию воинских контингентов. В 1994 г. Директивой Б.Клинтона определены условия участия американских ВС в таких акциях:

- ◆ проведение операции отвечает национальным интересам США;
- ◆ уровень командования международными силами достаточно эффективен;
- ◆ определены конечные цели, этапы и ориентировочные сроки операции.

По воззрениям американских военных специалистов, операции по поддержанию мира относятся к конфликтам низкой интенсивности, не достигающим масштабов войны. Основные принципы их проведения включают:

- ◆ учет зависимости характера выполняемых задач от изменений в политико-дипломатической сфере;
- ◆ единство предпринимаемых усилий;
- ◆ легитимность акций;
- ◆ настойчивость и последовательность в их осуществлении;
- ◆ выдержка и обеспечение собственной безопасности;

Выделяются следующие типы операций: по поддержанию мира, по установлению мира, по восстановлению мира, по принуждению к миру. В зависимости от типа операции определяется состав воинского контингента, его вооружение. Так, применение тяжелого оружия допускается только в операциях последнего типа.

Такое серьезное и далекое от благотворительности отношение к миротворчеству характерно для большинства стран мира. В частности, Россия активно включившаяся в международную политику поддержания мира, начинала с "пожарного" ввода воинских контингентов в "горячие точки", когда разработка операции начиналась на борту самолета, доставлявшего первых миротворцев. Сейчас же, согласно принятому закону, осуществляется подготовка ~10-ти батальонов миротворческих сил (всего должен быть подготовлен 21 батальон). При подготовке используются опыт США, в частности армейские уставы. В Генеральном штабе разработана и принята методика планирования операции и оценки ее результатов: определение задач, последовательности выполне-

ния, исходя из них необходимые силы и средства, вооружение и т.д. Определена критериальная база, методика определения показателей эффективности операций, оптимизация выбора состава миротворческих сил. Интересно распределение приоритетности различных факторов операции:

| | | |
|---|---|------|
| степень достижения целей операции | — | 24% |
| морально-политические факторы | — | 23% |
| потери вооружений и личного состава | — | 18% |
| степень выполнения оперативно-тактических задач | — | 15% |
| затраты | — | 13%. |

Среди основных принципов ведения миротворческих операций выделяются беспристрастность, нейтралитет, не применение оружия, кроме как в целях самообороны. Требования к войскам включают экономичность, эффективность, высокая управляемость, быстрота реагирования и т.д.

В России созданы центры подготовки миротворческих сил (2, один из них в Тоцке), подготовка офицеров ведется на базе курсов "Выстрел".

Миротворчество в российской интерпретации представляет для Украины особый интерес. Россия — ближайший и крупнейший наш сосед, единственная держава региона, имеющая опыт самостоятельного проведения крупных миротворческих акций на территории СНГ. Кроме того, Россия стремится к интеграции усилий стран содружества в области безопасности и является "локомотивом" региональной политики поддержания мира. Следующая глава описывает некоторые особенности этой политики.

3. МИРОТВОРЧЕСТВО В СНГ.

3. 1. Миротворческая деятельность на территории Содружества.

Поддержание мира и стабильности на территории бывшего Советского Союза является одной из важнейших задач Содружества. *"Неразрешенные споры и противоречия, возникающие на их основе вооруженные конфликты, подрывают основу существования СНГ, затрагивают жизненные интересы каждого государства — его участника и представляют реальную угрозу международному миру и безопасности"* — это положение преамбулы "Концепции предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников СНГ", принятой Решением Совета глав государств СНГ (СГГ) 19 января 1996 г. объективно отражает приоритет миротворчества в ряду политических и военных проблем государств Содружества. Сложность ее решения определяется многими факторами, одним из которых является неготовность международных институтов, и в первую очередь ООН, к активному вмешательству в процессы, происходящие на территории бывшей сверхдержавы. Другим важным фактором, требующим учета при изучении проблемы миротворчества на территории государств Содружества является еще не законченный процесс их национальной самоидентификации, определения национальных интересов и ориентиров, накладывающий определенные ограничения и значительно усложняющий процесс проведения согласованной и решительной политики. И наконец, существенное влияние оказывает неготовность политической элиты и государственных институтов новых независимых государств к совместной деятельности в области поддержания мира.

Отсчет истории миротворчества на территории бывшего СССР следует, по-видимому, вести от 1992 года, ставший началом трех вооруженных конфликтов:

- в Приднестровье (апрель — май 1992 года);
- в Абхазии (лето 1992 года);
- в Таджикистане (осень 1992 года).

Следует отметить, что события в этих районах развивались по сценариям уже встречавшимся в мировой практике, в частности на Балканах. Можно выделить следующие особенности таких конфликтов:

- ◆ отсутствие единого руководства вооруженными формированиями противоборствующих сторон, большое влияние полевых командиров, война по принципу "все против всех";
- ◆ регулярная армия в той или иной степени вовлечена в конфликт;
- ◆ как правило, во главе вооруженных формирований стоят квалифицированные военные специалисты;
- ◆ жестокое обращение с мирным населением.

Однако "советские" конфликты имеют и свои особенности, свой достаточно сложный культурно-исторический и геополитический контекст. Так отметим, что прак-

тически все новые независимые государства не являются национально однородными; значительную часть их населения составляют т.н. "русскоязычные". Еще одной важной особенностью бывшего СССР является то, что национальная рознь тесно связана с борьбой различных группировок за экономическую и политическую власть, раздел и передел некогда единой государственной собственности. Специфический колорит процессам, происходящим на территории СНГ, придает тень "старшего брата" или, вернее, "старшей сестры" — России, которая, несмотря ни на что остается региональной сверхдержавой, сохраняющей и амбиции и возможности влиять на обстановку.

Фактически, поддержание мира в СНГ является прерогативой России. Международные организации направляют сюда гуманитарную помощь и наблюдателей, но никак не миротворческие силы. Миротворческая деятельность СНГ как региональной организации имеет ярко выраженную российскую окраску.

По мнению российских исследователей, история проведения миротворческих операций на территории Содружества может быть разделена по времени на несколько фаз:

1. "Созерцательная" фаза (зима 1992 года). Российский военный и политический истеблишмент занимает изоляционистскую позицию в отношении вооруженного конфликта в Нагорном Карабахе (начато в 1988 году) и назревающего конфликта в Приднестровье. Первопричиной такого подхода было как отсутствие опыта решения внутригосударственных конфликтов дипломатическими средствами, так и неспособность только что созданной российской армии к военному вмешательству.

2. "Дипломатическая" фаза (весна 1992 года). Российское руководство (прежде всего МИД РФ) считает достаточным ограничиться дипломатическими усилиями по урегулированию конфликтов и проведением гуманитарных операций с подключением к их разрешению международных институтов (ООН и СБСЕ).

Дальнейшая хронология событий свидетельствует о том, что военно-политическое руководство России придерживалось до последней стадии политического давления и поиска компромисса в качестве основных рычагов предотвращения конфликтов. Подобная стратегия завершилась успехом и привела к стабилизации обстановки в районе осетино-грузинского конфликта (конец 1991 — начало 1992 года) и заключению Дагомыских соглашений (24.06.92 г.). В ходе ликвидации этого конфликта МИДу России совместно с ООН и ОБСЕ удалось добиться согласия на мир от обеих враждующих сторон, согласившихся на ввод российских войск и военнослужащих Грузии в зону конфликта (14.07.92 г., г. Цхинвали). Однако попытки Москвы реализовать эту стратегию в Приднестровье и Таджикистане (четырёхсторонние переговоры МИД в Кишиневе (март-апрель 1992 года), визит Министра иностранных дел А.Козырева в Таджикистан в октябре 1992 года) завершились провалом. По мнению российских исследователей, это произошло по следующим причинам /25/:

- ◆ МИД России переоценило позитивные стремления противоборствующих сторон к установлению мира. Переговоры использовались ими как временная передышка для перегруппировки сил;
- ◆ в конфликт, несмотря на жесткий приказ сохранять нейтралитет, были вовлечены отдельные части российской армии, дислоцированные в зоне конфликтов (части 14-ой армии в Приднестровье и 201-я дивизия в Таджикистане);
- ◆ не правильно оценивалась способность вооруженных формирований, втянутых в конфликт, к его продолжению.

Изменившаяся ситуация (положение летом в Приднестровье и осенью 1992 года в Таджикистане были близки к катастрофе — число убитых достигло несколько сот тысяч, беженцев — около 1,5 млн. человек) определила необходимость в следующей фазе — принуждении к миру военными средствами.

3. "Принуждение к миру" (лето 1992 — лето 1993 года).

Переход к этой фазе миротворчества (в российской интерпретации) явился для военно-политических кругов России скорее реактивным нежели концептуальным шагом.

Цель ввода российских войск в зоны этих конфликтов была весьма прагматической — любой ценой прекратить кровопролитие и гарантировать стабильность. Отметим некоторые общие моменты проведения этих операций:

- ◆ ввод войск проходил в ходе вооруженной борьбы, так как согласия сторон на прекращение конфликта достигнуто не было;
- ◆ решение на ввод войск в Приднестровье было согласовано со всеми сторонами конфликта (соглашение "О принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровье" 23.07.1992 года), в Таджикистане и Грузии миротворческие войска вводились по просьбе их президентов;
- ◆ состав миротворческих сил в ряде случаев включал и военнослужащих сторон, участвующих в конфликте (в Приднестровье состав миротворческого контингента составляли 3800 военнослужащих Российской Федерации, 1200 военнослужащих армии Молдовы и 1200 бойцов национальной гвардии Приднестровской Молдавской республики (ПМР); в Осетии — 700 российских военнослужащих, 469 добровольцев-осетин и 300 солдат грузинской армии);
- ◆ позиция миротворческих войск была далека от нейтральной в отношении всех сторон конфликта (особенно в начальной стадии ввода войск);
- ◆ проведение этих операций потребовало привлечения значительных воинских контингентов (на весну 1994 года в составе миротворческих сил находилось около 10000 военнослужащих РФ (6000 в Таджикистане, 2000 в Приднестровье, около 2000 в Абхазии и Южной Осетии) и финансовых затрат (в течение 1993 года на проведение миротворческих операций было затрачено около 26 млрд. рублей).

Однако, после относительного успеха операций в Приднестровье, Таджикистане, Абхазии стало очевидным, что присутствие войск, развернутых только на основе дву-

сторонних соглашений, не решает всех проблем. В силу целого ряда причин — этнической и религиозной близости, исторической общности, личных пристрастий и т.д. — миротворцы фактически поддерживали одну из противоборствующих сторон, что укрепляло подозрения государств СНГ и стран Запада о неоимпериалистическом характере проводимых Россией миротворческих операций. Это, а также значительные людские и материальные потери сделали необходимым переход к следующей фазе — построению системы коллективного миротворчества на пространстве СНГ.

4. Попытка создания "Коллективной системы миротворчества Содружества" (1994...1996 гг.).

Основными целями этого этапа развития миротворческого процесса следует считать:

- ◆ приведение уже проводимых операций в рамки международной практики миротворчества ООН;
- ◆ разработка правовой базы проведения миротворческих операций в СНГ;
- ◆ широкое подключение к миротворческой деятельности СНГ международных организаций, прежде всего ООН и СБСЕ.

В течение этого периода, по мнению российских исследователей /26/, ООН признала СНГ в качестве региональной организации (глава VIII Устава ООН, статус наблюдателя в ООН предоставлен Генеральной Ассамблеей ООН 24.03.1994 года), подтверждено право СНГ в качестве региональной организации ООН на осуществление миротворческих операций (резолюции Совета Безопасности ООН № 993 от 12.05.95, № 1030 от 14.12.95 и др.). На сегодняшний день все операции по урегулированию конфликтов в новых независимых государствах признаны ООН и СБСЕ, в зонах конфликтов работают миссии военных и гражданских наблюдателей этих организаций.

3.2. Правовая база миротворческой деятельности в СНГ.

Актуальной проблемой миротворчества в СНГ остается разработка и совершенствование правовой базы миротворческих операций. Документы, определяющие в совокупности общий механизм и конкретные детали миротворческих операций, можно условно разделить на две группы: документы, определяющие основные подходы к формированию и деятельности коллективных сил по поддержанию мира в СНГ, и пакет документов, посвященных принятию решений по конкретным операциям на территории Содружества. К первой группе документов относятся:

1. Устав Содружества Независимых Государств (январь 1993 года).
2. Соглашение "О Группе военных наблюдателей (ГВН) и Коллективных силах по поддержанию мира (КСПМ)" (20 марта 1992 года).
3. Протоколы: "О статусе Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в СНГ", "О временном порядке формирования и задействования ГВН и КСПМ в зонах конфликтов между государствами и в государствах-участниках

СНГ", "О комплектовании, структуре, материально-техническом и финансовом обеспечении ГВН и КСПМ" (15 мая 1992 года).

4. Соглашение "О коллективных силах по поддержанию мира" (24 сентября 1993 года).

5. "Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников СНГ", "Положение о Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ" (19 января 1996 года).

Вторую группу составляют документы, принятые по поводу конкретных операций по поддержанию мира на территории Содружества. К основным из них относятся: решение, принятое 22 января 1993 года об усилении российских пограничных сил в Таджикистане воинскими контингентами Казахстана, Киргизии, Узбекистана; решение от 24 сентября 1993 года о создании сил по поддержанию мира в Таджикистане; решения от 15 апреля 1994 года по пограничным войскам и силам по поддержанию мира в Таджикистане; принятое в апреле 1994 года решение о подготовке миротворческой операции СНГ в Абхазии и принятое 21 октября 1994 года решение о начале этой операции (фактически началась в июне 1994 года).

Очевидно, что для исследования представляет интерес именно первая группа документов ввиду того, что она является правовой основой формирования миротворческой политики государств Содружества. Среди этих документов Устав СНГ является наиболее важным документом, определяющим принципы создания этой организации и регулирующим ее функционирование. Предполагалось, что положение всех остальных документов Содружества должны развивать и уточнять установки Устава. Устав СНГ содержит следующие пункты, частично или полностью посвященные миротворчеству:

- ◆ ...мирное разрешение споров и конфликтов между государствами СНГ (статья 2);
- ◆ ...разрешение споров мирными средствами, таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость (статья 3);
- ◆ в случае систематического нарушения каким-либо государством Устава или невыполнения "решения органов Содружества" Советом глав государств (СГГ) "...в отношении такого государства могут быть приняты меры, допускаемые международным правом" (статья 10);
- ◆ участники СНГ поддерживают безопасность в Содружестве "...в том числе, групп военных наблюдателей и коллективных сил по поддержанию мира" (статья 11);
- ◆ ...государства-участники принимают все возможные меры для предотвращения конфликтов, прежде всего на межнациональной и межконфессиональной основе, могущих повлечь за собой нарушение прав человека (статья 16);
- ◆ если государства не могут решить спор посредством переговоров или путем "надлежащей альтернативной процедуры", то они "...могут передать его в СГГ", который "...правомочен в любой стадии спора, продолжение которого могло бы угрожать под-

держанию мира или безопасности в Содружестве рекомендовать сторонам надлежащую процедуру или методы его урегулирования" (статьи 17, 18).

Приведенные выше положения Устава, подписанного всеми государствами-участниками Содружества носят достаточно общий характер и содержат, по нашему мнению, несколько моментов, снижающих их эффективность. Прежде всего, все приведенные выше положения Устава относятся к межгосударственным конфликтам, между тем как практика миротворчества в СНГ в течение 1992...1996 годов показала, что миротворческие усилия в основном были направлены на урегулирование внутренних конфликтов. Во-вторых, в статье 23 Устава говорится о том, что "решения Совета глав государств и Совета глав правительств принимаются с общего согласия — консенсусом. Любое из государств может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не должно рассматриваться в качестве препятствия для его решения". Следовательно, с одной стороны, реальные действия по урегулированию могут быть предприняты только с согласия вовлеченных в них государств-членов СНГ, а с другой стороны — решение о проведении операции может быть принято не всеми государствами, а лишь теми из них, которые заинтересованы в ликвидации соответствующего конфликта.

Дальнейшая работа по правовому оформлению миротворческой деятельности нашла свое продолжение в принятой 19.01.96 года "Концепции предотвращения и регулирования конфликтов на территории государств-участников СНГ". В этом документе определены общие подходы к миротворчеству, определяется порядок принятия решений и взаимодействия с международными организациями (прежде всего, с ООН и ОБСЕ). Их основное содержание сводится к следующему:

1. Признается, что миротворчество является "...важнейшей составляющей частью своей политики по укреплению национальной безопасности" всех государств Содружества.

2. Определяется, что миротворческие операции проводятся, "как правило", при наличии мандата Совета Безопасности ООН.

3. Указывается, что наиболее предпочтительным путем разрешения споров и предотвращения конфликтов является "...использование превентивных политических и дипломатических усилий ... Содружества в целях поисков путей ослабления напряженности, до ее перерастания в конфликт".

4. В отличие от Устава СНГ и других ранее принятых документов, в "Концепции.." предполагается активное участие СНГ в урегулировании и проведении миротворческих операций как в отношении межгосударственных, так и внутренних конфликтов.

5. Допускается возможность проведения операций по принуждению к миру только и исключительно при наличии соответствующих полномочий от СБ ООН и в соответствии с Уставом ООН.

6. Схемы принятия решений по предотвращению конфликтов и их урегулированию включает следующие основные шаги:

- ◆ необходимыми условиями для начала операций являются: обращение одного или нескольких государств Содружества, согласие конфликтующих сторон на проведение операции, подписание соглашения о прекращении огня;
- ◆ политическое решение о проведении операции принимается Советом глав государств (СГГ) на основе консенсуса. Он же утверждает мандат операции, в котором определяются полномочия, состав миротворческих сил, задачи и сроки проведения операции;
- ◆ руководство действиями коллективных сил по поддержанию мира (КСПМ) осуществляет Объединенное командование, в состав которого входят командующий (назначается СГГ и подотчетен ему), начальник штаба, их заместители и представители ВС государств - участников операции.

7. В своих действиях КСПМ строго руководствуются следующими принципами:

- ◆ беспристрастность и нейтралитет;
- ◆ соблюдение законов принимающего государства;
- ◆ уважение обычаев и традиций местного населения;
- ◆ неучастие в боевых действиях, неприменение оружия, кроме как в исключительных случаях;
- ◆ транспарентность (прозрачность) действий.

8. Применение силы при проведении операций жестко ограничивается. Как правило, оружие разрешается применять только для защиты личного состава и гражданского населения в случае явного нападения на них, а также при попытке насильственного отстранения персонала миссий от выполнения возложенных на них функций.

9. Общий принцип финансирования операций можно определить как "каждый платит за себя". Принимающее государство предоставляет персоналу миссий необходимые помещения, средства связи и т.д. Однако данный порядок может быть изменен решением СГГ

10. Взаимодействие с ООН и ОБСЕ (глава 4) сводится к проведению консультаций, оказанию содействия миссиям и представителям ООН и ОБСЕ, информированию ООН и ОБСЕ о решениях, касающихся проведения миротворческих операций, совместной координации усилий и сотрудничества при проведении операций.

11. Декларируется, что "...Содружество выступает за проведение под эгидой ООН полномасштабных операций по поддержанию мира при урегулировании конфликтов на территории Содружества" с участием коллективных сил по поддержанию мира.

Анализ основных положений "Концепции..." показывает, что она в значительной степени отражает и фиксирует существующую практику миротворчества, сложившуюся в Содружестве.

В частности, в отличие от международных норм в "Концепции..." допускается участие вооруженных формирований сторон, участвующих в конфликте, в составе КСПМ. Участие ООН и соответствующих миссий ОБСЕ в процессе предотвращения урегулирования конфликтов сводится к консультациям и "сотрудничеству", международные представители не допускаются к формированию принятия решений и контролю за их выполнением на всех стадиях конфликта. Неясен также механизм получения полномочий от СБ ООН в соответствии с Уставом ООН на проведение принудительных действий при урегулировании конфликтов. Декларативным является третий раздел "Концепции..." "Постконфликтное построение мира", в нем отсутствует (кроме упоминания о возможности размещения отдельных воинских подразделений и военных наблюдателей) схема принятия решений и механизм их реализации. Таким образом, "Концепция...", являясь по сути значительным шагом по правовому совершенствованию миротворческой деятельности в Содружестве, имеет ограниченный характер для практической работы и требует, с одной стороны, доработки по ряду вышеперечисленных проблем, а с другой — разработки более детальных правовых документов, направленных на практическую реализацию заложенных в ней общих подходов. По-видимому, следует также рассмотреть вопрос о приведении в соответствие с положениями "Концепции..." некоторых статей Устава СНГ (статьи 10, 11, 16).

1. В течение пяти лет существования Содружества в проблеме урегулирования вооруженных конфликтов наблюдались следующие тенденции:

- ◆ от политики рефлексного военного реагирования на происходящие конфликты к сочетанию политических и военных мер при их урегулировании;
- ◆ от чисто российского участия в вооруженных конфликтах на двусторонней основе к созданию коалиционных миротворческих сил (с преобладающей долей российского участия);
- ◆ от полного неприятия помощи и участия международных организаций к признанию их роли и сотрудничеству с миссиями ООН и ОБСЕ в деле урегулирования конфликтов.

В течение этого периода фактически произошло признание де-факто особой роли и национальных интересов России на пространстве СНГ.

2. Практически все миротворческие операции, проводимые в СНГ не вполне отвечают критериям и принципам международной практики миротворчества ООН и ОБСЕ.

3. Правовая база миротворчества в СНГ является явно недостаточной, она требует значительной доработки и конкретизации.

4. По вопросам миротворческой деятельности отсутствует согласованная позиция внутри Содружества, ряд государств отказывается участвовать в миротворческой деятельности на территории Содружества.

5. Международные организации и ведущие страны Запада продолжают рассматривать кризисы внутри Содружества в качестве внутренних конфликтов и ограничивать свое участие наблюдательными, консультативными и гуманитарными функциями.

По мнению российских исследователей, дальнейшее развитие миротворчества на территории СНГ связано с интеграцией усилий России с усилиями других стран Содружества и ведущих международных организаций. В частности, целесообразным является создание глобальной системы поддержания мира под патронажем ООН и ОБСЕ. Эта система должна включать центров по предотвращению конфликтов на ранней стадии с задачей сбора информации, выработки рекомендаций, принятия решений по привлечению международных организаций, организация поставок гуманитарной и иной помощи и т.д. Возможна реализация концепции Вооруженных сил ООН — соглашение о передаче национальных воинских контингентов под командование ООН. Должна быть разработана единая международная программа подготовки миротворцев. Однако, привлечение НАТО к операциям по поддержанию мира, военные эксперты не считают желательным. По их мнению, в ходе таких операций НАТО преследует собственные, т.е. антироссийские, цели. Одновременно, они продолжают настаивать на признании международным сообществом особой роли России на постсоветском пространстве.

3.3. Политика Украины в отношении миротворчества в СНГ

Отношение Украины к миротворческой деятельности на территории бывшего СССР можно определить одним словом — неучастие. Отсутствие надлежащих ресурсов, подозрительность в отношении намерений России, неопределенность политики в отношении бывших советских республик и другие факторы стали причиной того, что Украина:

- ◆ отказывается от участия в любых формах миротворческой деятельности на том основании, что она в основном проводится на двусторонней основе и конкретные операции не имеют мандата СБ ООН;
- ◆ отказывается от участия в разработке основных документов, определяющих миротворческую деятельность на территории Содружества. Эта посылка основывается на том, что СНГ не является региональной организацией, признанной в этом качестве ООН и поэтому не может самостоятельно разрабатывать правовые акты в области миротворчества.

Украиной не подписана "Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников СНГ", упомянутые выше соглашения "О группах военных наблюдателей..." и протоколы к ним подписаны с оговорками. Во второй группе документов Украиной подписываются только документы касающиеся мер превентивной дипломатии и полностью игнорируются документы по вводу миротворческого контингента (решения СГГ, мандат миротворческих сил и т.д.). Примером

этого подхода может служить обсуждаемое на Совете глав государств решение о продлении мандата КСПМ в зоне конфликта в Абхазии. На саммите глав государств СНГ (19.01.96 г., Москва) Украиной подписано "Решение по урегулированию конфликта в конфликте в Абхазии, Грузия", фактически устанавливающее режим экономической (п. 6^а) и политической (п.п. 6^а, 7) блокады Абхазии, при этом не подписано "Решение о продлении срока пребывания и мандате КСПМ в зоне конфликта Абхазии, Грузия" и сам "Мандат..."

Фактически, военно-политическое руководство Украины, не учитывая опыт российского миротворчества и повторяя его же ошибки, сейчас находится, придерживаясь вышеизложенной классификации, в стадии "созерцания". Следует отметить, что реализация подобной политики имеет свои положительные стороны. В частности, этот подход безупречен в части соблюдения международной правовой базы (выше уже отмечалось, что практика разрешения конфликтов в СНГ не вполне отвечает критериям и практике ООН). Кроме того, он не противоречит общественному мнению, сохранившему негативные ассоциации, связанные с "выполнением интернационального долга в Афганистане". Существующая позиция Украины по этой проблеме имеет также объективные причины:

- ◆ экономический кризис не позволяет обеспечить выделение необходимых материальных средств на подготовку и проведение миротворческих операций в Содружестве;
- ◆ в составе Вооруженных Сил Украины отсутствуют воинские контингенты, готовые в полном объеме выполнить поставленные задачи в ходе проведения миротворческих операций;
- ◆ полностью отсутствует правовая база, определяющая процесс планирования и проведения таких операций.

И если последние из вышеперечисленных причины устранимы при наличии соответствующей политической воли, то недостаток бюджетных ассигнований является серьезным препятствием. Однако очевидно, что абсолютное неучастие в процессе миротворчества на территории СНГ является далеко не прагматической позицией. Отказ от любых форм сотрудничества с государствами-участниками СНГ не позволяет укрепить позиции и авторитет Украины среди государств Содружества, создать относительно безопасное пространство в непосредственной близости у своих границ, укрепить региональные связи, особенно в области обороны и безопасности. Поэтому следует, по-видимому, признать, что актуальным на настоящий момент является существенное изменение политики Украины в отношении миротворческой деятельности на территории Содружества.

4. УЧАСТИЕ УКРАИНЫ В МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА.

Для Украины формирование основ политики поддержания мира является одной из первоочередных задач. На это указывает, прежде всего, масштабность происходящего на пространстве бывшего СССР и Балканах (около 15 тысяч человек погибло в Нагорном Карабахе, покинуло свой родной очаг около 1 млн. азербайджанцев, жертвами вооруженного конфликта в Абхазии стало несколько тысяч человек, беженцами — около 300 тысяч человек, а общая численность беженцев составила около 1,4 млн. человек). Направления миротворческой политики Украины определены в Военной доктрине, согласно которой миротворческая деятельность отнесена к основным направлениям обеспечения военной безопасности государства: *"Военна безпека України досягається за рахунок: ...готовності виділити відповідні військові контингенти до складу військ ООН для проведення згідно з рішенням Ради Безпеки воєнних дій з метою припинення агресивних дій окремих держав або груп держав, а також підтримання миру і безпеки в різних регіонах"*.

Одновременно, в проекте Концепции национальной безопасности Украины *"...военно-политическая нестабильность и конфликты в соседних государствах"* отнесены к реальным и потенциальным угрозам национальной безопасности Украины (раздел III), в качестве основной составляющей политики в области национальной безопасности признается *"...участие в международных системах универсальной и общеевропейской безопасности"* (раздел I). В "Основных направлениях внешней политики Украины", утвержденных Верховным Советом Украины 02.07.93 г., в рамках деятельности в международных организациях признается первоочередное значение миротворческой деятельности ООН. Согласно выработанному в этом документе подходу к миротворческой деятельности участие Украины в операциях по поддержанию мира должно проходить при наличии мандата ООН или ОБСЕ и под полным контролем этих организаций. Обязательным для этого участия является также многонациональный состав таких операций. В частности, в этом документе наше государство подтвердило *"...свою готовность принимать участие в совместных с ООН, ОБСЕ, ЕС и другими заинтересованными сторонами усилиях, направленных на скорейшее мирное урегулирование югославского конфликта"*.

Вышеперечисленные законодательные акты позволили Украине за три года войти в первую двадцатку государств-контрибуторов по численности военного и гражданского персонала участвующих в операциях ООН по поддержанию мира (за это время в миротворческих акциях под эгидой ООН приняло участие около 7000 граждан Украины). Признанием роли Украины в операциях ООН по поддержанию мира стала поддержка этой организацией нашей инициативы о заключении Конвенции защиты миротворческого персонала ООН, открытой для подписания на 49 сессии Генеральной ассамблеи ООН в 1994 году (в декабре 1994 года Украина одной из первых подписала

этот документ, ратифицированный Верховным Советом 06.07.1995 г.). В начале 1996 года группа украинских представителей по приглашению Секретариата принимает участие в обсуждении концептуальных основ миротворческой деятельности ООН в рамках соответствующих комитетов и рабочих групп. Все это свидетельствует о реальном укреплении авторитета Украины на международной арене, признании международным сообществом весомой роли нашего государства и его конструктивных усилий, направленных на урегулирование вооруженных конфликтов, укрепление международного мира и стабильности.

В качестве независимого государства, начиная с 1991 года, Украина принимает участие в миротворческих операциях под эгидой ООН на территории бывшей Югославии и Анголы. В Таджикистане с марта 1995 года украинские военнослужащие в соответствии с решением ОБСЕ несут службу в миссии ООН только в качестве наблюдателей.

Бывшая Югославия.

3 июля 1992 года Верховный Совет Украины в ответ на запрос Генерального Секретаря ООН принял Постановление № 2538-ХІІ "Об участии батальона Вооруженных Сил Украины в миротворческих силах Объединенных Наций в зонах конфликтов на территории бывшей Югославии". Для выполнения указанного постановления Министерство обороны Украины сформировало и направило для включения в Силы ООН по охране (СООНО) в сектор Сараево, Босния и Герцеговина (БиГ) мотострелковый батальон численностью 420 военнослужащих. СООНО созданы в соответствии с резолюцией № 743 Совета Безопасности ООН от 21 февраля 1992 года с целью содействия политическому урегулированию югославского конфликта и защиты гражданского населения /27/.

Учитывая обращение Генерального Секретаря ООН относительно увеличения численности украинского миротворческого контингента на территории бывшей Югославии Верховный Совет Украины 19 ноября 1993 года принял Постановление № 3626-ХІІ "Об увеличении численности батальона Вооруженных Сил Украины в миротворческих силах ООН на территории бывшей Югославии и направлении группы военных наблюдателей". В результате принятого решения численность украинского миротворческого контингента в составе СООНО возросла до 1220 военнослужащих, организационно состоявшего из мотострелковых подразделений, подразделений обеспечения, подразделений военной полиции, группы офицеров на штабных должностях СООНО.

Подразделения 240-го ОСБ (Укрбат-1) общей численностью 555 военнослужащих несли службу в населенных пунктах Сараево, Горажде, Жена (БиГ). Подразделения 60-го ОСБ (Укрбат-2) общей численностью 547 военнослужащих несли службу в районе г. Глина, сектор "Север" (Хорватия). Оперативная группа военной полиции сформирована в количестве 39 военнослужащих. С 23 мая 1994 года в состав СООНО вошла

группа украинских полицейских наблюдателей (9 человек), а с 19 июля 1994 года приступила к выполнению своих обязанностей группа военных наблюдателей (10 человек).

15 декабря 1995 года Совет Безопасности ООН одобрил резолюцию № 1031 относительно выполнения Мирного соглашения по Боснии, Сербии и Хорватии /28/. Согласно указанному решению СБ ООН сроком на один год создаются многонациональные Силы по выполнению мирного соглашения (СВМС). С момента передачи полномочий от СООНО силам содействия выполнению мирного соглашения пребывание национальных контингентов стран-контрибуторов в составе СООНО заканчивается.

Украина, как один из наибольших контрибуторов СООНО среди 14 стран, не являющихся членами НАТО (Россия, Австрия, Эстония, Латвия, Литва, Пакистан, Польша, Словакия, Румыния, Финляндия, Венгрия, Чехия, Швеция), получила официальное приглашение от руководства НАТО как организации, уполномоченной Советом Безопасности ООН на проведение новой операции, к участию в многонациональных силах.

Важным аргументом в пользу продолжения участия Украины в миротворческой операции на территории БиГ было также то, что операция получила мандат СБ ООН. Министерство иностранных дел вместе с Министерством обороны внесли на рассмотрение Президента и Правительства Украины предложение о дальнейшем пребывании на территории Боснии 240-го особого специального батальона ВС Украины, а также об оказании на коммерческой основе услуг с помощью военно-транспортной авиации Украины.

В настоящее время завершена ротация 240-го ОСБ, размещаемого в Сараево. Численность батальона составляет ≈400 человек. В состав СВМС вошла также 64-ая отдельная механизированная рота (105 военнослужащих), сформированная на базе 24-ой механизированной дивизии Прикарпатского военного округа. Рота дислоцируется вблизи г. Даки в Восточной Словакии (Хорватия) /29/. Транспортные услуги оказывает вертолетная эскадрилья.

Военная операция в Боснии и Герцеговине, в которой участвует реформированный украинский контингент миротворцев, обеспечивает выполнение следующих задач:

- ◆ прекращение огня между воюющими сторонами;
- ◆ вывод вооруженных сил из согласованной зоны разъединения;
- ◆ вывод вооруженных сил из межэтнической приграничной зоны;
- ◆ контроль и предупреждение угроз свободному передвижению гражданского населения, беженцев и перемещенных лиц;
- ◆ содействие в оказании гуманитарной помощи.

Ангола.

В начале 1996 года Верховный Совет Украины, рассмотрев обращение секретариата ООН по вопросу направления в Анголу инженерно-мостового подразделения Вооруженных Сил Украины, принял положительное решение. Украина стала 32-ой

страной мира, которая принимала участие в миротворческой миссии ООН в этой африканской стране. К этому времени Вооруженные Силы Украины уже имели определенный опыт сотрудничества под эгидой ООН. Однако африканский континент — не Европа. После принятия решения началась всесторонняя подготовка личного состава и техники. По сообщению пресс-службы Министерства обороны Украины было сформировано подразделение на базе учебного центра инженерных войск в г. Каменец-Подольский. В течение трех месяцев необходимую подготовку прошли 200 военнослужащих, половину из которых составили офицеры, прапорщики и контрактники запаса, другую половину — солдаты срочной службы /30/. С марта 1996 года в Анголе в составе контрольной миссии ООН приступил к несению службы личный состав 901-й понтонно-мостовой роты ВС Украины. Нашими понтонерами возведены мостовые переходы, наплавные и комбинированные мосты на реках Луи, Данзе, Лакула, Лу, Луа-шима, Ганже и др. В составе миссии ООН находится также группа военных наблюдателей от Украины /31/.

Контрольная миссия ООН после некоторого перерыва возобновила свою деятельность после подписания Лусакского протокола 20.11.94 г., устанавливающего очередное перемирие между правительством и УНИТА (Национальный союз за полную независимость Анголы). Улучшение ситуации в стране в плане безопасности позволило переориентировать программы ООН на поддержку мирного процесса: оказание гуманитарной помощи, демобилизацию комбатантов и разминирование территорий. По мере продвижения мирного процесса направленность помощи со стороны ООН постепенно переместилась с мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи к восстановлению разрушенной войной экономики и социальной инфраструктуры. Украинские миротворцы были задействованы именно на этом этапе операции ООН.

По сообщениям средств массовой информации деятельность украинских военнослужащих заслужила высокую оценку руководства миссии ООН и местного населения. Миротворцы возвели несколько мостов и мостовых переходов, провели работы по разминированию и очистке местности. Следует отметить высокий, по украинским меркам, уровень зарплаты военнослужащих — \$500...800. Кроме жалованья личному составу ООН обязалось оплачивать стоимость техники и материалов, используемых в работе.

В настоящее время миссия ООН в Анголе сворачивается. Причиной этому послужили, в первую очередь, финансовые трудности.

5. АНАЛИЗ МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УКРАИНЫ.

Мотивы, побуждающие государства участвовать в миротворчестве, представляют собой сложное переплетение общих высоких и благородных целей, типа прекращения кровопролития, с более практическими соображениями, как то желанием установить новый мировой порядок, или укрепить свои позиции в данном районе земного шара, или продвинуть своего представителя на высокое кресло в ООН, или ... Список можно легко продолжить. Очевидно, что и Украина рассчитывает получить дивиденды от своего участия в международной политике поддержания мира. Тем более, что для страны относительно недавно появившейся на европейской карте, Украина проявляет завидную активность и платит за это высокую цену — за четыре года в миротворческих операциях погибло около 20 и ранено более 50 украинских граждан. Прямыми выгодами от миротворческой деятельности могут быть нормализация обстановки в важном для нашей страны регионе, обеспечение там стабильности и безопасности, предотвращение нежелательного развития событий. Перечень косвенных выгод гораздо шире: от повышения международного авторитета державы до создания имиджа сильной миролюбивой страны, от укрепления партнерских отношений с другими странами до обеспечения бесперебойного доступа необходимых товаров и сырья из данного региона.

Наша страна не является мировой державой наподобие США или даже России. Зоной жизненных национальных интересов Украины являются ее соседи и, в меньшей степени, другие страны СНГ. Поэтому трудно ожидать прямых выгод от участия Украины в операциях ООН на Африканском континенте. Стабильность на Балканах, конечно имеет отношение к обеспечению национальной безопасности Украины, но все же меньшее, чем скажем стабильность в Молдове и даже в Таджикистане. Тем не менее Украина посылает своих миротворцев в далекую Анголу и опасную Боснию, старательно дистанцируясь от конфликтов в СНГ. Очевидно, что в данном случае вопросы престижа государства оказались важнее соображений национальной безопасности.

Участие Украины в миссии ООН по восстановлению мира в Анголе позволило нашей молодой державе громко заявить о своей новой роли в мировой политике, создало прецедент взаимодействия с авторитетной международной организацией, положительно сказалось на имидже страны. Кроме того, это участие не было обременительно материально — расходы оплачивала ООН. Вооруженные силы и другие причастные к проведению акции государственные институты приобрели практический опыт.

Операция в Боснии — более сложная, опасная и дорогостоящая — является обще-европейским делом. Она очень важна с точки зрения развития отношений Украина — НАТО. Боевое взаимодействие воинских контингентов разных стран наполняет практическим смыслом программу "Партнерство во имя мира" и способствует интеграции Украины в европейское сообщество. Пристальное внимание мировой общественности к этой операции помогает сформировать представление об Украине как о цивилизован-

ной европейской державе. Нормализация обстановки в бывшей Югославии соответствует экономическим интересам нашей страны.

В целом, участие в операциях по поддержанию мира позволяет укрепить международный авторитет Украины и повысить ее роль в мировом сообществе. Так например активная миротворческая деятельность Украины на территории бывшей Югославии способствовала тому, что украинская делегация получила приглашение участвовать в Лондонской конференции по вопросам имплементации мирного соглашения по Боснии и Герцеговине, Парижской мирной конференции, Боннской и Брюссельской встречах по вопросам урегулирования конфликта в Боснии и Герцеговине. Конференции дают возможность делегации нашей страны изложить по всем обсуждаемым пунктам мнение Украины, предложить пути решения проблем. Во время конференции глава украинской делегации провел серию рабочих двусторонних встреч с руководителями внешнеполитических ведомств Канады, Японии, России, Турции, Румынии, Швейцарии, Малайзии, а также с руководителями международных организаций. Таким образом, результаты работы делегации в процессе конференции могут быть использованы для достижения внешнеполитических целей нашего государства /32/.

Миротворческие операции являются также основой отработки в реальных условиях таких специфических, несвойственных вооруженным силам действий, как разъединение враждующих сторон, контроль за прекращением огня, патрулирование в населенных пунктах, обеспечение доставки гуманитарной помощи, контроль за свободным перемещением беженцев и др.

Таким образом, участие Украины в миротворческих акциях мирового сообщества представляется целиком оправданным. Гораздо менее понятным выглядит неучастие нашей страны в поддержании мира на территории СНГ.

По-видимому, тут играет свою роль и подозрительность в отношении с Россией, и отношение к СНГ, как к организации в высшей степени аморфной и недееспособной, и общая ориентация на интеграцию в Европу. Кроме того, катастрофы еще не произошло — Россия более-менее успешно контролирует ситуацию в горячих точках. Однако чеченская война показала, что ресурсы России на пределе. Что произойдет, если, например, в Таджикистане начнется полномасштабная гражданская война? Географически Средняя Азия далека от Украины, однако прозрачные границы внутри СНГ, развитая транспортная сеть, широкие родственные и дружеские связи между людьми в бывшем советском обществе и известная слабость государственных институтов Украины оставляют мало сомнений в том, что волны беженцев, оружия и насилия достигнут нашей территории. Во всяком случае, беженцы из Таджикистана уже встречаются на улицах Днепропетровска. Пока они роются в мусорных ящиках и просят милостыню. Хотелось бы верить, что этим все и ограничится.

С другой стороны, появление украинских миротворцев в той или иной "горячей точке" СНГ даст Украине дополнительные рычаги влияния на обстановку в данном регионе и политику принимающего государства. Игнорирование таких возможностей ав-

томатически усиливает другие страны, интересы которых зачастую не совпадают с нашими.

Небогатый опыт миротворческой деятельности Украины тем не менее выявил ряд проблем, препятствующих оперативно и качественно выполнять поставленные задачи.

1. Несовершенство законодательной базы, определяющей возможность и границы участия Вооруженных Сил Украины в предотвращении и ликвидации вооруженных конфликтов в мирное время. В первую очередь изменения и дополнения следует внести в Военную доктрину. Целесообразно разработать и принять "Концепцию участия Украины в миротворческой деятельности" и "Положение о миротворческих силах Украины".

2. Отсутствие отработанной схемы управления и принятия решений в области миротворческой деятельности. Существующий порядок принятия решения о включении подразделений Вооруженных Сил Украины в состав миротворческих сил ООН не позволяет оперативно реагировать на обращения Генерального секретаря ООН. Цепочка "Постоянное представительство Украины при ООН — Министерство иностранных дел Украины — Верховный Совет Украины — Кабинет министров Украины — Министерство обороны Украины" требует в каждом конкретном случае отдельного рассмотрения и утверждения решения о направлении миротворцев. Опыт передовых государств показывает, что решение о командировании новых контингентов до 300 — 500 военнослужащих, об отправке техники и оснащения могли бы стать прерогативой Президента или правительства. Верховный Совет в короткий срок должен бы рассмотреть это решение и или подтвердить его или принять новое — об отзыве миротворческих /33/.

3. Миротворчество на современном этапе охватывает широкий круг задач: превентивную дипломатию, гуманитарная помощь, переговоры, поддержание мира, принуждение к миру, миростроительство, добрые услуги, санкции и др. Персонал миссий включает не только военнослужащих, но и гражданских специалистов, полицию. Соответственно, на национальном уровне в решении задач миротворчества принимают участие многие ведомства, в первую очередь Министерства иностранных дел, обороны и чрезвычайных ситуаций. Координация их усилий и общее руководство целесообразно возложить на Совет национальной безопасности и обороны, придав ему соответствующие полномочия.

4. Отсутствие системного подхода в оценке военно-политической обстановки в мире, прогнозирование военных опасностей и угроз, в том числе, для Украины, приводит к пассивному реагированию нашего государства на происходящие события по типу "запрос — действие". Прогнозирование развития событий, сбор необходимой информации, планирование и подготовка к проведению конкретных миротворческих акций могли бы существенно повысить возможности Украины по деэскалации напряженности в важных для нашей страны районах.

5. Для участия во всех сферах миротворческой деятельности личный состав контингента должен быть соответственно подготовлен. Если для выполнения задач разъединения враждующих сторон, операций по принуждению к миру, работ по восстановлению разрушенных коммуникаций социальной инфраструктуры возможно привлечение уже существующих подразделений Вооруженных Сил Украины, то для решения таких задач как содействие гуманитарной помощи, контроль за соблюдением прав человека, обеспечение размещения беженцев, наблюдение за порядком проведения свободных выборов и так далее необходимы специально подготовленные и обученные гражданские и военные специалисты, а также полицейские.

6. В связи со сложным экономическим положением Украины финансирование миротворческих операций представляется непростой задачей. Так, например, затраты на содержание украинского миротворческого контингента на территории Боснии и Герцеговины во время проведения операции Сил содействия выполнению Дейтонского соглашения в 1996 году составили порядка \$8 млн. Указанная сумма не включает затраты на тыловое обеспечение /34/. Компенсационные поступления от Секретариата ООН не могут покрыть все расходы на миротворчество. Основная часть затрат должна предусматриваться в государственном бюджете.

7. С большими проблемами столкнулись украинские миротворцы в организации несения службы и бытовом обеспечении. Так, например, подразделения 240-го ОСБ Вооруженных Сил Украины в составе СООНО на территории бывшей Югославии несли службу в трех районах, наиболее удаленных от штаба Укрбата-1 в Сараево. Ни один из иностранных контингентов не находился в таком сложном положении с точки зрения оперативного управления войсками, материально-технического и продовольственного обеспечения, а главное — поддержания требуемого уровня безопасности личного состава. К тому же, со стороны командования СООНО неоднократно делались попытки вывести оставшуюся часть 240-го ОСБ вместе со штабом из Сараево и развернуть в одной из наиболее небезопасных зон — анклав Горажде /27/.

Для повышения влияния Украины в решении вопросов оперативного использования подразделений украинского контингента в СООНО Министерство обороны Украины через Министерство иностранных дел неоднократно выступало с предложениями по выдвижению офицеров ВС Украины на руководящие должности в Секретариате ООН и штабе СООНО. Однако эти предложения не нашли должного отклика.

Следует отметить, что Украина, как значительный контрибутор войск ООН, исходит из того, что одним из важнейших аспектов миротворческой деятельности есть обеспечение необходимого уровня защиты и безопасности личного состава подразделений. Украина была инициатором Конвенции защиты миротворческого персонала ООН, открытой к подписанию на 49-ой сессии ГА ООН. В декабре 1994 года Украина одной из первых подписала документ, а 06.07.95 г. Верховный Совет его ратифицировал.

8. За время проведения миротворческой операции ООН в бывшей Югославии в ней приняли участие около 7000 украинских миротворцев. В Анголе несли службу около 200 военнослужащих. Казалось бы, накопленный опыт будет эффективно использован в будущем, однако, это не так. Личный состав подразделений состоит в основном из военнослужащих срочной службы и гражданских лиц, которые после окончания службы и контрактов по возвращении в Украину увольняются в запас. Поэтому их навыки и умения практически не используются в новых миротворческих операциях.

Под новым углом зрения могут быть рассмотрены учения в рамках программы "Партнерство во имя мира", в которых регулярные воинские формирования ВС Украины принимают участие с середины 1994 года. Реальные операции по поддержанию мира и учения по программе ПИМ имеют одну суть — ликвидацию кризисных ситуаций на территориях дружественных государств. Опыт и сами подразделения, задействованные в учениях, должны быть использованы в миротворческих акциях /33/.

9. Отсутствие комплексного подхода к формированию, обучению и профессиональной подготовке украинских миротворцев, неустроенность их быта в период несения службы обусловили распространение таких негативных явлений как пьянство, спекуляция имуществом, контрабанда. Недаром при передаче полномочий руководства миротворческой операцией ООН в Боснии и Герцеговине Силам содействия выполнению Дейтонского соглашения командование миротворческих сил требовало полностью сменить состав украинского контингента /33/.

10. Определенные проблемы технического, финансового, организационного характера препятствуют оперативному, достоверному и полному освещению военно-политической обстановки в районах проведения миротворческих операций, деятельности украинского контингента миротворцев, условий их службы и быта. Так, например, из Анголы, где в составе контрольной миссии ООН приступил к несению службы личный состав понтонно-мостовой роты ВС Украины, в Главное управление инженерных войск о результатах работы миротворцев первоначально поступили отрывочные скудные сведения. Надежную связь с подчиненными Министерство обороны получило только через четыре месяца с помощью спутника международной системы связи "Ин-марсат" /31/. Недостаточно сообщений поступает из государств бывшей Югославии. Решению проблемы способствовала бы аккредитация представителей средств массовой информации Украины в пресс-службах подразделений ООН.

11. Украина объявила о своей поддержке системы соглашений о резервных силах. К сожалению информация о том, какие ресурсы планируется предоставлять ООН, равно как и о других параметрах будущего соглашения, не стала достоянием общественности. Вместе с тем, само соглашение может сыграть важную роль в развитии миротворческого потенциала Украины. Анализ возможностей нашей страны, подготовка необходимой для реализации соглашений информации, мониторинг выделенных ресурсов позволит создать ядро постоянной системы миротворческих сил. К тому же,

предоставление некоторых ресурсов, в частности военно-транспортной авиации, может быть финансово выгодным.

Перечень проблем, негативно влияющих на деятельность Украины в области поддержания мира, можно продолжить. Однако среди них нет не преодолимых. Кропотливая практическая работа по их разрешению поможет превратить миротворчество в эффективный инструмент внешней политики Украины, будет способствовать укреплению ее национальной безопасности.

В качестве практических шагов, полезных для обеспечения защиты национальных интересов и укрепления военной безопасности на южных границах Украины можно рекомендовать направление в Приднестровье группы военных наблюдателей, как это предлагалось президентом непризнанной Приднестровской Молдавской республики Смирновым (лето 1996 года, Киев). Эта акция, не требующая значительных финансовых затрат могла бы стать началом участия Украины в миротворческой деятельности Содружества. Официальным основанием для этого может явиться просьба о приглашении украинского контингента со стороны Молдовы и ПМР, получение ими соответствующего мандата со стороны Совета глав государств Содружества и проведение консультаций с соответствующими структурами ОБСЕ. Консультации по этому поводу могут быть проведены в рамках заключенного в 1995 году трехстороннего соглашения по урегулированию Приднестровского кризиса между Россией, Молдовой и Украиной. Украинские силы в Приднестровье состоят из 6-ти батальонов — по 2 от конфликтующих сторон и 2 российских. Кроме того в зоне противостояния находится Группа российских войск (примерно кадрированная дивизия). На складах бывшей 14-й армии после вывода войск из Венгрии скопилось множество оружия и боеприпасов, многие из которых не могут быть вывезены по техническим причинам. Последние сообщения средств массовой информации о начавшемся уничтожении непригодных для транспортировки боеприпасов датированы 1995 годом. Следует отметить, что приднестровская сторона резко возражает против вывода с ее территории оружия, рассматривая его как свою собственность. С другой стороны, независимость Молдовы подвергается сомнению определенными кругами как в самой Молдове, та и в соседней Румынии. В условиях неурегулированных отношений между Украиной и Румынией, потенциальная возможность румынского "аншлюса" представляется реальной угрозой безопасности нашей страны.

В этих условиях появление украинских миротворцев на берегах Днестра даст нашей стране важный рычаг влияния на обстановку в этом районе, будет способствовать более справедливому разрешению конфликта, поможет установить прочные рабочие контакты с правящими кругами Молдовы и Приднестровья. Немаловажным фактором является укрепление контроля за перемещением оружия в регионе.

Другим направлением миротворческих усилий Украины может стать участие в разрешении грузино-абхазского конфликта. Ситуация здесь более сложная, чем в

Приднестровье, и требует очень осторожного и взвешенного подхода. Задачи, стоящие перед миротворцами, в частности возвращение беженцев, в настоящее время практически не выполнимы. Однако этот регион очень важен с точки зрения большой политики. Закавказье является "естественной трубой", по которой в будущем веке возможно будет транспортироваться значительная часть каспийской нефти и газа. Сейчас здесь сталкиваются интересы различных государств — России, Турции, Ирана и других. В более широком плане, Кавказ — это арена прямого столкновения мусульманской и христианской цивилизаций, Запада и Востока. Долгосрочные интересы Украины напрямую связаны с этим регионом.

Миротворчество, особенно связанное с разрешением внутрисюсударственных конфликтов, является достаточно тонким и деликатным делом. Цена ошибки здесь велика. Принятию решения об участии или неучастии Украины в той или иной акции, как двусторонней, так и многосторонней, должен предшествовать тщательный анализ. Необходимо оценить соответствие целей данной операции национальным интересам Украины, возможность достижения этих целей, степень риска, необходимые расходы, реакцию общественности и многие другие факторы. И все-таки вероятность неудачи никогда не будет нулевой. Однако игнорирование возможностей, предоставляемых участием в международной политике поддержания мира, будет большой ошибкой. Более безопасный и стабильный мир не возникнет сам по себе. Он может быть создан только усилиями многих государств и организаций. Украина должна занять достойное место в этом ряду.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Печуров С.Л.* На пути к новой военной стратегии // Военная мысль. – 1994. – № 1. – С. 68-73.
2. *Евстафьев Д.* Ограниченные вооруженные конфликты и проблемы безопасности России // Центр Политических исследований в России (Центр ПИР). Научные записки. – 1996. – № 2. – 20 с.
3. *Boutros-Ghali B.* An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping // Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Security Council on 31 January 1992, New York: United Nations. – 1992. (DPI/1247).
4. *A.Raevsky, I.Vorob'ev.* Russian Approaches to Peacekeeping Operations. – New York and Geneva: United Nations, UNIDIR, 1994. – N.28. – 182 p.
5. Military Implications of United Nations Peacekeeping Operations. – Edited by William H. Lewis. – The Institute for National Strategic Studies. National Defense University. McNair Paper Seventeen. – June 1993. – 100 p.
6. Международные организации системы ООН: Справочник. – М.: Международные отношения. – 1990. – 192 с.
7. Исследование проблем построения новой системы безопасности. Инициатива создания безъядерной зоны в Центральной и Восточной Европе / А.И.Попов, А.И.Ижак, Ю.М.Щербаков, А.Н.Чумаков; Под ред. д.-ра техн. наук А.И.Шевцова // Днепр. филиал Нац. ин.-та стратегич. исслед. (ДФ НИСИ). – Днепропетровск, 1995. – 128 с.: ил.
8. *Добби Ч.* Концепция миротворческой деятельности после окончания "холодной войны" // Survival (спец. вып. на русск. яз.). – Лето 1995. – С. 126-153. (Издание Международного института стратегических исследований).
9. *Робертс А.* Кризис миротворческой деятельности ООН // Survival (спец. вып. на русск. яз.). – Лето 1995. – С. 154-181. (Издание Международного института стратегических исследований).
10. *Рейдер С.Р.* Операции по поддержанию мира – военные аспекты многонационального подхода // Военная мысль. – 1994. – № 2. – С. 74-80.
11. *Жинкина И.Ю.* Миротворческие акции: некоторые вопросы теории и практика // США: экономика, политика, идеология. – 1994. – № 10. – С.10–22.
12. *Морозов Г.* ООН: опыт миротворчества // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – № 7. – С. 16-26.

13. *Иванов В.* Использование сил ООН в различных регионах мира // Зарубежное военное обозрение. – 1993. – № 8. – С. 2-7.
14. *Иванов В., Гриненко А.* Миротворческая деятельность ООН на современном этапе // Зарубежное военное обозрение. – 1994. – № 10. – С. 2-6.
15. *Гриненко А.* Департамент миротворческих операций ООН // Зарубежное военное обозрение. – 1995. – № 2. – С. 2-6.
16. НАТО: Справочник. – Бюро информации и печати НАТО. – Брюссель, 1995. – 368 с.
17. NATO's Role in Peacekeeping in the Former Yugoslavia // Basic Fact Sheet. – NATO Office of Information and Press. – Brussels, February 1996. – № 4. – 6 p.
18. *Крегг Э.* Концепция совместной объединенной оперативно-тактической группы: ключевой компонент адаптации Североатлантического союза // Вестник НАТО. – 1996. – № 4. – С. 2-7.
19. *Науманн К.* От сотрудничества к оперативной совместимости // Вестник НАТО. – 1996. – № 4. – С. 15-19.
20. *Bildt К.* Implementing the Civilian Tasks of the Bosnian Peace Agreement // NATO Review. – 1996. – № 5. – P. 3-6.
21. ОБСЕ, Хельсинский документ 1992 года "Вызов времени перемен" // Політика і час. – 1993. – № 5. – С. 61-74, № 6. – С. 68-80, № 7. – С. 61-76.
22. Декларация сессии Североатлантического Совета на высшем уровне, 10-11 января 1994 года, Брюссель // NATO review. Summit Supplement in Russian, 1994 – №1. – p.18-23.
23. *Gustav Daniker.* The Guardian Soldier: On the Nature and Use of Future Armed Forces. – New York and Geneva: United Nations, UNIDIR, 1995. – № 36. – 141 p.
24. *Бутрос Бутрос-Гали.* Навстречу новым вызовам // Доклад о работе организации за период с 49 по 50 сессию Генеральной Ассамблеи. – ООН – Нью-Йорк, 1995 г. – 510 с.
25. *Гольц А.* Миротворческие операции — средство реализации национальных интересов России // В сб. "Россия: новые параметры безопасности". Научные доклады Московского Центра Карнеги. – Москва, 1995. – Вып. 4. – С. 42-64.
26. Допустимость применения силы в международных отношениях и миротворческие операции. – Материалы конференции УПМИ "Результаты и эффективность многосторонних операций в конфликтных регионах". – Москва. – 1996. – С. 6.
27. Письмо Секретарю Совета национальной безопасности В.П.Горбулину Министра иностранных дел Г.Удовенко № УТО/22-60 от 31.01.95 г.

28. Письмо Председателю Верховного Совета А.Морозу министров Г.Удовенко и В.Шмарова № 20/23-1044 от 21.12.95 г.
29. Всеукраинские ведомости, 13.11.96 г.
30. *Добровольский В.* Повей, ветер, на Украину... из далекой Африки / Народна армія от 04.09.96 г.
31. *Сметанин А.* Наши в Анголе: как платят, так и работают / Киевские ведомости от 06.07.96 г.
32. Письмо Президенту Украины Л.Кучме Министра иностранных дел Г.Удовенко № 20/22-1041 от 21.12.95 г.
33. *Гречанинов А.* Миротворческая деятельность Украины: есть потребность в новых подходах / Народна армія от 09.08.96 г.
34. Письмо Президенту Украины Л.Кучме Министра иностранных дел Г.Удовенко и Министра обороны Шмарова В. № 20/22-1006 от 12.12.95 г.
35. Военно-энциклопедический словарь, МО СССР, Москва, 1983.
36. *Carter A., Perry W., Steinbruner J.* A New Concept of Cooperative Security. – Brookings Institution, Washington D.C., 1992. – 65 p.
37. Коллективная безопасность. – В кн.: Юридический словарь. – М.: Гос. изд.-во юридической лит.-ры. – 1956. – Т. 1. – С. 437.
38. *Талалаев А.Н.* Коллективная безопасность. – В кн.: Юридический энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1984. – С.138.
39. *Беттс Р.К.* Системы для мира или причины войны. Коллективная безопасность, контроль над вооружениями и Новая Европа: Сб. статей / Пер. с англ. // Оборонная политика. Политика обеспечения мира и безопасности. – 1992. – Вып. I. – С.20–43. (Материалы предоставлены The RAND Corporation и American Association for the Advancement of Science).
40. Исследование по вопросу о расширении НАТО // КОМПАС. ИТАР-ТАСС. – 1995. – № 75. – С.3–36.
41. Non-Traditional Operations Involving the Use of Armed Forces. – Foreign Military Studies Office. August 1995. – 38 p.
42. Две повестки для ООН: мир и развитие. – Информационный центр ООН в Москве, 1995. – 7 с.
43. Организация Объединенных Наций: во имя мира и безопасности. – Информационный центр ООН в Москве, 1995. – 23 с.
44. НАТО: Партнерство заради миру. – NATO Office of Information and Press.

Ukrainian Edition. – Brussels, 10 January, 1994. – 8 p.

45. Декларація голів держав і урядів, які взяли участь у засіданні Північноатлантичної ради, що відбулася у штаб-квартирі НАТО в Брюсселі 10-11 січня 1994 року. – NATO Office of Information and Press. Ukrainian Edition. – 7 p.
46. Defence Research Group seminar on non-lethal weapons // NATO Review. – 1996. – № 6. – P. 8.
47. The European Security and Defence Identity // Basic Fact Sheet. – NATO Office of Information and Press. – Brussels, March 1996. – № 3. – 4 p.