

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Роль ООН в разрешении вооруженного конфликта в Таджикистане

*Раджабов С.А.**

Одной из самых влиятельных международных организаций, которая внесла большой вклад в разрешении межтаджикского конфликта, является Организация Объединенных Наций (ООН). 2 марта 1992 года Таджикистан был принят в члены ООН – самой универсальной и значимой международной организации современности, главная задача которой сводится к сотрудничеству и поддержанию мира и безопасности. Спустя некоторое время ООН начала сотрудничать со своим новым членом – но не в сфере развития, а с целью урегулирования разразившегося внутреннего конфликта.

С момента создания ООН в 1945 году и на протяжении всего ее существования центральной задачей ООН было поддержание мира и стабильности в мире. Она помогла урегулировать многие споры между государствами, ослабить напряженность, предотвратить ряд конфликтов и остановить военные действия. Она сыграла важную роль в регулировании некоторых самых опасных конфликтов нашего времени.

Как определено в ст. 1 Устава ООН, поддержание международного мира и безопасности является одной из основных целей ООН. На основании этой цели ООН развернула Операцию по поддержанию мира (ОПМ) в Республике Таджикистан.

Как известно, ООН, согласно своему Уставу, проводит миротворческие операции. Миротворческие операции бывают двух видов. Первый вид деятельности – это миссия военных наблюдателей

* Раджабов С.А. – к.ю.н., доцент, заведующий отделом международного права Института государства и права Академии Наук Республики Таджикистан.

из невооруженных офицеров – «голубых беретов», чья основная функция ограничивается наблюдением за соблюдением достигнутых договоренностей (например, демаркация зон, мониторинг прекращения огня и т.д.). Второй – это силы по поддержанию мира в составе национальных военных контингентов, вооруженных легким стрелковым оружием, – «голубые каски»; этот вооруженный контингент развертывается в качестве буфера между воюющими сторонами, и его задача – поддерживать мир. Вооруженный контингент создается на основе и согласно резолюциям Совета Безопасности, а операции проводятся при согласии сторон, на чьей территории предполагается развернуть вооруженную миссию. Эти силы подчинены Совету Безопасности, общее руководство которыми обычно осуществляется Генеральным секретарем ООН. Поскольку Устав ООН напрямую не предусматривает создание миротворческих операций и функции, осуществляемые миротворческими контингентами под командованием ООН по своей значимости превышают порог применимости главы VI («Мирное разрешение споров»), но вместе с тем не достигают пределов главы VII, такие классические миротворческие операции принято условно называть действиями по главе «VI с половиной»¹. Поскольку целью миротворческих сил является поддержание мира, то они имеют право применять вооруженную силу исключительно в целях самообороны. По состоянию на 2006 год проведено более 40 операций обоих типов².

Итак, с сентября 1992 года межтаджикский конфликт находился в поле зрения ООН. Секретариат ООН получил 15 октября послание от А. Искандарова, исполнявшего обязанности Президента Республики Таджикистан. В ответ на обращение правительства Республики Таджикистан Генеральный секретарь ООН принял решение направить в эту страну Миссию доброй воли ООН во главе с Послом по особым поручениям, директором Департамента по политическим вопросам Секретариата ООН Раймондом Соммерейнсом. В состав миссии вошли представители Департамента по гуманитарным вопросам, а также ряда гуманитарных учреждений ООН.

Миссия посетила все районы противостояния в Республике Таджикистан и представила по результатам своей поездки доклад

¹ White N. Keeping the Peace: the United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, Manchester University Press, 1995.

² Conflict Prevention in Central Asia. Peace-Building in Tajikistan 2008–2007. Dushanbe, UNTOP, 2006. P. 5.

Генеральному секретарю ООН. В нем следующим образом характеризовалась обстановка в Республике Таджикистан: «В результате усиления гражданской войны в Таджикистане развалились структуры официальной власти. Продолжение гражданской войны вполне может привести к дезинтеграции Таджикистана как независимого государства».

Миссия высказывала мнение, что только комплексный подход, который будет включать одновременно миротворческие усилия, усилия по поддержанию мира и гуманитарные усилия, сможет обеспечить стабилизацию положения в Республике Таджикистан. В этой связи Миссия заявила о своем принципиальном согласии на операцию по поддержанию мира. В то же время она подчеркнула, что эта операция будет проводиться под эгидой ООН. Дело в том, что Миссия сотрудничала с главами государств СНГ, поэтому выразила свою надежду на то, что операция по поддержанию мира в Республике Таджикистан будет под эгидой ООН.

Таким образом, первая серьезно поработавшая Миссия ООН пришла к выводу о необходимости проведения многоаспектной операции по поддержанию мира в Республике Таджикистан для урегулирования конфликта. С самого начала предполагалось реализовать ее в тесном взаимодействии с международными организациями, и прежде всего с ООН, а также при опоре на миротворческие силы СНГ как региональной организации, заинтересованной в решении этого конфликта.

Налицо были все предпосылки, необходимые для развертывания операции ООН по поддержанию мира в Республике Таджикистан.

Задача была нелегкая на самом деле. Даже по первым сообщениям, полученным по следам событий, в ходе гражданской войны было убито 10000 человек. Положение в гуманитарной области было катастрофическим: в стране насчитывалось более 400000 беженцев и перемещенных лиц; нередки были случаи смерти от голода, особенно среди детей.

В таких сложнейших условиях 16 ноября 1992 года в Худжанде была созвана XVI сессия Верховного Совета Таджикистана. Сессия приняла решения по жизненно важным проблемам страны. Было объявлено об упразднении президентской формы правления и введении парламентской. Председателем Верховного Совета и фактическим главой государства был избран Эмомали Рахмон.

Новое руководство Республики Таджикистан отчетливо понимало необходимость неотложного и незамедлительного подключения региональных и международных рычагов для решения проблемы страны.

Уже 20 декабря 1992 года глава государства и Председатель ВС Республики Таджикистан Э. Рахмон обратился к Генеральному секретарю ООН и просил направить в Республику Таджикистан Миссию наблюдателей ООН сроком на три месяца с продлением в случае необходимости этого срока для поддержания контактов с Правительством Республики Таджикистан, а также для координации вопросов, связанных с оказанием гуманитарной помощи организациями системы ООН³.

Генеральный секретарь ООН после консультаций с Правительством Республики Таджикистан и другими заинтересованными сторонами принял решение назначить иракского дипломата Исмата Китани своим Специальным посланником в Республике Таджикистан. Задача Миссии состояла в следующем:

- обеспечить достижение соглашения о прекращении огня и вынести рекомендации в отношении международных контрольных механизмов, которые могут быть целесообразными;
- выяснить позиции всех заинтересованных сторон и предоставлять добрые услуги, чтобы обеспечить процесс переговоров и поиски политического решения;
- заручиться содействием соседних стран и других заинтересованных сторон в целях обеспечения достижения вышеупомянутых целей.

И. Китани в 1993 году в поисках решения проблемы посетил Таджикистан, Узбекистан, Россию, Кыргызстан, Казахстан, ИРИ, Саудовскую Аравию и Пакистан. Таким образом, определился круг стран, в разной мере вовлеченных в конфликт и по-разному влияющих на его участников.

Учитывая эти настроения, Совет Безопасности в заявлении своего Председателя от 23 августа 1993 года «настоятельно призывает Правительство Таджикистана и все оппозиционные группировки как можно скорее признать необходимость всеобъемлющего политического урегулирования и принять участие в процессе переговоров в целях скорейшего установления прекращения огня и окончательного национального примирения при возможно более широком участием всех политических групп и всех регионов страны»⁴.

³ Архив МИД Республики Таджикистан. «Переписка Президента Республики Таджикистана с Генеральным секретарем ООН. 1992-1996 гг.».

⁴ Заявление Председателя Совета Безопасности ООН от 23 августа 1993 года (S/26341).

В письме от 23 марта 1994 года на имя Специального посланника Генерального секретаря ООН президент Таджикистана согласился с изменениями в условиях переговоров, согласованными А. Адамишиным и лидерами таджикской оппозиции в Тегеране, хотя вопрос о месте проведения будущих переговоров может быть поднят в ходе первого раунда. Он заявил, что Правительство Республики Таджикистан готово начать переговоры с оппозицией в Москве как можно скорее.

В письме от 26 марта 1994 года на имя Специального посланника Генерального секретаря ООН А. Турадджонзода руководитель делегации таджикской оппозиции на переговорах с правительством и заместитель ПИВТ сообщил ему о том, что делегация таджикской оппозиции также готова как можно скорее начать переговоры в Москве без предварительных условий.

Учитывая вышеизложенные обстоятельства, Генеральный секретарь ООН поручил своему посланнику пригласить таджикские стороны на первый раунд переговоров, который должен был состояться в Москве. В 1994-2000 годах в Таджикистане присутствовала Миссия наблюдателей ООН в Таджикистане (МНООНТ). Она была учреждена Резолюцией 968 (1994), принятой Советом Безопасности на его 3482-м заседании, 16 декабря 1994 года:

«2. *постановляет* учредить Миссию наблюдателей Организации Объединенных Наций в Таджикистане (МНООНТ) в соответствии с планом, изложенным Генеральным секретарем в вышеупомянутом докладе, со следующим мандатом:

a) оказывать помощь Совместной комиссии в осуществлении контроля за выполнением Соглашения от 17 сентября 1994 года;

b) проводить расследования сообщений о нарушениях прекращения огня и представлять по ним доклады Организации Объединенных Наций и Совместной комиссии;

c) оказывать свои добрые услуги, как это предусмотрено в Соглашении от 17 сентября 1994 года;

d) поддерживать тесные контакты со сторонами в конфликте, а также тесную связь с Миссией СБСЕ в Таджикистане и с Коллективными миротворческими силами стран Содружества Независимых Государств в Таджикистане и пограничными войсками;

e) оказывать содействие усилиям Специального посланника Генерального секретаря;

ф) оказывать политические услуги по связи и координации, которые могли бы способствовать оперативному оказанию гуманитарной помощи международным сообществом»⁵.

Миссия наблюдателей Организации Объединенных Наций в Таджикистане (МНООНТ) имела 45 военных наблюдателей во главе с бригадным генералом Хасаном Аббазой (Иордания), 18 международных и 26 местных сотрудников⁶. Это был триумф политики миротворчества и посредничества ООН в Таджикистане. Именно в этот период под эгидой Специального представителя Генерального секретаря ООН Рамиро Пирис-Баллона 5 апреля 1994 года начались межтаджикские переговоры.

В дальнейшем, начиная с 8 июля 1996 года и до подписания 27 июня 1997 года в Москве Общего Соглашения об установлении мира и национального согласия в Республике Таджикистан, переговоры таджикских сторон проходили при посредничестве нового Специального представителя Генерального секретаря ООН Герда Дитриха Меррема.

Специальными посланниками Генерального секретаря ООН в Таджикистане поочередно были Исмаил Т. Киттани (Ирак), Ливиу Бота (Румыния), Дарко Шилович (Югославия), Рамиро Пирис-Баллон (Уругвай), Герд Дитрих Меррем (Германия), Ян Кубиш (Словакия), Иво Петров (Болгария) и Владимир Сотиров (Болгария).

После восьми раундов труднейших переговоров между Правительством Республики Таджикистан и ОТО 27 июня 1997 года в Москве под эгидой ООН было подписано Общее Соглашение об установлении мира и национального согласия в Республике Таджикистан. Общее соглашение об установлении мира и национального согласия в Республике Таджикистан включало в себя:

– Протокол об основных принципах установления мира и национального согласия в Республике Таджикистан от 17 августа 1995 года;

– Протокол по политическим вопросам от 19 мая 1997 года и относящееся к нему Соглашение Президента Республики Таджикистан Э. Рахмонова и руководителя ОТО С. Нури по итогам встречи в Москве от 23 декабря 1996 года;

– Протокол «Об основных функциях и полномочиях Комиссии по национальному примирению» от 23 декабря 1996 года;

– Положение о Комиссии по национальному примирению от 21 февраля 1997 года;

⁵ S/RES/968 (1994).

⁶ United Nations Peace-Keeping. –New-York, 1996. P. 59.

– Дополнительный протокол к Протоколу «Об основных функциях и полномочиях Комиссии по национальному примирению» от 21 февраля 1997 года;

– Протокол по военным вопросам от 8 марта 1997 года;

– Протокол по вопросам беженцев от 13 января 1997 года;

– Протокол о гарантиях осуществления Общего соглашения об установлении мира и национального согласия в Таджикистане от 28 мая 1997 года⁷.

Следует отметить, что параллельно в процесс урегулирования вооруженного конфликта в Таджикистане приняли активное участие многочисленные специализированные учреждения ООН: УВКБ, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, ЮНИФЕМ, ФАО и др. Так, например, УВКБ ООН оказало большую помощь в решении проблем таджикских беженцев: определение их местонахождения, уточнение их количества, предоставление им предметов первой необходимости, выработка маршрутов для их безопасного и достойного возвращения на Родину, покупка авиа- и железнодорожных билетов, аренда железнодорожных вагонов и контейнеров для перевозки беженцев и их имущества, финансирование указанных мероприятий и т.д.

ООН активно использовала в своей миротворческой деятельности в Таджикистане и такой инструмент, как **постконфликтное миростроительство** – совокупность действий государств и международных организаций, направленных на устранение коренных политических, экономических, социальных, гуманитарных и иных причин спора, приведшего к вооруженному конфликту, предотвращение возобновления конфликта, выявление и поддержка структур, предназначенных для укрепления мира и восстановления важнейших элементов инфраструктуры и гражданских институтов государства.

Начиная с 1988 года операции по поддержанию мира (ОПМ) стали применяться не только в межгосударственных, но и во внутригосударственных конфликтах. В силу этого ОПМ приобрели новые качественные характеристики. ОПМ приобрели многофункциональный характер. Помимо военных им стали поручаться функции, связанные с контролем административных органов, организаций и проведением

⁷ Общее Соглашение об установлении мира и национального согласия в Таджикистане. Что оно собой представляет? Душанбе: МНООНТ, 1997. С. 7; См. также News about peace (Documents). Compiled by Professors Abdunabi Sattorzodah and Ibrohim Usmon. Dushanbe, Oli Somon Printing House, 1998. 72 p.

выборов, содействием экономическому и социальному развитию, наблюдением за соблюдением прав человека, оказанием помощи в государственном строительстве и др. Кроме того, потребовалось выполнение новых военных задач, а именно: разоружение и ликвидация незаконных вооруженных формирований в районе конфликта; защита законных гражданских властей; защита беженцев и вынужденных переселенцев; обеспечение охраны гуманитарных грузов; защита от разрушения или повреждения стратегических объектов в районе конфликта и др.

Сегодня Таджикистан находится на пути к трудно выигранному миру, который положил конец военным действиям и начал процесс реконструкции. Хотя конфликт закончен, борьба за строительство мира продолжается. За прошлые годы Бюро ООН по содействию миростроительству в Таджикистане (БООНСМТ), которая заменяла Миссию наблюдателей ООН в Таджикистане (МНООНТ) в 2000 году, играла ведущую роль в широком спектре постконфликтных мероприятий ООН в стране, нацеленных на укрепление мира и национального согласия, продвижение верховенства закона и укрепление демократических институтов и восстановление экономики. Эти действия были включены в мандат проводимой Советом Безопасности ООН операции по поддержанию мира в Таджикистане и предусматривали, в частности, демобилизацию, добровольную сдачу оружия и реинтеграцию бывших комбатантов ОТО в правоохранительные структуры Правительства РТ, создание занятости для прежних бойцов ОТО, восстановление деятельности гражданских институтов (ПИВТ, ДПТ и т.д.), проведение выборов (президентских – 1994, 1999, 2006 годов, парламентских – 1999, 2005 годов). БООНСМТ действовал как главный и ключевой политический фасилитатор в укреплении демократических институтов, поддержании элементов политического плюрализма и продвижении толерантности в стране. Проекты по миростроительству, которые осуществлялись БООНСМТ с поддержкой стран-доноров, являются важным вкладом в консолидацию мира и предотвращение нестабильности и конфликта в стране⁸.

Исследование процесса разрешения межтаджикского конфликта в рамках миротворческой операции ООН доказывает справедливость положения о том, что данная операция ООН по поддержанию мира

⁸ Assisting nations to cultivate peace after conflict. The work of the United Nations peacebuilding support offices. New-York, 2002. P. 4.

была результативной и успешной. Главным критерием ее успешности явилось прекращение кровопролития в продолжительной гражданской междоусобице в Республике Таджикистан, имевшей региональные, этнические и социально-политические предпосылки и корни.

Составляющим элементом успешности операции ООН была длительная и интенсивная работа этой организации и ее специализированных учреждений в период проведения межтаджикского диалога и на этапе подготовки к заключению Общего оглашения об установлении мира и национального согласия, ознаменовавшего собой окончание конфликта в Республике Таджикистан.

Необходимо отметить, что успеху миротворчества ООН в Республике Таджикистан в решающей степени способствовали следующие факторы: подключение ООН к разрешению конфликта на его ранней стадии; постоянная политическая поддержка межтаджикского диалога со стороны Совета Безопасности и заинтересованных государств региона; взаимодействие ООН с другими организациями, прежде всего с ОБСЕ; эффективное содействие ООН развитию переговорного процесса; проявление таджикским народом и политиками решимости и воли к прекращению войны и нахождению политического компромисса.

Отличительной особенностью реализованной в Республике Таджикистан операции по поддержанию мира ООН было создание и задействование фактического контрольного механизма за осуществлением Общего соглашения – Контактной группы представителей стран-гарантов, ООН, ОБСЕ и ОИК при координирующей роли Специального посланника Генерального секретаря ООН в Республике Таджикистан. Функционирование такого механизма дало возможность четко контролировать ход выполнения Общего соглашения при необходимости уточнять его детали, упущенные сторонами при его подписании, но приобретающие чрезвычайную важность при его выполнении. Оказывая субъектам конфликта эффективную помощь в преодолении разногласий и продвижении вперед мирного процесса, Контактная группа позволила сбалансировать интересы стран, в разной степени вовлеченных в конфликт, дала возможность оперативно реагировать на возникающие коллизии. Опыт создания и функционирования Контактной группы, безусловно, заслуживает применения и учета в процессе дальнейшей оптимизации миротворческой деятельности ООН.

Республика Таджикистан – это яркий пример успешного практического взаимодействия двух влиятельных международных организаций

– ООН и ОБСЕ. В своем выступлении на 52-й сессии Комиссии ООН по правам человека в Женеве бывший Действующий Председатель, министр иностранных дел Швейцарии Флавио Котти привел Республику Таджикистан в качестве примера сотрудничества и разделения труда между ООН и ОБСЕ⁹.

Важным дополнительным фактором, сыгравшим в пользу результативности и успеха миротворческой операции в Республике Таджикистан, стало тесное взаимодействие ООН с СНГ. Здесь, несомненно, важную роль сыграло совпадение интересов этих двух структур безопасности, которые стремились предотвратить появление еще одной «горячей точки», угрожающей не только региональному, но и всеобщему миру¹⁰.

Анализ процесса урегулирования вооруженного конфликта в Таджикистане и его этапов развития показывает наличие еще одного фактора, способствовавшего успеху миротворчества. Наряду с искренним желанием противоборствующих сторон найти решение конфликта, в ходе переговорного процесса была разработана и принята солидная правовая база. Нормы международных гуманитарных конвенций, регулирующие ведение вооруженного конфликта международного и немеждународного характера, ратифицированные Таджикистаном 13 января 1993 года, были успешно имплементированы во внутрисударственное право.

Кардинальные изменения, произошедшие за последнее десятилетие на мировой арене, не обошли стороной практику миротворческой деятельности ООН, равно как и ее теоретическое обоснование. Учащается использование силы в миротворчестве, расширяются границы понятия «гуманитарная интервенция», фактическая монополярность мира вносит свои коррективы в давно устоявшиеся формы поддержания мира и стабильности на планете. Опыт же Таджикистана является лишним доказательством жизнеспособности универсальной системы безопасности, основанной на учете интересов многополюсного мира, баланса различных компонентов многоликой планеты конца XX и начала XXI века.

⁹ Джумхурият, 18 июня 1999 г.

¹⁰ Усмонов И.К. Миростроительство в Таджикистане. Душанбе: «Деваштич», 2006. С. 143

UN's Role in Facilitation of an Armed Conflict in Tajikistan (Summary)

*Radzhabov S. A.**

One of the most influential organizations, which played an outstanding role in the facilitation of the internal conflict in Tajikistan is the UN. The UN started cooperation with Tajikistan after it gained its membership in the sphere of resolution of the internal conflict.

In 1992 as the response to the request of the government of Tajikistan there was created UN Mission, which conducted a great deal of work in Tajikistan and as a result recommended that UN should launch the peacekeeping operation.

The Tajik government has also initiated the UN Observer Mission sent to Tajikistan to facilitate the contacts with the government of this country and to control the issues related to humanitarian aid provided by the UN. This mission was very important for the relief of tensions inside of the Tajikistan.

It is necessary to mention that UN agencies also played a significant role in resolution of the conflict: UNHCR, UNDP, UNESCO, UNCF and others. Apart from this the UN actively employed in Tajikistan post-conflict peace building measures.

Today Tajikistan is on the way to peace. The Bureau for facilitation of peace-building in Tajikistan which replaced UN Observer Mission plays leading role in a wide range of post-conflict measures taken in Tajikistan. It is evident that UN efforts in this country had proved effective and successful.

* Radzhabov S.A. – Ph.D. in Law, associate professor, head of the department of International Law of the Institute of State and Law of the Academy of sciences of the Republic of Tajikistan.