

Международная безопасность

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОПЕРАЦИЙ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Б.Р. Тузмухамедов *

Содружество Независимых Государств играет своеобразную роль в подготовке и проведении региональных операций по поддержанию мира в пределах бывшего СССР. Проявляя свое намерение осуществлять такие операции, СНГ в большинстве случаев попросту предоставляет свой флаг российским воинским контингентам, которые и составляют то, что формально именуется “коллективными силами”. В отдельных случаях органы СНГ вовсе оказываются непричастными к операции, которая проводится на основе соглашения России с заинтересованными сторонами.

Однако наличие мандата СНГ и участие в операциях, пусть даже символическое, военнослужащих из прочих государств-участников Содружества, придает им хотя бы видимость международных, а не односторонних российских, действий.

За время своего существования Содружество выработало ряд документов, неравнозначных по своей юридической силе и технике исполнения, которые определяют общие и специальные правила подготовки и проведения операций по поддержанию мира. Их критическому анализу и посвящена предлагаемая статья.

В силу того, что источником полномочий для проведения таких операций Содружеством является Глава VIII Устава ООН, автор счел нужным предварить исследование нормативных основ операций обоснованием места СНГ как регионального органа.

Анализ одних лишь документов был бы формальным без хотя бы беглого взгляда на текущие операции и их правовые основания. Поэтому данный материал желательно рассматривать в сочетании с публикуемой в этом же номере журнала статьей генерал-лейтенанта юстиции Г.А.Золотухина “Правовые источники участия Вооруженных Сил Российской Федерации в операциях по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств”.

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Дипломатической академии МИД РФ. Подробнее об авторе см. в № 2 нашего журнала за 1996 год.

Автор хотел бы выразить признательность советнику юстиции 3-го класса О.А.Кудряшовой за помощь в подготовке рукописи к печати.

1. Содружество Независимых Государств — международная организация

Содружество Независимых Государств (СНГ), объединяющее в настоящее время двенадцать из пятнадцати республик, составлявших прежде СССР, в учредительных документах не именуется международной организацией. Основатели Содружества стремились подчеркнуть, что оно не является “государством и не обладает наднациональными полномочиями”¹, однако воздержались от определения того, чем же оно все-таки является².

Между тем, СНГ обладает необходимыми формальными признаками международной межправительственной организации, в том числе, учредительными документами, зафиксированными в них целями и принципами, системой органов, регламентированным членством.

Содружество учреждено международными договорами. Первоначальным документом являлось Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 года³, которым констатировалось прекращение существования СССР и предлагалась некая, в то время еще расплывчатая альтернатива централизованному государству. Вскоре Соглашение было дополнено Протоколом от 21 декабря 1991 года⁴ и в тот же день была принята Алма-атинская Декларация, в которой впервые и появилась формула, в соответствии с которой Содружество “не является ни государством, ни надгосударственным образованием”⁵. И, наконец, 22 января 1993 года был принят Устав Содружества, который развил, конкретизировал, а в чем-то и подправил более ранние документы⁶. Содружество декларировало основные цели, принципы, направления деятельности и области сотрудничества. Их анализ выходит за рамки данной публикации, однако следует сказать, что они чрезвычайно широки. С функциональной точки зрения Содружество претендует на роль универсальной организации, заявляющей о готовности заниматься политическими, экономическими, военными, экологическими, гуманитарными, культурными и иными проблемами.

Содружество, в первоначальных документах которого упоминались лишь некие “общие координирующие институты”⁷, со временем образовало развитую и сложную систему органов. Высший из них — Совет глав государств. Другими являются Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел, Экономический Суд, Комиссия по правам человека, Межпарламентская Ассамблея и ряд других органов. Для целей данной публикации необходимо упомянуть Совет министров обороны и Совет командующих пограничными войсками, которые, в отличие от других перечисленных институтов Содружества, являются органами Совета глав государств. Кроме того, отдельная структура органов была образована Договором о коллективной безопасности, подписанным в 1992 году⁸.

Содружество имеет институт членства. Ему присуще некоторое своеобразие. Вместо простого и ясного понятия “государства-члены” или

“государства-участники” Устав вводит еще и термин “государства-учредители”⁹. Если строго следовать букве Устава, то обладание статусом “государства-учредителя” не означает автоматического приобретения членства в СНГ, поскольку наделение статусом “государства-члена” требует от “государства-учредителя” выполнения ряда условий. Например, в работе Содружества и его органов участвуют государства-учредители — Туркменистан и Украина, не являющиеся сторонами Устава. Будем считать это юридическим курьезом, в практике же Содружества устоялся термин “государства-участники”¹⁰.

Наконец, у Содружества есть бюджет, точнее, бюджеты его органов, штаб-квартира, постоянно действующий исполнительный орган — Координационно-консультативный комитет, и международный Секретариат.

2. Содружество Независимых Государств — региональный орган в смысле Главы VIII Устава ООН

Глава VIII Устава ООН, озаглавленная “Региональные соглашения”, определяет самые общие принципы взаимодействия между ООН и региональными органами и соглашениями в поддержании международного мира и безопасности. При этом сам Устав не содержит перечня признаков региона. По мнению бывшего Генерального секретаря Организации Бутроса Бутроса-Гали отсутствие формализованного определения “позволяет разнообразным организациям и структурам вносить свой вклад, наряду с ООН, в поддержание мира и безопасности”¹¹, поскольку такое сотрудничество нуждается в адаптации к постоянно меняющейся обстановке. Не содержат конкретных признаков и иные применимые документы ООН, в частности, Декларация о совершенствовании сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными соглашениями и органами в области поддержания международного мира и безопасности¹², принятая Генеральной Ассамблеей на ее сорок девятой сессии.

В учредительных документах СНГ Содружество не именуется региональным органом, и сами эти документы не названы региональными соглашениями. Однако относительная компактность расположения Содружества в пределах северной части Евразийского материка, историческая общность государств-участников, сохраняющиеся между ними экономические связи и ряд других обстоятельств позволяют рассматривать СНГ региональным органом в смысле Главы VIII Устава ООН.

Со временем Содружество осознало себя в качестве региональной организации, и прежде всего как института по обеспечению международного мира и безопасности в регионе. Сначала в Заявлении Совета глав государств Содружества о проведении операции по поддержанию мира в зоне грузино-абхазского конфликта, принятом 15 апреля 1994 года¹³ предстоявшая операция была охарактеризована как соответствующая Главе VIII Устава ООН. Позднее, 19 января 1996 года Совет глав государств принял документ под названием “Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников Содружества Независимых Государств”¹⁴. Выдержки из этого

документа не нуждаются в пространных комментариях. В частности, в “Концепции” сказано: “Содружество Независимых Государств как региональная организация предпринимает необходимые шаги в целях урегулирования конфликтов на территории государств — участников Содружества Независимых Государств **в соответствии с главой VIII Устава ООН**”. И далее: “В своей деятельности по урегулированию конфликтов, осуществляемой **в соответствии с главой VIII Устава ООН**, Содружество Независимых Государств тесно взаимодействует с другими международными организациями, прежде всего — с ООН и ОБСЕ”¹⁵ **(выделено автором — Б.Т.)**.

В докладе Генерального секретаря ООН, выпущенном в год пятидесятилетнего юбилея Организации, СНГ упоминается именно в числе региональных институтов, наряду с такими, как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организация американских государств и другими¹⁶.

Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН №48/237 Содруеству Независимых Государств предоставлен статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее¹⁷. Для целей данной статьи особое значение имеет тот факт, что роль органов СНГ в урегулировании конфликтов на территории бывшего Советского Союза неоднократно отмечал в своих резолюциях Совет Безопасности ООН¹⁸. В них же подчеркивалась важность взаимодействия между органами СНГ и Миссиями ООН, в частности, в Абхазии и в Таджикистане.

3. Операции по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств — правовые источники

Учредительные документы Содружества, предшествовавшие Уставу СНГ, никак не регулировали операции по поддержанию мира. Однако за период, прошедший между подписанием Соглашения о создании СНГ и сопутствующих ему Протокола и Декларации, и принятием Устава Содружества, стала очевидной необходимость в специальных документах, регламентирующих различные аспекты подготовки и проведения операций. Сам Устав уже оперировал понятиями “коллективные силы по поддержанию мира” и “военные наблюдатели”, определив им роль одного из инструментов поддержания безопасности в Содружестве¹⁹.

Источники, так или иначе применимые к регламентации операций по поддержанию мира в СНГ, я бы предложил разделить на четыре группы.

К первой можно было бы отнести положения Устава СНГ и с некоторыми оговорками — Договора о коллективной безопасности. Помимо этих “жестких” источников сюда же можно включить документ, не обладающий юридической силой международного договора. Это Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников Содружества Независимых Государств, принятая Советом глав государств 19 января 1996 года.

Вторую группу составляют акты СНГ, регулирующие вопросы формирования и деятельности сил, участвующих в операциях.

Третья группа включает специальные документы, определяющие мандаты отдельных операций, проводимых на территории Содружества.

Наконец, четвертая группа состоит из национальных актов, как тех, которые регламентируют участие в операциях вообще, так и составляющих национальный мандат для конкретной операции и определяющих прочие условия участия в ней национального контингента. В данной статье будет уделено внимание первой и второй группам, а третья и четвертая будут детально рассмотрены в публикуемой ниже статье Г.А.Золотухина.

В качестве одной из целей Содружества Устав провозглашает мирное разрешение споров и конфликтов между государствами-участниками (статья 2). В специальном разделе, озаглавленном “Предотвращение конфликтов и урегулирование споров” особое внимание обращено на конфликты “на межнациональной и межконфессиональной основе” (статья 16). Между этими положениями Устава можно усмотреть противоречие: статья 2 определенно говорит о межгосударственных конфликтах, в то время как статья 16 вполне применима к конфликтам, происходящим внутри государства. Кроме того, упомянутая выше статья 11 говорит о “поддержании безопасности в Содружестве”, и при желании союз “в” может быть расширительно истолкован как допускающий осуществление соответствующих мер в пределах отдельных государств. Напомним, что инструментом поддержания безопасности в Содружестве Устав называет военных наблюдателей и коллективные силы.

Уже было отмечено, что сторонами Устава Содружества не являются Туркменистан и Украина. Это, впрочем, не мешает им участвовать в работе уставных органов, а также в ряде договоров и иных договоренностей, заключенных во исполнение Устава и связанных с ним.

Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников Содружества Независимых Государств не обладает юридической силой, хотя многие положения этого документа отличает директивный стиль.

Операции по поддержанию мира Концепция относит к средствам урегулирования вооруженных конфликтов. Однако из текста ясно видно, что операции рассматриваются как применимое средство в более широком диапазоне ситуаций. Так, раздел, озаглавленный “Предотвращение конфликтов” предусматривает “превентивное (упредительное) развертывание полицейского (милиейского), гражданского и военного персонала государств-участников Содружества в районе возможного противостояния в целях предотвращения эскалации напряженности, перерастания разногласий и кризисов в вооруженный конфликт”²⁰. Следующий раздел — “Урегулирование вооруженных конфликтов”, называет операции по поддержанию мира основным средством такого урегулирования. Раздел содержит определение операций по поддержанию мира, основные принципы их подготовки и проведения. Наконец, на этапе постконфликтного построения мира также предполагается использование военных наблюдателей и отдельных подразделений коллективных сил по поддержанию мира.

Некоторые положения Концепции могут вызвать вопросы, иные — даже недоумение. К последним я бы отнес безличное предложение во

вводной части документа: “При осуществлении операций по предотвращению и урегулированию конфликтов на территории государств — участников Содружества Независимых Государств, как правило, исходить из наличия на это мандата Совета Безопасности ООН”²¹. Помимо странного стиля этой фразы обращает на себя внимание следующее. Под “мандатом Совета Безопасности ООН” следует, очевидно, понимать то, что в части 1 статьи 53 Устава ООН называется “полномочиями от Совета Безопасности”. Без таких полномочий, как следует из Устава ООН, региональные органы не вправе предпринимать принудительные действия. Однако Концепция не касается таких действий, ограничившись совершенно корректной отсылкой: “Принудительные действия при урегулировании конфликтов (принуждение к миру) допускаются только при наличии соответствующих полномочий от Совета Безопасности ООН в соответствии с Уставом ООН”²². Так что фраза о некоем “мандате Совета Безопасности ООН” представляется неуместной. При осуществлении мероприятий, предусмотренных Концепцией, Содружество вполне может ограничиваться информированием Совета Безопасности ООН, что предусмотрено статьей 54 Устава ООН.

В эту же группу источников, правда с долей условности можно включить положения Договора о коллективной безопасности, подписанном 15 мая 1992 года в Ташкенте. Создаваемая Договором система коллективной безопасности в первую очередь направлена на предотвращение внешних угроз безопасности входящих в нее государств. При том, что Договор принимался в ходе совещания глав государств Содружества, он выведен за рамки СНГ. Им создана собственная организационная структура, хотя некоторые органы используются совместно Содружеством и системой коллективной безопасности. В отличие от Устава СНГ, присоединение к которому новых государств обусловлено согласием всех участников, Договор о коллективной безопасности открыт для присоединения всех заинтересованных государств, разделяющих его цели и принципы. Если собственно СНГ может считаться региональной организацией в смысле Главы VIII Устава ООН, то система, созданная Договором о коллективной безопасности, подобно НАТО, провозглашает себя средством реализации статьи 51 Устава ООН²³. Обращает на себя внимание некоторое сходство статьи 4 Договора о коллективной безопасности и статьи 5 Североатлантического договора²⁴.

Однако несмотря на преимущественно внешнюю обращенность системы коллективной безопасности, Договор обязывает участников урегулировать мирными средствами возникающие между ними разногласия. Высшим органом государств-участников Договора является Совет коллективной безопасности. Соглашением, заключенным во исполнение Договора, Совет уполномочен, среди прочего, устанавливать и предпринимать меры, “которые он найдет необходимыми для поддержания или восстановления мира и безопасности. Сообщения о таких мерах немедленно направляются Совету безопасности ООН”²⁵. Как представляется, такое полномочие может осуществляться как в рамках статьи 51, так и в рамках части 3 статьи 54 Устава ООН. Иными словами, в системе коллективной безопасности, созданной Ташкентским догово-

ром 1992 года, можно найти нормативное обоснование для проведения операций по поддержанию мира.

Дополнительные аргументы в пользу того, что операции по поддержанию мира являются одним из направлений деятельности в рамках Договора о коллективной безопасности, содержатся в последующих документах. Это ясно следует из Концепции коллективной безопасности государств — участников Договора о коллективной безопасности, утвержденной Советом коллективной безопасности 10 февраля 1995 года. В Концепции проведение операций по поддержанию мира отнесено к одному из приоритетных направлений “в совместной деятельности по предотвращению военной угрозы”²⁶. Проведение таких операций является одной из целей создания так называемых “сил и средств системы коллективной безопасности”. Правовыми основаниями для их проведения названы решения Совета Безопасности ООН, ОБСЕ и международные обязательства. “Международные обязательства” — понятие с недостаточно конкретным содержанием. Оно вполне может быть истолковано как включающее применимые акты Содружества.

Впрочем, эффективность Договора о коллективной безопасности и созданных им структур существенно снижается тем, что с момента вступления в силу Договора в нем не состояли три из двенадцати государств-участников СНГ — это Молдова, Туркменистан и Украина. Когда в апреле 1999 года истек первый пятилетний срок действия Договора, от подписания Протокола о его продлении воздержались еще три государства — Азербайджан, Грузия и Узбекистан. Таким образом, в настоящее время можно говорить о реальном участии в Договоре о коллективной безопасности только Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана.

Завершая обзор этой группы источников, хотел бы обратить внимание на два любопытных обстоятельства. Во-первых, в пределах территории СНГ параллельно существуют два региональных органа или соглашения. Это структура, созданная уставными документами Содружества, и система коллективной безопасности, объединяющая шесть из двенадцати участников СНГ. Оба они в принципе отвечают требованиям Главы VIII Устава ООН, а Содружество получило формальное признание в качестве региональной организации по поддержанию международного мира и безопасности.

Во-вторых, относительно новым образованием на территории СНГ является структура, обозначаемая сокращением ГУУАМ — по первым буквам названий входящих в нее государств. Это Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайджан и Молдова. Нетрудно заметить, что три из пяти государств решили не продолжать участвовать в Договоре о коллективной безопасности, а два в нем никогда не участвовали. У этого объединения проявляются признаки военно-политического союза, в политическом смысле оно ориентировано в сторону от России. Примечательно, что анонсирован ГУУАМ был в Страсбурге в 1997 году, важные декларации о его целях были сделаны в апреле 1999 года в Вашингтоне, где главы пяти государств присутствовали на юбилейной сессии Североатлантического совета. При этом ни одно из этих государств пока не заявляло о намерении выйти из состава СНГ.

Обратимся теперь ко второй группе источников, которую составляют акты СНГ, регулирующие вопросы формирования и деятельности сил, участвующих в операциях по поддержанию мира.

Появлению приведенных выше положений Устава СНГ о группах военных наблюдателей и коллективных силах по поддержанию мира предшествовала выработка ряда специальных документов. 20 марта 1992 года в Киеве на встрече глав государств -участников СНГ было подписано Соглашение о Группках военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ. Статьей 7 Соглашения предусматривалось проведение переговоров, результатом которых должны были стать "дополнительные протоколы по всем конкретным вопросам, связанным с комплектованием Групп по поддержанию мира, их структурой, материально-техническим обеспечением, правовым статусом персонала и финансированием их деятельности"²⁷. Два протокола, регулирующие эти вопросы, были приняты 15 мая 1992 года в Ташкенте. Это Протокол о статусе Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств и Протокол о комплектовании, структуре, материально-техническом и финансовом обеспечении Группы военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств²⁸.

Тогда же был подписан и третий документ — Протокол о временном порядке формирования и задействования Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в зонах конфликтов между государствами и в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. В этом Протоколе, пожалуй, впервые было явно выражено намерение Содружества проводить операции по поддержанию мира при урегулировании не только межгосударственных, но и внутригосударственных конфликтов. В преамбуле Протокола было заявлено о необходимости "заблаговременных практических мер по формированию и задействованию Групп военных наблюдателей и Коллективных Сил по поддержанию мира государств — участников Содружества... для своевременного и эффективного реагирования на возможные вооруженные конфликты между государствами и в государствах Содружества"²⁹ (выделено автором — Б.Т.)

Нормы, содержащиеся в перечисленных документах, были обобщены в Положении о Коллективных силах по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств, утвержденном Советом глав государств 19 января 1996 года³⁰. И, наконец, в тот же день было подписано специальное Соглашение о подготовке и обучении военного и гражданского персонала государств-участников СНГ для участия в операциях по поддержанию мира³¹. Позднее, 18 октября 1996 года во исполнение этого Соглашения был утвержден перечень учебных центров и порядок подготовки в них персонала, выделяемого в состав Коллективных сил по поддержанию мира³².

Заслуживают упоминания несколько документов Содружества, принятых в связи с конкретной ситуацией, но наименования и содержание которых могут создать впечатление будто они создают общие нормы. Речь идет о подписанном 24 сентября 1993 года Соглашении о Коллективных миротворческих силах и совместных мерах по их материально-

техническому обеспечению³³. К нему прилагались Положение об Объединенном командовании коллективных миротворческих сил и документ о размерах долевых взносов для финансирования Объединенного командования. Впоследствии, 10 февраля 1995 года Соглашение было дополнено протоколом³⁴. Лишь по косвенным признакам непосвященный наблюдатель сможет определить, что документы, принятые главами государств 24 сентября 1993 года, содержат правовое обоснование для операции в Таджикистане. Протокол, внесший дополнения и изменения в Соглашение, уже содержит прямые указания на то, что речь идет именно о Таджикистане.

Поскольку упомянутые документы регламентируют конкретную операцию, их, в соответствии со структурой, самим же автором предложенной, следовало бы отнести к третьей группе источников. Напомню, что в нее предложено включить специальные документы, определяющие мандаты отдельных операций, проводимых в Содружестве. Однако некоторые положения Соглашения, приложений к нему и Протокола заслуживают внимания с точки зрения их соответствия документам СНГ, устанавливающим общие правила проведения операций по поддержанию мира в Содружестве.

Прежде всего следует отметить, что Объединенному командованию вменяется “анализ военно-политической обстановки на южных границах центрально-азиатского региона и представление докладов с выводами по ней высшим органам государств — участников”, а также “руководство Коллективными миротворческими силами при подготовке и проведении операций (боевых действий)”³⁵. Уточненный впоследствии мандат Коллективных сил поручает им “содействовать нормализации обстановки на таджикско-афганской границе в целях стабилизации общей ситуации в Республике Таджикистан”³⁶. В функции командующего Силами входит “самостоятельное принятие решения в чрезвычайной обстановке о проведении операций (боевых действий) с последующим докладом главам государств и министрам обороны государств — участников”³⁷. Протокол вносит в последнюю фразу поправку, заменяя слова “чрезвычайная обстановка” словами “конкретно складывающаяся обстановка”³⁸, чем, как представляется, существенно расширяет пределы усмотрения командующего.

Во-первых, из этих положений следует, что Силы могут вести боевые действия. Это противоречит общему Соглашению о группах военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ от 20 марта 1992 года, в статье 3 которого прямо записано, что такие силы не могут “использоваться для участия в боевых действиях”³⁹. Положение о Коллективных силах от 19 января 1996 года возводит неучастие в боевых действиях в ранг одного из основных принципов этих сил. Наконец, “боевые действия” в таком контексте не только не соответствуют устоявшейся практике операций по поддержанию мира, но и противоречат статье 42 Устава ООН, а применительно к региональным мероприятиям — части 1 статьи 53.

Во-вторых, силы Содружества в Таджикистане предполагается использовать для контроля за ситуацией на сопредельной с Содружеством территории. Учредительные акты Содружества и другие документы

предусматривают проведение региональных операций только в пределах СНГ. Функция некоего “анализа военно-политической обстановки” на южных границах не вполне определенного “центрально-азиатского региона” с последующим уточнением о том, что речь идет о таджикско-афганской границе, не вполне соответствует задачам, решаемым при проведении операции по поддержанию мира, как они определены документами Содружества. Такого рода деятельность на границе между участником Содружества и иным государством скорее уместны при необходимости предупредить вооруженное нападение с сопредельной стороны или противостоять ему.

В-третьих, реальные условия проведения операции в Таджикистане таковы, что присутствие Коллективных сил по существу отвечает интересам одной из сторон во внутреннем конфликте. Такое положение расходится с принципом беспристрастности и нейтральности, которому в соответствии с документами СНГ должны отвечать операции по поддержанию мира.

Подводя итог можно сказать, что в операции, проводимой силами СНГ в Таджикистане, переплелись элементы мер по поддержанию мира и действия, скорее приемлемые в рамках системы коллективной безопасности. Такая вынужденная импровизация не находит должного правового обоснования ни в документах Содружества, ни в Уставе ООН или практике операций ООН. Однако складывается впечатление, что ООН склонна считать ее приемлемой, о чем свидетельствуют ряд резолюций Совета Безопасности ООН о ситуации в Таджикистане.

4. Вместо заключения

Пятидесятилетняя практика операций по поддержанию мира позволяет исследователю предложить разные подходы к градации их на поколения. Например, ранние операции проводились лишь силами групп невооруженных военных наблюдателей. Легковооруженные контингенты стали направляться в районы конфликтов начиная с 1956 года. В 1990-е годы силы ООН уже оснащались тяжелым вооружением, включая артиллерию и бронетехнику, и в случае необходимости могли вызывать боевую авиацию. При этом операция не выходила на уровень принуждения к миру, хотя порою могла включать отдельные элементы принуждения. С этой точки зрения можно говорить о трех поколениях операций.

Допустимо в качестве критерия принять компоненты, составлявшие контингент, участвующий в операции. На раннем этапе это были военные наблюдатели, более поздние операции проводились силами воинских контингентов с участием, хотя и автономным, военных наблюдателей. В дальнейшем к операциям стали подключаться силы гражданской полиции, органы, занимавшиеся доставкой или координацией доставки гуманитарной помощи, эксперты, наблюдавшие за соблюдением прав человека. Наряду с ООН на театре, где проводилась операция, могли параллельно действовать иные международные организации. К некоторым операциям, особенно когда структуры, созданные ООН, по существу подменяли собой развалившиеся национальные

властные институты, стали привлекаться группы специалистов, восстанавливавших экономику страны, обеспечивавших подготовку и проведение выборов в возрождаемые государственные органы. В различных операциях указанные компоненты применялись в различных сочетаниях. С этой точки зрения допустимо говорить об однокомпонентных, простых многокомпонентных и сложных многокомпонентных операциях.

Наконец, если первоначально операции по поддержанию мира осуществлялись в условиях противостояния между различными государствами, то с конца 1980-х годов они все чаще становятся средством урегулирования внутренних конфликтов.

Впрочем, такие попытки периодизации операций не только условны, но и едва ли имеют значительную практическую ценность при подготовке операций и представляют главным образом академический интерес. Однако для целей данной статьи важно то, что в операциях, проводимых в регионе СНГ, практически сразу смешались многие из вышеперечисленных элементов. Эти операции отличаются немалым своеобразием по сравнению с операциями ООН.

В отличие от практики ООН, документами СНГ, регламентирующими подготовку и проведение операций по поддержанию мира, допускаются действия групп военных наблюдателей в составе коллективных сил. Ни одна из операций в Содружестве не проводилась с привлечением только лишь военных наблюдателей. В отдельных операциях с самого начала использовались тяжелые вооружения и техника.

Операции, проводимые на территории СНГ, изначально были многокомпонентными. Правда в них преобладают военные компоненты. Параллельно с органами Содружества в районах проведения ряда операций действуют миссии международных организаций. Например, в Таджикистане — это Миссия наблюдателей ООН и Миссия Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Документы Содружества обязывают командование сил поддерживать рабочие контакты с представителями иных международных организаций и предоставлять им информацию о деятельности Коллективных сил по поддержанию мира. В резолюциях Совета Безопасности ООН давалась положительная оценка тесным контактам и взаимодействию между коллективными силами СНГ и миссиями ООН и других организаций.

Наконец, в отличие от практики ООН, Содружество пока ни разу не проводило операции по поддержанию мира в условиях межгосударственного конфликта. Правда, еще 20 марта 1992 года Совет глав государств принял решение, допускающее направление Коллективных сил по поддержанию мира в зону Карабахского конфликта. Однако выполнение этого решения обуславливалось, во-первых, просьбой со стороны Азербайджана и Армении и, во-вторых, достижением соглашения между ними о прекращении огня и других враждебных действий⁴⁰. Тем не менее, в ближайшей перспективе едва ли можно ожидать проведение операции СНГ в этом районе.

Сказанным своеобразие операций по поддержанию мира в Содружестве не исчерпывается. Например, необычным явлением является привлечение конфликтующих сторон к участию в проведении операций.

Это прямо предусмотрено соглашениями о мирном урегулировании вооруженных конфликтов в Приднестровье, Южной Осетии и в Абхазии⁴¹. Хотя эти соглашения заключались вне органов СНГ, было бы оправданным ожидать, что они и учрежденные ими операции будут соответствовать общим нормам, установленным Содружеством, тем более, что операция в Абхазии вскоре перешла под эгиду СНГ⁴². Между тем, в статье 4 Соглашения о группах военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ содержится недвусмысленный запрет на включение контингентов конфликтующих сторон в состав сил по поддержанию мира⁴³.

А вот другой пример. Внимание читателя уже было обращено на примечательные особенности документов о проведении операции в Таджикистане в том, что касается применения вооруженной силы. Эти документы вполне могут быть истолкованы как вторгающиеся в прерогативы Совета Безопасности ООН в части использования принудительных действий региональными органами.

Однако номенклатура принудительных действий, предусмотренных статьей 41 Устава ООН, включает меры, не связанные с использованием вооруженных сил. Практика ООН вынужденно пошла по пути применения мер, задуманных основателями всемирной организации для решения международных конфликтов, к ситуациям, возникающим внутри государств. Напрашивается вывод о том, что полный или частичный перерыв экономических отношений, транспортных сообщений, предусмотренных Уставом ООН в качестве мер воздействия на государство-правонарушитель, применимы и во внутригосударственном конфликте к стороне-правонарушителю. Но если следовать логике, то в этом случае необходима санкция Совета Безопасности ООН, поскольку применительно к такому конфликту регулирующей нормой Устава будет часть I статьи 53. В этой связи возникает вопрос: должно ли было Содружество получить полномочия Совета Безопасности ООН прежде, чем применять меры экономического принуждения к одной из сторон конфликта в Абхазии (Грузия)? В соответствии с Решением Совета глав государств СНГ от 19 января 1996 года участники Содружества обязались принять ряд мер в отношении Абхазской стороны, в частности, отказаться от торгово-экономических, финансовых, транспортных и иных операций с ее властями⁴⁴. Если признать, что такие меры могут быть охарактеризованы как принудительные действия, допустимо ставить вопрос о предварительном получении полномочий от Совета Безопасности.

Несколькими абзацами выше операция в Таджикистане была охарактеризована как "вынужденная импровизация". По-видимому, так же можно охарактеризовать как прочие операции по поддержанию мира, так и многое другое в деятельности Содружества Независимых Государств. Само Содружество, возникшее на месте разрушившегося Советского Союза, до сих пор не обрело определенной и устоявшейся субъектности, хотя ему присущи черты региональной межправительственной организации. Возможно этим отчасти объясняется своеобразие некоторых действий Содружества, отступление от действующих международно-правовых норм и общепризнанной практики⁴⁵.

Автора могут упрекнуть в правовом идеализме за утверждение, что

при проведении Содружеством операций по поддержанию мира, в которых допускается применение вооруженной силы, необходимо самое scrupulous следование этим нормам и практике. Однако речь вовсе не идет о том, чтобы требовать: “*Fiat justitia, pareat mundus*” — “Да восторжествует право, хотя бы и погиб мир” (*лат.*). Преподавая международное право в Дипломатической академии МИД РФ автору пришлось столкнуться со слушателем — боевым офицером-десантником, награжденным одной из высших государственных наград. На семинаре, где рассматривались правовые нормы, применяемые в операциях по поддержанию мира, он долго и терпеливо отвечал на вопросы преподавателя, а потом сказал: “Если я только и буду делать, что учитывать все правовые нормы, я потеряю людей и не выполню задачу”.

Главная особенность этих операций заключается в том, что основную роль в них играет Россия, она несет львиную долю расходов и потерь, в том числе людских. Отступление от правовых норм дает дополнительные аргументы тем, кто обвиняет Россию в попытках воссоздать империю на территории бывшего СССР или, по меньшей мере, оказывать эффективное политическое давление на государства региона⁴⁶. Впрочем, я отдаю себе отчет и в том, что в свете военной операции НАТО на Балканах в марте-июне 1999 года, осуществленной с полным пренебрежением к требованиям как VII, так и VIII глав Устава ООН, призывы проводить операции по поддержанию мира в СНГ, до мелочей следуя относительно устоявшимся нормам и практике, могут прозвучать неубедительно.

¹ Устав Содружества Независимых Государств, Статья 1 — Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ “Содружество” (далее- Содружество), 1993 №1, с.18.

² Авторы МЖМП предлагали разные подходы к определению правовой природы СНГ. Наиболее подробно свои взгляды изложили Л.В.Гречко и Г.И.Шинкаревецкая, которые пришли к несколько парадоксальному выводу, что “Содружество Независимых Государств уже в момент своего образования обладало всеми признаками международной организации” и в то же время “Содружество с самого начала было именно конфедерацией”. — Гречко Л.В., Шинкаревецкая Г.Г. Понятие конфедерации и СНГ. — МЖМП 1994 №2, с.72. С этим выводом данный автор может согласиться лишь в том случае, если приводимый фрагмент является констатацией эволюции (или деградации?) Союза ССР от федерации через подобие конфедерации к международной организации, причем последняя на момент завершения работы над цитируемой публикацией находилась в стадии формирования. Ближе к истине, на наш взгляд, И.В.Фисенко, по мнению которого “СНГ представляет собой сегодня рыхлое объединение с неопределенным кругом участвующих государств, который меняется в зависимости от сферы деятельности, степень интеграции его членов опять же весьма разнообразна..., но в целом в рамках Содружества как такового невысока”. — Фисенко И.В. Механизмы разрешения споров между государствами-участниками СНГ. — МЖМП 1997 № 2, с.128. Этот же автор считает СНГ интеграционным объединением, “за которым некоторые исследователи признают характер конфедеративного”. — Там же, с.125. В.Н.Шумский, употребляя термин “интеграционное объединение”, определяет СНГ еще и как “молодое региональное объединение”, причем, как и И.В.Фисенко, не давая термину развернутой

дефиниции. — Шумский В.Н. Институты Содружества Независимых Государств: создание, деятельность и направления дальнейшего совершенствования. — МЖМП 1998 №4, с.61.

³ Содружество, 1992 №1, с.6-8.

⁴ Там же, с.11

⁵ Алма-атинская декларация, там же, с.15.

⁶ В решении Экономического Суда СНГ №02/94 от 31 марта 1994 года записано, что "Соглашение от 8 декабря 1991 г. и Протокол к нему от 21 декабря 1991 г. являются первичными по отношению к Уставу Содружества Независимых Государств, т.к. они являются учредительными документами Содружества, на базе которых принят Устав". (Содружество, 1994 № 1, с.162) Автор не готов разделить эту позицию. Прежде всего, приведенный в решении Экономического Суда перечень необходимо дополнить Алма-атинской декларацией, провозглашающей основные цели и принципы СНГ и обладающей признаками юридически обязательного документа. Далее, полноценный учредительный документ международного объединения обычно не только декларирует основные цели, принципы организации и деятельности, но и устанавливает внутреннюю структуру, полномочия органов, процедуру, условия членства. Соглашение и Протокол к нему этих задач не решают. Если же под "первичностью" понимать некий приоритет норм, содержащихся в Соглашении и Протоколе, а также Декларации, то в силу разночтений между этими документами, с одной стороны, и Уставом СНГ — с другой, применение этих источников будет затруднено. Предлагаемое же нами помещение в группу учредительных документов всех четырех актов позволяет толковать и применять их в совокупности и с учетом их эволюции, и представляется юридически корректным и практически целесообразным. В соответствии с нашим подходом, первые три акта в совокупности составляют учредительный договор, четвертый является уставом международного объединения.

⁷ Соглашение о создании СНГ, Статья 7. — Содружество, 1992 №1, с.7.

⁸ Содружество, 1992 №5, с.9-11

⁹ Понятийный инструментальный применительно к членству (или участию?) в СНГ довольно обширен. В Соглашении о создании СНГ употреблены термины "Высокие Договаривающиеся Стороны", "Стороны", "государства-члены Содружества", "участники Соглашения", в Протоколе к Соглашению — только "Высокие Договаривающиеся Стороны", в Алма-атинской декларации — "участники Содружества" и "государства-участники Содружества", наконец, в Уставе СНГ — "государства-учредители Содружества", "государства-члены Содружества", а также "ассоциированные члены". Анализ этих неординарных терминологических изысканий не входит в задачи данной статьи, авторитетный комментарий на этот счет см. в: Фисенко В.Н., Фисенко И.В. Хартия сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств. — МЖМП, 1993 №3, с.47-51.

¹⁰ В двух своих решениях, вынесенных 31 марта 1994 года, Экономический Суд СНГ предложил критерии, которым должны соответствовать "государства-члены" и "государства-участники" Содружества (см. Решение №01/94 "О толковании по вопросу о применении положений соглашений и других актов Содружества" и Решение №02/94 "О толковании по запросу о применении положений соглашений и других актов Содружества" — Содружество, 1994 №1, с.159-164) С учетом Молдовы, выполнившей надлежащие процедуры уже после вынесения этих решений, "государствами-участниками" являются все двенадцать государств, а "государствами-членами" — десять, за вычетом Туркменистана и Украины. Впрочем, следует согласиться с И.В.Фисенко, который пишет, что "в принципе категория членства не имеет никакого практического значения". — Фисенко И.В. Практика Экономического Суда Содружества Независимых Государств. — МЖМП 1997 № 3 с.31. Попутно должен разделить недоумение

И.В.Фисенко по поводу того, что Экономический Суд СНГ занимается далеко не экономическими вопросами: "Разница между экономическими и политическими отношениями существует. Даже финансовое выражение того или иного политического спора... не является основанием для его квалификации в качестве экономического" — там же, с.31-32.

¹¹ Boutros Boutros-Ghali. *Confronting New Challenges. Annual Report on the Work of the Organization*. United Nations, 1995, p.337.

¹² UN Doc. A/Res/49/57, 17 February 1995.

¹³ Содружество, 1994 №1, с.152-153.

¹⁴ Содружество, 1996 №1, с.28-34.

¹⁵ Там же, с.30, 32.

¹⁶ Boutros Boutros-Ghali, *op.cit.*, p.338.

¹⁷ UN Doc. A/Res/48/237, 24 March 1994.

¹⁸ См., например, UN Doc.: S/Res/1225 (1999), 28 January 1999; S/Res/1240 (1999), 15 May 1999.

¹⁹ См. Устав СНГ, Статья 11. — Содружество, 1993 №1, с.21.

²⁰ Содружество, 1996 №1, с.30.

²¹ Там же, с.28-29.

²² Там же, с.31.

²³ Некоторые авторы относят к числу недостатков Договора то, что в нем "не отражено положение о том, что он является разновидностью регионального соглашения в деле поддержания международного мира и безопасности в соответствии со ст.52-54 Устава ООН". — Ивашов Л.Г., Булыгин А.Н. Аспекты военного сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств. — МЖМП 1998 №3, с.19.

²⁴ Статья 5 Североатлантического пакта гласит: "Договаривающиеся Стороны соглашаются, что вооруженное нападение против одной или нескольких из них в Европе или Северной Америке будет рассматриваться как нападение против всех Договаривающихся Сторон, и вследствие этого они соглашаются, что, если такое вооруженное нападение произойдет, каждая из них, в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону, признанного статьей 51 Устава Организации Объединенных Наций, окажет Стороне или Сторонам, подвергшимся такому нападению, помощь путем немедленного принятия, индивидуально и по соглашению с другими Договаривающимися Сторонами, такого действия, какое она сочтет необходимым, включая применение вооруженной силы, чтобы восстановить и поддержать безопасность Североатлантического района. О всяком таком вооруженном нападении и всех мерах, принятых вследствие него, будет немедленно сообщено Совету Безопасности. Такие меры будут прекращены, когда Совет Безопасности примет меры, необходимые для восстановления и поддержания международного мира и безопасности". — Цит по: Действующее международное право в трех томах. Том второй. М., 1997, с.294-295. Текст Статьи 4 Договора о коллективной безопасности таков: "Если одно из государств-участников подвергнется агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, то это будет рассматриваться как агрессия против всех государств-участников настоящего Договора. В случае совершения акта агрессии против любого из государств-участников все остальные государства-участники предоставят ему необходимую помощь, включая военную, а также окажут поддержку находящимся в их распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН. О мерах, принятых на основании настоящей статьи, государства-участники незамедлительно известят Совет Безопасности Организации Объединенных Наций. При осуществлении этих мер государства-участники будут

придерживаться соответствующих положений Устава ООН". — Содружество, 1992 №5, с.9-10.

²⁵ Соглашение об утверждении Положения о Совете коллективной безопасности от 6 июля 1992 года. — Содружество, 1992 №6, с.63.

²⁶ Содружество, 1995 №1, с.48.

²⁷ Содружество, 1992 №4, с.10.

²⁸ Содружество, 1992 №5, с.25-33.

²⁹ Там же, с.34.

³⁰ Содружество, 1996 №1, с.36-46

³¹ Там же, с.48-51

³² Решение о порядке подготовки и обучения военного и гражданского персонала государств-участников Содружества Независимых Государств, выделяемого в состав Коллективных Сил по поддержанию мира. — Содружество, 1996 №4, с.76-82.

³³ Содружество, 1993 №4, с.54-64.

³⁴ Содружество, 1995 №1, с.32-33

³⁵ Содружество, 1993 №4, с.59. Примечательно, что текст документа, принятого главами государств 24 сентября 1993 года, отличается от официальной публикации. В первоначальном варианте после слов "при подготовке и проведении операций (боевых действий)" следовало: "на таджикско-афганской границе" (копия документа имеется у автора — Б.Т.)

³⁶ Решение о сроке пребывания, составе и задачах Коллективных миротворческих сил в Республике Таджикистан от 15 апреля 1994 года. — Дипломатический вестник МИД РФ, 1994 №9-10, с.47.

³⁷ Там же, с.60.

³⁸ Содружество, 1995 №1, с.32

³⁹ Содружество, 1992 №4, с.9.

⁴⁰ Там же, с.11.

⁴¹ Соглашением о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова от 21 июля 1992 года создавалась Контрольная комиссия, состоящая из представителей трех сторон, участвующих в урегулировании, то есть России, Молдовы и Приднестровья. В соответствии с частью 3 статьи 2 Комиссии придавались "созданные на добровольной основе воинские контингенты, представляющие стороны, участвующие в выполнении данного Соглашения". — Дипломатический вестник МИД РФ, 1992 №15-16, с.35. Аналогичная Контрольная комиссия была образована в соответствии с Соглашением о принципах урегулирования грузинско-осетинского конфликта от 24 июня 1992 года. В соответствии с частью 3 статьи 3 Соглашения при комиссии создавались "смешанные силы по согласованию Сторон по установлению мира и поддержанию правопорядка". — Бюллетень международных договоров, 1993 № 8, с.26. В соответствии с Итоговым документом московской встречи от 3 сентября 1992 года, посвященной урегулированию в Абхазии (Грузия), была создана трехсторонняя Комиссия по контролю и инспекции. Частью четвертой Статьи I Итогового документа, по существу являвшегося международным договором, Комиссии придавались "соответствующие подразделения, осуществляющие разоружение, расформирование и удаление из Абхазии, а также недопущение в Абхазию незаконных вооруженных формирований и групп, с тем чтобы обеспечить строгий контроль по всему периметру зоны конфликта". — Дипломатический вестник МИД РФ, 1992 № 17 — 18, с.14.

⁴² Зарубежные эксперты признают операциями СНГ лишь операции в Абхазии (Грузия) и в Таджикистане. — SIPRI Yearbook 1998 Armaments, Disarmament and International Security. Oxford University Press, 1998, p.58.

⁴³ "Состав Группы по поддержанию мира формируется на добровольной

основе государствами — участниками настоящего Соглашения, **за исключением конфликтующих сторон (выделено автором — Б.Т.)**, путем предоставления воинских контингентов, военных или гражданских наблюдателей, либо иного гражданского персонала, а также помощи, соответствующих средств обслуживания, включая право прохода” — Содружество, 1992 №4, с.9-10.

⁴⁴ См. Содружество, 1996 №1, с.55.

⁴⁵ Напротив, некоторые авторы убеждены, что эти операции “соответствуют общепризнанным международным целям и принципам”, хотя они и признают, что “в них применяются несколько отличные от ранее сложившейся практики методы”. — Б.А.Бекмурзаев. Миротворческая деятельность России в урегулировании вооруженных конфликтов в СНГ. — МЖМП 1994, №4, с.19. Другие авторы, отмечая подобные “несущественные отклонения” от сложившейся практики, в качестве оправдания намекают на “возможность неоднозначной интерпретации существующих правил”. А впредь, по их мнению, необходимо “добиваться максимального учета в разрабатываемых нормах специфики операций, проводимых в регионе, каким является СНГ, учитывая имеющиеся там особенности”. — А.В.Демуренко и др. Миротворческие операции в СНГ. Международно-правовые, политические, организационные аспекты. М., 1998, с.27-28.

⁴⁶ “Высказываются опасения, что проведение операций страной, которую явно нельзя назвать незаинтересованной, приведет к ее политическому господству. Однако реальность такова, что по сию пору ни одно другое государство или международная организация не продемонстрировали желания или способности заменить Россию в качестве силы, поддерживающей мир на бывших советских территориях”. — Challenges for New Peacekeepers. SIPRI Research Report No.12 Ed. Trevor Findlay. Oxford University Press, 1996, p.82-83. А вот другое любопытное высказывание: “Роль, которую играет Россия в конфликтах на территории СНГ, важна как с точки зрения поддержания мира, так и с точки зрения ее усилий по политическому урегулированию... Однако порой... попытки выработать политические компромиссы и нежелание ставить перед силами по поддержанию мира задачи по принуждению воспринимаются как стремление заморозить status quo и увековечить существующие конфликты”. — SIPRI Yearbook 1998, p.138.

Статья поступила в редакцию в ноябре 1999 г.