

ПРАВОВЫЕ ИСТОЧНИКИ УЧАСТИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОПЕРАЦИЯХ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Г.А. Золотухин*

Основополагающим документом, определяющим принципы создания миротворческих сил Российской Федерации, их применение и порядок использования, является Федеральный закон “О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению мира и международной безопасности”, от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ¹. Этот закон определил содержание и функции специального воинского контингента Российской Федерации, установил порядок предоставления военного и гражданского персонала для участия в операциях по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности, а также при выполнении Россией принятых обязательств по международным договорам.

В мае 1996 года в целях реализации указанного Федерального закона Президентом Российской Федерации подписан Указ № 637 “О формировании специального воинского контингента Вооруженных Сил Российской Федерации для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности”², которым определены количество привлекаемого в его состав воинского контингента, а также вопросы его финансирования. В соответствии с этим Указом до 1 декабря 1999 г. предусматривалось сформировать в пределах установленной штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации специальный воинский контингент для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности в составе 17 мотострелковых и 4 парашютно-десантных батальонов в количестве 22 тысяч человек. В развитие названного Указа, в дальнейшем утратившим силу на основании Указа Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 650³ в Министерстве обороны Российской Федерации утвержден “Перечень соединений и воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности”⁴.

На основании Указа 1996 года Правительство Российской Федерации 19 ноября 1996 года приняло ныне действующее Постановление № 1251⁵, которым утвердило Положение о специальном воинском контингенте в составе Вооруженных Сил Российской Федерации для участия

* Начальник Управления делами Министерства обороны Российской Федерации — начальник Юридической службы Вооруженных Сил Российской Федерации, генерал-лейтенант юстиции.

в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности. Положением определяется порядок подготовки, аттестации, медицинского освидетельствования и обучения специального воинского контингента в составе Вооруженных Сил Российской Федерации для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Участие военного и гражданского персонала в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности в соответствии со статьей 3 Федерального Закона "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности" может включать:

- наблюдение и контроль за соблюдением соглашений о прекращении огня и других враждебных действий;
- разведение конфликтующих сторон;
- разоружение и расформирование их подразделений;
- производство инженерных и иных работ;
- содействие в решении проблемы беженцев;
- оказание медицинской, иной гуманитарной помощи;
- выполнение милицеских (полицеских) и других функций по обеспечению безопасности населения и соблюдению прав человека;
- ведение в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций международных принудительных действий.

Российская Федерация участвует в миротворческой деятельности посредством предоставления продовольствия, медикаментов, иной гуманитарной помощи, средств связи, транспортных средств и других материально-технических ресурсов.

Статья 4, названного Федерального закона, гласит, что если в связи с предоставлением Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности предполагается заключение международного договора Российской Федерации, решение о проведении переговоров и подписание указанного международного договора принимается Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в пределах полномочий, определенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Если же, на основании этой же статьи, для реализации международного договора необходимо выделение дополнительных бюджетных ассигнований или договор предусматривает предоставление воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации для участия за пределами территории Российской Федерации в международных принудительных действиях с использованием вооруженных сил, то такой договор подлежит ратификации в установленном российским законодательством порядке.

Решение о направлении за пределы территории Российской Федерации военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимается Президентом Российской Федерации.

Президент Российской Федерации определяет район действий указанных военнослужащих, их задачи, подчиненность, срок пребывания и порядок замены, а также устанавливает дополнительные гарантии и

компенсации военнослужащим и членам их семей в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 4328-1 "О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим проходящим военную службу на территории государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах"⁶, а именно:

— устанавливаются оклады по воинским должностям и оклады по воинским званиям в полutorном размере, а при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах в двойном размере (статья 1); для назначения пенсии в соответствии с законодательством о пенсионном обеспечении военнослужащим засчитывается в выслугу лет один месяц военной службы за полтора месяца, а при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения один месяц военной службы за три месяца (статья 2);

— бронируется жилая площадь на время прохождения военной службы, а за не имеющими жилой площади сохраняется очередность на ее получение по месту прежней службы (статья 5);

— оплачивается стоимость проезда членов семей, находящихся на иждивении указанных военнослужащих, к месту проведения очередного отпуска и обратно (статья 5), а также ряд иных гарантий и компенсаций.

Решение о направлении воинских формирований для участия в миротворческой деятельности в соответствии со статьей 102 Конституции Российской Федерации и статьей 6 Закона "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности" Президент Российской Федерации принимает на основании постановления Совета Федерации о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Предложение, вносимое Президентом Российской Федерации в Совет Федерации, в соответствии с этой же статьей названного Федерального закона, должно включать сведения о районе действий указанных воинских формирований, об их задачах, общей численности, о типе и составе вооружений, подчиненности, сроке пребывания или порядке его продления, порядке замены и об условиях вывода, а также об устанавливаемых в соответствии с федеральными законами дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим воинских формирований и членам их семей.

Президентом Российской Федерации принимается решение об отзыве указанных военнослужащих, если в связи с изменением международной военно-политической обстановки дальнейшее их участия в миротворческой деятельности становится нецелесообразным.

Военный персонал, направляемый для участия в миротворческой деятельности, комплектуется на добровольной основе военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, указанные военнослужащие проходят предварительную специальную подготовку.

Правительство Российской Федерации организует и обеспечивает подготовку, аттестацию, медицинское освидетельствование и обучение военного и гражданского персонала, направляемого для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного

мира и безопасности, а также устанавливает и обеспечивает предоставление гарантий и компенсаций, включая обязательное страхование жизни и здоровья.

Что касается непосредственного участия Вооруженных Сил Российской Федерации в деятельности по поддержанию международного мира и безопасности в горячих точках на территории Содружества Независимых Государств, то в настоящее время миротворческие операции проводятся в следующих государствах:

1. Миротворческая операция в Республике Таджикистан.

22 января 1993 года в городе Минске принято Заявление глав государств Содружества Независимых Государств в связи с общественно-политической обстановкой в Республике Таджикистан⁷, в котором поддержана просьба Правительства Республики Таджикистан о вводе в республику Коллективных миротворческих сил Содружества Независимых Государств.

Российская Федерация направила в состав Коллективных миротворческих сил Содружества Независимых Государств 201-ю мотострелковую дивизию в октябре 1993 г.

Правовыми основаниями для проведения миротворческой операции являются Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о сотрудничестве в военной области от 25 мая 1993 г.⁸, Соглашение о Коллективных миротворческих силах и совместных мерах по их материально-техническому обеспечению от 24 сентября 1993 г.⁹, Решение Совета глав государств СНГ о формировании Коллективных миротворческих сил и начале их функционирования от 24 сентября 1993 г.¹⁰

Задачи, решаемые миротворческими силами включают содействие в нормализации обстановки на таджикско-афганской границе, охрану жизненно важных объектов и другие.

Состав: личный состав — 6687 человек; танков — 149 единиц; автомобилей — 1189 единиц; артиллерийское вооружение — 185 единиц; вертолетов — 18 единиц; самолетов — 8 единиц.

Участие России в миротворческих операциях в данном регионе способствует прекращению вооруженных конфликтов, предотвращает гибель мирного населения, разрушение экономики и содействует стабилизации.

2. Операция по поддержанию мира в Абхазии (Грузия).

Совет глав государств Содружества Независимых Государств 15 апреля 1994 г. принял Заявление о проведении операции по поддержанию мира в зоне грузино-абхазского конфликта¹¹, в котором, в связи со складывающейся обстановкой в Грузии, отразил необходимость ввести в зону конфликта миротворческие силы, состоящие из воинских контингентов заинтересованных государств, и обратился ко всем государствам-участникам Содружества Независимых Государств с предложением принять участие в этой миротворческой операции.

21 октября 1994 года Главы государств-участников Содружества Независимых Государств приняли Решение об утверждении мандата на проведение операции по поддержанию мира в зоне грузино-абхазского конфликта¹², которым предусматривалось размещение в зоне грузино-абхазского конфликта Коллективных сил по поддержанию мира, состоящих из воинских контингентов заинтересованных государств, а также

военных наблюдателей первоначально сроком на шесть месяцев. За основу был принят российский воинский контингент, находившийся в зоне конфликта.

Тем же решением определялось создание Объединенного командования.

Воинский контингент введен в зону грузино-абхазского конфликта в июле 1994 года.

Правовыми основаниями для начала миротворческой операции явились Соглашение о прекращении огня в Абхазии и механизме контроля за его соблюдением от 27 июля 1993 г.¹³, Указ Президента Российской Федерации № 1178 от 9 июня 1994 г.¹⁴, Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 136-1-СФ от 21 июня 1994 г.¹⁵

Действие мандата Коллективных сил по поддержанию мира в зоне конфликта в Абхазии (Грузия) подтверждено по 2 апреля 1999 г. с последующим продлением на 6 месяцев или до того времени, когда одна из сторон в конфликте, считая невыполнимыми положения данного решения, выскажет за прекращение операции. Основанием для этого явилось Решение о дополнительных мерах по урегулированию конфликта в Абхазии (Грузия), принятое Советом глав государств Содружества Независимых Государств 2 апреля 1999 г.¹⁶

Задачи, поставленные перед миротворческими силами, включают блокирование района конфликта, наблюдение за выводом войск и их разоружением, охрану важных объектов и коммуникаций, сопровождение гуманитарных грузов и другие.

Состав: личный состав — 1747 человек; боевых бронированных машин — 137 единиц; артиллерийского вооружения — 31 единица; автомобилей — 179 единиц; вертолетов — 4 единицы.

Только присутствие российского миротворческого контингента сдерживает конфликтующие стороны от возобновления военных действий.

3. Миротворческая операция в Южной Осетии.

В соответствии с Соглашением о принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта, подписанным 24 июня 1994 г. Российской Федерацией и Республикой Грузия в Дагомысе¹⁷, была создана смешанная контрольная комиссия в составе представителей Северной и Южной Осетии, Грузии и Российской Федерации.

Для реализации данных задач при смешанной контрольной комиссии были сформированы смешанные силы по поддержанию мира и правопорядка, а также образованы группы военных наблюдателей, которые были размещены по периметру зоны безопасности. 9 июля 1992 г. в Южную Осетию на основании Дагомысского соглашения были введены миротворческие силы.

В состав миротворческих сил входят — 534 военнослужащих и техника: боевых бронированных машин — 46 единиц; автомобилей — 55 единиц; артиллерийского вооружения — 9 единиц.

Перед миротворческими силами поставлены следующие задачи: обеспечение контроля за прекращением огня, выводом вооруженных формирований, роспуском сил самообороны и обеспечение режима безопасности в зоне контроля.

В регионе сохраняется сложная обстановка. Длительное время не осуществляются поставки продовольствия и других предметов первой необходимости из Грузии.

Хрупкая стабильность в Южной Осетии сохраняется лишь благодаря присутствию российских миротворческих сил. В случае их вывода ситуация может мгновенно выйти из под контроля.

4. Миротворческая операция в Приднестровском регионе Республики Молдова.

В соответствии с действующим Соглашением между Российской Федерацией и Молдовой о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова от 21 июля 1992 г.¹⁸ созданы смешанные разъединительные силы.

Воинский контингент введен в зону конфликта с 23 июля 1992 г.

Состав миротворческих сил: личный состав — 476 человек; боевых бронированных машин — 17 единиц; автомобилей — 50 единиц; вертолетов — 4 единицы.

Задачи, решаемые миротворческими силами таковы: контроль за соблюдением условий перемирия и содействие поддержанию законности и правопорядка.

Обобщая сказанное, а также с учетом накопленного опыта в области проведения миротворческих операций на территории Содружества Независимых Государств можно сказать, что:

- практика урегулирования вооруженных конфликтов на территории Содружества Независимых Государств свидетельствует о повсеместной вовлеченности в качестве основного гаранта мирного урегулирования российских воинских миротворческих контингентов;

- в операциях участвуют только те государства, интересы которых непосредственно затронуты конфликтом;

- политический мандат на проведение операции не полностью соответствует требованиям, предъявляемым Организацией Объединенных Наций. Правовой базой проведения операций по поддержанию мира в Приднестровье и Южной Осетии являются не резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций или Совета Глав государств-участников Содружества Независимых Государств, а двусторонние межгосударственные соглашения России с Молдавией и России с Грузией, которые к тому же не устанавливают временных сроков пребывания миротворческих контингентов в зонах конфликтов;

- на территории Таджикистана и Абхазии миротворческие операции проводятся в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций на основании региональных соглашений, принятых Советом глав государств-участников Содружества Независимых Государств;

- примечательной особенностью операций является участие в некоторых из них в составе миротворческих сил воинских контингентов, предоставляемых сторонами, непосредственно вовлеченными в вооруженный конфликт (операции по поддержанию мира в Приднестровском регионе Республики Молдовы и в Южной Осетии в Грузии);

- при учреждении операции не назначается глава миссии, по этой причине ослаблен политический контроль со стороны учреждающего операцию органа.

Следует отметить, что в Российской Федерации не только ставятся и обсуждаются проблемы миротворчества в Содружестве Независимых Государств, но и принимаются реальные меры к их разрешению. Так,

Основами (Концепцией) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2005 года, утвержденными Президентом Российской Федерации 30 июля 1998 года¹⁹, в качестве основных направлений военного строительства с государствами-участниками Содружества Независимых Государств определены:

— предотвращение и урегулирование конфликтов в Содружестве через создание и функционирование механизмов координации действий государств-участников Содружества Независимых Государств;

— формирование эффективной системы коллективной военной и пограничной безопасности;

— создание (сохранение) российских военных баз и объектов, совместное использование объектов военной инфраструктуры на территории государств-участников Содружества.

Учитывая изложенное, следует отметить, что опыт проведения операций по поддержанию мира на территории Содружества с участием российских миротворческих контингентов подтвердил право на жизнь данного подхода.

Целенаправленные и согласованные действия со стороны Российской Федерации по урегулированию конфликтов привели к значительной стабилизации и контролю за развитием обстановки в "горячих точках".

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995 г., № 26, ст. 2401.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 г., № 19, ст. 2256.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 1999 г., № 22, ст. 2726.

⁴ Документ не публиковался, текст имеется у автора — Г.З.

⁵ Собрание Законодательства Российской Федерации, 1996 г., № 44, ст. 5015.

⁶ Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993 г., № 6, ст. 181.

⁷ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ Содружество (далее — Содружество — Г.З.), 1993 г., № 1, с. 42-43.

⁸ Бюллетень международных договоров, 1994 г., № 10, с. 20-23.

⁹ Содружество, 1993 г., № 4, с. 54-64.

¹⁰ Там же, с. 64-65.

¹¹ Содружество, 1994 г., № 1, с. 152-153.

¹² Содружество, 1994 г., № 3, с. 69-73.

¹³ Дипломатический вестник МИД РФ, 1993 г., № 15-16, с. 21-22.

¹⁴ Собрание законодательства РФ, 13 июня 1994 г., № 7, ст. 690.

¹⁵ Ведомости Федерального Собрания РФ, 1994 г., № 6, ст. 262.

¹⁶ К моменту представления рукописи в редакцию документ не опубликован, текст имеется у автора — Г.З.

¹⁷ Дипломатический вестник МИД РФ, 1992 г., № 13-14, с. 31-32.

¹⁸ Дипломатический вестник МИД РФ, 1992 г., № 15-16, с. 34-36.

¹⁹ Текст документа не публиковался — Г.З.

Статья поступила в редакцию в ноябре 1999 г.