

*Рекомендовано к опубликованию
Редакционно-издательским советом
ВНИИ МВД России*

М. А. Рыльская

УРЕГУЛИРОВАНИЕ ВНУТРЕННИХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ

МОНОГРАФИЯ

Рецензенты:
М. Д. Давитадзе, доктор юридических наук
(Московский университет МВД России)
Л. Г. Хейло, кандидат технических наук, доцент
(ИАУ ГОИУ МВД России)
Ю. Е. Шувалов, кандидат социологических наук
(УИРОС МВД России)

Рыльская М.А. Урегулирование внутренних вооруженных конфликтов: опыт, проблемы: Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – 88 с.

Рассматриваются теоретико-методологические основы предотвращения немеждународных вооруженных конфликтов, анализ организационно-правовых проблем их разрешения, а также причины и условия возникновения и развития ВВК на современном этапе с точки зрения оценки угроз общественной безопасности и общественному порядку.

Предназначено для сотрудников ОВД и ВВ МВД России.

УДК 343.126

МОСКВА 2003

© Государственное учреждение
«Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России», 2003

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время среди многообразия внутренних угроз безопасности российского государству и обществу особое место заняли так называемые внутренние (немеждународные) вооруженные конфликты (НВК).

Эта проблема актуальна и для других регионов мира. Однако особое звучание она приобрела на постсоветском пространстве, в том числе – в Российской Федерации, где уже более 10 лет армия и правоохранительные органы ведут настоящие боевые действия против чеченских бандформирований и иностранных наемников-исламистов.

Ситуация широко и неоднозначно обсуждается мировым сообществом. В этой связи перед российским руководством встала задача обеспечить полноценную легитимность применения вооруженной силы в целях обеспечения внутренней безопасности, создать соответствующие правила и ограничения.

В действующем законодательстве эти вопросы пока не решены. Нет норм права, в которых были бы даны соответствующие понятия и определения, проведены классификации внутренних вооруженных конфликтов, сформулированы принципы и методы их разрешения, определена система необходимых сил и средств.

Конфликтные ситуации, принимающие форму вооруженного противостояния, настолько многообразны, что их терминологическая неопределенность сама по себе стала актуальной проблемой.

Согласно нормам международного гуманитарного права к немеждународным вооруженным конфликтам можно отнести все внутренние конфликты, достигшие уровня открытых коллективных военных действий¹.

Подобное толкование несколько размыто, и грань перерастания, например, массовых беспорядков или спорадических актов насилия в вооруженную стадию иногда практически незаметна.

Между тем для лица, принимающего решение, юридически и практически не безразлично, правильно ли оно оценило ситуацию. И вполне понятно, что избираемые меры пресечения массовых беспорядков отличны от мер, применяемых против крупного бандформирования, вооруженного тяжелым оружием и техникой.

Нельзя не учитывать и международно-правовых последствий неверного (необоснованного, излишнего) применения силы для пресечения подобных эксцессов. Особо болезненно в этом плане применение в указанных целях воинских частей и подразделений.

Из анализа действующего законодательства следует, что основной силой обеспечения внутренней безопасности страны являются правоохранительные органы². Главная задача Вооруженных Сил – отражение внешней агрессии.

Однако опыт локализации внутренних конфликтов последних лет, сопровождаемых вооруженным насилием, показал, что подразделений милиции, внутренних войск и частей оперативного назначения МВД России в ситуациях, принимающих масштабный характер, часто бывает недостаточно. И тогда необходимы и привлекаются подразделения Вооруженных Сил, правомерность чего весьма сомнительна.

Противоречия между правовыми возможностями и конституционными ограничениями использования вооруженной силы внутри страны зачастую неразрешимы и приводят к коллизиям международно-правового характера.

Кроме того, неконтролируемое и нецелевое применение вооруженной силы влечет и иные последствия – приводит к человеческим жертвам, утрате имущественных ценностей, росту социальной напряженности и межнациональной розни. Возникает угроза целостности государства.

Новизна исследования заключается в том, что в предполагаемом ракурсе разработка проблем правового регулирования НВК ранее не являлась предметом специального исследования. В теоретико-методологическом плане проблема в отечественной юридической и военно-прикладной литературе исследована крайне слабо.

Вместе с тем отдельные организационно-правовые вопросы, связанные с особенностями деятельности ОВД при возникновении чрезвычайных ситуаций, а также с процессом управления правоохранительными структурами и внутренними войсками при массовых беспорядках, исследовались в работах Н. В. Караханова, И. В. Ложкина, С. А. Старостина, В. В. Овчинникова, М. Д. Давитадзе.

Проблемы применения особых правовых режимов изложены в работах С. А. Аникиенко, В. И. Жалинского, Н. Ю. Терещенковой, В. В. Лозбинова.

Военно-прикладные подходы к урегулированию вооруженных конфликтов исследованы в работах В. М. Барынькина, А. Ф. Клименко, А. Е. Евстафьева, Б. Г. Кудряшова, С. В. Смутьского, В. А. Щипкова, Е. А. Степановой.

Зарубежные авторы, например, Ф. Кальсховен, Р. Аби-Сааб и Э. Девид освещают гуманитарно-правовые аспекты данной проблемы; Р. Ринальдо, П. Реган и Ж. Гумишел – вопросы интернационализации немеждународных вооруженных конфликтов.

Настоящее исследование в определенной мере поможет обобщить полученные ранее результаты, развить и дополнить их анализом новых задач в сфере регулирования немеждународных вооруженных конфликтов, а также выработать рекомендации по совершенствованию организационно-правовой базы в данной области.

Кроме трудов перечисленных авторов, в монографии использованы базовые положения теории управления, социологии, военного права и ряда специальных дисциплин.

Целью данной работы является разработка теоретико-методологических основ предотвращения немеждународных вооруженных конфликтов, анализ организационно-правовых проблем их разрешения, выявление причин и условий возникновения и развития НВК на современном этапе с точки зрения оценки угроз общественной безопасности и общественному порядку; обобщение имеющихся научных познаний и практического опыта по предупреждению и ликвидации вооруженных конфликтов.

Практическая значимость исследования заключается в том, что оно внесет существенный вклад в развитие научного направления, связанного с теоретическими и методологическими основами урегулирования ВВК.

Результаты исследования могут быть использованы:

в законотворчестве для совершенствования правовой базы, регулирующей деятельность правоохранительных органов в условиях НВК;

в практической деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, при подготовке личного состава к действиям в условиях внутреннего вооруженного конфликта;

в информационно-аналитической работе оперативных штабов по подготовке formalизованных документов, проектов решений, вариантов проведения специальных операций;

в процессе преподавания в образовательных учреждениях системы МВД России и научно-исследовательской деятельности при дальнейшей разработке проблем, касающихся управления органами внутренних дел в условиях НВК.

¹ См.: Девид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М.: МККК, 2000.

² См.: Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 6 февраля 1997 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 6. Ст. 711; Закон Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 г. (с изм. и доп. на 31 марта 1999 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16.

Глава I

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ВНУТРЕННИХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Преобразование политических, социально-экономических и духовных основ жизни в России идет непросто, часто сопровождается обострением застарелых противоречий. В этих условиях конфликтные ситуации последнего десятилетия, связанные с вопросами суверенизации сначала СНГ, а затем и Российской Федерации, стали распространяться со стремительной скоростью, о чем ярко свидетельствуют трагические события, происшедшие в Нагорном Карабахе, Фергане, Абхазии, Приднестровье, Осетии, Ингушетии. При этом на первый план выдвигаются внутренние социально-политические угрозы обществу и государству, которые обусловлены, прежде всего, экономическими, социальными, политическими, религиозными и иными отношениями в социуме. В многообразии источников этих угроз особое место занимает внутренний вооруженный конфликт (ВВК) в Чеченской Республике (ЧР), который не только затронул фундаментальные национальные ценности, но и заставил на практике проверить соотношение целей и средств обеспечения внутренней безопасности по объему и пределам применения силовых методов.

Вся история существования человечества подтверждает тот факт, что конфликт – это не патология общественной жизни, а один из способов развития общества. Утопичны идеи и бесплодны усилия, направленные на достижение безконфликтного существования социума. Проблема как раз состоит в том, чтобы выработать механизмы цивилизованного разрешения кризисных ситуаций, не допускающие их перерастания в жесткую конфронтацию или предусматривающие четкую систему мер урегулирования последней.

Как показывает приведенный ниже анализ, многие проблемы конфликтных отношений, часто перерастающих в вооруженное противостояние, обусловлены исторически, их корни уходят в далекое прошлое. Волонтаристский, волевой подход к решению тонких и сложных этических, территориальных, языковых, конфессиональных и других вопросов породил большинство современных противоречий. Многие оказались подобны болезням, загнанным внутрь. В изменившихся социально-политических условиях они возникли вновь, создавая предпосылки для новых межнациональных конфликтов. Именно поэтому история, как говорят, отбрасывает свою тень заранее.

1. Истоки трансформации Нагорно-Карабахского вооруженного конфликта

Конфликт между Азербайджаном и Арменией из-за принадлежности Нагорного Карабаха, переросший в настоящую войну между двумя независимыми государствами, является одним из первых масштабных по числу жертв, разрушений, экономическому и моральному ущербу межнациональных столкновений, происшедших на территории бывшего Советского Союза. Он наглядно показал, какой трагической ценой оплачиваются исторические ошибки в национальной политике, непродуманность действий современных руководителей, отсутствие эффективных механизмов мирного политического урегулирования межнациональных противоречий.

Помощь русских войск положила начало освобождению армянского, азербайджанского и других народов Кавказа от персидских и турецких захватчиков. В начале XIX в. Восточная Армения была очищена от них и присоединилась к России. Трагично сложилась судьба Западной Армении, оставшейся под гнетом турецкого ига. Воспользовавшись военной обстановкой, младотурецкое правительство (Талаат, Энвер, Джемаль и др.) в 1915 г. осуществило чудовищную акцию геноцида в отношении жителей Западной Армении, объявив их всех «русскими агентами», «врагами империи». Было уничтожено полтора миллиона человек. Лишь немногим удалось спастись бегством. Из трехмиллионного армянского населения Турции уцелело лишь несколько десятков тысяч.

Сложным путем, через русско-иранские и русско-турецкие войны, через подчинение ханства за ханством в первой половине XIX в. шло воссоединение Азербайджана с Россией.

Надежды на восстановление своей национальной государственности как армянский, так и азербайджанский народы связали с установлением в России Советской власти. Советское правительство осудило зверства турецких погромщиков, открыто выразило свое несогласие с захватом Турцией исконных армянских территорий (Ван, Муш, Эрзерум, Битлис и др.), поддержало право армянского народа на свободное самоопределение вплоть до полной независимости. Был поднят также вопрос о «спорных» территориях – прежде всего Нахичевани и Нагорного Карабаха, на которые претендовали как Армения, так и Азербайджан.

Установление Советской власти в Азербайджане в апреле 1920 г., в мае – в Нагорном Карабахе, в июле – в Нахичевани и в ноябре 1920 г. – в Армении, казалось, открывало возможности для примирения и справедливого решения территориальных вопросов в крае. Однако армяно-азербайджанские конфликты стали возникать едва ли не с первых дней. Азревком (Нариманов, Гусейнов, Асад Караев и др.) предъявил Армении жесткое требование о выводе ее войск из районов Занзегура, Карабаха, Нахичевани. Нариманов также выступил против Декрета Советской власти о

«Турецкой Армении», предусматривавшего возвращение Армении земель, ранее отторгнутых у нее Турцией, в том числе и Карабах.

Дальнейшие события сложились так, что Советское правительство в лице своего наркомнаца И. Сталина фактически сделало ставку на развертывание революционного движения в мусульманском мире и, в частности, в Турции. Ради этой глобальной цели в жертву была принесена проблема справедливого национально-территориального размежевания между Арменией и Азербайджаном. «Мое мнение таково, – писал И. Сталин в телеграмме С. Орджоникидзе от 8 июля 1920 г., – что нельзя без конца лавировать между сторонами, нужно поддерживать одну из сторон, в данном случае, конечно, – Азербайджан с Турцией».

Кроме этого, как отмечает известный американский политолог П. Глоб, можно выделить три важных момента, предпринятые Россией для осуществления «действенной национальной политики». Во-первых, это на всякий случай отделение Азербайджана от Турции и создание препятствий для сухопутной связи между ними; во-вторых, сохранение значительного количества армянского и азербайджанского меньшинств в каждом из этих государств; в-третьих, создание Армянской Нагорно-Карабахской автономной области под юрисдикцией Азербайджана и Азербайджанской Нахичеванской Автономной Республики, окруженной со всех сторон Арменией³.

В марте 1921 г. при подписании советско-турецкого договора турецким представителям удалось навязать особый статус для Нахичеванского уезда: он образует автономную территорию под протекторатом Азербайджана без права передачи третьему государству (т. е. Армении). В составе Турции были оставлены даже освобожденные в прошлом Россией армянские области Каре, Ардаган, Сарыкамыш.

Практически без всякого обсуждения и учета национально-исторических и этнических моментов в состав Азербайджана автоматически была включена часть горных армянских районов бывшей Елизаветпольской губернии – нынешние Дашкесанский, Шаумяновский, Кетабергский районы, горная часть Шамхорского и Ханларского районов. Эти северные провинции в период турецкой интервенции и мусаватистской диктатуры сохранили свою самостоятельность благодаря организованной обороне.

Вопрос о Карабахе решался летом 1921 г. на заседании Кавказского бюро ЦК РКП(б), который постановил включить Карабах в состав Армении. Однако в связи с протестом председателя Совнаркома Азербайджана Н. Нариманова рассмотрение вопроса перенесли в ЦК РКП(б). 5 июля Кавбюро свое решение пересмотрело и приняло постановление о передаче Карабаха Азербайджану с предоставлением ему широкой автономии с адми-

нистративным центром в г. Шуше. Подобный вердикт мотивировался необходимостью поддержания экономических связей между Верхним и Нижним Карабахом и Азербайджаном, идеей укрепления интернационального единства между мусульманами и армянами. Бюро ЦК КП Армении на заседании 16 июля 1921 г. решение Кавбюро по Карабаху одобрить отказалось. В последующем Азербайджан принял меры по изоляции Карабаха от Армении. В конце 20-х годов был создан разделяющий их 10-километровый Лачинский коридор, осуществлялось также переселение части армянского населения вглубь Азербайджана.

Пока существовала Закавказская федерация с общими руководящими партийными и советскими органами, ошибки в национально-территориальном устройстве ощущались не так остро. Но с ее ликвидацией межнациональная ситуация в регионе стала достаточно напряженной.

Особенно остро карабахский вопрос встал в первые послевоенные годы. В ноябре 1945 г. первый секретарь ЦК КП Армении Г. Арутюнов обратился по данному вопросу к И. Сталину с письмом, в котором писал: «Нагорно-Карабахская автономная область, примыкающая к территории Армении, с 1923 г. входит в состав Азербайджанской ССР. Население этой области в основном армянское. Из 153 тысяч населения 137 тысяч является армянским». Далее он просил рассмотреть вопрос о передаче НКАО Армении. Получив письмо, секретарь ЦК ВКП(б) Г. Маленков по поручению Сталина направляет запрос первому секретарю ЦК КП Азербайджана М. Багирову с просьбой сообщить свое мнение. В ответе М. Багиров согласился с включением НКАО в состав Армянской ССР при условии передачи из Армении Азербайджану трех примыкающих к нему районов. Дальше переговоров дело, однако, не продвинулось.

В 1959 г. в Азербайджане работала комиссия Политбюро ЦК КПСС. На основе ее выводов был проведен специальный пленум ЦК КП Азербайджана, который осудил имевшиеся нарушения национальной политики в республике. В 1966 г. состоялось решение Секретариата ЦК КПСС с поручением ЦК КП Армении и ЦК КП Азербайджана совместно подготовить вопрос о Нагорном Карабахе. Но и эта попытка окончилась неудачно.

Данная нерешенность проблемы резко обострилась в период перемен в стране после апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС, процессов перестройки и демократизации. Армянское население Карабаха стало активно выражать свое желание о воссоединении НКАО вместе с прилегающими к нему армянскими районами с Арменией.

Ситуация усугублялась тем, что пусть вялыми темпами, но протекала «азербайджанизация» Нагорного Карабаха. Его автономия фактически была сведена на нет, грубо нарушалась кадровая политика, под запретом были связи с Арменией, включая отказ от ретрансляции телевизионных передач. Ширился массовый выезд армянского населения из области и из республики в целом. Эти факты были обобщены в постановлении ЦК КПСС и Со-

³ Globe P. Coping with the Nagorno-Karabakh Crisis. The Fletcher Forum of World Affairs, vol. XVI, № 2, summer, 1992. P. 21.

та Министров СССР «О мерах по ускорению социально-экономического развития Нагорно-Карабахской автономной области Азербайджанской ССР в 1988–1995 годах» от 24 марта 1988 г. Следует отметить, что сходные процессы в зеркальном отражении имели место и по отношению к азербайджанцам в Армении.

20 февраля 1988 г. сессия Совета народных депутатов НКАО обратилась в Верховный Совет СССР с просьбой передать Карабах в состав Армянской ССР.

В ответ последовало поспешное и ошибочное в своей основе постановление Политбюро ЦК КПСС от 21 февраля 1988 г., в котором требование о включении Нагорного Карабаха в состав Армянской ССР было сведено к действиям «экстремистов» и «националистов», названо противоречащим интересам Азербайджанской ССР и Армянской ССР. А решение проблемы подменялось общими призывами к нормализации обстановки, мер по дальнейшему социально-экономическому и культурному развитию автономной области.

Шло время, обстановка накалялась, а центральные органы продолжали руководствоваться обреченным на провал Постановлением Политбюро, непрерывно предупреждая, что «перекройки границ не будет...». Недальновидность этой позиции обуславливалась тем, что за годы Советской власти десятки раз производились изменения в национально-территориальном устройстве страны в соответствии с принципами национального самоопределения и установления справедливых границ. Соответственно в общественном мнении Армении и Азербайджана подобный подход воспринимался как нежелание союзного центра предпринять реальные шаги по деэскалации надвигающегося кризиса.

В НКАО начались массовые демонстрации, забастовки, столкновения на национальной почве. Взрывоопасное возбуждение захватило Армению и Азербайджан. В конце февраля 1988 г. произошли драматические события в Сумгаите – город был свергнут в кровавую вакханалию, совершались насилия над армянским населением. Но и после этого центральными властями не было выработано решение проблемы.

В результате «сумгаит» повторился в ноябре-декабре 1988 г. в Гяндже, Ханларе, Дашкесане, Шамхоре, Мингечауре, а в январе 1990 г. – в Баку и других районах и городах Азербайджана. Акты экстремизма в отношении азербайджанского населения имели место и в некоторых районах Армении.

Потребовался ввод войсковых подразделений Советской Армии, чтобы остановить эскалацию насилия и попытаться создать условия для нормального конституционного решения проблемы расчистки накопившихся завалов взаимного национального недоверия и вражды.

Большие надежды возлагались на созданный по решению Президиума Верховного Совета СССР от 12 января 1989 г. Комитет Особого управления НКАО. Цель его деятельности – компромиссное поэтапное решение

проблемы, непосредственное подчинение области центру. Комитет проделал большую работу по преодолению допущенных в прошлом нарушений национальной политики. Но, лишенный необходимых полномочий, он также не смог кардинально изменить ситуацию. 28 ноября 1989 г. сессией Верховного Совета СССР было принято решение по карабахской проблеме, нацеленное на то, чтобы НКАО, вопреки выводам направленной в регион комиссии Съезда народных депутатов СССР и желанию армянского населения, оставить в составе Азербайджанской ССР.

Это еще более накалило обстановку, подвело противостояние к рубежу конституционно-правовой анархии и вооруженной конфронтации. 1 декабря 1989 г. Верховный Совет Армянской ССР и Национальный Совет Нагорного Карабаха совместным постановлением провозгласили воссоединение Нагорного Карабаха с Арменией. Этот шаг был ускорен принятием накануне в Азербайджане закона о суверенитете, в соответствии с которым в любой момент Нагорный Карабах мог быть лишен автономии и выведен вместе с Азербайджаном из состава Союза ССР.

Президиум Верховного Совета отреагировал на сложившуюся ситуацию 10 января 1990 г., приняв постановление, в котором Президиуму Верховного Совета Армянской ССР было предложено привести законодательные акты республики в соответствие с Конституцией СССР, т. е. отменить принятое решение по НКАО. В тех условиях данное постановление прозвучало для армян декларативно и раздражающе.

1 января 1990 г. в Баку при попустительстве правоохранительных органов начались массовые погромы армянского населения. С большим опозданием, только ночью 20 января, в Баку и некоторые другие города и районы Азербайджана были введены войска Советской Армии и объявлено чрезвычайное положение. Это спасло тысячи и тысячи жизней. Положение рассматривалось на сессии Верховного Совета СССР 19 февраля 1990 г. В принятом в тот же день постановлении вина «сбалансированно» была разделена между обеими республиками. По непонятным причинам в постановлении карабахская проблема не получила должного отражения.

Следующий виток эскалации в НКАО начался с введения Указом Президиума Верховного Совета СССР с 15 января 1991 г. чрезвычайного положения в автономной области. По сути дела, это означало попытку решить карабахский вопрос в пользу Азербайджана, поскольку режим чрезвычайного положения в НКАО стремился монополично осуществить Азербайджанский оргкомитет по НКАО при опоре на союзные внутренние войска и части Советской Армии.

Особое место в этой связи заняло проведение летом 1991 г. в Геташенском подрайоне, Шаумяновском и некоторых других районах Нагорного Карабаха специальной операции под кодовым названием «Кольцо». Она осуществлялась частями Советской Армии и внутренних войск МВД совместно с формированиями азербайджанского ОМОНа под предлогом про-

верки «паспортного режима» и «разоружения армянских боевиков». В ходе операции не удалось избежать эксцессов. Преимущественно азербайджанскими омовцами были разгромлены десятки армянских сел, убиты и ранены сотни ни в чем не повинных людей.

После провозглашения в сентябре 1991 г. независимой Нагорно-Карабахской Республики вооруженные столкновения стали неизбежны, боевые действия шли с переменным успехом. Их резкая эскалация пришла на май 1992 г., когда силы армянской обороны Карабаха вошли в г. Шушу и прорвали блокаду в районе Лачина. Азербайджанскими войсками были заняты Шаумяновский район и часть Мардакертского района, ключевого для обороны Нагорного Карабаха.

Проблема Нагорного Карабаха все больше выходила за пределы конфликтующих сторон. После распада СССР многочисленные попытки ее мирного урегулирования предпринимались руководством СНГ, новой демократической России и ее парламентом. В сентябре 1991 г. Президент РФ Б. Ельцин совместно с Президентом Казахстана Н. Назарбаевым выступили с посреднической миссией по урегулированию карабахского конфликта. В результате проведенных встреч в Баку, Степанакерте, Ереване удалось подписать в г. Железноводске важное соглашение о прекращении огня, восстановлении конституционных органов власти в районе конфликта, возвращении всех депортированных в ходе операции «Кольцо», освобождении заложников, создании специального контрольного органа. Как и предыдущие, это решение, однако, осталось невыполненным.

Одна из главных причин этого в том, что СНГ не сумело своевременно выработать необходимые структуры и механизмы для разрешения и прекращения национальных конфликтов, которые все более обострялись, охватывая новые регионы. Этому способствовали и общая политическая нестабильность в бывших республиках СССР, активизация всякого рода деструктивных сил, возникающие экономические трудности, резкий спад производства и жизненного уровня населения в результате форсированных решений по формированию рыночного хозяйства, в особенности «либерализации» цен.

Серьезные ошибки были допущены также при решении вопросов военного строительства, раздела Вооруженных Сил и военного имущества Советской Армии.

Азербайджану, который отказался вступить в СНГ, были переданы некоторые военные инфраструктуры, большие арсеналы оружия, а также часть Каспийской флотилии. Одновременно без всяких гарантий безопасности из Карабаха было выведено последнее советское (российское) воинское подразделение, которое играло определенную стабилизирующую роль в конфликте. В результате в регионе окончательно возобладали логика вооруженного противостояния. Надежды протагонистов на военный успех резко ограничили возможности переговоров. Стремясь добиться наиболее

благоприятной позиции, обе стороны изо всех сил стремились к максимально возможному территориальным захватам как предмету дальнейшего политического торга. Переговоры постепенно стали ширмой для военных приготовлений. События развивались по принципу «маятника». Летом 1992 г. азербайджанская армия захватила северную часть Карабаха. В свою очередь в марте 1993 г. армия самообороны Карабаха при поддержке Армении, накопив силы, провела Кельбаджарскую операцию. Помимо узкого Лачинского коридора был создан и второй, связывающий Армению с Нагорным Карабахом.

Силы самообороны НКР взяли под контроль не только всю территорию автономии, но и оккупировали почти четверть территории Азербайджана, в том числе 170-километровый участок азербайджано-иранской границы. Однако расчет карабахских армян на использование «апробированной» израильской стратегии – «мир в обмен на земли» – не оправдался. Карабах был готов освободить оккупированные азербайджанские районы в обмен на признание его независимости. В рамках этой логики представлялось, что чем больше карабахская армия захватит азербайджанской территории, тем легче потом будет договариваться с Баку.

Угроза широкомасштабной войны между Арменией и Азербайджаном в результате Кельбаджарской операции обуславливалась также и тем, что в эпицентре насилия оказалось и мирное азербайджанское население. Часть беженцев из Кельбаджарского района попала в засады, была физически уничтожена, часть погибла от голода и холода во время перехода через горные перевалы. Во многом подобные действия явились следствием позиции, занятой руководством НКР, в том числе председателя ГКО НКР Р. Кочаряна, заявившего: «Чтобы в прямом смысле выжить, надо противную сторону заставить страдать так же. Это закон войны». Действуя по этому «закону», карабахские армяне захватили и разрушили большинство из азербайджанских деревень и городов в бывшей автономной области. Инерция войны привела при этом к тому, что из Лачина и Кельбаджарского района, помимо азербайджанцев, были вытеснены и курды. Принцип «око за око» материализовался и в порядке жестокого обращения с азербайджанскими военнопленными и заложниками.

Анализ событий показывает также, что весеннее наступление карабахских армян носило не только и не столько военно-стратегическое, сколько политическое значение – любой ценой добиться признания НКР в качестве реального субъекта переговорного процесса с Азербайджаном. Итогом явились лишь резкая эскалация конфликта, реальная возможность его интернационализации, срыв переговоров в рамках СБСЕ.

В этих условиях вряд ли неожиданным стало декабрьское (1993 г.) наступление Азербайджана.

В зоне конфликта определился стратегический план наступающих: одновременными ударами на севере Мардакертского района и востоке – на

города Аскеран, Агдам и Физули – развить наступление на Кельбаджар, Кубатлы и перерезать Лачинский коридор.

В своем новогоднем обращении к нации Президент Азербайджана Г. Алиев заявил, что в 1994 г. все оккупированные армянскими войсками территории страны должны быть освобождены. Последнее по времени наступление Азербайджана свидетельствует о том, что война в Карабахе, оставаясь с военной точки зрения явлением локальным, в политическом, идеологическом, психологическом смысле приобрела, как минимум, общерегиональный характер. Об этом свидетельствует не только участие на стороне противников добровольцев и военных инструкторов из различных государств, но и обостренное внимание, а нередко и болезненная реакция близлежащих государств на развитие событий.

Практически не выполнена ни одна из ранее достигнутых договоренностей по карабахскому конфликту. Так, постоянно нарушается решение Комитета старших должностных лиц СБСЕ от февраля 1992 г., рекомендовавшее воздержаться от каких-либо поставок вооружений в регион карабахского конфликта (первое решение СБСЕ по Нагорному Карабаху, принятое еще до создания Минской группы по его урегулированию). Был отвергнут, как и предыдущие, последний по времени (ноябрь 1993 г.) план график неотложных мер Минской группы СБСЕ по урегулированию в Нагорном Карабахе. Едва ли не основной причиной стало то, что Нагорный Карабах в документах СБСЕ фигурировал как «сторона конфликта», соответственно предложения адресовались руководству Нагорного Карабаха. Эти оспариваемые Азербайджаном формулировки до сих пор были предметом ожесточенного спора, поскольку меняли суть карабахского конфликта и вынуждали Баку признать, что не фактор «внешней агрессии», а собственная политика стала его первопричиной.

План СБСЕ подразумевал взаимные уступки конфликтующих сторон – после вывода карабахских войск из каждого конкретного района Азербайджана последний должен был разблокировать транспортные и энергетические коммуникации. Армения и Карабах рассматривают эту никем не санкционированную блокаду как одно из проявлений войны, которое отражается прежде всего на мирном населении и имеет такие же тяжелые последствия, как и боевые действия.

В случае выполнения графика на определенном этапе одновременно с выводом войск карабахских армян из Агдама предполагался вывод азербайджанских войск из той части Мардакертского района, которая все еще находится под их контролем. До сих пор Азербайджан отказывался пойти на такой шаг, ссылаясь на то, что не будет выводить войска со своей собственной территории. В свою очередь карабахские армяне отвергают идею вывода своих войск из Шуши, которая, по их мнению, является исконно карабахской территорией. Взаимная неуступчивость превращает в само-

довлеющий фактор проблему десятков тысяч беженцев, которые терпят ныне невероятные бедствия.

Уроки карабахского конфликта, одного из наиболее «запущенных» в постсоветском пространстве, свидетельствуют о том, что военного решения он не имеет. Однако при этом процесс выработки механизма мирного урегулирования чрезвычайно затруднен и малоэффективен. В сложившихся условиях единственная возможность – достижение договоренности о перемирии, которое должно быть использовано для установления гарантированных механизмов прекращения огня.

Несмотря на то, что Армения и Азербайджан заключили Соглашение о прекращении огня, только в период с мая 1994 г. по апрель 1997 г. в результате вооруженных столкновений погибло более 300 человек⁴.

Как известно, существует ряд факторов, которые осложняют процесс разрешения такого рода конфликтов. Это и неподготовленность самих конфликтующих сторон к принятию ответственного решения, которое предполагает наличие взаимных уступок, приводящих в конечном итоге к консенсусу. Это и переоценка каждой из сторон своего временного превосходства. Сюда можно отнести и заинтересованность третьих стран в «определенном» разрешении конфликта. Если учесть, что данный регион имеет важное геополитическое значение и здесь пересекаются как региональные, так и мировые державные позиции, то становится очевидным, насколько трудно достичь разрешения данного конфликта. В последнее время в научный оборот был введен новый термин – трансформация конфликта, что означает длительный процесс установления позитивных отношений между бывшими враждующими сторонами, которое, к сожалению, применительно к карабахскому конфликту пока означает положение «ни войны, ни мира»⁵.

2. Эволюция национальных противоречий в силовом решении вопроса автономии Северной Осетии и Абхазии

Едва «перестройка» в СССР набрала свои центробежные обороты и в союзных республиках, в том числе и Грузии, развернулось движение за обретение государственной независимости, Южная Осетия пробудилась от иллюзий «исторической дружбы и братства» с грузинским народом. Первоначально стремление к предельно широкой автономии от Грузии разделяла осетинская политическая элита. Подтолкнуло ее к этому осязаемое различие в характере российской национальной политики в Северной Осетии,

⁴ См.: Пашаева Г. Карабахский конфликт: есть ли выход из тупика? // Центральная Азия и Кавказ. № 5(6). М., 1999. С. 78.

⁵ Ochs Michael. The Current situation in Nagorno-Karabakh. In CSCE Digest, dec. 1998.

входившей в состав Российской Федерации, и грузинской – в Южной. Если российское руководство традиционно делало ставку на осетинскую политическую и на научную элиту, то грузинская политика практически исключала осетинский фактор, что проявлялось не только в культурной политике, но, что более существенно, в пренебрежении к экономическому развитию области, к определенной кадровой дискриминации.

Жива еще была и историческая память. После победы большевиков Южная Осетия в апреле 1922 г. вошла в состав Грузии на правах национально-культурной автономии. В тот период форма автономии не имела для южноосетинского народа особого значения. Образованная в марте 1922 г. Закавказская федерация, в которую вошла и Грузия, делала активную грузификацию Южной Осетии малореальной. Ситуация несколько изменилась после того, как Грузия стала относительно самостоятельной социалистической республикой. В Южной Осетии возник план объединения с Северной Осетией. В 1925 г. Президиум ВЦИК в принципе согласился с идеей объединения Южной и Северной Осетии. Предполагалось создать как входящую в состав Грузинской ССР объединенную автономную Осетинскую ССР со столицей во Владикавказе. Но окончательное решение так и не было принято. Предпринимались в Южной Осетии попытки уйти из-под «грузинской опеки» и в дальнейшем, но безрезультатно. А тлеющая напряженность в отношениях оставалась постоянной. Возможности для повышения статуса Южной Осетии в составе Грузии, казалось, появились в конце 80-х годов. Требование национально-территориальной автономии в случае его удовлетворения позволяло иметь собственные органы власти, относительную свободу в законотворчестве, гарантирующую благоприятные условия для развития нации, сохранения ее культуры, традиций и обычаев. Однако даже попытки провозглашения этих требований встретили в Тбилиси глухой отпор.

Взаимные обвинения в прессе, переросшие затем в войну законов, открыли первый этап в противостоянии. Отдельные его эпизоды характеризуют накал разыгравшихся страстей.

В декабре 1990 г. в Южной Осетии были проведены выборы депутатов в Верховный Совет республики. В ответ сессия Верховного Совета Грузии признала выборы в Цхинвали незаконными и приняла закон об упразднении Южно-Осетинской автономной области, образованной в 1922 г. Прокуратуре Грузии было поручено определить «виновных в неконституционном сепаратизме лиц». Южноосетинский парламент тем не менее отказался самораспуститься. Дело дошло до очагов вооруженных столкновений между формированиями, обстрела соответственно грузинских и осетинских сел, захвата заложников и попыток насильственного выселения южных осетин из ряда населенных пунктов.

Эскалация насилия вызвала, наконец, обеспокоенность союзных властей. В январе 1991 г. в Южной Осетии было введено чрезвычайное положение, части внутренних войск СССР должны были контролировать ситуацию в конфликтных зонах. Однако разоружение активно проводилось преимущественно среди осетинских вооруженных формирований. Чрезвычайное положение на непродолжительное время приглушило лишь крайние формы национального экстремизма. В марте 1991 г. южноосетинское население, несмотря на растущее недовольство действиями союзных войск, проголосовало на референдуме за сохранение СССР.

Подобный выбор обуславливался стремлением избежать, с одной стороны, угрозы полного упразднения автономии Южной Осетии, а с другой – усиления «исламского фактора» на Северном Кавказе в случае развала СССР.

После августовских событий 1991 г. это стало поводом для грузинского руководства обвинить Южную Осетию в прокоммунистических настроениях, а заодно утверждать, что Южная Осетия – это государственное образование, изобретенное большевиками в 1922 г. и в новых условиях не имеющее юридического права на существование. Максимальное, на что она может претендовать, – национально-культурная автономия.

Дальнейшая эскалация противостояния в немалой степени была вызвана и политикой бывшего союзного руководства, посеявшего в южноосетинском населении несбывшиеся надежды. В мае 1991 г. Южной Осетии была обещана возможность подписать союзный договор самостоятельно, в качестве субъекта Федерации. На самом деле такое право получили только республики.

Утрата этой иллюзии подготовила почву для новых вспышек насилия на национальной почве. Воспользовавшись этим, грузинское руководство в июле 1991 г. по сути дела ввело на территории Южной Осетии прямое президентское правление.

Бывший президент Грузии З. Гамсахурдия распорядился создать там префектуры в качестве временных органов управления. Более того, он обратился к руководству Северной Осетии с требованием пересмотреть само название своей автономной области и вернуть ему исторически «правильное», по его мнению, – Осетия вместо Северной Осетии.

Опасаясь репрессий, к осени 1991 г. Грузию покинули около 80 тыс. осетин, большей частью из районов проживания вне южноосетинской автономной области. Конфликт грузин с осетинами приобретал форму открытой борьбы государства с одним из народов, населяющих его. Это привело к тому, что идея отделения от Грузии стала доминировать не только среди местной политической элиты, но и в широких слоях осетинского населения.

Осенью 1991 г. делегация депутатов Южной Осетии обратилась с предложением к Северной Осетии об объединении и создании единой республики.

В свою очередь проведенный в Цхинвали 19 января 1992 г. референдум выявил желание большинства южных осетин присоединиться к России. Итоги референдума стали сигналом для грузинских властей к окончательному силовому решению возникшей проблемы. С этого момента начинается второй этап в южноосетинском конфликте – вооруженное противостояние конфликтующих сторон. С провозглашением Грузией независимости и последующим распадом СССР возможность помощи извне для Южной Осетии сократилась. Второй этап начался с установления широкомасштабной экономической, транспортной и информационной блокады вокруг Южной Осетии. Цель блокады – создать положение по принципу «ни мира, ни войны», которая, по замыслу, должна была ускорить процесс экономического саморазрушения Южной Осетии и постепенной девальвации самой идеи национального самоопределения. При этом резкое снижение жизненного уровня должно было вызвать отток осетин из области, заселение на покинутых местах грузинского населения.

Блокада проходила на фоне непрекращающихся вооруженных стычек и обстрелов. Грузинской стороне удалось занять господствующие над Цхинвалом высоты. Начался методичный поквартирный обстрел города. Остро встала проблема беженцев. В Северной Осетии, особенно во Владикавказе, оказалось около 100 тыс. беженцев из Южной Осетии, накаляя и без того непростую демографическую ситуацию в республике.

Это неизбежно втягивало в конфликт североосетинскую сторону, неоднократно призывавшую руководство России отказаться от политики «вялого реагирования» по отношению к южноосетинскому конфликту. Тем не менее в Центре в апреле 1992 г. было принято решение вывести из Цхинвала остатки российских внутренних войск, что еще более накалило обстановку.

Ситуация не изменилась и после прихода к власти Э. Шеварднадзе в марте 1992 г. Более того, вооруженная блокада Цхинвала стала еще плотней. Эскалация вооруженного конфликта достигла критической точки, за которой могло последовать широкомасштабное вооруженное вмешательство северокавказских народностей, объединенных в рамках Конфедерации горских народов Кавказа (позже – Конфедерации народов Кавказа). В непосредственной опасности могли оказаться и южные границы России. В мае 1992 г. председатель Совета Министров Северной Осетии С. Хетагуров заявил: если российским руководством не будут приняты меры по прекращению огня в Южной Осетии, Северная Осетия расторгнет Федеративный договор и выйдет из состава России.

21 мая 1992 г. на сессии Верховного Совета Северной Осетии была принята резолюция с обращением к Госсовету Грузии о прекращении геноцида в Южной Осетии с одновременным решением о блокаде Военно-Грузинской дороги и газопровода, что означало установление экономиче-

ской изоляции. От властей России депутаты потребовали вооружения североосетинской республиканской гвардии.

В подобных условиях Россия оказалась в сложном положении – по сути дела, «между двух огней». Грузия обвиняла Россию в потворстве северным осетинам, установившим экономическую блокаду Грузии, в преднамеренном затягивании южноосетинского конфликта из-за присутствия российских войск в его зоне. Причины недовольства Россией осетин уже были названы.

Если меры российского правительства до этого критического момента были вялыми и ситуативными, то Верховный Совет РФ в своих решениях был нередко противоречив. Так, в своих постановлениях «О ходе выполнения постановления 3-го и 5-го съездов» и «О положении в Южной Осетии» он рекомендовал Верховному Совету Северной Осетии пересмотреть свое решение об экономической блокаде Грузии. Вместе с тем правительству РФ поручалось выполнить постановления тех же съездов, где предусматривались жесткие, в том числе и экономические санкции против Грузии.

В результате реальностью стал отход южноосетинского народа от российской самоидентификации и поиск новой «национальной ниши».

Весной 1992 г. председатель Верховного Совета Северной Осетии А. Галазов поддержал идею созыва совместных сессий обоих парламентов. На ней и могло быть провозглашено независимое государство Алания, объединяющее народы Севера и Юга и означающее соответственно разрыв Федеративного договора с Россией. В случае подобного исхода Россия могла лишиться в лице Северной Осетии важного плацдарма на южных рубежах страны, через который она могла бы поддерживать свое влияние во всем регионе. Во многом осознание этой геополитической реальности подтолкнуло российское руководство к решительным действиям, которые открыли третий этап в развитии южноосетинского конфликта.

24 июня 1992 г. в Дагомьсе начались четырехсторонние переговоры по южноосетинской проблеме (Россия, Грузия, Южная Осетия и Северная Осетия). Стороны договорились о прекращении огня и создании коридора для разъединения противоборствующих сторон. Решение этой задачи возлагалось на смешанные (российско-грузино-североосетинские) войска. Из Южной Осетии выводились последние российские подразделения. Для контроля за развитием ситуации предусматривался специальный механизм – корпус международных наблюдателей.

Дагомьское соглашение принесло хрупкий мир на территорию Южной Осетии. Однако коренных изменений в политической обстановке не произошло, источники конфликта остались неустранными. При этом, видимо, предполагалось, что за время перемирия отношения между руководством Южной Осетии и Грузии нормализуются. Однако с самого начала это было поставлено под вопрос передачей управленческих функций в зоне конфликта специальной контрольной комиссии и объединенному военному

командованию, сосредоточившим всю власть на территории Южной Осетии. Южноосетинская сторона в этом органе была представлена лишь совещательным голосом, исключалась она и из состава четырехсторонних миротворческих сил. Зато в состав грузинских сил вошло немалое число боевиков, принимавших накануне участие в вооруженной блокаде Цхинвала. Немало осложнений возникло и при роспуске незаконных воинских формирований. Расформированию подверглись преимущественно южноосетинские силы. В знак протеста часть южноосетинских гвардейцев «растворилась» с оружием среди местного населения.

В октябре 1992 г. ситуация в Южной Осетии вновь резко обострилась. Поводом для этого явился ввод войск грузинской стороны в конфликтную зону. Цхинвал по существу вновь оказался в транспортной блокаде. Одновременно Госсовет Грузии, обвиняя Россию в потворстве южноосетинским боевикам, потребовал вывода миротворческих сил России и замены их международными силами под эгидой ООН. В этих условиях в ноябре 1992 г. сессия Верховного Совета Южной Осетии решила обратиться к очередному VI съезду депутатов РФ с просьбой признать Республику Южная Осетия и принять ее в состав Российской Федерации. Однако российская сторона ни на этот, ни на последующие призывы фактически не прореагировала. В начале 1993 г. Северная Осетия самостоятельно признала независимость Южной Осетии, что вызвало взрыв негодования в Тбилиси. Занятое боями в Абхазии, грузинское руководство не было готово к осуществлению военно-силовых мер в Южной Осетии.

В сложившейся обстановке именно России придется выступить инициатором продолжения активных переговоров, которые, видимо, должны быть разделены на два этапа. В ходе первого необходимо незамедлительно решить вопрос о временном статусе Южной Осетии. В связи с тем, что территория Южноосетинской автономной области ныне фактически расчленена на две зоны контроля – осетинскую и грузинскую, необходимо одновременно предпринять меры по сохранению между ними относительного равновесия. Предстоит также добиться продления мандата миротворческих сил в Южной Осетии до полной стабилизации обстановки в зоне конфликта. При этом желательно, чтобы войска продолжили свою миротворческую миссию под флагом ООН или СБСЕ. Для стабилизации обстановки от грузинской стороны необходимо добиться конкретных обязательств по возвращению беженцев в места их прежнего проживания. Одновременно грузинская сторона должна взять на себя обязательства по восстановлению хозяйственной жизни в Южной Осетии, выделить для этого соответствующие фонды, обеспечить нормальное функционирование транспортных артерий, прежде всего железных дорог.

Только в этом случае может произойти постепенное изменение установок массового сознания населения Южной Осетии, что является предварительным и решающим условием для устойчивого перемирия, выработки

долгосрочного договора, предусматривающего итоговый статус Южной Осетии.

В противном случае события могут развиваться в угрожающем направлении. Попытка насильственного восстановления грузинской юрисдикции на территории, находящейся ныне под контролем Цхинвала и вооруженных осетинских отрядов, сопряженная с выводом войск, вызовет новую и еще более ожесточенную вспышку насилия и окончательную дестабилизацию положения в Южной Осетии. При сосуществовании здесь двух военно-политических ориентаций – «горской» и «российской» – верх несомненно возьмет первая. За этим последует не только возможное отделение Северной Осетии от России, но и противостояние последней с северокавказскими народностями, что на долгие десятилетия дестабилизирует обстановку на южных границах России.

Другим очагом конфликтности в Грузии стала Абхазия. Политическое движение за повышение статуса Абхазии в составе Грузинской АССР окрепло в конце 80-х годов, это движение так же, как и в Южной Осетии, опиралось на исторические прецеденты. Известно, что с 1921 по 1931 гг. Абхазия существовала в качестве суверенной Советской Социалистической Республики в составе Грузинской Советской Социалистической Республики. Такой парадоксальный симбиоз стал возможен благодаря заключенному в тот период по сути дела федеративному договору между двумя республиками. В 1931 г. под давлением центральных властей руководство Абхазии изменило статус своей республики, преобразовав ее в автономную. Еще ранее, во времена правления Багратиони, существовало даже Грузино-Абхазское царство, которое ныне тоже воспринимается как некое федеративное государство. На рубеже XVI – XVII веков Абхазия существовала и в качестве отдельного княжества. Исторические особенности развития обусловили особое свободолюбие абхазцев. Лишь в 1864 г. в Абхазии, к примеру, удалось утвердить российское правление, что сопровождалось многократными восстаниями.

Официальные тбилисские власти без сочувствия отнеслись к абхазскому движению за повышение статуса своей автономной области. Это объяснялось не только тем, что этнические абхазы составляли в Абхазии лишь чуть более 100 тыс. человек (18% населения), уступая по численности проживающему там грузинскому населению. Значительно более важной причиной подобной реакции являлось исключительное геополитическое расположение Абхазии, растянувшейся по Черноморскому побережью. Централизованное управление Абхазией обеспечивало надежный контроль морских рубежей Грузии, сохранение морских коммуникаций и получение доходов от выгодного курортного дела. В результате в июле 1990 г. тогдашнее руководство Грузии отказалось признать Декларацию о суверенитете Абхазии, провозглашенную Верховным Советом автономии.

После этого, однако, конституционная война между Абхазией и Грузией не только не прекратилась, а, напротив, стала набирать обороты, постепенно захватывая и другие, в том числе и «силовые направления». В ответ на формирование абхазской национальной гвардии на территории Абхазии параллельно стали комплектоваться грузинские отряды «Мхедриони». В июне 1992 г. абхазские гвардейцы ворвались в здание МВД Абхазии, задержали и избили назначенного по указанию Тбилиси министра внутренних дел республики.

Пик конфронтации пришелся на решение парламента Абхазии 23 июля 1992 г. о восстановлении в Абхазии Конституции 1925 г. Первая сессия Верховного Совета Абхазии, в работе которой участвовали 36 депутатов, приняла постановление «О прекращении действия Конституции Абхазской АССР 1978 г.». Сессия решила до принятия новой конституции (предполагалось это сделать в сентябре 1992 г.) восстановить действие Конституции Советской Социалистической Республики Абхазии 1925 г. Принятие такого решения мотивировалось тем, что в феврале 1992 г. Военный Совет Грузии отменил Конституцию 1978 г. и восстановил действие Конституции 1921 г. Предложенная идея договора между Грузией и Абхазией являлась фактически идеей создания грузинско-абхазского федеративного государства, на тот период не предполагавшей ее выхода из состава Грузии. До проведения выборов в парламент Грузии (октябрь 2002 г.) должно было быть заключено соглашение о разграничении полномочий.

Решение абхазского парламента не стало неожиданностью для официального Тбилиси. 24 июня 1992 г. – почти за месяц до парламентского решения – в газете «Абхазия» был опубликован проект Договора о взаимоотношениях между Республикой Абхазия и Республикой Грузия. Тем не менее решение парламента Абхазии не только резко ухудшило и без того натянутые отношения с Тбилиси, но и привело к окончательному расколу в политическом движении провозглашенной республики. 24 июня самоорганизовавшийся Совет национального единства Абхазии, в который вошли 19 грузинских общественных организаций, заявил, что парламента Абхазии своим решением фактически поставил себя вне закона. 23 июля Госсовет Грузии признал решения парламента Абхазии недействительными, что вызвало крайне отрицательную реакцию в абхазских политических кругах. Развивая конфронтацию, депутатская фракция «ДемАбхазия», отсутствовавшая на знаменательной сессии парламента, самостоятельно собралась 29-30 июля и, провозгласив свое совещание заседанием сессии Верховного Совета, приняла «обратное» решение – о переименовании Абхазской АССР в Абхазскую автономную республику.

Резкой критике подвергся своеобразно разработанный избирательный закон в Абхазии. В соответствии с ним абхазы направляли в парламента республики депутатов больше, чем представители других национальностей,

в том числе грузин, составляющих в республике относительное большинство.

Сухуми, объявляя конституционную войну «метрополии» и представляя ее возможные последствия, тем не менее, видимо, рассчитывал добиться долгожданной независимости или, по крайней мере, суверенизации в обмен на гражданский мир. Действительно, для Тбилиси, едва затушившего южноосетинский конфликт, новая война в условиях развивающегося экономического спада могла оказаться катастрофической. Но еще более неприемлемой была для него политическая формула Абхазии. Затеявая абхазский поход, Тбилиси, в свою очередь, рассчитывал надолго «заморозить» извечный абхазский сепаратизм и сохранить статус-кво.

Решимости Тбилиси в отношении Абхазии способствовало укрепление ее внешнеполитических позиций. В апреле 1992 г. Россия и Грузия признали друг друга суверенными государствами, а Грузия стала членом СБСЕ.

В период между 13 и 18 августа 1992 г. вооруженное столкновение еще можно было предотвратить, включившись в новые трудные переговоры о повышении статуса Абхазии. Этот шанс использован не был. Политическая борьба Абхазии и Грузии, сопровождаемая войной законов, расколом абхазского парламента и общества по политическим мотивам и национальному признаку, завершилась вводом грузинских войск.

23 августа 1992 г. грузинские войска вошли на территорию Абхазии. Формальным поводом для этого провозглашалась необходимость контроля над железнодорожным сообщением. Реальной причиной явилось нежелание большинства в Госсовете Грузии согласиться с федеративностью Абхазии. Спротивление, оказанное грузинским войскам, оказалось неожиданно сильным.

Президиум Верховного Совета Абхазии объявил всеобщую мобилизацию граждан в возрасте от 18 до 40 лет. При этом республика почти сразу получила поддержку близких к абхамам по языку и культуре национальных движений и народов Северного Кавказа. Среди них наиболее активно выступили против ввода грузинских войск Международная черкесская ассоциация (МЧА) и Конфедерация горских народов Кавказа (позже – Конфедерация народов Кавказа), а также Кубанская Казачья Рада. Стал нарастать приток добровольцев из северокавказских республик. Процесс отправки волонтеров в Абхазию принял организованные формы после указа президента КГНК от 22 августа 1992 г.

Грузино-абхазское противостояние, начавшись с военной операции, со временем превратилось, таким образом, в серьезный объект большой региональной политики. По сути дела, провал «молниеносной» операции в Абхазии означал бесперспективность дальнейшей вооруженной борьбы в целом. Боевые действия, как никогда, показали низкую подготовленность и слабую дисциплинированность грузинских войск.

В результате растущего сопротивления правительственным войскам Грузии к концу августа 1992 г. удалось взять под свой контроль лишь половину территории Абхазии. Более того, спустя несколько месяцев абхазские войска осуществили успешное наступление и захватили г. Гагры. Военное поражение грузин в гагринской зоне, населенной в основном грузинским населением, позволило абхазам создать анклав с выходом к российской границе. Из этой зоны потянулось множество беженцев, что и без того усугубило напряженное положение в соседних северокавказских республиках. Этот успех в то же время укрепил позиции «гудаутского абхазского государства», «эмигрировавшего» с наступлением грузинских войск из Сухуми.

Военные неудачи вызвали бурю в политических кругах Тбилиси. Объектом острой критики вновь стала Россия за якобы моральную и материальную поддержку сепаратистов. Первым поводом для этого послужило решение российского парламента в сентябре 1992 г., который потребовал вывода войск Госсовета из Абхазии и приостановления процесса передачи грузинской национальной гвардии вооружения и техники бывшей Советской Армии, что по сути дела совпадало с требованиями абхазской стороны. Затем последовали обвинения в участии российских добровольцев на стороне абхазских формирований, проведении разведывательной деятельности и даже в налетах российских бомбардировщиков на Сухуми. На самом деле Россия заняла в этом конфликте нейтралитет, пытаясь оставить за собой пространство для дипломатического маневра. С этой целью была закрыта граница Абхазии с Россией по р. Псоу – наиболее удобный маршрут северокавказских добровольцев на пути в Абхазию. Россия выступила с инициативой посредничества для достижения договоренности о прекращении огня и создания трехсторонней (российско-грузино-абхазской) контрольной комиссии по наблюдению за ходом перемирия. Однако эти шаги фактически ни к чему не привели.

В октябре 1992 г. Э. Шеварднадзе заявил, что трехсторонняя контрольная комиссия в Абхазии не только не справляется со своими задачами, но и завела конфликт в тупик. По его утверждению, абхазская сторона использовала переговорный процесс для прикрытия своих планов массированного наступления на г. Гагры.

Безуспешными оказались и последующие попытки примирить враждующие стороны. Несмотря на заключенное в июне 1993 г., казалось бы, окончательное соглашение о прекращении огня, боевые действия в Абхазии не прекращались. Слишком много взаимной вражды накопилось за последние месяцы, и эта ненависть стала самодовлеющей силой. Она была вызвана взятием заложников, грубым обращением с пленными, мародерством и часто неспровоцированным насилием по отношению к мирному населению.

В сентябре 1993 г. абхазские формирования нанесли последнее, решающее поражение грузинской армии. На этот раз Тбилиси был вынужден смириться с неблагоприятно сложившимися для него военными обстоя-

тельствами. В ноябре 1993 г. в Женеве начались переговоры между Грузией и Абхазией. В ходе их Тбилиси и Сухуми согласились на прекращение огня, направление в районы конфликта «голубых касок» ООН и международных наблюдателей. Была также подтверждена готовность обеих сторон осуществить обмен военнопленными без каких-либо предварительных условий и возвращение домой беженцев. Число грузин, вынужденных начиная с сентября 1993 г. покинуть Сухуми, оценивается Тбилиси в 200 тыс. человек. Меморандум предусматривает также оказание помощи со стороны международного сообщества в восстановлении разрушенной войной экономики региона. Кроме того, создается специальная группа экспертов ООН, СБСЕ и России для подготовки рекомендаций в отношении политического статуса Абхазии.

Однако последний вопрос, как и проблема беженцев, является наиболее трудноразрешимым и таит в себе угрозу очередного обострения отношений между Грузией и Абхазией. На втором раунде грузино-абхазских переговоров, открывшихся в январе 1994 г. в Женеве под эгидой ООН, стороны так и не смогли найти взаимоприемлемых подходов к определению статуса Абхазии. Абхазская сторона настаивает на том, чтобы статус республики был определен на референдуме. При этом председатель Верховного Совета Абхазии В. Ардзинба подтвердил, что референдум по вопросу о статусе республики будет проводиться после возвращения всех беженцев в республику. Это проблематично, поскольку в настоящее время руководство республики не может гарантировать полную безопасность грузинским репатриантам, что, без сомнения, будет сдерживать их возвращение на родину. Многие грузинские беженцы не верят в мирное урегулирование конфликта и намерены вернуться в Абхазию с оружием в руках. Достигнуто соглашение о создании вдоль реки Ингури демилитаризованной зоны, обеспечивающей безопасное возвращение беженцев. Стороны согласились, что этот процесс должен осуществляться под контролем сил ООН, куда в основном войдут подразделения российских войск.

3. Исторические корни межнациональных конфликтов на Северном Кавказе

Межнациональные противоречия и антагонизмы на Северном Кавказе, то разгораясь, то затухая, бытуют многие годы. Довольно сильный их всплеск был отмечен в связи с войной 1817–1864 гг.: военные действия были связаны с присоединением Чечни, Горного Дагестана и Северо-Западного Кавказа к Российской империи. Кроме того, шла и междоусобная борьба. В ходе военных действий горцы изгонялись с плодородных земель, вытеснялись в неудобные горные проходы, участились грабежи, набеги, захват земельных участков и имущества. Это длилось многие годы, порождая национальную вражду, отзвуки которой слышны и в наши дни.

Еще с 60-х годов прошлого столетия Северный Кавказ познал горечь депортаций по национальному признаку. В 1864 г., например, окруженным царскими войсками черкесским племенам было предложено переселиться на границу Ставропольской губернии и Донской области или выселиться в Турцию. Значительная часть черкесов тогда ушла в родственную им по религии Турцию, многие погибли в пути. Другие были переселены в Адыгею. Почти треть ее представляли неудобные, болотистые земли. Надругательства, оскорбления, материальные лишения усугублялись болезнями.

На земли, с которых были вытеснены горцы, царское правительство принудительно переселило волжских, донских, запорожских и бугских казаков, русских крестьян. Все это неизбежно стимулировало недоверие горцев к России и русскому народу.

Административное деление завоеванной территории преследовало прежде всего военно-стратегические цели. Национально-этническое расслоение народов не учитывалось. Даже коммуникации были нацелены на военные нужды, а не на обеспечение жизнедеятельности народов; их названия – Военно-Грузинская дорога, Военно-Осетинская дорога – сами говорят за себя.

Бурные процессы развернулись на Северном Кавказе после Октябрьской революции. В печати того времени сообщалось, что горские народы с воодушевлением восприняли Советскую власть. Увы, документы свидетельствуют: немалая часть населения отнеслась к ней с недоверием. Ее установление нередко сопровождалось беззаконием и произволом. Вот как об этом говорится в совершенно секретной Выписке из информсводки Дагестанского губчека (июнь 1921 г.): «В большинстве случаев сельские и участковые Ревкомы состоят из элементов, которые занимаются только взяточничеством и обирательством граждан. Делают они все это от имени Советской власти, которая дала будто бы им неограниченные полномочия. Каково же может быть после этого отношение горцев к Компартии?».

Все беды, в конечном счете, местное население относило на счет русских и потом – большевиков. Много усилий было приложено, чтобы восстановить доверие к русскому народу.

И все же в революционный период у национальных сил появилась надежда, что вековой несправедливости по отношению к их народам будет положен конец. Вместе с тем в ряде районов Кавказа тогда, как и сейчас, проявилась борьба двух тенденций: центробежной, сепаратистской, направленной на отрыв от Российского государства, и курса на возрождение нации, этноса при органической связи с народами России.

Разделенные природной преградой – Главным Кавказским хребтом – обе части осетинского народа – Северная и Южная Осетии – издавна тяготеют друг к другу. В марте 1918 г. произошло крестьянское восстание в Цхинвали, поводом для которого стала попытка комиссара от тифлисского правительства Казишвили разоружить население. За этим последовало вос-

стание в Сачхертском районе, а затем вспыхнуло Душетское восстание. Тифлисская сторона квалифицировала их как националистические, а большевистская пресса называла их классовыми восстаниями трудящихся. На самом деле это были стихийные выступления на национальной почве.

После провозглашения 26 мая 1918 г. независимой Грузинской Республики события в осетом регионе обострились, особенно когда Национальный Совет Южной Осетии заявил о своей ориентации на Россию. В июне 1918 г. Горский съезд Южной Осетии отверг присоединение к Грузии, а население Южной Осетии бойкотировало выборы в Грузинское учредительное собрание. В 1919 г. в Юго-Осетию из Тифлиса была послана карательная экспедиция. Национальный Совет был разогнан.

В 1920 г. вспыхнуло восстание в Рокском районе. Повстанцы овладели г. Цхинвали. Однако затем события приняли трагический характер. Прошедшее описывается в телеграмме о восстании в Южной Осетии против Грузии, направленной членами Юго-Осетинского Комитета РКП Ленину, Троцкому и Чичерину 26 июня 1920 г. В ней говорится, что в состав Грузии «Южная Осетия не входила и не входит, считая себя неотъемлемой частью Советской России»; войсками правительства Грузии «под предводительством Джугелия сожжены дотла селения Цунар, Кбет, Убит-Шаккали. Всего сожжено 25 крупных сел, не считая мелких. Жители от мала до велика истребляются...»

В другой телеграмме сообщалось: «...Нами произведена регистрация беженцев еще в начале их движения на север в июне месяце. Зарегистрировано до 20 тыс. человек. С тех пор прибыло еще довольно много. ...Все беженцы ушли почти голыми...»

В Меморандуме Трудовой Южной Осетии говорилось, что после цхинвальских событий Южной Осетии пришлось «испытать ужасы четырех карательных экспедиций». Таким образом, современные события в Южной Осетии имеют свою предысторию.

Как известно, осенью 1991 г. делегация Южной Осетии обратилась с предложением к братской Северной Осетии об объединении и создании единой республики. Но эта проблема ставилась еще в 20-е годы. В 1925 г. Президиум ВЦИК в принципе согласился с предложением населения Южной Осетии об объединении с Северной Осетией. Северо-Кавказский крайисполком издал соответствующее постановление от 1 июля 1925 г. Предполагалось создать входящую в состав Грузинской ССР объединенную автономную Осетинскую ССР, причем центром ее должен был стать Владикавказ. Но осетинский народ так и остался разделенным. Как и в 20-е годы, в 90-е на земле Южной Осетии пролилась кровь, а ведь опыт прошлого, казалось бы, должен предостерегать политиков от попыток силового решения сложных межнациональных вопросов.

В 20-е годы возникла еще одна проблема – взаимоотношения коренных горских народов с казачеством. В ходе Гражданской войны значительная часть казачества воевала на стороне Белой армии, что вызвало негативное отношение к нему со стороны советских органов. Имели место случаи коллективного наказания казачьего населения, высылки из станиц.

Проявлялись и националистические настроения казаков по отношению к горцам. Усиленно распространялись слухи о вытеснении теми казаков, вообще русских. В Информационной сводке Терской ВЦК (февраль 1921 г.) сообщалось: «Кзаки ряда станиц полагают, что их... выелят и вообще будет выселение всего русского населения с Кавказа». Когда выселяли жителей из казачьей столицы Архонской – в отместку за налет бандитов на красноармейцев, то среди казаков распространился слух: «Выселяет не власть, а осетины, с целью захватить готовые постройки». Осетины, конечно же, никакого отношения к этой акции не имели.

В 1927 г., в ходе переселения горцев из ущелий, куда они были вытеснены во времена Кавказской войны, наделение их землей шло в основном за счет казачества. К 1927 г. только чеченцы получили 13 тыс. га из земель, приписанных станицам. Притеснения со стороны советского руководства вызывали недовольство казачества и порождали национальную обиду в отношении чеченцев, ингушей, карачаевцев, осетин. С другой стороны, имели место и противоположные факты. Так, в 1921 г. среди горцев распространялись слухи, что красноармейские части, участвующие в борьбе с бандитизмом, защищают казачество за счет интересов горцев. Отношения между горцами и казаками, в частности Терской области, издавна были обострены. Переделы земли усугубили обстановку, дали повод для территориальных претензий. Рецидивы старых взаимных обид между горцами и казаками сказываются и ныне.

На Северном Кавказе образована Конфедерация Горских народов. В октябре 1992 г. на своем Чрезвычайном съезде она потребовала денонсировать Федеративный договор и создать Конфедеративный союз государств и народов Кавказа. В этой связи важно вспомнить, что в мае 1917 г. во Владикавказе, на Первом съезде горских племен Кавказа был учрежден Союз горцев Северного Кавказа и избран его ЦК. Он объединял горские племена на пространстве от Каспия до Черного моря. Этот Союз входил в состав Кавказского мусульманского союза, который имел цель отторгнуть Северный Кавказ от России и образовать Горскую Республику. Осенью того же года контролируемые «Союзом» земли были провозглашены автономным штатом Российской Федеративной Республики, который состоял из шести округов. ЦК Союза стал называться Горским правительством. Впоследствии он заявил о взятии всей полноты местной власти. Далее, в целях распространения власти и на город, было создано Терско-Дагестанское правительство, которому подчинялись и районы казачьего войска. Была объявлена и независимость от России.

В мае 1918 г. правительство Союза горцев, заключив договор о дружбе, фактически отдало Республику Северный Кавказ под протекторат Турции. Горское правительство обратилось к правительству Российской Федерации с нотой, в которой заявляло о выходе и об отделении от РСФСР. Сейчас некоторые политические деятели на Кавказе говорят о необходимости вернуться к положению 20-х годов. Налицо политические аналогии с прошлым.

Заметим, что образованная в 1921 г. на Северном Кавказе Горская Автономная Советская Социалистическая Республика в составе РСФСР ничего общего с рассмотренной выше «Горской республикой» не имела. Созданием ГАССР пытались приблизить центр управления к народам, объединить их усилия в строительстве «новой жизни». Однако довольно скоро Постановлением Президиума ВЦИК от 7 июля 1924 г. эта республика была упразднена и расчленена по национальному признаку.

Национальные и территориальные проблемы на Северном Кавказе органически взаимосвязаны. Вопрос о земле, особенно в горных районах, в современных условиях является наиболее болезненным. Любые территориальные изменения почти всегда носят драматический характер.

В 20-е годы на Северном Кавказе шло бурное возрождение национального самосознания. Одна за другой народности выделялись в самостоятельные национально-государственные и национально-административные единицы. Нарезка территорий при их выделении велась в сложных экономических и политических условиях. К тому же организация народов в автономные национальные республики и автономные области осложнялась чрезвычайной национальной дробностью.

«В силу этого, – говорилось в выводах Краевой комиссии по учету опыта районирования при Северо-Кавказском крайисполкоме, – приходилось объединять в одну автономную единицу несколько национальностей, ибо они были малочисленны, чтобы образовать собой административное целое, и слишком отсталые в культурно-хозяйственном отношении, чтобы иметь свой аппарат власти.

Ввиду того, что в ряде мест за основу бралась не национальная, а социально-экономическая бытовая общность, принцип национального самоопределения не получил достаточной полноты, что в дальнейшем стимулировало стремление этих народов к образованию своих национальных единиц, особенно с изменением условий и подготовкой национальных кадров».

Споры об установлении твердых границ между национальными образованиями тянулись до конца 20-х годов. Внешняя политика национальных областей в те годы заключалась в «стремлении расширить национальные территории...».

Националистические элементы стремились отхватить у соседей лишний кусок понравившейся им территории. Границы установить было трудно, поскольку миграционные процессы шли столетиями. Сложность проблемы

можно проследить на примере выделения Кабарды в автономную область. Длительное время шел спор между представителями Кабарды и ее соседями. Карачай, Балкария, Осетия, Дигория, Ингушетия и Терская губерния требовали увеличения территории за счет выделяемой Кабарды. Горская АССР предъявила Кабарде иск на 78000 десятин земель осетин и ингушей. В Карачае и Черкесии распространялось мнение, что якобы кабардинец «в общей сложности владеет в три раза большим количеством земли, чем карачаевец» (см. «Докладная записка Председателя делегаций автономной области Карачая и Черкесии» от 2 января 1921 г.).

Предисполкома Кабарды Калмыков, телеграфируя в Москву (апрель 1922 г.) о сложившейся ситуации, предупреждал: «...Все требуют отрезков, выселения, даже переселения кабардинцев. Удовлетворение их требований вызовет неизбежное кровопролитие». Соглашение не было достигнуто.

В выписке из докладной записки заместителя ПП ГПУ на Юго-Востоке России о политическом состоянии Северо-Кавказской автономной республики и областей (март 1923 г.) раскрыт сложный клубок межнациональных противоречий в регионе: «Между Кабардой и Балкарией спор за обладание плодородной землей... Адыгейско-Черкесская область... стремится к организации единой Адыгейской республики с центром в Туапсе, т. е. присоединив к себе шапсутских (так в документе. – *Авт.*) черкесов и карачаевских... Область эта сильно подвержена турецкой агитации... Чечня все еще, очевидно, не нашла себе покоя. Происшедшее недавно образование Чеченской автономной области всколыхнуло Чечню и дало возможность определить чеченское настроение». Далее говорится о полном безвластии в Чечне, что часть населения приняла выделение Чечни как освобождение от русского гнета. В документе отмечалось также, что между карачаевцами и черкесами национальная вражда доходит до апогея, к тому же искусственно разжигаемая советскими головоотяпами на местах.

Среди причин межнациональных конфликтов того периода было несоблюдение паритетности в представительстве национальностей.

«Все области, – говорилось в «Закрытом письме Секретаря ЮВ Бюро ЦК РКП(б)...» А. Микояна за сентябрь 1923 г., – состоят из нескольких народов и племен, имеющих между собой некоторый антагонизм, покоящийся на земельных и иных социальных противоречиях и традиционной вражде. Среди них идет борьба за обладание руководящими советскими органами и иногда некоторые племена и народности попадают в положение обиженных».

В «Закрытом письме Заместителя секретаря Оргбюро РКП(б) Карачаево-Черкесской автономной области» М. А. Мальшенко (сентябрь 1923 г.) говорилось: «Антагонизм национальный среди горцев существует, но особенно заметно он проявляется только в тех случаях, когда вопрос касается участия в органах самоуправления». Это имело особое значение в областях,

организованных как автономия двух народов (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия и т. п.).

«Официальные причины усилившихся трений и желание выделиться в автономную область, – говорилось в упоминавшейся уже «Выписке из докладной записки заместителя ПП ГПУ на Юго-Востоке России», – это несоблюдение принципа паритетности в Исполкоме и Облпарткоме и создающееся отсюда засилье карачаевцев, игнорирующих интересы Черкесии».

Интересно, что при возникшем недоверии между представителями двух народов доверие нередко оказывалось русским. «Ногайцы и карачаевцы, – говорилось в «Закрытом письме Секретаря Оргбюро РКП(б) Карачаево-Черкесской области» от 7 сентября 1928 г., – совершенно не доверяют отработникам из горцев и справедливо подозревают их в национализме, ввиду чего разрешение всех важных вопросов, касающихся нескольких наций, всегда требует моего личного присутствия или представителя Оргбюро из русских».

Иногда закономерное стремление к национальному равенству, свободе для своего народа оборачивалось притеснением других. «Стремление к автономии последних (то есть шапсугов), – говорилось в записке ответственного инструктора Юго-Восточного крайкома РКП(б) А. С. Запольского (1925 г.), – было столь велико, что превзошло все ожидания».

Было принято решение о выделении самостоятельного Шапсугского района. Когда же он был выделен, то началось, как отмечалось на заседании Президиума Северо-Кавказского краевого исполнительного комитета (ноябрь 1925 г.), «огульное выселение находящихся на территории Шапсугского района армян и русских». Попытку пресекли власти края. Современное движение по возрождению прав шапсугов, видимо, должно учесть ошибки своих предшественников.

На динамику национальных процессов на Северном Кавказе большое влияние оказали репрессии, примененные по отношению к ряду горских народов в 1943–1944 гг., и ход их последующей реабилитации. На основании огульного обвинения, как известно, чеченцы, ингуши, карачаевцы и балкарцы в годы Великой Отечественной войны были высланы в районы Средней Азии, Сибири и Дальнего Востока СССР.

Согласно постановлению СНК СССР от 14 октября 1943 г. № 118-342 репрессированным разрешалось взять с собой «принадлежавшее им имущество (одежда, мелкий сельскохозяйственный и бытовой инвентарь, зерно, продовольствие), всего весом 500 кг на семью». Что это значит для многодетных семей горцев? На сборы же давалось 15 минут, как правило, в ночное время и под угрозой оружия.

В местах высылки люди оказались в ужасных условиях, фактически без средств к существованию, без жилья. Результат – высокая смертность и низкая рождаемость, особенно в первые годы ссылки (например, чеченцев с 1944 по 1947 год родилось 15,7 тыс. человек, а умерло 93,5 тыс. человек). Сосланные народы лишались возможности развивать национальную культуру.

туру, вести обучение на родном языке. Молодежь в высшие и средние учебные заведения не принималась. Среди чеченцев и ингушей в некоторых районах неграмотность достигала 40–50%.

В июле 1954 г., после принятия постановления ЦК КПСС «О снятии некоторых ограничений в правовом положении «спецпереселенцев»», началась реабилитация репрессированных народов. Однако им был запрещен выезд в места прежнего проживания.

Репрессированные народы требовали возвращения на земли своих предков и категорически возражали против попыток властей создать национально-административные образования в местах высылки. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 16 июля 1956 г. «О снятии ограничений по спецпоселению с чеченцев, ингушей, карачаевцев и их семей, выселенных в годы Великой Отечественной войны» по-прежнему запрещал их выезд на Северный Кавказ. Однако лавина обездоленных людей, несмотря на запреты, ринулась в родные места. И началась новая серия межнациональных конфликтов в регионе Северного Кавказа.

Учитывая требования репрессированных народов, 24 ноября 1956 г. ЦК КПСС принял постановление о восстановлении национальной автономии калмыцкого, карачаевского, балкарского, чеченского и ингушского народов. Постановлением устанавливалось организованное переселение этих народов в течение 3–4 лет, начиная с весны 1957 г., с тем, чтобы надлежащим образом подготовить условия для устройства населения на местах. Однако вопреки этому постановлению начался массовый выезд «спецпереселенцев». Тогда на путях их следования были выставлены наряды из оперативных заслонов. После таких мер, естественно, выезды прекратились, но людей это еще больше обозлило.

Наконец, в 1957 г. были восстановлены автономии: Кабардинская АССР преобразована в Кабардино-Балкарскую АССР, восстановлена Чечено-Ингушская АССР, Черкесская автономная область преобразована в Карачаево-Черкесскую автономную область. Однако уже в некоторых принятых в связи с этим указах были заложены предпосылки для возникновения конфликтов. Так, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 9 января 1957 г. № 721/4 расчленил Ногайскую степь и передавал ее в состав Дагестана, Чечено-Ингушетии и Ставропольского края. Впоследствии Указ был оспорен. Форум, назвавшийся «Съезд терского и ногайского народов» (ноябрь 1990 г.), высказал требование воссоздать территориальную целостность Ногайской степи и создать там республику в составе Российской Федерации.

Наибольшая сложность состояла в том, что на место выселенных в годы репрессий были поселены другие люди, жилища репрессированных разрушены или переданы переселенцам. Возьмем Карачай. К 1956 г. в колхозах Клухорского района проживало 4,1 тыс. человек – 771 грузинская семья (сваны и рачинцы), переселенные из Грузинской ССР. Остальные районы заселены в основном русскими, прибывшими из степных районов Ставро-

польского края и других мест. Их насчитывалось около 15 тыс. человек. Стихийное возвращение карачаевцев вызвало конфликты с переселенцами.

Карачаевцы в основном были возвращены в те районы, где жили до 1943 г. Однако там проживали компактные группы и других народов, например, в Зеленчукском и Урупском – в основном казаки, карачаевцы – поселились в районах с черкесским населением и т. д. Все это привело к осложнениям, когда 17 ноября 1991 г. была провозглашена Карачаевская Республика и казаки потребовали выхода из районов и Карачая.

Сложный узел проблем завязался с возвращением чеченцев и ингушей. Из 19,7 тыс. переселенцев, проживавших в районах, отошедших к Грозненской области, свыше 13 тыс. человек прибыло из РСФСР, Украины, Армении, Молдавии. В районы, отошедшие к Дагестанской АССР, переселено 45,9 тыс. аварцев и даргинцев из высокогорных районов этой республики, а в районы, отошедшие к Северо-Осетинской АССР, переселены осетины из Грузинской ССР в количестве 26 тыс. человек, осетины из районов Северной Осетии – 15 тыс. человек, а также 14 тыс. русских – из различных областей бывшего СССР.

В целом из 2269 населенных пунктов Чечено-Ингушской АССР осталось 324. Обстановка сложилась далеко не простая.

Преодолевая большие трудности, чеченцы и ингуши переселялись на родину.

Еще в феврале 1957 г. был поднят вопрос о широко известном сегодня Пригородном районе. «...Ингуши, – сообщалось в записке заведующего отделом ЦК КПСС по РСФСР В. Чураева, – настаивают на передаче Пригородного района Северной Осетии в состав ЧИ АССР, мотивируя это тем, что до 1944 г. он входил в эту республику». Но принадлежавшая ранее ЧИ АССР правобережная часть современного Пригородного района Северной Осетии была оставлена Северо-Осетинской ССР. В 1992 г. это обернулось вооруженным конфликтом.

Немало проблем возникло и с возвращением балкарцев. Из 62 селений, принадлежавших им, сохранилось лишь 18, а жилых помещений – только 23%. Назрел вопрос и о возвращении Кабардино-Балкарии пастбищ на Черных землях и территории Курпского района, переданного в 1944 г. Северо-Осетинской АССР. Кабардинский обком КПСС высказывался о нежелательности восстановления автономии балкарцев, но его не послушались.

В ходе возвращения репрессированных народов в ряде районов Северного Кавказа резко возрос национальный антагонизм между прибывающими из мест выселения и теми людьми, которые проживали здесь после высылки чеченцев, ингушей, балкарцев и карачаевцев. Направляясь в места своего прежнего жительства, бывшие спецпоселенцы требовали возвращения ранее принадлежавших им домов, порой и самовольно вселялись в них. Завязывалась борьба, распалялись национальная ненависть и вражда. За преступную политику сталинского режима расплачиваются многие поколения людей.

4. Ретроспектива «чеченского суверенитета»

Факторный анализ национальной безопасности России показал, что в настоящее время довольно остро проявили себя реальные угрозы национальным интересам в политической и социально-экономической сферах: политический экстремизм, национальный и религиозный сепаратизм, терроризм, рост преступности, падение продолжительности и качества жизни, конституционный и правовой нигилизм. Все они вместе и каждая в отдельности наносят ощутимый ущерб жизненно важным интересам личности, общества и государства. В качестве материала для научного анализа автор использует обстоятельства возникновения угрозы национальным интересам Российской Федерации в связи с конкретными историческими событиями в Чеченской Республике.

Чеченский кризис является модельным для исследования действительности федеральной системы обеспечения национальной безопасности, ее способности защитить национальные интересы от внешних и внутренних угроз. События в Чеченской Республике (ЧР) затронули фундаментальные суверенные ценности, заставили на практике проверить пределы применения силовых методов в защите жизненно важных интересов личности, общества, государства и поэтому представляют огромный интерес для организационно-правового анализа способов урегулирования внутреннего вооруженного конфликта. Вышеназванные обстоятельства обусловили его глубокое изучение в специальной литературе⁶.

Идеи суверенизации, захлестнувшие СССР в конце 80-х годов, докатились и до Чечено-Ингушской Республики (ЧИР).

Летом 1990 г. группа националистически настроенных лиц во главе с Л. Умхаевым начала предпринимать конкретные шаги по созданию «независимого» чеченского государства. Его сторонники организовывали митинги, проводили собрания, встречи, на которых все более отчетливо проступали идеи отделения ЧИР от СССР и РСФСР, которые находили поддержку в той части населения республики, которая исповедовала идеи вирда Кадирий; был создан Оргкомитет во главе с Л. Умхаевым, который в ноябре того же года провел I Общенациональный съезд чеченского народа (ОСЧН), впоследствии переименованный в конгресс (ОКЧН). Решения съезда открыто закрепили требования националистов – ЧИР объявлялась «независимым государством».

Политическая элита республики, возглавляемая председателем Президиума ВС ЧИР Д. Завгаевым, видя реальную угрозу оттеснения от властных структур, начала предпринимать меры для подчинения ситуации своим групповым интересам. Сессия Верховного Совета республики утвердила

решения ОКЧН. При этом Д. Завгаев и его окружение, спекулируя на росте идей «суверенизации», стремились добиться от Центра выхода ЧИР из состава РСФСР и получить статус союзной республики со всеми вытекающими из этого последствиями. Таким образом они предполагали, с одной стороны, успокоить общественность, а с другой – получить несоизмеримые с имевшимися государственно-властные полномочия.

Понимая замысел Д. Завгаева, его противники из числа партийных, государственно-административных кругов, местной интеллигенции и националистически настроенного крыла общества начали поиски «альтернативной» фигуры, которую можно было бы выставить на предстоящих выборах в противовес Д. Завгаеву. Так на политическом небосклоне Чечни появилась фигура Д. Дудаева – первого чеченского генерала Советской Армии. Учитывая менталитет чеченского общества, те, кто предложил пригласить его в республику, понимали, что образ боевого летчика с не запятнанной участью в каких-либо «местных расправах» биографией и при умелой организованной пропагандистской работе, безусловно, завоеует симпатии и поддержку населения. На спешно проведенном весной 1991 г. II съезде ОКЧН Д. Дудаев был избран председателем его Исполкома (ИК). На съезде была принята Декларация о государственном суверенитете республики, а высшим органом власти устанавливался Исполком ОКЧН во главе с Д. Дудаевым. Это событие тогда мало кого взволновало: уж очень несерьезной оказалась Декларация о государственном суверенитете, принятая общественной организацией. Однако Д. Дудаев и его сторонники активно приступили к осуществлению планов по захвату власти. Пользуясь нерешительностью Д. Завгаева, не решавшегося на действенные меры по наведению порядка, Д. Дудаев создал *Национальную гвардию*, вооружение для которой усиленно стали поставлять наживавшие деньги на операциях с нефтью националистически настроенные бизнесмены, которые в случае его прихода к власти надеялись получить бесконтрольные права распоряжаться этой ведущей в сфере экономики республики отраслью.

Невольную услугу Д. Дудаеву оказал августовский путч, поддержанный ВС ЧИР во главе с Д. Завгаевым, что и послужило поводом для его отстранения от власти.

15 сентября ВС ЧИР вновь собрался, чтобы «официально самораспуститься», завещав свои полномочия переходному органу власти в виде Временного высшего совета (ВВС) из числа трех десятков отобранных депутатов ВС ЧИР и представителей «революционного» ОКЧН. Причем на этом заседании присутствовал спикер российского парламента Р. Хасбулатов, что придавало случившемуся видимость законности.

Однако с первых же дней работы ВВС столкнулся со стремлением «конгрессистов» подмять его под себя, использовать в качестве ширмы для проведения решений, направленных на вывод Чечни из состава России. Не имея сил противостоять национал-революционерам, ВВС стал засыпать

⁶ См.: Возжеников А. В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России. М.: ЗАО ЭДАСПАК, 2000.

Москву отчаянными телеграммами, которые оставались без соответствующего реагирования.

6 октября Исполком ОКЧН объявил ВВС низложенным. Только тогда, осознав, что происходит, Президиум ВС РСФСР постановил: «Впредь до избрания нового состава ВС ЧИР считать единственным законным органом государственной власти на территории Чечено-Ингушской Республики Временный высший совет республики». Но было поздно. Ситуация вышла из-под контроля.

В тот момент еще можно было осуществить действительно полицейскую операцию «по разоружению незаконных вооруженных формирований». В Чечне еще действовали подчиняющиеся центральной власти органы прокуратуры, милиции и госбезопасности, в Грозном были дислоцированы воинские части, а вооружение дудаевских боевиков ограничивалось в основном стрелковым оружием. Наверное, и тогда не обошлось бы без жертв, но уж, во всяком случае, не среди мирного населения. Против курса на выход Чечни из России в то время выступала не только подавляющая часть ингушей и русскоязычного населения (30%), но и, по разным оценкам, до 40% чеченцев (прежде всего в столице и северных районах республики). В самом Грозном митингам сторонников ОКЧН противостояли не менее решительные и многолюдные митинги его противников. Однако федеральный Центр, где в то время шла напряженная политическая борьба, до ноября не имел возможности вмешаться в ход событий. К тому же многие политические силы в то время надеялись на лояльность Д. Дудаева.

Наконец, принятие российским руководством решения провести полицейскую операцию в атмосфере после августовской демократической эйфории могло состояться лишь при условии его поддержки со стороны российской демократической общественности. В глазах же многих московских демократов генерал Д. Дудаев выглядел безусловным героем.

Поэтому в Чечено-Ингушетии, игнорируя все писанные и неписанные законы и договоренности, максимально спешно (почти на месяц раньше законно установленного и согласованного со всеми сторонами срока) были проведены выборы парламента и президента по удобной для себя схеме, невзирая на отказ населения 6 из 14 районов ЧИР принимать в них участие. В течение всей избирательной кампании, на которую было отведено менее двух недель, республика фактически жила в условиях военного положения⁷. Из-за безраздельного доминирования в избирательных комиссиях «конгрессистов» в некоторых районах число проголосовавших превысило число зарегистрированных избирателей, а в стоявшие на площадях урны для голосования пачками выбрасывались бюллетени, заполненные будто

⁷ Заклеймив противников независимости Чечни как «врагов народа», Исполком ОКЧН объявил всеобщую мобилизацию мужчин в возрасте от 15 до 55 лет и привел в полную боевую готовность свою Национальную гвардию.

бы представителями чеченской диаспоры. Президентом, понятно, стал Д. Дудаев.

Решение Съезда народных депутатов РСФСР о непризнании этих выборов уже не имело никакого значения: дело было сделано, в Чечне впервые в ее истории появился «всенародно» избранный президент. Неудивительно, что *изданный с двухмесячным опозданием (7 ноября 1991 г.) Указ Президента РСФСР о введении в Чечено-Ингушетию чрезвычайного положения* возымел действие, прямо противоположное ожидаемому.

Одно лишь известие о нем, усиленное пущенным слухом о якобы готовящейся новой депортации чеченцев, подняло на ноги чуть ли не все чеченское общество и резко повысило политические акции Д. Дудаева. При этом были сведены на нет все усилия (уже тогда существовавшей оппозиции) отстранить Д. Дудаева от власти.

К ноябрю 1991 г. в Чечне были разгромлены органы федеральной власти, блокированы военные гарнизоны, захвачено здание КГБ с хранившимся в нем оружием и документацией.

Таким образом, всего за месяц ситуация кардинально изменилась, и попытка ввести в Чечню российские войска теперь уже могла бы действительно привести к большому кровопролитию.

После прихода к власти Д. Дудаева начинается резкая криминализация чеченского общества. Это во многом объясняется экономическим крахом, в котором оказалось население республики за короткий срок. Доходная часть бюджета почти на 80% покрывалась за счет федеральных ассигнований, и как только этот канал был перекрыт, начали иссякать легальные источники доходов населения. Объем производства в 1992 г. по сравнению с предыдущим годом упал почти на 60%. Во многом это было связано с начавшимся массовым оттоком занятого преимущественно в индустриальных отраслях русскоязычного населения (примерно 60 тыс. человек в 1992 г.). Как оказалось, доля желающих выехать из независимой Чечни была выше, чем в любой другой части бывшего СССР. Из Чечни собирались уехать 37% русского населения.

Чечня постепенно превращалась в крупнейший на территории СССР центр по производству фальшивых денег и подложных финансовых документов, и вся эта продукция направлялась в Россию. В одном лишь 1993 г. на территории России было изъято 9,4 млрд рублей фальшивых купюр, из которых несомненно чеченского производства – 3,7 млрд, однако в обращении, как считают занимавшиеся этим делом эксперты-криминалисты, остались неизмеримо большие суммы. При активном участии чеченских криминальных групп были организованы с использованием фальшивых кредитных авизо и чеков «Россия» хищения на сумму около 4 трлн рублей⁸.

⁸ См.: Возжеников А. В. Указ. соч.

Еще опаснее оказалось превращение Чечни в перевалочную базу контрабанды, в том числе оружия и наркотиков. Ежемесячно с грозненского аэродрома самолетами различных российских авиакомпаний совершалось около 100–150 несанкционированных заграничных рейсов. Конечно, все эти операции могли совершаться лишь при участии мафиозных группировок и коррумпированных чиновников по всей России. Но сам факт отсутствия на территории Чечни федерального контроля (прокурорского, таможенного, налогового), возможность использовать ее как базу и убежище для преступников делали ее особенно привлекательной для криминального сообщества, интернационального по своему составу.

Лучший пример тому – «независимый» Грозненский аэропорт. Во всем мире придумывают хитроумнейшие средства технического поиска, дрессируют собак, чтобы обнаружить граммы наркотиков, упрятанные в каблук дамской туфельки. А в Грозный могли прибывать целые самолеты, до отката загруженные этим зельем.

Ни в одной части мира торговцы оружием не получали такой свободы, как в Чечне: автоматы и гранаты здесь можно было купить на базаре, как яблоки. Вряд ли где еще национальная гвардия пополнялась за счет уголовников (в числе тех, кто в конце 1991 г. получил из рук революции свободу и оружие, находилось и около 200 особо опасных рецидивистов). Немало лиц в высшем руководстве были хорошо известны в Чечне как отъявленные жулики. И если с некоторыми из них Д. Дудаев впоследствии расстался, то лишь по сугубо прозаическим причинам «рассогласования интересов».

Криминализация Чечни имела мало общего с национальными особенностями чеченского народа. Аналогичные процессы в той или иной мере развиваются во всех «непризнанных республиках» – Приднестровской, Абхазской, Нагорно-Карабахской, Юго-Осетинской. Раз республика не признана мировым сообществом и живет по законам «осажденной крепости», все источники ее снабжения оружием и материальными ресурсами заведомо нелегалы. Следовательно, неизбежно велика в них роль структур, созданных для связей с подпольным бизнесом, и соответственно понижен или полностью утрачен контроль над криминальным миром. А это, в свою очередь, влечет за собой падение и правосознания, и традиционной морали населения.

Кроме этого, в Чечне за три года были *проведены активные действия по захвату оружия и созданию незаконных вооруженных формирований*. Предпринятые же руководством России меры по наведению конституционного порядка на территории ЧР встретили активное сопротивление. Здесь совершались *нападения на российских военнослужащих, их убийства, захваты заложников, террористические акты, жертвами которых становились и мирные граждане*.

Чеченские группировки активизировали деятельность в сфере незаконной торговли оружием и наркотиками. Они практически монополизировали

нелегальный рынок сбыта оружия и наркотических средств во многих регионах России. Их влияние особенно было заметно на Дальнем Востоке, в Московской области и в городах Москва, Санкт-Петербург, Псков.

В настоящее время расследуется ряд уголовных дел, связанных с контрабандой оружия. Через фирмы, зарегистрированные в США и Западной Европе, оформлялась покупка оружия и боеприпасов, производимых российскими предприятиями. Оплата производилась как наличными российскими рублями, так и по перечислениям в валюте. Однако оружие в страны, указанные в таможенных документах, не попадало, а направлялось в горячие точки СНГ и в Чечню.

Основная часть финансов шла на укрепление собственных вооруженных сил. На эти цели были израсходованы 500 млн рублей, выделенных Россией в 1993 г. для оказания социальной помощи гражданам ЧР. В массовом порядке приобреталось оружие в обмен на поставки нефти. Открытая торговля боевой техникой велась на центральном рынке Грозного. К примеру, БТР с полным боекомплектом предлагался за 20 млн рублей. В районах, примыкающих к Чечне, отмечались многочисленные попытки провоза на ее территорию огнестрельного оружия и взрывчатых веществ. 3 декабря 1991 г. на одном из КПП за это было задержано 8 человек, в том числе племянник президента, член Всечеченского конгресса Л. Б. Дудаев, у которого изъяли ручные пулеметы, автоматы, пистолеты Макарова, гранаты. В феврале–марте 1992 г. большая партия автоматов была роздана жителям Сунженского, Шалинского и других районов. Все делалось под лозунгом защиты от «российской агрессии». С той же целью формировалось соответствующее общественное мнение.

Д. Дудаевым были *упразднены «из-за неблагонадежности» существующие правоохранительные органы, включая Министерство внутренних дел, вместо них образованы новые*. В их структуры влилось немало представителей преступного мира. Еще 25 августа 1991 г. Д. Дудаев, посетив колонию строгого режима ИС 32/2 в Грозном, в ходе встречи с заключенными заявил о незаконности их осуждения и содержания под стражей. Часть из них вскоре была освобождена или при попустительстве администрации совершила групповые побег. Позже 200 уголовников были приняты в созданную Национальную гвардию.

Отдельные подразделения чеченского ОМОНа укомплектовывались ранее судимыми лицами. Такие подразделения, по существу, являлись хорошо вооруженными и организованными преступными группами и использовались Д. Дудаевым в качестве боевиков. Они также принимали активное участие в торговле бензином и иных противоправных махинациях, а также ограблениях железнодорожных составов в Наурском районе.

В июне 1991 г. в Грозном начались выступления оппозиционно настроенного по отношению к Д. Дудаеву населения. Первоначально эти выступ-

ления проявлялись в форме митингов. Самым многочисленным стал митинг населения на Театральной площади Грозного.

4 июня 1991 г. спецчасти Д. Дудаева сосредоточились в районе Театральной площади, где в ультимативной форме предложили митингующим разойтись.

К 5 часам 5 июня в район площади была подтянута бронетехника, а в 6 часов начались активные действия по вытеснению оппозиции с площади. Одновременно был начат штурм здания городского собрания и департамента полиции (находятся на разных этажах одного строения), личный состав которого оказал организованное сопротивление. Захват здания проходил при поддержке БТР регулярных частей Грозненского гарнизона, использовалось гаубичное орудие, из которого было произведено два выстрела по зданию.

Помещение бывшего МВД ЧР было захвачено практически без сопротивления. В 6 часов 5 июня боевики залили бензином половину третьего этажа и под угрозой поджога заставили сотрудников, находившихся в здании, сложить оружие.

Пытаясь возглавить общекавказскую «борьбу за независимость от России», Д. Дудаев сделал Чечню главной базой военизированной Конфедерации народов Кавказа (КНК). Не случайно и то, что верховными главнокомандующими войск КНК также всегда были чеченцы из окружения Дудаева: Иса Арсаминов, затем Шамиль Басаев.

Стремясь преодолеть «комплекс изгоя» и выйти из международной изоляции, «непризнанные республики» СНГ стали заключать военно-политические союзы между собой. Факт участия чеченских вооруженных отрядов в грузино-абхазской войне 1992–1993 гг. общеизвестен. *Основные военные успехи абхазской стороны были достигнуты именно с помощью чеченского батальона, названного в честь своих побед «абхазским». В 1994 г. этот батальон и составил основу военной группировки, использованной Д. Дудаевым в борьбе в первую очередь с внутренней оппозицией, а затем и с федеральными войсками в ходе восстановления ими конституционного порядка в республике.*

Таким образом, Чечня сделалась главной базой военизированной КНК. Один из лидеров Конфедерации (председатель парламента КНК) Юсуп Сосламбеков являлся одновременно и ближайшим революционным соратником Д. Дудаева, одним из вождей ОКЧН. Примечательно, однако, что впоследствии, когда Сосламбеков переметнулся к антидудаевской оппозиции, съезд КНК немедленно сместил его с председательствующего поста.

Шаги, предпринимаемые для предотвращения или пресечения превращения одного из субъектов России в очаг опаснейшей для российского общества экономической и политической нестабильности, были малоэффективны.

В укреплении режима Д. Дудаева в политическом и военном отношении большую роль сыграло *оставление в республике после ухода из Чечни частей Российской Армии огромного количества оружия, находившегося в Грозном.* Здесь имели место как факты нападений на склады и гарнизоны дудаевских боевиков, так и передача оружия из рук в руки в результате достигнутых соответствующих договоренностей.

Не менее интересно и то, каким образом попадало к Д. Дудаеву новейшее оружие и из-за пределов Чечни. Известно, что часть тяжелой техники продала ему звиадистская Грузия, кое-какие радиоприборы закупались за рубежом, но основное вооружение поставлялось из России. И не какая-нибудь мелочь, а, к примеру, многоствольные зенитные комплексы, реактивные установки «Град».

Процветанию режима способствовали те, кто распорядился бесперебойно в течение многих месяцев обеспечивать Дудаева дефицитными квотами на доступ к российским нефтепроводам и терминалам и еще более дефицитными лицензиями на экспорт нефти.

Одним словом, политика выживания в чеченском вопросе оказалась удобна многим. Политическая неопределенность статуса Чечни, ее двусмысленная, но зато устраивавшая всех «полуизолированность» от России, дававшая возможность одним сохранять и наживать политический капитал, другим – извлекать фантастические доходы, третьим (в самой Чечне) – укреплять бесконтрольную власть, – вот тот букет причин, который и обусловил прогрессирующую криминализацию и всестороннюю деградацию чеченского общества.

Надо отметить, что за период, прошедший после установления в Чечне режима Д. Дудаева, все-таки *предпринимались попытки урегулирования конфликта мирным путем. Переговоры велись и на уровне правительств, и на парламентском уровне.*

Однако всякий раз они тут же оказывались сорванными из-за жесткого противодействия Д. Дудаева: сначала в предательстве был обвинен Мамодаев, затем соответственно лидеры парламента. Не раз и не два Д. Дудаев заявлял, что «никакие политические договоренности с Россией невозможны» и он как президент «не допустит подписания договора, в котором не были бы зафиксированы требования о признании ЧР «суверенным государством – субъектом международного права».

Столь непримиримая позиция объясняется просто: она давала ему возможность не только самому сохранить выигранный облик «непреклонного борца за свободу», но и поддерживать в чеченском обществе наэлектризованную атмосферу «осадного положения», в которой любая оппозиционность легко преподносится как предательство народных интересов и становится крайне уязвимой во внутривнутриполитической борьбе за власть.

Обвинение лидеров парламента и всей оппозиции в «пророссийском заговоре» и «национальном предательстве» позволило Д. Дудаеву без види-

мого ущерба для своей харизмы разогнать в мае–июне 1993 г. уже новый, избранный одновременно с ним парламент, а также Конституционный суд, попытавшиеся было провести референдум об устройстве власти в ЧР, запретить все оппозиционные партии и их издания, наконец, расстрелять как ни в чем не бывало многотысячный митинг протеста в центре Грозного. Не вызывает сомнений, что отказ Президента России от прямых переговоров с Д. Дудаевым был абсолютно обоснованным. Если бы такая встреча состоялась, она бы лишь укрепила Д. Дудаева, придав ему недостающую легитимность и тем самым окончательно деморализовав лояльную к России и рассчитывающую на ее помощь чеченскую оппозицию. В то же время никакие предварительные договоренности об условиях, на которых Б. Ельцин мог бы согласиться на эту встречу, не имели бы никакого значения: все, что известно о Д. Дудаеве, позволяло судить о нем как о человеке вполне беспринципном, не считающем для себя зазорным и отказаться (когда требуют «национальные интересы») от данного им слова.

В то время как российское общество по отношению к Чечне все еще пребывало в политической летаргии, теша себя иллюзиями, что ситуация там «как-нибудь рассосется», и требовало того же от Президента, очевидные соображения государственной ответственности перед Россией, перед этим самым обществом (включая и ее чеченскую составляющую) диктовали необходимость перехода к активному и одновременно разумному вмешательству в эту ситуацию. Разумному – значит в данном случае невоенному, малейшая угроза ввода в Чечню федеральных войск, помимо прочего, всегда и однозначно оказывалась на руку Д. Дудаеву. Однако весной 1994 г. ситуация в Чечне начала ощутимо наливать кровью. Экономически и политически обанкротившийся режим Д. Дудаева трещал по всем швам, к поддержке оппозиции стало склоняться все большее число жителей Чечни. Общечеченским центром сопротивления Д. Дудаеву стал Надтеречный район, где еще в конце 1993 г. был провозглашен Временный Совет, вскоре обратившийся к Москве за политической поддержкой. Однако среди самой оппозиции – и это было самое опасное – резко возросло влияние военных лидеров, сделавших ставку на вооруженное смещение Д. Дудаева (кстати, наиболее воинственные из них – Лабазанов и Б. Гантемиров – как раз из бывшего ближайшего окружения Д. Дудаева). Летом участились столкновения войск Д. Дудаева с боевиками этих полевых командиров и активизировавшегося Р. Хасбулатова. После уличных боев в Грозном с отрядом Лабазанова Д. Дудаев захватил контролировавшийся им Аргун, напал на вотчину Р. Хасбулатова – Толстой-Юрт, обстрелял «гантемировский» Урус-Мартан. В Чечне был взломан традиционный механизм поддержания мира – страх перед кровной мстостью. Своеобразным символом приближающейся развязки стали показанные на весь мир отрубленные головы на площади.

Надеясь удержать республику от надвигающейся гражданской войны, большинство лидеров оппозиции из числа проживающих в республике, обращаясь к Москве, предлагали оказать открытую социально-экономическую и политическую поддержку трем северным районам Чечни, население которых к тому времени ясно дало понять, что признает себя частью Российской Федерации.

Смысл этой стратегии – прежде всего нормализовать жизнь в лояльных к России районах и, следовательно, повысить ее привлекательность в глазах населения.

Сегодня почему-то принято считать, что вся чеченская оппозиция была «придумана» Кремлем и не имела поддержки в обществе. Это абсолютно неверно. Ведь объявленный оппозиционным парламентом референдум дважды срывался Д. Дудаевым именно потому, что он не надеялся его выиграть.

В действительности с 1993 г. в оппозиции к Д. Дудаеву находились отнюдь не только руководители прежней партноменклатуры (наоборот, многие из них как раз быстрее других вписались в «революционный режим»), но и большинство членов избранного в конце 1991 г. парламента ЧР, Конституционного суда, глав городских и районных администраций, лидеров почти всех партий и движений, вождей тейпов и духовенства⁹.

Во второй половине 1994 г. ситуация в Чечне стала резко обостряться. Агонизирующий режим Д. Дудаева для удержания власти в своих руках все чаще стал прибегать к террору с целью устранения оппозиционно настроенных кругов общественности. В этих условиях оппозиции не оставалось иного выхода, как взяться за оружие.

Угроза возникновения гражданской войны в Чечне вынудила руководство Российской Федерации прибегнуть к вводу в республику федеральных войск для восстановления конституционного порядка. К тому же общее ослабление властных структур в Чечне, наличие у населения значительного количества огнестрельного оружия вызвало беспрецедентный рост преступности. Чечня превратилась в один из главных источников распространения оружия на Северном Кавказе. При этом официальный Грозный, а вместе с ним радикально-националистические и криминальные лидеры стали проявлять все большую заинтересованность в распространении нестабильности на весь Северный Кавказ под лозунгом борьбы за свободу и независимость. Альянс этих интересов создал благоприятные условия развитию криминальной обстановки до такого уровня, что криминалитет все с большим успехом пытался диктовать свои условия властям. В ходе «кри-

⁹ Одним из первых, кто восстал против дудаевского авторитаризма, был всеми почитаемый в Чечне верховный муфтий Арсануков, за что и был впоследствии наказан Д. Дудаевым, организовавшим его смещение и замену на более покладистого.

минальных разборок», происходящих в населенных пунктах, все чаще стали гибнуть мирные жители.

Чеченский криминалитет стал оказывать мощное негативное воздействие на общественно-политическую ситуацию не только в своей республике, но и во многих регионах Российской Федерации. Участились террористические акции, связанные с захватом заложников и угоном воздушных судов, совершаемые лицами чеченской национальности. В сферу преступной деятельности чеченские криминальные лидеры, создавшие в Москве и других городах России свою разветвленную сеть, все активнее стали вовлекать жителей других северокавказских республик, важнейших экономических центров страны. При этом интересы «чеченских группировок», отличавшихся высокой степенью подготовки и организованности, охватывали широкий спектр: от посягательства на банковскую систему, незаконных внешне-торговых операций с нефтью и нефтепродуктами, валютных операций до оружейного бизнеса, распространения наркотиков, совершения тяжких преступлений против личности с применением насилия. География распространения их деятельности включала в себя Москву, Санкт-Петербург, Находку, Саратов, Липецк, Красноярск, Краснодар, Пермь, Ростов и многие другие города.

К сожалению, операция, связанная с вводом федеральных войск в республику, не уложилась в предполагаемые планы. Не берясь анализировать причины военных неудач на первоначальном этапе, можно предположить, что сопротивление в ряде населенных пунктов во многом объясняется жестким и нередко доходящим до унижения человеческого достоинства обращением некоторых военнослужащих с гражданским населением, особенно молодежью. Имелись факты мародерства, грабежей, насилия над женщинами, расстрелов без суда и следствия. Умело пропагандируемые дудаевскими средствами массовой информации, а нередко и российскими СМИ, такие случаи вызвали негативное отношение у определенной части людей к федеральным войскам, способствовали продолжению оказания упорного сопротивления отрядами дудаевского ополчения. Многочисленные встречи, беседы, переговоры, проведенные членами Комитета национального согласия с полевыми командирами, показывали, что абсолютное большинство из них воевали не «за Дудаева», а защищали свои населенные пункты. К сожалению, до населения, в связи со сложившимися обстоятельствами – отсутствием газет, передач радио и телевидения – не в должном объеме доводилась информация об амнистии всем тем, кто добровольно сдаст оружие. Нередко, считая себя обреченными, ополченцы, особенно из числа молодежи, оказывали яростное сопротивление до последнего момента.

Обстановка в ЧР продолжала характеризоваться как кризисная. Военные действия федеральных войск по разгрому незаконных вооруженных формирований Чечни и отрядов иностранных наемников не привели к окончательному краху режима Д. Дудаева.

В республике в большинстве районов сохранялись и функционировали органы государственного управления и местные структуры власти, сформированные из сторонников Д. Дудаева. Имели место визиты ряда членов правительства Чечни в Москву и их встречи с российским руководством, посещение чеченской делегацией Грузии, участие делегации ЧР в работе четвертой сессии Организации непредставленных народов (ОНН) в Гааге. Представители чеченского руководства неоднократно выезжали за рубеж, где наряду с решением проблем получения практической помощи режиму занимались изучением вопроса о создании в одной из зарубежных стран «правительства в изгнании». Такая работа проводилась членом парламента ЧР С. Х. Абу Муслимовым в Грузии. Дудаевские эмиссары посетили с аналогичными целями Азербайджан, Иран, Пакистан, Турцию и Турецкую Республику Северный Кипр.

Режим Д. Дудаева продолжал осуществлять непосредственное руководство боевыми действиями против российских войск. Оборону Грозного возглавлял вице-премьер республики З. Яндарбиев, министр обороны А. Масхадов, начальник Департамента государственной безопасности С. Гелисханов, помощник президента Э. Мациев. Руководителями отрядов самообороны и отрядов народного ополчения были в большинстве главы местных администраций, назначенные Д. Дудаевым, и сельские старшины. По-прежнему действовала система связи и оперативного управления районами и вооруженными формированиями.

Оставалась неустроенной идеологическая основа «чеченской независимости» – воинствующий чеченский национализм, усиленный в годы правления дудаевского режима навязыванием норм адата (традиционного права) и шариата. Чеченскому руководству удалось убедить часть населения республики, особенно жителей более бедных горных районов, в справедливости «священной войны за национальную независимость», а также привлечь на свою сторону значительную часть мусульманского духовенства, что придавало действиям незаконных вооруженных формирований видимость религиозной войны за веру. В частности, духовным вдохновителем чеченских фанатиков – «смертников» – являлся авторитетный на Северном Кавказе руководитель мусульманской секты «Кунта-Хаджи» М. Далкаев.

Спецслужбы ЧР проводили активные мероприятия по втягиванию в боевые действия на своей стороне Ингушетии, Дагестана и Кабардино-Балкарии. По имеющимся данным, около 30 сотрудников Департамента госбезопасности Чечни в декабре 1994 г. выезжали в Дагестан для осуществления террористических актов.

На территории Ингушетии представители силовых структур этой республики принимали активное участие в антироссийских акциях. Полк патрульно-постовой службы (командир – младший брат Р. Аушева) участвовал в блокировании российских войск в городах Назрань и Али-Юрт.

В Кабардино-Балкарии было налажено формирование групп боевиков, которые готовились к проведению террористических актов против россий-

ских войск и представителей властей Российской Федерации на территории этой республики.

Несмотря на официальное опровержение Баку о причастности Азербайджана к событиям в Чечне, в зону боевых действий постоянно просачивались азербайджанские наемники. На границе Дагестана с Азербайджаном в январе 1995 г. было задержано несколько групп азербайджанцев по 15–20 человек, направлявшихся в ЧР.

В боевых действиях на стороне Д. Дудаева принимали участие абхазские боевики. По разведывательным данным, их численность достигала 1200 человек.

Хотя в ходе вооруженного конфликта в Чечне дудаевский режим получал значительную материальную, моральную и военную поддержку из исламских стран, в целом режиму Д. Дудаева не удалось добиться столкновения ислама и России – как двух политико-идеологических систем, а также резко обострить противоречия между Россией и мусульманскими странами, большинство из которых не поддержали Д. Дудаева.

Следует отметить, что режимом Д. Дудаева была проведена значительная по масштабам работа по привлечению помощи от различных религиозных организаций и чеченской диаспоры за рубежом. Велась активная деятельность по вербовке добровольцев для дудаевских вооруженных формирований.

В условиях сложившейся в Чечне и вокруг нее ситуации существовала реальная перспектива продолжения военного противостояния. Удержать контроль над территорией, а тем более расширить зону влияния силами только внутренних войск МВД РФ возможным не представлялось.

Незаконные вооруженные формирования перешли к тактике партизанской борьбы. Отряды дудаевцев имели возможность получения пополнения в живой силе, а также оружия, боеприпасов и других необходимых для продолжения ведения боевых действий средств с территории Ингушетии и Дагестана.

Затягивание вооруженного конфликта в Чечне усиливало опасность его территориального расширения за счет вовлечения в него Ингушетии и Дагестана, где большинством населения негативно воспринимались действия российских войск в Чечне. Кроме того, возрастала вероятность интернационализации чеченского конфликта в случае формирования широкого фронта поддержки режима Д. Дудаева со стороны мусульманских организаций, партий и даже некоторых государств.

Дальнейшие события хорошо известны: после заключения Соглашения о перемирии и проведении выборов Чеченская Республика стала планомерно готовиться к новым военным действиям.

Глава II ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРЕННИХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

Как известно, социальные (социально-политические) конфликты – высшая ступень в развитии социальных и политических противоречий в обществе, характеризующаяся сравнительно острым столкновением сторон (людей, социальных и политических групп, сил, институтов и т. д.), тенденцией усиления их сознательного противостояния в ходе реализации противоположных интересов¹.

Противоборство может принимать формы экономического, идеолого-пропагандистского (информационного) и силового противостояния, достигающего до крайней формы – вооруженного конфликта.

1. Система ранней диагностики уровня конфликтности социально-политической обстановки

В соответствии с целевой функцией МВД России его структурные подразделения должны выявлять информацию о событиях, являющихся или угрожающих нарушением законодательства и установленных правовых норм. На основе этой информации могут приниматься соответствующие меры по обеспечению общественного порядка и безопасности, в том числе и при осложнении социально-политической обстановки².

Однако, как показывает практика, ОВД при ЧССХ выполняют свои функции в основном по силовому противодействию правонарушителям и сбору доказательной базы о противоправных действиях конфликтующих сторон (конфликтантов), практически не оказывая влияния на устранение причин (обстоятельств), породивших противостояние групп общества. Эта задача решается путем переговоров специально уполномоченных лиц законодательных органов и органов исполнительной власти с представителями конфликтующих сторон.

В настоящее время нет установившегося юридического определения «чрезвычайной ситуации социального характера» (ЧССХ), поэтому необходимо в первую очередь определить базовые понятия данного вида ЧС, в частности:

«daʒaŋ-æŋi aŋ iŋ-ɔdɔdɔŋeŋ iŋ ɔdɔdɔŋi iŋ ɔdɔdɔŋi» – обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате опасного социального или

¹ См.: Тадевосян Э. В. Словарь-справочник по социологии и политологии. М., 1996.

² См.: Единая методика комплексной оценки и прогнозирования преступности, социальных конфликтов и криминогенных последствий. Инструктивное письмо МВД РФ от 20 ноября 1995 г. № 1/5667.

социально-политического явления и создающая реальную угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства, повлекшая многочисленные жертвы и значительные материальные потери;

ἰδανῶν δακτύλων ἐὰν ÷ δακτύλων ἀείλιε πρὸς ἀλλήλους μὴ ἐὰν εἴη ἡ ἀδελφότης – это комплекс несиловых профилактических мероприятий, проводимых *заблаговременно* и направленных на максимально возможное снижение риска возникновения чрезвычайных ситуаций социального характера в ее кризисных проявлениях;

δασυλοαίεα (ἰδανῶν δακτύλων ἐὰν) ÷ δακτύλων ἀείλιε πρὸς ἀλλήλους μὴ ἐὰν εἴη ἡ ἀδελφότης – это комплекс несиловых и силовых неотложных действий правоохранительных, законодательных и других органов власти, направленных на локализацию и ликвидацию кризисных зон, восстановление правопорядка и законности, прекращение противоправных действий, недопущение возможных людских жертв и материальных потерь.

Ἐδραῖον αὐτῆς τῆς ÷ δακτύλων ἀείλιε πρὸς ἀλλήλους μὴ ἐὰν εἴη ἡ ἀδελφότης – это территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация в ее крайних формах проявления: силового противостояния или вооруженного конфликта.

Далеко не всякая ЧССХ принимает кризисную форму. Для того, чтобы ситуация стала таковой, необходимо, чтобы она была настолько конфликтной, что возникшие нарушения условий жизнедеятельности требовали неординарных и интенсивных способов реагирования.

Как показывает анализ³, процесс развития ЧССХ можно разделить на четыре основных стадии: 1) зарождение чрезвычайной ситуации; 2) возникновение и развитие собственно события, вызывающего чрезвычайную ситуацию; 3) стагнация и стабилизация обстановки; 4) остаточные последствия.

Ранняя диагностика возможного уровня конфликтности безусловно возможна лишь на стадии зарождения ЧССХ. Для этого необходимо выявление факторов конфликтности чрезвычайных ситуаций в виде специфических явлений и происшествий социально-экономического и криминально-политического характера.

Чрезвычайную ситуацию социального характера целесообразно представить в виде двух типов моделей:

микромодель – модель, описывающая «тонкую структуру» ситуации на уровне отдельных личностей (физических, юридических лиц) и состоящая из множества событий и сопутствующих обстоятельств, являющихся объектами административного и уголовного права (рис. 1).

³ См.: Зубов И. Н. Организация прогнозирования преступности в регионе и использование данных прогноза в подготовке управленческих решений: Метод. пособие. М.: Методический центр при ГУК МВД РФ, 1998.

Рис. 1. Микроструктура чрезвычайной ситуации социального характера

Макромодель – модель, описывающая ситуацию в целом на уровне всего общества в виде конфликта «интересов» противостоящих сторон, являющихся объектами конституционного права (рис. 2).

Рис. 2. Макроструктура чрезвычайной ситуации социального характера

Органам внутренних дел как правоохранительной организации приходится иметь дело с социальными конфликтами на микроуровне, в виде конкретных событий, связанных с нарушениями общественного порядка и безопасности граждан, а также обеспечивать предотвращение и пресечение противоправных действий в административном и уголовном порядке.

Естественно, на каждом уровне осуществляется интеграция информации и одновременно ее квалификация по криминологическому признаку для определения «отраслевого» потребителя. Для криминальных событий подобный подход приемлем, так как преступление или правонарушение является единичным событием, по которому территориальным органом внутренних дел принимается решение, если его дальнейшее развитие имеет правовые последствия. Сообщения о событиях, связанных с нарушением общественного порядка, поступают на более высокие уровни в виде статистической информации и только в случае их массового характера квалифицируются как особое событие – чрезвычайная ситуация социального характера. Таким образом, первичная информация о состоянии общественного порядка и общественной безопасности складывается на основе выявления (детектирования) соответствующих фактов в общем потоке событий. С этой точки зрения чрезвычайную ситуацию следует рассматривать как процесс, имеющий определенное временное измерение и состоящий из дискретных событий. При этом каждое событие в зависимости от обстоятельств будет играть соответствующую роль в синтезе социальной ситуации.

Событие – один из видов юридических фактов, с которыми закон связывает возникновение правоотношений⁴.

Обстоятельства – это явления (факты) второго порядка, позволяющие определить вероятность принадлежности события к квалификационной группе. (Например, применительно к выявлению предпосылок ВВК можно согласно УК РФ отнести следующие: ст. 136 «Нарушение равноправия граждан»; ст. 205 «Терроризм»; ст. 206 «Захват заложника»; ст. 208 «Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем»; ст. 212 «Массовые беспорядки»; ст. 214 «Вандализм»; ст. 277 «Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля»; ст. 278 «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти»; ст. 279 «Вооруженный мятеж»; ст. 280 «Публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя Российской Федерации»; ст. 281 «Диверсия»; ст. 282 «Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды».)

С точки зрения правоохранительных систем, обстоятельства могут быть связаны с противоправным поступком личности как отягчающие или смягчающие и являться критерием, определяющим карательные санкции. Кроме

⁴ См.: Юридическая энциклопедия / Под ред. Тихомирова М. Ю. М., 1997.

того, обстоятельства могут не относиться к конкретной личности, а характеризовать некоторое состояние объекта, способствующее совершению правонарушений и преступлений. Обстоятельства в свою очередь фактически являются производными от предыдущих событий, увеличивающих глубину (возраст) генезиса детектируемого события и чрезвычайной ситуации в целом. Обстоятельства не возникают сами по себе, они создаются в результате поступков.

На микроуровне обстоятельства играют вспомогательную роль в правовой оценке конкретного события или происшествия как сопутствующее явление. На макроуровне обстоятельства являются основным фактором, лежащим в основе возникновения чрезвычайной ситуации социального характера, без устранения которой разрешение социального конфликта невозможно.

Подход к ситуации как определенной совокупности событий и обстоятельств позволяет предложить ее структуру в виде многоуровневого явления с ранжированием ее составляющих по важности (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Ранжирование событий и обстоятельств

№	Ранг	Обстоятельства	Определение
1	Событие	Обычные	Квалификационно-детектируемое явление внешней среды в рамках административного законодательства
2	Происшествие	Совокупность локальных событий, сопряженных по месту, времени, количеству субъектов и не выходящих за среднестатистические ограничения	Явление, предусматривающее карательные санкции административным или уголовным законодательством
3	Чрезвычайное происшествие	Совокупность происшествий, сопряженных с обстоятельствами, выходящими за рамки среднестатистического	Явление, предусматривающее карательные санкции действующим уголовным законодательством
4	Чрезвычайная ситуация	Совокупность чрезвычайных происшествий, влияние которых распространяется на региональный уровень	Явление, предусматривающее, при необходимости, введение указом Президента особого правового режима на региональном уровне
5	Экстремальная ситуация	Совокупность чрезвычайных ситуаций, имеющих территориально межрегиональный и национальный характер	Явление, предусматривающее введение Конституцией изменения правового режима на части или на всей территории страны

Актуальность выявления информации о ЧС в потоке данных, поступающих в штабные подразделения, определяется тем, что в начальной фазе развития общественного противостояния легче устранить причины его возникновения либо принять профилактические меры к организаторам и потенциальным зачинщикам массовых беспорядков. Преобразование оперативной информации о событиях и происшествиях в статистическую форму при передаче ее в верхние уровни управления происходит в связи с необходимостью снизить информационный поток на штабные подразделения. Это приводит к тому, что лица, принимающие решения, работают не с первичными реальными сообщениями о событиях, а в условиях «виртуальной» (т. е. представленной только в виде информации) оперативной обстановки. Таким образом, первичная, детальная информация о событиях, предшествующих обострению социальной обстановки, квалифицируемая как нарушение общественного порядка, не направляется на анализ в подразделения оперативного управления, в итоге отследить факторы, предшествующие ВВК, практически не удается.

Своевременное выявление признаков перерастания отдельных событий в чрезвычайную ситуацию и ее крайнюю форму – ВВК – возможно на основе определения индикаторных признаков обострения обстановки⁵.

Поисковое криминологическое прогнозирование осуществляется путем условного продолжения в будущее тенденций, которые развивались в прошлом и имеются в настоящее время. При этом следует абстрагироваться от планов, программ, проектов решений, которые способны видоизменить существующие тенденции, вызвать осуществление или разрушение прогнозов.

Нормативное криминологическое прогнозирование осуществляется на основе заранее определенных норм, идеалов, целей (снижение преступности, положительные изменения в ее структуре). Это, по сути, плановые прогнозы, и все же это не план, поскольку здесь есть еще возможность выбора различных альтернативных вариантов.

Существует три основных способа прогнозирования: экстраполяция, моделирование, экспертиза. В таком разделении есть определенная условность, которая связана с тем, что прогностические модели сами основаны на экстраполировании и экспертных оценках, а экспертные оценки могут быть итогом экстраполяции и моделирования и т. д. Сущность метода экстраполяции состоит в условном продолжении в будущее выявленных закономерностей прошлого и настоящего. Этому методу соответствует построение динамических рядов показателей преступности с возможно более ранней даты в прошлом. Экстраполяция использует сегодняшний мощный

⁵ См.: Основы социального прогнозирования: Учебно-методическое пособие. М.: ВНИИ МВД России, 2000 (тема 3.1).

арсенал современной математики и кибернетики. Слабость этого метода состоит в невозможности учесть вероятные резкие изменения ситуации.

Использование метода экстраполяции позволяет удовлетворительно оценивать динамику определенных показателей преступности на перспективу при условии стабильности действия криминогенных и антикриминогенных факторов. В этом состоит его достоинство и недостаток одновременно. Этот метод получил наибольшее распространение в силу очень малых затрат на его реализацию.

Моделирование позволяет оценить возможное состояние преступности на основе исследования ее определенного аналога: математического, вербального (словесного) или реального. Достоинство этого метода заключается в получении альтернативных вариантов прогноза.

«Обычное» устойчивое состояние социальной среды и ЧССХ как объекты могут быть описаны (классифицированы) на основе ряда характерных признаков. Актуальность проблемы классификации ЧС определяется законодательством, в соответствии с которым меры по ликвидации последствий ЧС принимаются в зависимости от его масштаба и вида. Однако до настоящего времени попытки классифицировать ЧССХ не принесли удовлетворительного результата. Основные классификационные параметры чрезвычайной ситуации социального характера могут быть определены по аналогии с ЧС природного и техногенного характера: происхождение (причина), масштаб (охват территории), ущерб (реальный и прогнозируемый) здоровью (безопасности) населения и материальным средствам, динамика (скорость) развития ситуации (время от начального события до формирования максимального ущерба – социального или экономического, «крутизна» нарастания). Наибольшую неоднозначность вызывает классификация ЧССХ по «поражающему фактору» – т. е. угрозе состоянию правопорядка и угрозе безопасности граждан, обществу и государству. Кроме того, требует проработки вопрос классификации противостоящих сторон (группировок) ответственных групп⁶.

Отличие ЧССХ от природно-техногенных заключается в сложности классификационных параметров. Любая стадия развития ЧССХ складывается из совокупности классификационно различных событий.

Как показывает практика, легче и с наименьшими потерями предотвратить ЧС или ликвидировать ее на ранних стадиях развития, чем разрешить на более поздних стадиях. Проблема состоит в том, что выявление кризисных факторов на ранних стадиях развития ЧССХ вызывает определенные трудности. В этой связи целесообразно применение достижений теории распознавания образов.

⁶ Например, процесс перерастания вооруженного противостояния в ВВК по степени применения вооружения: 1) бытовое и подсобное; 2) взрывное и диверсионное; 3) легкое вооружение; 4) тяжелое вооружение.

Распознавание образов – процесс, при котором на основании многочисленных характеристик (признаков) некоторого объекта определяется одна или несколько наиболее существенных, но недоступных для непосредственного определения его характеристик, в частности, принадлежность к определенному классу объектов. В каждой задаче распознавания образов исходными данными являются результаты некоторых наблюдений или непосредственных измерений – первичных признаков, а совокупность всех первичных признаков – входным сигналом для принятия решения. Возможности вычислительной техники позволяют провести анализ не только обобщенной за установленный период информации, но и первичных данных о конкретных событиях и происшествиях на фоне текущего потока сообщений. Выявление признаков изменения социальной стабильности общества может проводиться на основе сравнения параметров (образа) социальной среды, сохраняющей на достаточно длительном отрезке времени свои криминологические характеристики, с образом локального (за ограниченный промежуток времени) состояния. Например, по усредненной и фактической частоте повторения определенных видов событий (правонарушений).

Сообщение о событии как первичный признак – фрагмент чрезвычайной ситуации – должен обладать большей информативностью, чем просто элемент статистической отчетности. Например, происшествия, квалифицируемые как хулиганство по объективным данным, на срезе по конкретным правонарушителям и пострадавшим могут являться индикаторными событиями, характеризующими состояние противостояния религиозных, национальных, экономических (классовых), политических и др. групп общества, их отношения к представителям местных и федеральных органов власти.

Семантическая близость сообщения из ОВД к стандартному (формализованному) сообщению является определяющей для адекватности реальной социальной обстановки и «виртуальной». Семантическая близость или семантическое расстояние определяет выбор релевантной информации к данному понятию, т. е. данная информация обладает признаками, позволяющими причислить ее к определенной (родственной) совокупности. Например, таким признаком может быть определенная статья Уголовного или Административного кодекса, под которую подпадает деяние, описанное в информационном сообщении.

Формализованное описание события позволяет более точно определить его принадлежность к определенной совокупности для создания образа ситуации, так как сообщение, поступающее в штабные подразделения ОВД в виде оперативной сводки происшествий, квалифицируется только с правовой точки зрения.

Статистико-лингвистический анализ сообщений (данных) основан на анализе частоты использования различных терминов (слов или словосочетаний) для обозначения одного и того же явления. Первичные сообщения составляют в произвольной форме, в связи с чем алгоритм распознавания

принадлежности информации к определенной логической общности приобретает достаточно сложный характер, трудно реализуемый в программу для автоматизированного анализа потока данных в штабные подразделения.

Конвертирование сообщений, то есть приведение их к формализованному виду, возможно на основе единого тезауруса (рис. 3)⁷.

Рис. 3. Схема синтеза информационного «образа» чрезвычайной ситуации социального характера

⁷ Тезаурус – от греч. Thesaurus (сокровище) – полный систематизированный набор данных о какой-либо области знания.

Ситуативная семантика – приписывание информации (сообщениям) ОВД определенных характеристик в зависимости от ситуации, в которой они наблюдались, позволяет идентифицировать события на представляющее или не представляющее угрозу безопасности государству и населению в зависимости от их социальных параметров.

Создание образа ситуации на основе упорядоченного множества сообщений позволяет представить ее в виде некоторой многомерной области с координатами временного ряда, индексов событий (правонарушений), их количества и обстоятельств (индексов сопутствующих явлений), индексов локальных территориальных образований (населенных пунктов). Семантическая близость сообщения к ситуации будет тем ближе, чем больше подобных признаков использовано в построении модели образа.

Выявление динамических характеристик изменения ситуации позволяет прогнозировать ее развитие. Динамический ряд состояний чрезвычайной ситуации социального характера позволяет выявить тенденции возрастания угрозы стабильности (устойчивости) правопорядка, т. е. возникновение ВВК, а также реакцию конфликтующих сторон на действия правоохранительных органов.

Под устойчивостью системы следует понимать ее способность сохранять свои основные параметры в условиях воздействия дестабилизирующих факторов внешней среды и внутренних деформаций. Применительно к социальной среде в настоящее время могут выступать факторы, связанные с переходом от централизованной экономики к рыночным отношениям и соответственно с изменением форм собственности⁸. Этот процесс находит свое выражение в образовании групп населения, объединенных взаимными интересами по влиянию на систему экономики, а также в ряде случаев действующих в интересах зарубежных сил, заинтересованных в дестабилизации социальной обстановки в России для достижения собственных экономических целей. Объединение может проходить по признакам национальности, религии, места жительства, работы и т. д. Для локального территориального образования это влияние принимает форму дестабилизирующего фактора (т. е. направленного на перевод системы из одного состояния в иное) как внешнего, так и внутреннего порядка.

Для обеспечения устойчивости социально-экономической системы можно использовать два основных направления:

демократические институты – т. е. разрешение конфликта в обществе в рамках установленных Конституцией механизмов;

⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 1995 г. № 292 «О разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2000 год» и проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год, параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2002 года и прогноза основных характеристик и структуры доходов и расходов федерального бюджета до 2005 года».

правоохранительные системы – противодействие попыткам разрешить противоречия между группами населения неконституционными (криминальными) методами, в том числе созданием условий возникновения (организацией) ЧСХ, а также нейтрализация дестабилизирующих влияний международных криминальных сообществ.

Это позволяет сделать вывод о необходимости ОВД отслеживать не только криминалистическую обстановку, но и влияющие на нее экономические факторы.

Из вышеизложенного следует, что существующая организационная, нормативно-правовая и техническая база МВД России позволяет в перспективе реализовать систему ранней диагностики на федеральном, ведомственном и частично региональном уровнях. При создании комплексных систем предупреждения ВВК (ранней диагностики) необходимо учитывать особенности социального прогнозирования – ее многовариантность и способность к «самообучению», поэтому данную систему необходимо поддерживать в постоянном режиме функционирования. Система ранней диагностики уровня социально-политической обстановки позволит не только предупреждать возникновение ВВК, но и управлять социальными процессами и явлениями в целом.

2. Реализация особых форм правовых режимов для предупреждения и урегулирования внутренних вооруженных конфликтов

Другой возможностью урегулирования ВВК является введение особых форм правовых режимов на территории его протекания.

Как показывает практика, в чрезвычайных ситуациях социального характера требуется несколько иное нормативное воздействие, чем то, которое действует в ЧС природной и техногенной направленности. Определяя все правовые режимы, при помощи которых происходит такая перестройка юридического инструментария, нельзя забывать, что каждый из них обладает своей спецификой. Для стабилизации обстановки требуется беспрекословное выполнение нормативных и индивидуальных указаний, максимальное подчинение воли субъектов общей цели – обеспечению безопасности государства, общества, личности с ограничением ряда институтов демократии.

В общем случае чрезвычайные режимы – это специальные правовые системы, регламенты деятельности органов государственной власти и управления, допускающие ограничения правосубъектности физических и юридических лиц, вводимые в качестве временной социально-объективной и правовой меры обеспечения безопасности личности, общества и государ-

ства, определяемой сложившимися конкретными обстоятельствами. Главное в их содержании то, что они изменяют правовой статус субъектов этой территории, систему органов, осуществляющих управленческое воздействие, устанавливают меры, которые используются для урегулирования ситуации. Выбор того или иного чрезвычайного режима зависит от остроты сложившегося положения, уровня кризисности ситуации. При этом учитывается: степень интенсивности воздействия угрозы на безопасность; временной аспект протекания; масштабность; комплексность угрожающей опасности, ее влияние на различные сферы общественной жизни; разнопорядковость последствий чрезвычайной ситуации, их цепной характер.

Оценивая сложившуюся ситуацию, компетентному органу приходится выбирать тот юридический инструментарий, с помощью которого он обеспечит стабилизацию обстановки, устранение угрозы безопасности, восстановление нормальной жизнедеятельности.

Анализ конкретных параметров функционирования того или иного административно-правового режима выявляет существенную разницу между ними. И это проявляется в наличии более или менее развернутой сети запретов и дозволений.

Исследуя вопросы урегулирования чрезвычайных ситуаций в условиях внутреннего вооруженного конфликта, следует отдельно остановиться на таких видах правовых режимов, как особое положение, чрезвычайное положение и военное положение. Так как, на наш взгляд, симбиоз именно этих режимов поможет решению проблемы предотвращения эскалации ЧС социального характера или урегулированию уже развернувшегося ВВК.

Понятие особого положения как чрезвычайного правового режима в законодательстве Российской Федерации еще не регламентировано. В основном оно применялось, и то недостаточно часто, в условиях ЧС биолого-социального характера (эпидемии, эпизоотии, экологические катастрофы). Вместе с тем практический опыт показывает, что может сложиться обстановка, когда есть некоторые основания для введения чрезвычайного положения, но делать это по различным причинам еще нецелесообразно (обстановка на Северном Кавказе осенью 1999 г. – весной 2000 г.), а может быть, и не нужно, т. е. требуется некий промежуточный режим.

Поэтому первоначально определим, что это специальный правовой режим, включающий необходимость применения *особых мер*, которые по жесткости и объему правоограничений значительно уступают мерам, используемым при режиме чрезвычайного положения. Иными словами, об особом положении можно говорить тогда, когда присутствуют определенные ограничения и запреты, но чрезвычайное положение не объявляется. «Профилактический» характер данного правового режима вполне позволяет использовать его в предупредительных целях развития ЧС социально-

выдворение нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, к месту их постоянного проживания либо за пределы территории, на которой введено чрезвычайное положение (за их счет).

Если предпринимаемые меры не дали положительного результата и чрезвычайная ситуация стала проявляться в виде ее крайней формы – внутреннего вооруженного конфликта, было бы вполне оправданным, по нашему мнению, применение элементов наиболее жесткого из чрезвычайных правовых режимов – военного положения. Однако это противоречит ст. 87 Конституции РФ, устанавливающей, что данный режим вводится при агрессии или угрозе агрессии со стороны других государств.

Здесь необходимо отметить, что в соответствии с Федеральным конституционным законом «О военном положении» от 30 января 2002 г.⁹ и ст. 21 Федерального закона «Об обороне» 1996 г.¹⁰ военное положение вводится на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях с объявлением войны, а также при наличии непосредственной угрозы военного нападения другого государства или группы государств на Российскую Федерацию. Возникновение ВВК не является основанием для введения данного положения. Режим военного положения включает осуществление органами государственной власти различных уровней, органами местного самоуправления, организациями и гражданами комплекса разнообразных задач, направленных на создание наиболее оптимальных условий для отражения внешней агрессии против Российской Федерации или ее предотвращения.

С этими узкими рамками применения данного правового режима трудно согласиться, так как существует множество примеров ведения военных действий международного характера без объявления войны. В практике последних десятилетий большое распространение получили факты возникновения очагов военной активности, исходящей не от государств, а от иррегулярных вооруженных формирований, вторгающихся на территорию суверенных государств с сопредельной стороны, нередко вопреки желанию властных структур страны пребывания. Более того, нередко отмечается проникновение незаконных вооруженных формирований «транзитом» через территорию другого государства, которое не только не попустительствует боевикам, но и борется с ними, хотя и безуспешно. Самый свежий пример – события в Узбекистане, когда отряды сепаратистов фундаменталистского толка проникли через территорию соседнего Таджикистана, сломив при этом недостаточно хорошо организованное сопротивление войск официального Душанбе. Учитывая относительную прозрачность границ стран СНГ (в первую очередь – в Кавказском и Средне-Азиатском регионах) и их ближайших соседей из числа стран «дальнего зарубежья», веро-

ятность для Российской Федерации столкнуться с подобным явлением остается достаточно высокой.

Как закреплено Резолюцией XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г., агрессией является применение вооруженной силы одним государством против суверенитета, территориальной целостности, неприкосновенности или политической независимости другого государства или народа, несовместимое с Уставом ООН¹¹. Выделяются следующие виды агрессии: прямая; косвенная; соучастие в агрессии.

Акты прямой агрессии – это: вторжение или нападение вооруженных сил одного государства на территорию другого; любая оккупация, даже временная, являющаяся результатом такого вторжения или нападения; любая аннексия территории другого государства; бомбардировка вооруженными силами одного государства территории другого; блокада его портов и берегов вооруженными силами другого государства; нападение вооруженных сил на сухопутные или морские и воздушные силы (флоты); нарушение установленных международным соглашением условий военного присутствия на территории другого государства.

При *косвенной агрессии* государство-агрессор применяет вооруженную силу скрытно, путем использования вооруженных банд, наемников, нерегулярных воинских формирований или добровольцев. Проводя параллель, можно привести в качестве примера установленный факт участия в чеченском вооруженном конфликте в 1995 г. наемников из третьих стран, общая численность которых составляла около 5 тыс. человек, а сумма собранных средств превышала 45 млн долларов.

Соучастием в агрессии признается предоставление государством своей территории для подготовки агрессии против другого государства. Так, неоспоримым можно считать и факт предоставления Афганистаном и рядом других мусульманских государств фундаменталистской направленности своей территории для подготовки и обучения боевиков.

Все это может свидетельствовать о некоторых элементах скрытой агрессии против Российской Федерации.

Приведенный перечень актов агрессии не является исчерпывающим; исходя из Устава ООН, Совет Безопасности может квалифицировать как агрессию и другие действия.

Важно заметить, что отечественный и зарубежный опыт, научные исследования едины в том, что для преодоления чрезвычайных ситуаций социального характера (особенно в условиях ВВК) должен существовать некий особый правовой режим деятельности органов государственной власти, который бы позволял в кратчайшие сроки и максимально эффективно восстанавливать нарушенный общественный порядок и законность, предостав-

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

¹⁰ Там же. № 22. Ст. 2750.

¹¹ См.: Международное право в документах. М., 1982.

лял бы дополнительные права для этого государственным органам, даже вводя при этом ограничения прав и свобод граждан.

Учитывая вышеизложенное, представляется вполне логичным *введение режима ограниченного военного положения для урегулирования внутренних вооруженных конфликтов в пределах кризисной зоны ЧС социального характера*.

Ограниченное военное положение, по нашему мнению, может объявляться также в случае вторжения или нападения вооруженных сил или нерегулярных вооруженных формирований одного субъекта Федерации страны на территорию другого (например, события в Кадарской зоне Дагестана в 1998 г., где проникновение бандформирований Ш. Басаева и Э. Хаттаба на территорию республики поддерживалось государственными органами Чечни).

Исторический и зарубежный опыт в целом положительным образом рассматривает применение различных чрезвычайных режимов. Так, в чрезвычайных ситуациях для сохранения своего политического режима Сенат Римской республики издавал «*senatus consultum ultimum*», обязывая магистров использовать для этого любые, в том числе и неконституционные, средства. Никколо Макиавелли (1469–1527 гг.) полагал, что республики, которые при реальной угрозе не используют ни диктатуру, ни иную форму власти для своей защиты, будут обязательно разрушены¹². По мнению Джона Локка (1632–1704 гг.), для преодоления чрезвычайных ситуаций исполнительная власть должна иметь широкий спектр полномочий, не имеющих в распоряжении власти законодательной¹³. Шарль Луи Монтескье (1689–1755 гг.) признавал, что опыт самых свободных народов учит, что бывают ситуации, когда необходимо на некоторое время «набросить покров на свободу, как некогда его набрасывали на статуи богов»¹⁴.

Современное понимание чрезвычайного положения в зарубежных странах отличается четкой регламентацией различных видов режимов. Это: «чрезвычайное положение» в Великобритании, США, Канаде, Португалии, Франции, ФРГ, Испании, Финляндии; «осадное положение» в Бельгии, Франции, Аргентине, Бразилии, Испании, Алжире; «военное положение» в Великобритании, США, Индии, Польше; «состояние войны» в Бельгии, Италии; «состояние общественной опасности» в Италии; «состояние напряженности» в ФРГ; «состояние обороны» в ФРГ, Финляндии, Коста-Рике; «состояние угрозы» в Испании.

Российская история также знала несколько подобных режимов, которые близки к чрезвычайному положению: положение усиленной и чрезвычай-

ной охраны; исключительные меры, вводимые в смежных губерниях; военное и осадное положение; исключительные полномочия; положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка и другие¹⁵.

В законодательстве большинства зарубежных стран военное положение рассматривается как особый правовой режим, предусматривающий: передачу властных полномочий от гражданских к военным властям; приостановление действия ряда прав и свобод личности; расширение возможности применения к гражданам военного законодательства.

Так, например, в Польше установлено общее понятие «чрезвычайного режима», которое объединяет такие его виды: чрезвычайное положение; военное положение и состояние войны. На конституционном уровне урегулированы основания их введения и субъекты обеспечения, а в специальных законах, декретах – элементы режимов¹⁶. Данный правовой институт регламентирует осуществление государственной власти в ситуациях, когда нормальное функционирование общества и государства серьезно затруднено.

В США, Франции, Германии при формировании законодательной базы в основном используется один и тот же принципиальный подход. Обеспечивая общественную безопасность в чрезвычайных ситуациях, нормативно-правовые акты этих стран концентрируют внимание на источниках риска (источниках повышенной опасности), подготовке к действиям в чрезвычайных ситуациях и сведении к минимуму их последствий. В то же время в законодательстве зарубежных стран сохраняется определенная фрагментарность, которая объясняется неоднородностью чрезвычайных ситуаций, с одной стороны, а с другой – сложившимся подходом, связанным с тем, что тон всей деятельности в рассматриваемой сфере задавали ведомства гражданской обороны, выполняющие функции подготовки и реагирования на чрезвычайные ситуации¹⁷. Эта тенденция в настоящее время характерна и для Российской Федерации. Однако в зарубежных странах пересмотрены взгляды на эти проблемы, происходит процесс создания единой правовой базы в чрезвычайных ситуациях.

Следует также обратить внимание и на такой зарубежный опыт организационного и функционального обеспечения общественной безопасности, как механизм естественного «продолжения» функций многих государственных органов, не специализирующихся непосредственно на проблемах общественной безопасности на период чрезвычайных ситуаций. Ибо этот

¹² См.: Лозбинов В. В. Институт ЧП в Российской Федерации и механизм его реализации (теоретические и организационно-правовые аспекты): Автореф. дис... канд. юрид. наук. М.: Академия управления МВД РФ, 2000.

¹³ См.: Там же.

¹⁴ См.: Там же.

¹⁵ См.: Положение к ст. 23 Общего Учреждения Губернского. Т. 11. 1892 г. по продолж. 1906 г.; Собрание Указаний РСФСР. 1917. № 4. Ст. 53.

¹⁶ См.: Трещетенкова И. Ю. Правовые институты чрезвычайного режима в Польше // Право и экономика. 1997. № 3. С. 34.

¹⁷ См.: Порфирьев Б. Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М., 1991.

механизм предусматривается законодательством США, Великобритании и иных стран¹⁸.

Институт чрезвычайного положения в Испании также имеет свою специфику. Статья 116 Основного закона предусматривает три вида чрезвычайного положения: состояние угрозы, осадное положение и чрезвычайное. Каждому из режимов присущи свои основания и обстоятельства введения. Они отличаются процедурой введения и сроками действия. Состояние угрозы является «самым мягким» режимом. Он объявляется в случае нарушения нормального функционирования основных общественных служб или обеспечения предметами первой необходимости. Данный вид чрезвычайного положения вводится на 15 дней. Решение об этом имеет право принять Парламент, и он же продлевает «состояние угрозы»¹⁹. (Для России таким более «мягким» режимом могло бы стать как раз особое положение, вводимое непосредственно перед чрезвычайным положением.)

Таким образом, представляется возможным выделить в федеральном конституционном законе о чрезвычайном положении соответствующую главу, касающуюся вопросов урегулирования ВВК, либо, используя зарубежный опыт («мятежная провинция»), разработать самостоятельный Федеральный закон «Об урегулировании внутренних вооруженных конфликтов», где предусмотреть поэтапное введение специальных правовых режимов, начиная с особого положения и заканчивая, в случае необходимости, ограниченным военным положением.

Основными постулатами последнего могут явиться следующие позиции.

Ограниченное военное положение объявляется вплоть до прекращения военной фазы ВВК. Исполнительно-распорядительные полномочия в кризисных зонах ЧССХ, объявленных на ограниченном военном положении, передаются уполномоченным органам.

Для этого формируются специальные органы государственной власти. Их задачи и полномочия должны определяться законом.

Для реализации ограниченного военного положения важное значение имеют правовой и организационный аспекты. При этом требуется не просто иное нормативно-правовое воздействие, отличное от повседневного, но иное даже по сравнению с чрезвычайной ситуацией. Можно сказать, что в этом случае ситуация имеет более высокую степень «чрезвычайности». Содержание ограниченного военного положения должно реализовываться посредством специального юридического инструментария, акцент в кото-

¹⁸ См.: Порфирьев Б. Н. Государственная система управления в чрезвычайных ситуациях в США: правовая база, организационная структура и механизм функционирования на рубеже 80–90-х годов. М., 1991. С. 3; Lexa Hilliar. Local Government, Civil Defence and Emergency Planning: Halping for Disaster? // The Modern Law Review. London, 1986. V. 49. № 4. P. 476–488.

¹⁹ См.: Гушин В. В. Чрезвычайное положение: административно-правовой аспект. М., 1996.

ром делается на специальные нормы. Эти нормы определяют правовой статус юридических и физических лиц, их дополнительные полномочия и обязанности, ограничения, вводимые на время действия данного положения, неукоснительное исполнение нормативных предписаний и приказов.

Организационный аспект состоит в создании особых, временных правоприменительных структур (временных администраций, совместных оперативных штабов, оперативно-следственных групп, комендатур и т. п.), организации взаимодействия сил, участвующих в обеспечении чрезвычайного положения.

В заключение можно сформулировать некоторые выводы.

Ограниченное военное положение и чрезвычайное положение представляют собой способы государственного реагирования на чрезвычайные ситуации более высокой степени общественной опасности, чем требующие введения особого положения, для ликвидации которых необходимы особые правовые, организационные, тактические, финансовые и иные способы.

Ограниченное военное положение и особое положение – это правовые режимы регулирования общественных отношений при наступлении чрезвычайных ситуаций, которые не имеют достаточного нормативно-правового закрепления. Урегулирование процедуры их введения и четкая регламентация в федеральных законах, применяемых в рамках этих режимов ограничений прав и свобод, позволит обеспечить рациональное и взвешенное вмешательство властных структур в кризисную ситуацию.

Данные правовые режимы представляют собой временную меру, преследующую цель скорейшей нормализации обстановки и возвращения управляемой системы в обычные условия функционирования.

Ограничение прав и свобод граждан в рамках особых правовых режимов возможно только в тех пределах, в каких это необходимо для решения главной задачи – восстановления нормального порядка управления, прекращения нарушений закона, обеспечения безопасности граждан и государства.

3. Особенности применения военной силы для предотвращения внутренних вооруженных конфликтов

Согласно принципам международного и национального права каждое суверенное государство имеет право и на защиту внутренней безопасности. В соответствии с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации в эту сферу входят: сохранение стабильности конституционного строя, обеспечение гражданского мира и национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства, правопорядка, а также нейтрализация причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и их послед-

ствий – терроризма, социальных, межэтнических и религиозных конфликтов²⁰.

Традиционно силами, непосредственно обеспечивающими внутреннюю безопасность России, являются правоохранительные органы²¹. Однако опыт локализации внутренних конфликтов последних лет, сопровождаемых вооруженным насилием, показал, что сил и средств внутренних войск и частей оперативного назначения МВД России в ситуациях, принимающих масштабный характер, часто бывает недостаточно, и им в помощь привлекаются подразделения Вооруженных Сил.

Таким образом, в крайних случаях защита внутренних интересов может предусматривать и предполагать применение военно-силовых методов. Основные положения, связанные с использованием вооруженной силы и других силовых компонентов военной организации государства, закреплены в Конституции России.

В соответствии с ее ст. 71 (п. «м»), 78 (ч. 4), 80 (ч. 1), 87 (ч. 1), 90 (ч. 3) и 114 (п. «ж») ч. 1) Президент обязан принимать все меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости, безопасности и целостности. При этом полномочия федеральной государственной власти осуществляются в области обороны и внутренней безопасности. Так, в соответствии с федеральными законами «Об обороне»²² и «О безопасности»²³ обязанностью Вооруженных Сил (ВС) является не только отражение внешней агрессии, но и вооруженная защита целостности страны от внутренних угроз. Силы и средства ВС могут привлекаться для обеспечения режима чрезвычайного положения и проведения контртеррористической операции, если необходимо применение военно-силовых методов.

В тексте действующей Военной доктрины²⁴ прямо говорится, что Вооруженные Силы Российской Федерации и другие войска могут применяться для защиты от антиконституционных действий, противоправного

вооруженного насилия, угрожающих целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации.

Несмотря на то, что правовая база в области регулирования вопросов применения военно-силовых методов внутри государства пока не сформирована, использование этих методов неоднократно имело место.

Так, в постановлении Государственной Думы от 13 января 1995 г. «Об укреплении российской государственности и о мерах по выходу из кризиса, возникшего в связи с ситуацией в Чеченской Республике» указывалось, что «правовая основа использования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск при обеспечении гарантий конституционного строя не совершенна». При этом Конституционный Суд рекомендовал Федеральному Собранию упорядочить законодательство и внести в него дополнения и коррективы в плане регулирования возникающих в условиях экстраординарных ситуаций конфликтных вопросов о применении вооруженной силы внутри страны. Но этого до сих пор не сделано.

Кстати, длительное время вопросы внутренней безопасности вообще оставались вне теоретических и практических преобразований. Проблемы безопасности в основном рассматривались в русле обеспечения защиты государства от внешней агрессии, то есть с точки зрения международных отношений. Справедливости ради надо отметить, что отдельные политики и ученые пытались привлечь общественное мнение к внутренним проблемам страны. Так, еще в 1990 г. Ю. А. Рыжков отмечал, что «главная угроза национальной безопасности страны – это не внешняя (со стороны США, НАТО), а внутренняя, в результате политической фрагментации общества, обострения национальных проблем и пробуксовывания экономических реформ»²⁵.

Незадолго до развала СССР внутренний аспект безопасности, как приоритетный, был выделен Ю. Г. Стрельцовым, который писал, что «уровень безопасности страны определяется уровнем развития слабого компонента. Мы недаром сегодня говорим, что страна раздирается изнутри, что наибольшая опасность идет именно изнутри, потому что сегодня это наиболее слабый компонент»²⁶. Но спасти территориальную целостность Советского Союза как единого государства было уже поздно, процесс распада начался, сопровождаясь, как уже говорилось выше, кровавыми и затяжными вооруженными конфликтами.

Как уже отмечалось, одним из условий предотвращения кровопролития было частичное применение военных силовых методов.

²⁰ См.: Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 5909.

²¹ См.: Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 6 февраля 1997 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 6. Ст. 711; Закон Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 г. (с изм. и доп. на 31 марта 1999 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503; Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. // Российская газета. 2001. 1 июня.

²² См.: Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2750.

²³ См.: Закон Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 769.

²⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» // Российская газета. 2000. 25 апр.

²⁵ Рыжков Ю. А. Сверх всего – безопасность личности // Международная жизнь. 1990. № 9. С. 21.

²⁶ См.: Стрельцов Ю. Г. Безопасность, государство, общество // Международная жизнь. 1990. № 4. С. 145.

Действительно, использование Вооруженных Сил было эффективной мерой прекращения насилия, но не разрешения возникших проблем. При этом возникает вопрос: была ли необходимость применять вооруженное насилие в таких объемах или можно было обойтись только методами утращения и демонстрации силы? То есть какое соотношение в таких случаях может быть между целесообразностью и правомерностью применения военных методов?

Переломным в этом плане можно считать чеченские события. Да, 11 декабря 1994 г. в республику были введены войска. Этому предшествовало решение Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта». Несмотря на то, что к этому моменту российское законодательство уже допускало частичное использование ВС РФ для защиты государства от внутренних угроз²⁷, в постановлении Государственной Думы подчеркивалось, что «разоружение созданных в Чеченской Республике незаконных формирований, оснащенных танками, ракетными установками, артиллерийскими системами и боевыми самолетами, без использования сил армии невозможно в принципе».

Рассматривая правовой аспект поднятой проблемы, необходимо отметить, что в период 1991–1995 гг. нормативная база обеспечения внутренней безопасности РФ была сформирована хаотично. Порядок применения физической силы, а также специальных средств, оружия, боевой техники, состоящих на вооружении органов внутренних дел и внутренних войск МВД СССР, органов государственной безопасности, регулировался разрозненными ведомственными нормативными актами, не охватывающими вопросов взаимодействия с Вооруженными Силами в подобных кризисных ситуациях.

Положение несколько изменилось с появлением Концепции национальной безопасности РФ, где были предусмотрены новые подходы по ряду направлений нормативно-правового регулирования вопросов внутренней безопасности страны.

Наконец, был определен перечень внутренних угроз, предполагающих военно-силовое отражение. В соответствии с Военной доктриной РФ²⁸ к ним были отнесены:

- попытка насильственного свержения конституционного строя;
- противоправная деятельность экстремистских националистических, религиозных, сепаратистских и террористических движений, организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целост-

ности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической обстановки в стране;

- подготовка и осуществление действий, направленных на дезорганизацию функционирования федеральных органов государственной власти, нападения на государственные, хозяйственные, военные объекты, объекты жизнеобеспечения и информационной инфраструктуры;

- создание, оснащение, подготовка и функционирование незаконных вооруженных формирований;

- незаконное распространение (оборот) на территории Российской Федерации оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств, которые могут быть использованы для осуществления диверсий, террористических актов, иных противоправных действий;

- организованная преступность, терроризм, контрабандная и иная противозаконная деятельность в масштабах, угрожающих безопасности Российской Федерации.

Там же нашли свое отражение и основные формы применения Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск в качестве сил обеспечения внутренней безопасности в пределах их определенной законом компетенции. Это: совместные специальные операции – во внутренних вооруженных конфликтах; контртеррористические операции – при участии в борьбе с терроризмом в соответствии с федеральным законодательством; миротворческие операции.

Однако и эта попытка правового регулирования проблем применения военно-силовых методов пресечения внутренних вооруженных конфликтов, локализации и блокирования районов конфликтов, уничтожения незаконных вооруженных формирований, банд и террористических групп была сведена к вопросам использования создаваемых на временной основе объединенных (разноведомственных) группировок войск (сил). При этом было допущено наложение понятий «правового применения вооруженной силы» и законодательного закрепления возможности использовать вооруженные силовые структуры внутри страны. А ведь это принципиально разные вещи. Если последнее априори предполагает использование всего вооруженного потенциала тех сил, которые привлекаются, то сущность правового применения вооруженной силы в «чистом виде», без привязки к конкретным подразделениям, значительно шире. Оно включает такие проблемы, как: защита жертв вооруженного насилия, ограничение использования некоторых видов оружия, запрещение разрушения объектов жизнеобеспечения и памятников истории и архитектуры, определение статуса участников вооруженной акции, их социальную реабилитацию, а также вопросы регулирования процесса применения вооруженной силы и ответственности должностных лиц за ее неправомерное использование и многие другие.

Итак, выделим основные положения проблемы применения вооруженной силы.

²⁷ См.: Ст. 1 Закона Российской Федерации от 5 мая 1992 г. «О безопасности».

²⁸ См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» // Российская газета. 2000. 25 апр.

Учитывая тот факт, что отечественная правовая наука до сих пор не уделяет должного внимания насущной проблеме правового применения вооруженной силы для обеспечения внутренней безопасности страны, логично предположить, что разработка этой проблемы, в рамках предполагаемого исследования, будет проводиться на основе исторического российского опыта, зарубежных аналогов силового противодействия внутренним угрозам государства, а также с учетом практики деятельности правоохранительных структур в этих условиях.

Акцентом в обеспечении внутренней безопасности России, как правило, является примат безопасности государственной над безопасностью личности и общества, что объясняется особенностью ее исторических и социальных предпосылок. Вместе с тем не вызывает сомнения, что в современных условиях возможные ограничения прав и свобод граждан должны соответствовать международно-правовым нормам и осуществляться в строгом соответствии с национальным законодательством. Отсюда следует, что при обеспечении внутренней безопасности необходимо найти оптимальный вариант, разумное сочетание интересов личности, общества и государства.

Задачи противостояния внутренним угрозам стоят прежде всего перед органами внутренних дел и внутренними войсками МВД России. Когда эти угрозы приобретают масштабный вооруженный характер, им в помощь могут привлекаться подразделения Вооруженных Сил. При этом зачастую возникают ситуации постановки как перед ОВД и ВВ, так и перед войсковыми подразделениями несвойственных им задач, к которым они бывают практически не подготовлены. Поэтому для эффективного силового обеспечения внутренней безопасности необходимо создание на базе внутренних войск МВД России специальных подразделений универсального типа, имеющих также и армейскую подготовку.

Принципы применения вооруженного насилия тесным образом связаны с особо значимой проблемой морального права власти на использование вооруженной силы внутри страны. Теоретически в стабильно функционирующем обществе это насилие должно быть потенциально, то есть применяться только тогда, когда ставятся под угрозу социальная стабильность общества, его интересы. В связи с этим должны быть четко и конкретно оговорены случаи дифференцированного, ограниченного и избирательного применения властью репрессивных силовых механизмов.

В плане перспектив дальнейшего развития поднятой проблемы есть основания считать, что в ближайшее время может наблюдаться процесс взаимовлияния внешних и внутренних угроз безопасности обществу и государству. То есть возникают ситуации, когда внутренняя угроза провоцируется и поддерживается с территории сопредельных стран. Таким образом, перед государством встает задача нейтрализации исходящей извне угрозы силовыми методами. Такая постановка проблемы диктует необходимость научной проработки основ правового применения вооруженной силы

для обеспечения внутренней безопасности государства за пределами его территориальных границ.

Однако здесь возникает нравственное противоречие: с одной стороны, социальная справедливость должна быть защищена силой власти и принуждения, а с другой стороны, любое применение силы, даже на стороне справедливости и во имя ее защиты, делает эту силу «подсудной». Общеизвестно, кто поднимет меч, тот от меча и погибнет; кто судит, тот сам подлежит суду.

Таким образом, разработка правовых и концептуальных основ применения вооруженной силы для обеспечения внутренней безопасности, с учетом вопросов дифференцированности, избирательности и ограниченности вооруженного принуждения, не говоря уже об уголовной ответственности за их неправомерное применение, безусловно, является одной из актуальных проблем российского законодательства на сегодняшний день.

4. Возможности правового регулирования внутренних вооруженных конфликтов

Как известно, любой запрет на применение военной силы не является непреодолимым препятствием для развязывания какого-либо вооруженного конфликта. И это, к сожалению, находит слишком частое фактическое подтверждение на территории Российской Федерации и стран СНГ. Значит, важно направить в определенное русло и контролировать вооруженное насилие: в этом заключается роль права вооруженных конфликтов. Его цель не прекратить конфликт, а ограничить его. Ведь норму, запрещающую что-либо, не отменяют при ее нарушении.

Если и остаются случаи, когда применение силы законно, скажем, со стороны государства для защиты национальной безопасности и суверенитета от внутренних угроз, нельзя, прикрываясь законностью этого применения, делать все что угодно. Другими словами, необходимо признать, что и в этом случае должны соблюдаться определенные нормы.

Говорить о «праве» по поводу ситуации, которая в своей основе, похоже, не подвластна нормам права, может показаться странным и даже парадоксальным. Можно ли вообще связывать с правом поведение, которое, по здравому смыслу, должно быть исключено из цивилизованной жизни? В этом плане рассуждения о «правовых нормах ведения военных действий» должны казаться человеку несведущему предприятием столь же безнадежным, как попытка соединить воду и пламя. Наверное, поэтому данное право в большей степени является правом координации, чем субординации. Это право без настоящего национального законодателя, имеющего в качестве первоисточника соглашение, в какой бы форме оно ни выражалось. Таким образом, это право относительно, «анархично» и слабо институционализи-

ровано, а юриспруденция играет в нем ограниченную, хотя и качественно важную роль.

Не так давно в рамках международного права появилось понятие **права вооруженных конфликтов**, ранее называемое «правом войны», а сегодня чаще именуемое «международным гуманитарным правом» (МГП).

Право вооруженных конфликтов является настолько специфической отраслью права, что, только абстрагируясь от существующей действительности, можно оперировать понятиями, в которых индивидуум сведен к правовой категории, а физические страдания и смерть рассматриваются как «нормальные» последствия юридически определенной ситуации, так как это, по большому счету, и есть правовой анализ. Таким образом, имеется *право насилия*, регламентирующее ведение военных действий в интересах сохранения национальной безопасности, которое находится на пересечении государственной необходимости и требований гуманности. В то же время существует *право защиты жертв конфликта* или «международное гуманитарное право». Совокупность этих категорий норм и включает в себя право вооруженных конфликтов. Оно охватывает чрезвычайно широкий спектр кризисных ситуаций, в том числе и случаи вооруженных столкновений, происходящих на территории одного государства. Такие конфликты в сфере международного публичного права называются *немеждународными вооруженными конфликтами*.

Эти конфликты определены в ст. 1 Протокола II Женевских конвенций 1977 г. Речь идет о конфликтах, противопоставляющих вооруженные силы договаривающейся стороны вооруженным силам какого-либо антиправительственного движения или организованным вооруженным группам. Последние должны находиться под ответственным командованием, контролировать часть территории, чтобы быть в состоянии вести непрерывные военные операции и применять Протокол. Это означает, например, что повстанческая сторона должна занимать определенную территорию, чтобы иметь возможность удерживать военнопленных, обеспечивать им гуманное обращение, подбирать и выхаживать раненых (ст. 5, 7) и т. д.

Из сферы применения Протокола безоговорочно исключены ситуации напряженности и беспорядков внутри страны – «такие как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера» (п. 2 ст. 1).

Другими словами, вооруженные конфликты, рассматриваемые в Протоколе II, настолько близки к конфликтам, которым Институт международного права дал определение в 1900 г., что по их поводу третьи страны могли признать состояние войны: ведь повстанцам приходилось формировать

официальное правительство, контролировать часть территории и соблюдать законы и обычаи войны²⁹.

В то же время подчеркивается, что контролируемая территория может быть и относительно небольшой. Достаточно, «чтобы каждая сторона располагала очень небольшим территориальным ядром, лишь бы оно составляло некий микрокосм, внутри которого данная сторона осуществляла бы абсолютный и постоянный контроль во время вооруженного конфликта и была бы в состоянии удовлетворять требованиям военного характера, фигурирующим в ст. 1, и выполнять обязательства по соблюдению положений Протокола, приведенных в следующих статьях. Масштабы города, а тем более столицы, как правило, позволяют этого достичь...». Это широкое толкование ст. 1 не противоречит ни букве, ни духу последней.

Среди юридических проблем, возникающих в связи со ст. 1, мы рассмотрим две:

применение Протокола II к вооруженному конфликту, в котором противостоят друг другу две вооруженные группы;

квалификация ситуации вооруженного конфликта, регулируемого Протоколом II.

На первый взгляд, Протокол II не применяется к вооруженным конфликтам, которые могут возникнуть между организованными вооруженными группами, ни одна из которых не представляет существующее правительство: первоначальный проект действительно касался, среди прочего, столкновения между организованными группами без участия правительственных сил; однако текст, принятый в конечном счете, похоже, не предусматривает такой ситуации, поскольку в нем рассматриваются исключительно конфликты, в которых вооруженные силы «одной из Высоких Договаривающихся Сторон» противопоставляются «антиправительственным вооруженным силам или организованным вооруженным группам...». Правда, позволительно задаться вопросом, действительно ли этот текст исключает возможность столкновения между неправительственными организованными вооруженными группами? Кроме того, отметим тот факт, что вооруженная организованная группа, не подчиняющаяся существующему правительству, может претендовать на представление государства, в котором происходит конфликт, и стать, в свою очередь, «Высокой Договари-

²⁹ См.: Резолюция о правах и обязанностях иностранных держав в случае повстанческого движения, в отношении существующих и признанных правительств, борющихся с восстанием, ст. 8:

Третьи державы не могут признать восставшую сторону в качестве воюющей: если она не обрела самостоятельного территориального существования посредством обладания определенной частью национальной территории; если она не создала официального правительства, фактически осуществляющего на этой части территории видимые права суверенности; если борьба не ведется от ее имени организованными войсками, подчиняющимися военной дисциплине и соблюдающими законы и обычаи войны.

вающейся Стороной»: с того момента, как правительство теряет способность контролировать всю свою территорию, в том числе действия одной или нескольких вооруженных групп, у него не больше оснований, чем у последних, для претензий на то, чтобы продолжать представлять государство и требовать эксклюзивного статуса «Высокой Договаривающейся Стороны». Таким образом, эти вооруженные группы могут утверждать, что они представляют Высокую Договаривающуюся Сторону, и было бы нарушением принципа невмешательства отказывать им в этом праве, поскольку существующее правительство более не в состоянии управлять ситуацией на всей территории государства.

Следовательно, не исключается возможность применения Протокола II к столкновениям между организованными вооруженными неправительственными группировками, если одна из них утверждает, что она представляет государство, и, естественно, если эти группы отвечают также другим условиям ст. 1.

Теперь остается определить, кто квалифицирует конфликт как вооруженный и, следовательно, подпадающий под действие данного положения.

Во время рассмотрения Дипломатической конференцией условий применения Протокола II многие государства энергично поддержали тезис, согласно которому именно государству, на территории которого происходит конфликт, принадлежит право определять, подпадает последний или нет под действие Протокола II. По мнению этих государств, любое другое решение явилось бы вмешательством во внутренние дела государства, раздираемого вооруженным конфликтом. Предлагать оставить квалификацию на усмотрение государства было равнозначно стремлению восстановить институт признания состояния войны. К счастью, это предложение отклонили большинство государств. Это означает, что вступление Протокола в силу зависит исключительно от «объективной» реализации условий, сформулированных в ст. 1, а не от декларации о применимости, исходящей от существующего правительства, как это иногда утверждалось.

Естественно, можно сожалеть о том, что критерии применения Протокола II носят чрезвычайно ограничительный характер и что их реализация все же зависит от неизбежно субъективной оценки ситуации квалифицирующим органом, однако это несовершенство системы свойственно самой сущности квалификации. Тем не менее, отклонив тезис, согласно которому применение Протокола должно зависеть от решения правительства заинтересованного государства, Дипломатическая конференция неявно признала за любым компетентным органом право квалификации конфликта. Следовательно, это может быть и правительство, борющееся против восстания, и сами повстанцы, при том, что квалификация одной стороны не будет обязывающей для противной стороны. Это может быть также третье государство или международная организация, которая могла бы, при необходимости, если ее полномочия это позволяют, навязать свою волю.

Наконец, квалификация может исходить от суда – внутреннего или международного. Суд в рамках какого-либо разбираемого дела имеет полное право квалифицировать конфликт на основании критериев ст. 1. Его решение могло бы стать и обязывающим для государственного деятеля, оспаривающего такую квалификацию.

Существует и другая ранняя, а потому более широкая и гибкая в применении к случаям ВВК трактовка норм МГП. Это вооруженные конфликты, которых касается ст. 3, не имеющие никакого официального определения. После многочисленных дискуссий Дипломатическая конференция 1949 г. в конечном счете отказалась от попыток дать подобное определение, поскольку это было чревато сужением соответствующего понятия, что не соответствовало поставленным целям. Действительно, воздержавшись от уточнения понятия, можно избежать «введения условия, способного привести заинтересованное законное правительство к отказу от применения ст. 3».

Это отсутствие определения не решило проблемы, и начиная с 1949 г. предпринимались неизменные усилия в рамках доктрины определить с большей или меньшей степенью точности содержание данного понятия. В той мере, в какой ст. 3 применяется только к немеждународным вооруженным конфликтам, а не к мятежам, актам терроризма или бандитизма, или к каким-либо действиям, относящимся к «поддержанию порядка», важно знать, где кончаются одни и начинаются другие.

С 1949 г. произошла некоторая эволюция. Во время Дипломатической конференции 1949 г. ситуации немеждународных вооруженных конфликтов, на которые ссылались государства, более или менее соответствовали гражданским войнам в том виде, в каком они рассматривались в 1900 г. Институтом международного права: повстанцы удерживают часть территории государства, осуществляют на ней суверенные права и воюют посредством организованной армии с соблюдением законов войны. Однако уже в 1949 г. эти конфликты упоминаются с целью проиллюстрировать понятие, а не жесткое ограничение его рамок. Как подчеркивается в комментарии к ст. 3, в общем важно «наличие военных действий, в которых участвуют вооруженные силы».

Такая формулировка, которая, возможно, выходит за пределы того, что государства были готовы принять, превосходит по гибкости и широте охвата ту, которую рекомендовал Институт международного права. Исключенные требования, согласно которому повстанцы должны осуществлять суверенные права на части территории, позволяет включить в понятие значительное число действий.

Эта мысль также высказывалась в рамках работы комиссии экспертов, которые занимались определением немеждународного вооруженного конфликта. Они пришли к заключению, что основное отличие между немеждународным вооруженным конфликтом и внутренними беспорядками в том,

что в первом случае друг другу противостоят «стороны», а во втором правительство противостоит лицам, «стороной» не являющимся. Однако учащение ситуаций подобного рода заставляет задуматься о возможном применении к ним ст. 3.

Таким образом, существование вооруженных конфликтов по смыслу ст. 3 не может оспариваться, если враждебные действия, направленные против законного правительства, носят коллективный характер и отличаются минимумом организованности. В этом случае следует принимать в расчет в совокупности такие факторы, как длительность конфликта, численность повстанческих групп и их командный состав, дислокация или операции на части территории, степень отсутствия безопасности, наличие жертв, средства, введенные правительством для восстановления порядка, и т. д.

Итак, можно проследить определенную преемственность в установлении критериев определения немеждународного вооруженного конфликта: с одной стороны, противоборствующие в конфликте должны обладать минимумом организованности, более или менее соответствовать определению «сторон» и иметь вооруженные силы; с другой – их конфликтные отношения должны достигать уровня открытых и коллективных военных действий. Теоретически данные критерии позволяют отличить разновидности вооруженной борьбы, подпадающей под действие ст. 3, от любой другой ситуации.

Спустившись на одно деление шкалы интенсивности вооруженного (немеждународного) конфликта, мы окажемся в области внутренних беспорядков, внутренней напряженности и спорадических актов насилия, которые, согласно п. 2 ст. 1 Дополнительного протокола II, «не являются вооруженными конфликтами».

Эта формулировка имеет целью ограничить для государств – участников Протокола II сферу применения общей ст. 3, а также подтвердить скорее ограничительную практику случаев ссылки на нее, а также узкое толкование данной статьи доктриной.

Различие между ситуациями немеждународного вооруженного конфликта и ситуациями внутренних беспорядков – это юридическая реальность, даже если точно неизвестно, где проходит черта между ними. Критерий открытых и коллективных военных действий между вооруженными группами в этом плане оказывает более чем скромную помощь ввиду того, что тут возможны самые различные интерпретации. То, что одни расценят как вооруженный конфликт, другие сочтут внутренними беспорядками, и наоборот.

В этом смысле завышенные или, наоборот, заниженные оценки, которые действующие лица дают тем или иным ситуациям, позволяют судить о преследуемых ими политических целях, однако семантические размашистость или целомудрие не всегда соответствуют юридической реальности. Так,

зачастую ссылаясь на существование «войны», оправдывались жесточайшие репрессии, жертвами которых становились оппозиционные движения. И наоборот, сколько настоящих колониальных войн квалифицировались теми, кто их вел, как операции по поддержанию порядка или восстановлению мира!

В любом случае только внимательный анализ рассматриваемой ситуации позволит понять, идет ли речь о «вооруженном конфликте» или о «внутренних беспорядках».

Таким образом, констатируем, что право вооруженных конфликтов применяется к двум классическим типам вооруженных конфликтов внутреннего характера:

немеждународный вооруженный конфликт, которого касается Дополнительный протокол II; в отличие от международного вооруженного конфликта, он толкуется очень узко и строго, поскольку только «классическая» гражданская война имеет шансы вписаться в рамки конфликтов, подпадающих под действие данного соглашения (подобного рода характеристики наличествовали или наличествуют у конфликтов в Югославии и Грузии);

немеждународный вооруженный конфликт, которого касается ст. 3, общая для Женевских конвенций 1949 г., более широкого толкования, чем предыдущий, так как он может соответствовать вооруженному столкновению без контроля территории, лишь бы друг другу противостояли организованные вооруженные силы, а военные действия носили открытый и коллективный характер (начальная фаза чеченского конфликта, похоже, вписывается в это понятие).

Подводя итог, следует отметить, что назрела острая необходимость в формировании в российском законодательстве совокупности нормативных актов, в крайних случаях запрещающих или хотя бы ограничивающих применение вооруженного насилия. Таким, на наш взгляд, могло бы стать «право внутренних вооруженных конфликтов», с одной стороны, опирающееся на нормы международного гуманитарного права, а с другой – нормативно закрепляющее комплекс правовых и организационных мер, направленных на скорейшую нормализацию обстановки, восстановления правопорядка и устранения угрозы национальной безопасности. При этом «право внутренних вооруженных конфликтов» может рассматриваться как часть «права вооруженных конфликтов» и форма гуманизации локального вооруженного насилия, а также мера предотвращения распространения конфликта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Необходимость теоретического осмысления проблемы предотвращения вооруженных конфликтов не вызывает сомнения. Следует отметить тот безрадостный факт, что методы подготовки и ведения военных действий на протяжении веков продумывались и разрабатывались самым скрупулезным образом, тогда как наука о методах предотвращения вооруженных столкновений и сегодня находится на начальной стадии освоения.

В самом общем случае, как мы уже определили в проведенном исследовании, любой вооруженный конфликт есть форма разрешения противоречий как между государствами, так и между различными социальными образованиями (партиями, общественными и религиозными организациями, юридическими субъектами). Эти конфликты могут иметь различные масштабы и интенсивность. В широком смысле всякую войну можно рассматривать как наиболее масштабный и интенсивный вооруженный конфликт.

Поэтому методы разрешения различных конфликтных ситуаций и предотвращения вооруженных столкновений безусловно требуют детальной проработки.

Было бы неверно полагать, что эта проблема по каким-то причинам вообще не привлекала умы теоретиков. В философско-социологической, публицистической литературе не раз поднимался вопрос о соотношении войны и мира, об опасностях, какие таит в себе любая война, о необходимости и возможных путях предотвращения войн, поддержания и упрочения мира. И все же задача всестороннего и детального обсуждения этой темы, разработки не только идеологии, но и технологии, не только стратегии, но и тактики предотвращения войн, вооруженных конфликтов не была решена, да и не ставилась в полном своем объеме. «Вторая половина XX в. придала этой задаче особую остроту. Накопление гигантских арсеналов ядерного оружия, других средств массового поражения вместе с новыми возможностями сверхбыстрой и точной доставки их к целям подвели судьбы человечества, а тем самым и войну, к критической точке – к реальной опасности всеобщей катастрофы»¹.

На этом фоне и другие, так называемые малые войны, вооруженные конфликты предстали как весьма опасные инструменты политики. Они обретают все более кровавый и затяжной характер. Человеческие и материальные жертвы в них все чаще оказываются несопоставимыми с достигнутыми результатами. Главное же – они могут спровоцировать широкомащтабную войну. В этой связи пути, средства, методы предотвращения и разрешения конфликтных ситуаций, вооруженных столкновений требуют детальной проработки, должны найти отражение в достаточно цельной теоретической системе.

Проблема предотвращения вооруженных конфликтов может быть представлена как в узком (собственном), так и в более широком (развернутом) понимании.

В первом случае речь идет именно о предотвращении еще не начавшегося вооруженного столкновения. Проблема состоит в том, чтобы определить возможности и пути недопущения действий, дестабилизирующих социально-политическую обстановку. При этом на первом плане стоит поиск путей и способов сдерживания сторон, разрешения противоречий и споров между ними до того, как они приобретут откровенно конфликтный характер, спровоцируют обращение к такому аргументу, как вооруженная сила. (Может быть, применение активных и решительных мер в этом направлении еще на стадии парламентской дискуссии в рамках бывшего СССР, например, не дало бы проблеме Карабаха вылиться в многолетнюю кровавую трагедию двух соседних народов.)

Во втором случае предотвращение внутренних вооруженных конфликтов должно пониматься как *миротворческая деятельность* во всем ее объеме. Во-первых, это предотвращение конкретного конфликта в том смысле, о каком шла речь выше. Во-вторых, это свертывание, прекращение уже начавшегося военного столкновения, т. е. осуществление действий по разъединению и умиротворению воюющих сторон – задача, которая остро стоит практически во всех горячих точках мира. В-третьих, дело может сводиться к локализации идущих военных действий, ограничению их как по размаху, так и по применяемым средствам, предотвращению их распространения на соседние регионы. Наконец, в своих крайних формах миротворческая деятельность может проявляться и как коллективное силовое противодействие внешней и внутренней агрессии для восстановления территориальной целостности государства и сохранения мира в соответствующем регионе.

Поскольку речь идет о предотвращении внутренних вооруженных конфликтов, особая роль в решении названных задач отводится силовым структурам: армии, органам внутренних дел, внутренним войскам, органам безопасности и пограничной службе. Они должны непосредственно участвовать и в сборе информации о возможных социально-политических акциях, и в прогнозировании возникновения и развития конфликтных ситуаций. Каждая из них в пределах своей компетентности и жесткой системой взаимодействия призвана обеспечивать поддержание общественного порядка, стабилизировать социально-политическую обстановку, противодействовать силам и факторам, дестабилизирующим ее, сдерживать агрессивные намерения, пресекать противоправные акции, осуществлять другие миротворческие действия.

Уточняя и конкретизируя далее предметную область, к которой относится проблема предотвращения войн и военных конфликтов, можно выделить в общей сфере военной политики ту ее основную часть, которая связана с обеспечением безопасности и именно **военной безопасности** государ-

¹ Геополитика и безопасность. 1998. № 3. М.: АРБиЗО Военное обозрение.

ства. Почти вся военно-политическая деятельность направлена на решение этой задачи, хотя и не сводится к ней.

Обеспечение военной безопасности государства предполагает укрепление его экономической независимости, поддержание на должном уровне военно-промышленного комплекса, определенную консолидацию политических сил, но главное – целенаправленное строительство вооруженных сил, развитие и регулирование военно-политических отношений с другими государствами, заключение и реализацию соглашений по разоружению, мерам доверия, отстаивание суверенитета и независимости государства, защиту его границ. Очевидно, что предотвращение войн, военных конфликтов – лишь один из аспектов этой деятельности, хотя и чрезвычайно важный, выражающий ее конечную направленность.

Но отсюда следует, что предметная область исследований может быть еще более сужена и конкретизирована. В ее узких границах окажутся реальные или вероятные **конфликтные ситуации** социально-политического характера и выделенный ранее **миротворческий процесс**, направленный на разрешение этих конфликтных ситуаций, на предотвращение (недопущение), ограничение (локализацию) и прекращение (свертывание) войн, военных конфликтов.

Выделение непосредственной предметной области исследований совсем не означает ее отделения, изоляции от тех более общих областей, где она берет свое начало и получает более глубокое обоснование. Напротив, следует подчеркнуть, что эта предметная область, взятая в ее полном объеме, представляет собой систему взаимосвязанных и субординированных сфер политической деятельности (общая политика – военная политика – обеспечение военной безопасности – миротворчество). Понимание их единства и взаимной обусловленности – необходимая предпосылка правильного решения рассматриваемой науковедческой проблемы.

Уточнив предметную область исследований, необходимо, забегая вперед, хотя бы в предварительном порядке охарактеризовать ее содержание, назвать основные средства и методы миротворческой деятельности. Это важно попытаться сделать, ибо иначе нельзя достаточно полно представить характер и структуру научных знаний, так или иначе связанных с решением обсуждаемой проблемы. Отметим, прежде всего, что военный (вооруженный) конфликт есть форма разрешения противоречий, споров между государствами и другими социальными образованиями.

В числе средств, способов воздействия на конфликтные ситуации можно назвать по крайней мере следующие.

Меры дипломатического характера, такие как двусторонние и многосторонние переговоры, ведущиеся непосредственно или с помощью посредников; проведение региональных или всеобщих мирных конференций; дипломатическое воздействие на конфликтующие стороны международных организаций, направление ими в зоны конфликта специальных миссий,

объявление предупреждений, рекомендаций, ультиматумов, приостановление прав и привилегий, связанных с членством в этих организациях, или даже исключение из них.

Меры юридического характера, тесно связанные с политико-дипломатическим воздействием. В данном случае последние подкрепляются апелляцией к международному праву и авторитету таких международных структур, как международный суд, третейские суды, арбитражные комиссии. Они могут проводить судебные разбирательства по поводу самых различных межгосударственных споров, взаимных претензий и т. п.

Меры экономического воздействия как поощрительного, так и репрессивного плана. Среди них экономическая и финансовая поддержка, режим наибольшего благоприятствования в торговле или, напротив, экономические санкции, торговые ограничения, установление эмбарго на некоторые виды продукции и как крайняя мера – прекращение всяких экономических отношений, а также железнодорожных, морских, воздушных и иных сообщений.

Гуманитарные меры, направленные на оказание безвозмездной помощи гражданскому населению конфликтующих сторон продуктами питания, одеждой, медикаментами и пр.

Меры морально-психологического воздействия на конфликтующие стороны путем моральной поддержки или осуждения их действий со стороны мирового сообщества, объективное освещение причин, хода, возможных последствий конфликта, создание соответствующего общественного мнения с помощью всех существующих средств массовой информации.

Меры военно-силового воздействия на конфликтные ситуации и их участников. Лишь эти последние непосредственно относятся к сфере военной политики; вместе с тем они тесно взаимосвязаны со всеми мерами общеполитического и общественного характера. В их числе посылка воинских контингентов всемирной или региональной организации в целях разъединения конфликтующих сторон, охраны путей сообщения, важных объектов, создание заслонов на отдельных направлениях. Это могут быть и более жесткие действия в виде военных демонстраций, установления блокады, осуществления согласованных боевых операций с использованием воздушных, морских и сухопутных сил.

Поскольку названные и возможные другие меры требуют более детальной разработки и обоснования, необходимо привлечение тех наук и теоретических направлений, которые изучают соответствующие области действительности. В совокупности они и составят арсенал теоретических знаний по проблеме предотвращения войн, военных конфликтов.

Даже самая краткая оценка сути проблемы и предметной области исследований приводит к выводу о комплексном, междисциплинарном характере обсуждаемой проблемы, о существовании различных уровней и срезов ее описания и понимания. Конечная **цель** ее комплексного исследования про-

ста и понятна – выработать и обосновать пути, средства, методы предотвращения, ограничения и прекращения войн, военных конфликтов.

Но для достижения этой цели необходимо решить ряд очень непростых задач различного объема и характера. Можно увидеть, что часть этих задач имеет по преимуществу философско-социологический, общеполитологический характер, связана с определением стратегических ориентиров миротворческой деятельности. В других задачах преобладает своего рода технологическая ориентация, нацеленность на выработку конкретной тактики действий, порядка и методов разрешения тех или иных кризисных ситуаций.

Вот перечень основных задач того и другого рода. В процессе исследований важно прежде всего уяснить причины возникновения конфликтных ситуаций, военных столкновений в прошлом и в современных условиях. Нужны развернутая типология этих явлений, выявление их общих, сходных и особенных, отличительных черт. Необходимо объективно оценить их роль в историческом развитии, обеспечении самосохранения социальных образований, отстаивании национальных, государственных интересов. Следует установить закономерные тенденции изменения, развития всех этих показателей в настоящее время и в перспективе. Потребуется самый детальный анализ условий и факторов, влияющих на возникновение, развертывание и разрешение конфликтов, и это уже напрямую выводит к задачам второго рода.

Определяя конкретные способы и порядок воздействия на потенциальные или реально развернувшиеся конфликтные ситуации, важно установить: какие социальные силы – партии, движения, политические и военные лидеры – могут в той или иной конкретной ситуации способствовать или препятствовать миротворческой деятельности; каковы роль и соотношение официальных государственных и международных структур, с одной стороны, и общественных сил, средств народной дипломатии – с другой, в предотвращении и прекращении конфликтов; какие именно средства, способы, приемы политической дипломатии, финансово-экономического, правового, морально-психологического и иного воздействия наиболее эффективны в конкретно сложившихся условиях.

Особенно важно серьезно обосновать необходимость, возможность и пределы использования **военной силы** в этих целях, определить условия и порядок, стратегию и тактику их применения для предупреждения, локализации и пресечения вооруженного столкновения конфликтующих сторон.

Действующая нормативно-правовая база Российской Федерации, регламентирующая применение военной силы внутри государства, как уже отмечалось, далека от совершенства. Вместе с тем оперативное и своевременное привлечение вооруженной силы к решению задач сдерживания и локализации внутреннего вооруженного конфликта может позволить избежать чрезмерных людских и материальных потерь.

Весьма ограниченные возможности по введению режима военного положения заставляют искать разумную альтернативу, которой, по нашему мнению, мог бы стать институт «ограниченного военного положения». Свое место данный правовой режим мог бы занять между чрезвычайным и военным положением. В пользу его введения говорит ряд обстоятельств.

С одной стороны – при возникновении внутреннего вооруженного конфликта речь не всегда идет об угрозе территориальной целостности страны (особенно при его возникновении на территории, значительно удаленной от государственной границы Российской Федерации). Следовательно, нет необходимости во всестороннем привлечении к его разрешению Вооруженных Сил и сопряженном с ним усилении влияния военных на все стороны жизни.

С другой стороны – внутренний вооруженный конфликт сопряжен с серьезной эскалацией насилия, высокоинтенсивным военным противостоянием, широким использованием тяжелого оружия, боевой техники, отдельных приемов и методов ведения боевых действий (в первую очередь повстанческих). В связи с этим традиционно применяемые в рамках режима ЧП «полицейские» силы, средства, приемы и методы могут оказаться не только неэффективными, но и привести к дополнительным людским и материальным потерям.

Введение института ограниченного военного положения позволит обеспечить взвешенное применение силы и сохранить допустимый в условиях вооруженного конфликта уровень демократии. В связи с тем, что в условиях такого конфликта традиционное для войны фронтальное соприкосновение противоборствующих сторон носит кратковременный характер (либо отсутствует вовсе), в основу принятия решения о необходимости введения либо отмены действия на конкретной территории режима ограниченного военного положения следует положить не факты вооруженного противостояния на какой-либо территории, а степень активности противной стороны.

С момента введения указанного правового режима вся полнота власти в районе должна быть сосредоточена в руках уполномоченного представителя военных властей (коменданта района, начальника временного оперативного штаба и т. д.). В свою очередь, по мере минования надобности в жестком управлении, власть должна переходить к гражданским властям.

Во избежание ведомственной разобщенности, которая неизбежно возникает в случаях одновременного привлечения к решению задач представителей нескольких силовых структур, необходимо четко определиться с вопросом о едином руководстве. При введении режима военного положения руководство переходит к военному командованию, что обусловлено главной целью – достижением победы. Во внутреннем вооруженном конфликте главная цель – не разгром врага (так как решить социальный конфликт чисто военными средствами невозможно), а скорейшая нормализация обста-

новки, восстановление прежних управляющих систем. В связи с этим участие военных должно быть ограничено только обеспечением перевеса в активных боевых действиях. В остальных вопросах приоритетной должна стать правоохранительная деятельность. Для преодоления стремления руководителя одного из участвующих в урегулировании конфликта ведомств в первую очередь решить «свои» задачи необходимо предусмотреть наличие надведомственного руководства. Одним из вариантов решения указанной проблемы могло бы стать создание рабочего органа при Полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе. В режиме повседневной деятельности задачами такого органа должны быть:

отслеживание ситуации в субъектах Федерации, выявление признаков обострения обстановки, чреватых социальными потрясениями;

разработка планов подготовки правоохранительных структур к действиям в условиях обострения социально-политической обстановки;

разработка оперативных планов экстренного реагирования на случай возникновения внутреннего вооруженного конфликта;

планирование и проведение учений с руководителями правоохранительных структур.

В период же возникновения внутреннего вооруженного конфликта этот орган должен стать основой для развернутого оперативного штаба по его урегулированию. Возглавлять штаб (в зависимости от уровня конфликта) может либо сам полпред, либо лицо, им уполномоченное.

Вторая половина двадцатого века придала проблеме внутрисоциальной безопасности особую остроту. Накопление гигантских арсеналов новейших средств массового поражения подвело человечество к критической черте. На этом фоне «локальные войны», как и внутренние вооруженные конфликты, становятся весьма опасными инструментами политики. Они обретают все более кровавый и затяжной характер. Человеческие жертвы и материальные затраты оказываются несопоставимыми с достигнутыми результатами. В свою очередь оперативное и адекватное вмешательство уполномоченных государственных институтов позволит не допустить разрастания конфликта и направить его в конструктивное русло.

ЛИТЕРАТУРА

Официальные материалы и документы

Конституция Российской Федерации. М., 1994.

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 6. Ст. 711.

Федеральный закон от 31 мая 1996 г. «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2750.

Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 769.

Закон Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 г. (с изм. и доп. на 31 марта 1999 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

Закон РСФСР «О чрезвычайном положении» от 17 мая 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 773.

Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

Указ Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» // Российская газета. 2000. 25 апр.

Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 170.

Указ Президента Российской Федерации от 27 июля 1998 г. № 900 «О военно-административном делении Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3839.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 5909.

Книги

Административная деятельность органов внутренних дел / Под ред. А. П. Коренева. М., 1996.

Диверсионно-разведывательные формирования вероятного противника и ведение борьбы с ними / Под ред. А. В. Калашникова. М., 1988.

Дополнительный протокол I 1977 г. к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г. Международная защита прав и свобод человека. М., 1990. С. 603–605.

Иванов И. А. Тактика действий и способы совершения диверсий подразделениями специального назначения. М., 1969.

Международное право. Ведение военных действий: Сборник. М.: МККК, 1999.

Международное право / Под ред. Г. В. Игнатенко. М., 1995.

Международное право в документах. М., 1982.

Основные положения Женевских конвенций и дополнительных протоколов к ним. М., 1993.

Девид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М.: МККК, 2000.

Степанова Е. А. Военно-гражданские отношения в операциях невоенного типа. М.: Права человека, 2001.

Статьи

Действия полиции в условиях катастроф и стихийных бедствий // Борьба с преступностью за рубежом. М., 1994. № 1. С. 4–9.

Ильин Ю. Д. Международное право и война в наши дни // Московский журнал международного права. 1996. № 1. С. 48–62.

Карпов В. С. Специальные методы подготовки сотрудников ОВД к выполнению задач в условиях вооруженного конфликта // Психопедагогика в правоохранительных органах. Омск, 1996. № 1(3). С. 86–88.

Клименко А. О содержании военной доктрины России // Военный парад. 2000. № 1. С. 22–23.

Клименко А. Методологические основы формирования военной доктрины России // Военный парад. 1999. № 6. С. 88–89.

Манилов В. Л. Угрозы национальной безопасности России // Военная мысль. 1996. № 1. С. 7–17.

Манилов В. Л. Исследование проблем национальной безопасности: вопросы методологии // Военная мысль. 1995. № 5. С. 9–17.

Диссертации и авторефераты

Глебов И. Н. Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Дис... докт. юрид. наук. М., 1999.

Дюков А. Н. Исследование и разработка мероприятий, направленных на повышение устойчивости управления снабжением подразделений МВД СССР в экстремальных условиях: Дис... канд. техн. наук. М., 1989.

Пчелинцев С. В. Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук. М., 1998.

Энциклопедии

Большой энциклопедический словарь. М., 1998. С. 826.

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Введение</i>	3
Глава I. Основные аспекты возникновения внутренних вооруженных конфликтов: исторический анализ	5
1. Истоки трансформации Нагорно-Карабахского вооруженного конфликта	6
2. Эволюция национальных противоречий в силовом решении вопроса автономии Северной Осетии и Абхазии	14
3. Исторические корни межнациональных конфликтов на Северном Кавказе	24
4. Ретроспектива «чеченского суверенитета»	33
Глава II. Проблемы предупреждения и урегулирования внутренних вооруженных конфликтов	46
1. Система ранней диагностики уровня конфликтности социально-политической обстановки	-
2. Реализация особых форм правовых режимов для предупреждения и урегулирования внутренних вооруженных конфликтов	57
3. Особенности применения военной силы для предотвращения внутренних вооруженных конфликтов	66
4. Возможности правового регулирования внутренних вооруженных конфликтов	72
Заключени е	79
Литература	86

План ВНИИ, 2003

Марина Александровна Рыльская

УРЕГУЛИРОВАНИЕ ВНУТРЕННИХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ

Монография

Редактор *А. В. Шарапов*
Технический редактор *Е. Г. Александрова*
Корректор *А. А. Буравская*
Компьютерная верстка *Г. В. Корнеевой*

Подписано в печать 19.02.03 Тираж 300 экз.
Формат 60x84 1/16 Печ. л. 5,5 Уч.-изд. л. 6,3 Заказ №
Изд. лиц. ИД № 02096 от 19.06.2000 Цена договорная

Издатель: ГУ «ВНИИ МВД России»
123995, Москва, Г-69 ГСП-5, ул. Поварская, 25

УОП РИО ВНИИ МВД России

М. А. Рыльская

**УРЕГУЛИРОВАНИЕ ВНУТРЕННИХ
ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ:
ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ**

ΙΙΙΙΑΔΑΟΕΒ

МОСКВА 2003

