

ПИР – ЦЕНТР ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РОССИИ

НАУЧНЫЕ ЗАПИСКИ

№ 2

ЕВСТАФЬЕВ ДМИТРИЙ

**ОГРАНИЧЕННЫЕ ВООРУЖЕННЫЕ
КОНФЛИКТЫ И ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИИ.**

МОСКВА, 1996

Научные Записки ПИР-Центра №2

ПИР-ЦЕНТР ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РОССИИ

НАУЧНЫЕ ЗАПИСКИ

№ 2

ЕВСТАФЬЕВ ДМИТРИЙ

ОГРАНИЧЕННЫЕ ВООРУЖЕННЫЕ КОНФЛИКТЫ И ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1. Ограниченные вооруженные конфликты: характер угроз для России	7
2. Общие особенности участия в ограниченных вооруженных конфликтах	11
3. Особенности применения вооруженной силы в ограниченном вооруженном конфликте	16
Заключение	25

Введение

В результате изменений, произошедших на мировой арене, вероятность и военно-политическое значение глобальных и межрегиональных вооруженных столкновений существенно уменьшились. Опасения относительно обвального возникновения масштабных региональных конфликтов не подтвердились. Действительно, после окончания войны в Персидском заливе 1991 г. только один конфликт может быть с определенной долей условности классифицирован как "крупный региональный конфликт": интернационализованный этническая гражданская война в Боснии-Герцеговине. В целом же, центр тяжести конфликтности в международных отношениях сдвинулся в сторону более ограниченных по масштабу и географическим параметрам столкновений, как межгосударственных, так и внутривнутриполитических. Сейчас возникла следующая схема конфликтов, по своему уровню стоящих в нижней части спектра:

- традиционные субконвенционные внутривнутриполитические конфликты в форме массового терроризма и партизанских войн, нацеленные на смену политической элиты в той или иной стране;
- традиционные субконвенционные конфликты сепаратистского типа;
- интернационализованные сепаратистские конфликты;
- субконвенционные межгосударственные конфликты из-за спорных территорий;
- внутривнутриполитические конвенционные конфликты из-за влияния или территории между региональными "центрами силы".

Опыт конфликтов, имевших место в течении последних пяти лет, показывает, что наиболее вероятным типом конфликта являются внутренние интернационализованные конфликты за изменение статуса какой-либо территории.

Совершенно очевидные изменения произошли и в военно-политическом характере современных конфликтов: обозначился процесс размывания границы между конфликтами низкой и средней интенсивности и своего рода "усреднение" конфликтов. Это связано с несколькими факторами военно-политического и военно-технического характера:

- появившейся после окончания "холодной войны" принципиальной политической

возможностью ведения в течении длительного времени крупномасштабных боевых действий без опасности перерастания их в конфликт на глобальной уровне;

- доступностью для потенциальных покупателей значительной части образцов тяжелого вооружения и военной техники (в частности, арсеналы вооруженных сил бывшего СССР и армии ГДР, "серый рынок" торговли оружием с участием криминальных структур и отдельных режимов криминального типа);
- ограниченностью ресурсов воюющих сторон, которые неспособны в течении длительного времени постоянно поддерживать конвенционный режим ведения боевых действий;
- большими объемами живой силы, задействованной в ведении конфликтов, при одновременной профессионализации лишь части вооруженных формирований, что делает боевые действия зависимыми от сезонных факторов.

С другой стороны, постепенно стирается военно-политическая грань между частью внутренних и межгосударственных конфликтов. Это связано с тем, что в условиях, когда основной причиной возникновения конфликтов становится геополитический и этнополитический передел пространства конфликтных регионов, происходит сравнительно быстрая интернационализация соответствующих конфликтов (целенаправленная или самопроизвольная) и интегрирование их внутри и внешне-политического контекста. Как показывает опыт начала 90-х гг., такого рода конфликты развиваются по схожим тактическим и военно-политическим принципам. Это связано прежде всего с возросшим уровнем технической оснащенности противников, а также с пониманием ими военной и политической выгоды сочетания конвенционных и субконвенционных методов ведения войны.

В ряде государств, расположенных по периметру границ Российской Федерации, а иногда и непосредственно в пределах ее территории, также возникают и активно развиваются конфликты, находящиеся на уровне насилия ниже "обычной войны" и связанные прежде всего с межэтническими конфликтами (внутреннего и трансграничного типа), внутривнутриполитической напряженностью, а

Научные Записки ПИР-Центра №2

также приграничными межгосударственными столкновениями за пересмотр существующих границ. Такие конфликты можно было бы в дальнейшем условно именовать "ограниченными" и рассматривать как особую категорию военного планирования и материально-технического обеспечения.

Данная работа посвящена прежде всего анализу возможных типов и форм проявления ограниченных вооруженных конфликтов (далее ОВК), а также выработке наиболее общих основ политики России по отношению к данной категории конфликта.

ОВК как категория военного конфликта является относительно новой для российской военной политики, ориентированной длительное время на ведение тотального вооруженного конфликта с США или НАТО в Европе. Война в Афганистане, развивавшаяся отчасти по законам ограниченного субконвенционного вооруженного конфликта (противопартизанской войны), воспринималась как отдельное исключение и, к сожалению, не послужила поводом к серьезной работе по изменению принципов военного строительства. Также не до конца разработанными остались в советской военной науке и проблемы ограниченного применения военной силы.

В отличие от советской и российской военной элит, американский военный и политический истеблишмент всегда был склонен к ограниченным или косвенным формам использования военного потенциала. На сегодняшний день США являются единственной страной, имеющей доктринально оформленную военно-политическую концепцию парирования субконвенционных угроз и участия в конфликтах, находящихся на уровне "ниже обычной войны" и именовавшихся "конфликтами низкой интенсивности" (КНИ).

Интерес к таким конфликтам возник в США в конце 70-х гг., а в 1986г. участие в КНИ было официально объявлено одним из наиболее важных приоритетов военной политики США. Военные аспекты участия вооруженных сил США в КНИ были сформулированы в полевом уставе FM 100-20 Сухопутных войск и в соответствующих

наставлениях Учебно-научного командования Сухопутных войск.

Появление концепции КНИ в американской военно-политической стратегии было связано с несколькими важнейшими факторами:

- концепция была попыткой преодоления патовой ситуации в системе противоборства "холодной войны", сложившейся в конце 70-х гг. за счет втягивания Советского Союза в ограниченные вооруженные конфликты в странах "третьего мира" и его экономическое и политическое истощение;
- концепция исходила из ограниченности ресурсов и учитывала негативный для США военно-политический опыт вьетнамской войны, а также ее политико-психологические последствия;
- концепция была попыткой ответа на появившиеся на рубеже 70-80-х гг. новые угрозы безопасности США: процессы формирования "силовой многополярности" в различных регионах "третьего мира", резкое усиление опасности международного терроризма, в т.ч. и государственного, а также незаконного сбора, перевозок и торговли наркотиками.

Концепция КНИ учитывала и характерные черты американского образа ведения боевых действий, в частности, весьма болезненное отношение американского общества к затяжным конфликтам, связанным со значительными потерями, особенно в живой силе.

Термин "конфликт низкой интенсивности" определялся в документах военно-политического руководства США как "политико-военная конфронтация между противоборствующими государствами или группами, не доходящая до уровня обычной войны, но выше уровня обычного, мирного соревнования." КНИ "варьируется от подрывной деятельности до использования военной силы и ведется с использованием комбинированных политических, экономических, информационных и военных инструментов".

Выделялись следующие направления участия США в КНИ:

- борьба с партизанами и содействие мероприятиям в области безопасности иностранных государств. В рамках этих

Научные Записки ПИР-Центра №2

мероприятий происходит "участие гражданских и военных правительственных организаций в любых программах, осуществляемых правительством другого государства для того, чтобы освободить свое общество от подрывных действий, беззакония и партизанской войны". Главным инструментом американского участия являются "гражданские операции", определяемые как "осуществление проектов, выгодных для населения на всех уровнях, в т.ч. в таких отраслях как образование, общественные работы, сельское хозяйство, транспорт, связь, здравоохранение..., которые вносят вклад в экономическое и социальное развитие и которые также послужат укреплению позиций армии в среде населения". Основными сферами приложения данного элемента концепции КНИ были страны Латинской Америки, в частности Сальвадор и Гватемала;

- "проповстанческие операции" - оказание содействия дружественным партизанским движениям. Официально характеризуется как "дипломатическая, экономическая и политическая поддержка ... повстанцев, стремящихся отстоять свободу у враждебного правительства". Роль США характеризуется как оказание "поддержки и советнической помощи местным силам сопротивления ... для того, чтобы использовать ... уязвимые места противника" через доставку грузов партизанским группировкам, обучение и подготовку вооруженных формирований под руководством американских инструкторов. Такая политика была направлена на сковывание советской активности в двух ключевых для интересов США регионах - на Среднем Востоке и в Латинской Америке - за счет канализации всех наличных советских ресурсов не на расширение "сферы влияния", а на сохранение и стабилизацию уже имевшихся просоветских режимов (в Афганистане и Никарагуа). Про- и противопартизанские действия в стратегическом контексте взаимно дополняли друг друга и решали не столько конкретные задачи дестабилизации или стабилизации того или иного режима, сколько были ориентированы на создание благоприятного для США общерегионального контекста;

- активные и пассивные меры борьбы с терроризмом. Подразделяются на антитерроризм, т.е. "оборонительные меры,

направленные на снижение уязвимости отдельных лиц и собственности" и контртерроризм, т.е. "наступательные меры, используемые для предотвращения, сдерживания или в ответ на террористический акт", включающие возможность нанесения удара по территории стран, поддерживающих прямо или косвенно террористические группировки и предоставляющих им свою территорию;

- борьба с наркомафией. Подразделяется на два основных способа: участие американских военнослужащих в операциях за пределами национальной территории (прежде всего в Латинской Америке), а также оказание правительствам этих стран материально-технической помощи в проведении подобного рода операций и патрулирование водного и воздушного пространства вблизи берегов США с целью перехвата потока наркотиков;

- операции по поддержанию мира, официально определяемые как "военные операции, проводимые для поддержки дипломатических усилий по достижению, сохранению и укреплению мира в районах возможного или уже идущего конфликта";

- военные акции мирного времени - дискретное использование военной силы в политических целях, определяемые как "политически чувствительные военные операции, характеризующиеся обычно краткосрочным быстрым развертыванием сил в обстановке, не достигшей уровня обычной войны, например, удары, рейды, спасательные операции, демонстрации силы, нестандартные боевые действия, боевые разведывательные операции".

Американская стратегия участия в КНИ, однако, связана более всего с политической конъюнктурой конца 80-х гг. и задачами американской геополитики того времени. В этом смысле при выработке российских подходов к участию в современных ОВК к опыту США следует подходить со значительной долей осторожности и критичности, учитывая главное отличие российской стратегии от американской: Для США участие в КНИ было обусловлено, с одной стороны, необходимостью противоборства с СССР, а с другой, задачей поиска новых форм легитимизации проецирования силы и политического

влияния. Для России выработка стратегии участия в ОВК является вопросом обеспечения военно-политической безопасности страны и парирования реальных угроз.

Несмотря на то, что военно-политическое содержание концепции "конфликтов низкой интенсивности" несколько иное, нежели сущность понятия "ограниченный вооруженный конфликт", определенное внимание к позитивному и негативному опыту США представляется уместным. В особенности это касается того факта, что официальное выдвижение и военно-политическая реализация концепции "конфликтов низкой интенсивности" решала не только проблемы выработки методики парирования новых, ограниченных по своему масштабу военных угроз, но и более широкие геополитические задачи, и в этом смысле его военно-политическое содержание существенно отличалось от предлагаемого нами понятия "ограниченный вооруженный конфликт".

Из опыта ограниченных вооруженных конфликтов постсоветского периода можно говорить о следующих параметрах ОВК:

- численность вооруженных подразделений противника (противоборствующих сторон): от 7 до 30 тыс. человек;
- до 150 танков;
- до 300 боевых бронированных машин;
- 10-15 легких (в т.ч. учебно-боевых) самолетов;
- до 20 вертолетов.

Ограниченные вооруженные конфликты могут быть как субконвенционными, так и конвенционными, причем использование одной или всеми сторонами конфликта методов ведения партизанской/повстанческой войны или обычных военно-тактических принципов, характерных для упорядоченного столкновения организованных вооруженных единиц, зависит не только от объективных условий противоборства, но и от политического решения руководства той или иной стороны конфликта. С другой стороны, понятие ОВК призвано охватывать весь спектр внутривнутриполитических и межгосударственных конфликтных ситуаций, начиная с момента перехода внутривнутриполитической напряженности в

военное русло и заканчивая войной с применением обычных вооружений на ТВД ("локальной войной"), критерием чего должны считаться ограниченные мобилизационные мероприятия и формальное объявление войны.

К внутривнутриполитическим конфликтам/угрозам примыкает и особая категория криминальных конфликтов/угроз. Они имеют своим источником деятельность нелегальных преступных или экономических структур. К таким конфликтам относятся криминальный терроризм, структурированная организованная преступность, региональная управляемая криминализация общественно-политической жизни. Детальное рассмотрение данных типов ОВК выходит за рамки данной работы.

Другой разновидностью ОВК являются межгосударственные противоречия, т.е. ограниченное по масштабу и военно-тактическим задачам упорядоченное столкновение вооруженных подразделений, находящихся под официальной юрисдикцией легитимных правительств соответствующих государств. Ограниченность такого конфликта связана прежде всего со следующими аспектами:

- масштабами боевых действий. Как правило, стороны стремятся не расширять ареал конфликта;
- ограничениями на применение отдельных видов вооружения. В таких конфликтах в принципе невозможно применение ОМУ;
- отказом от прямого объявления войны. Это связано прежде всего с международными и внутренними последствиями такого шага;
- ограниченностью военных задач ведения военных действий. В ограниченных конфликтах (в отличие от локальных войн) не ставится задача полного и окончательного разгрома противника.

На сегодняшний день данная категория ограниченных вооруженных конфликтов не является распространенной, однако потенциальная возможность возникновения таких конфликтов не исключается, в частности, в случае активной эскалации интернационализированных внутренних конфликтов.

Исходя из этого, ограниченные вооруженные конфликты можно

определить как совокупность внутривнутриполитических и международных конфликтов, перешедших из политической в военно-политическую стадию, однако находящихся на уровне вооруженной борьбы ниже полномасштабной войны с использованием обычных вооружений и не приводящих к переходу государственного управления и экономической жизни на модель развития военного времени.

1. Ограниченные вооруженные конфликты: характер угроз для России.

Как показывает практика, внутренний ОВК в настоящее время является наиболее часто встречающейся формой вооруженного конфликта в общемировом масштабе и в условиях Евразии. Приоритетность ограниченных вооруженных конфликтов внутривнутриполитического типа подчеркивается следующими факторами:

- этнической и субэтнической фрагментацией населения вновь образовавшихся государств;
- геополитически искусственным характером существующих границ;
- наличием значительного числа потенциальных конфликтных узлов, подверженных внешней стимуляции;
- высокой степенью мобильности внутриэтнических балансов в новых независимых странах, продолжающейся борьбой различных региональных и иноэтнических группировок;
- незавершенностью процесса определения геополитической ориентации различных национальных и субэтнических группировок;
- нестабильным, а в ряде случаев и поступательно ухудшающимся экономическим положением в новых независимых государствах;
- высокой степенью интернационализации политической жизни государств.

Наиболее вероятным типом конфликта, в который Россия может быть в той или иной форме вовлечена, является внутренний конфликт в государствах бывшего Союза ССР. однако не следует полностью исключать вероятность возникновения и межгосударственных противостояний в рамках модели ОВК. Учитывая, что ни одно из соседних с Россией государств без внешнего содействия не способно осуществлять военное противостояние конвенционного типа, тот или иной

формально или де-факто легитимизированный политический режим, занимающий враждебную России позицию, будет использовать субконвенционные методы ведения войны по причинам неспособности создать эффективные вооруженные силы и вести боевые действия обычного типа, а также в силу выгоды таких методов с точки зрения критерия "стоимость-эффективность".

В рамках модели ОВК могут осуществляться и специальные операции, проводимые российскими вооруженными силами и направленные на дестабилизацию и свержение недружественного, хотя и формально законного, политического режима в той или иной стране.

Спектр возможных с формально-юридической точки зрения ситуаций можно подразделить на следующие категории:

1. Внутренний ОВК в пределах официально признанной территории Российской Федерации. (Такие конфликты по формально-юридическим принципам следует отнести к категории внутривнутриполитических).

- в одном из ее субъектов, обладающем конституционными свойствами суверенного государства (автономной республике);
- не обладающем такими свойствами (территориально-административном образовании);
- между двумя ее субъектами: равностатусными (республика - республика); разностатусными (республика - административное образование).
- внутривнутриполитический (внутрироссийский) конфликт с участием образования с нечетким, юридически неоформленным или непризнанным юридическим статусом. (Примером такого конфликта может служить возникновение конфликта с участием Чечни, формально-юридически и с точки зрения международного права находящейся в составе России, но де-факто обладавшей к моменту начала операции российских войск почти всеми - за исключением собственной финансовой системы - атрибутами самостоятельного государства. Формально иная, однако типологически схожая ситуация, имела место на начальных стадиях военно-политической реализации осетино-ингушского конфликта до образования

Научные Записки ПИР-Центра №2

самостоятельной Республики Ингушетии в составе Российской Федерации).

2. Внутренний ОВК в международно признанном суверенном государстве

- сопредельном с Российской Федерацией (в результате конфликта возможно возникновения прямой военной угрозы безопасности России): затрагивающий интересы русского или иного коренного российского населения (с прямым участием русского населения, когда действия противостоящей стороны прямо направлены против него); косвенно затрагивающий интересы русского или иного коренного российского населения; не затрагивающий интересы русского или иного коренного российского населения.
- в несопредельном с Россией государстве (в результате конфликта невозможно возникновение прямой военной угрозы безопасности России): затрагивающий интересы русского или иного коренного российского населения; не затрагивающий интересы этнических россиян, находящийся в процессе интернационализации с участием внешних сил; с участием потенциально враждебных России сил.

3. Ограниченный вооруженный конфликт между Россией и иным суверенным государством:

- конфликт из за политики данного государства по отношению к русскому или русскоязычному населению;
- конфликт из-за территориальных противоречий между данным государством и Россией;
- конфликт из-за поддержки данным государством враждебных России политических сил или военных формирований;
- участие в международно согласованных акциях на территории данного государства с согласия или без согласия его правительства.

4. Межгосударственный конфликт между суверенными государствами без прямого участия России

- между государствами СНГ;
- между государством-членом СНГ и третьим государством;
- с участием государства, перед которым Россия имеет обязательства в военно-политической области;

- между государствами, формально нейтральными по отношению к России.

Таким образом, специфика политики России по отношению к ОВК будет определяться характером влияния того или иного конфликта или продуктов его развития на безопасность России, понимаемую расширительно. При этом, следует исходить из двух специфических факторов:

Во-первых, значительная часть наиболее опасных ОВК будет происходить непосредственно по периметру ее границ и затрагивать важнейшие интересы безопасности. Исходя из этого, в большинстве случаев, речь будет идти о предотвращении, сдерживании или прямом участии в конфликтах в странах бывшего СССР, тогда как вероятность использования Россией военной силы или иных кризисных инструментов в чисто межгосударственном столкновении или в целях дестабилизации недружественного режима остается пока сравнительной низкой.

Во-вторых, в целом ряде потенциальных ОВК будут затрагиваться интересы и безопасность этнических русских и россиян, оказавшихся за рубежами России, что может сделать фактически невозможным для российского политического руководства уклонение от участия в ОВК.

Угрозы, порождаемые ОВК следует разделить на прямые и косвенные.

Прямыми угрозами считаются те аспекты развития ограниченного внутреннего или межгосударственного конфликта, которые создают для безопасности России угрозу, требующую использования военных или военно-политических инструментов силы для ее парирования или непосредственно угрожающую важным политическим интересам страны. К таким угрозам можно было бы отнести:

- создание вблизи границ России границ очага военной опасности или военно-политической нестабильности;
- распространение нестабильности в той или иной стране на территорию России, в районы с этнически схожим населением; действия отдельных участников конфликта, создающих прямую военную угрозу

Научные Записки ПИР-Центра №2

безопасности и интересам России в субконвенционных или ограниченно-конвенционных формах;

- эскалационное втягивание в конфликт частей российской армии, расположенных на территории стран, затронутых конфликтом.

К прямым политическим угрозам, которые хотя и не создают немедленной военной угрозы безопасности России, однако требуют определенных военных мер противодействия, относится возможность прихода к власти в той или иной стране, в которой Россия имеет важные интересы, политического режима, прямо или косвенно ей враждебного.

Помимо прямых угроз безопасности России, ОВК создают и косвенные угрозы безопасности, которые возникают за счет их непосредственных последствий. К такого рода угрозам можно отнести:

- создание неорганизованных миграционных потоков населения, дестабилизирующих обстановку в сопредельных с ареалом конфликта районах;

- просачивание на территорию России вооруженных группировок и отдельных вооруженных лиц, в той или иной форме принимающих участие в ОВК;

- выплеска за пределы ареала конфликта потока оружия, денег и иных криминальных субпродуктов вооруженного конфликта и, как следствие, ухудшение криминогенной ситуации и общая активизация деятельности криминализованных структур в ареале конфликта.

При оценке потенциальных угроз, создаваемых ОВК, следует учитывать, что они, как правило, проявляются комплексно и одновременно на нескольких уровнях. Это означает, что стратегия их парирования должна быть также комплексной.

ОВК также могут быть побочным продуктом более широкого, возможно геополитического противостояния, которое в современных условиях вряд ли будет развиваться по "линейным" законам полномасштабного политико-идеологического противостояния, подобного "холодной войне". Скорее, конфронтация будет проявляться в перманентной политической

напряженности со спорадическими вспышками насилия на линии соприкосновения в форме ОВК различного типа, которые в частности могут развиваться и по периферии.

Следует внимательно отнестись к выдвинутым в США концепциям "столкновения цивилизаций" (С.Хантингтон) и "круговорота насилия" (Зб.Бжезинский), которые оставляют США роль отстраненной от региональных военно-политических процессов силы, управляющей с помощью активных и пассивных методов цепью конфликтных ситуаций по периметру "мирового острова" (Евроазиатского континента) и создающей ситуацию потенциального самоблокирования враждебных или потенциально враждебных для США сил.

ОВК являются весьма действенным фактором геополитического и геоэкономического давления на противника. Это тем более важно для интересов России, которая после развала Советского Союза оказалась фактически "отсечена" от многих ключевых для ее экономического развития транспортных путей. В таких условиях политическое (стимуляция прихода к власти в той или иной стране враждебного России режима) и техническое (генерирование активного вооруженного конфликта) усложнение использования Россией трансрегиональных транспортных коммуникаций оказывается весьма эффективным инструментом срывания возможностей ее политического маневра, а также влияния на внутреннюю социально-экономическую ситуацию, в силу особенности структуры экономики, устойчивость которой зависит от бесперебойности экспортно-импортных операций.

Как показывает опыт конфликтов в Кашмире, Таджикистане, Чечне, Боснии-Герцеговине и Алжире (которые типологически могут быть безусловно отнесены к категории ОВК), соединенных в "конфликтную дугу" районами пока что политической (но в возможной перспективе и военно-политической) нестабильности в Восточном Туркестане, Пакистане, Узбекистане, Грузии, Турции и Саудовской Аравии, ключевой геополитической задачей России на ближайшие годы будет политическое "размыкание" средневосточной дуги нестабильности, а

Научные Записки ПИР-Центра №2

также выработка военно-политических методов военного и военно-политического парирования наиболее неблагоприятных последствий такого рода конфликтов.

Как показала практика участия "великих держав" в ограниченных вооруженных конфликтах периода "холодной войны", ведение эффективных боевых действий в таких условиях имеет четко выраженный внутривнутриполитический аспект.

Использование внутривнутриполитического контекста в целях политической победы в вооруженном конфликте является одной из главнейших политических задач более слабого противника в ограниченном военном конфликте; в ряде случаев к такой тактике может прибегать и противник сравнимый по своим военно-политическим возможностям.

С одной стороны, его задача состоит в том, чтобы избежать решительного поражения на поле боя в пределах ареала конфликта (понимая невозможность победы), переводя конфликт в русло тягучей позиционной (своего рода дискретной) войны, а с другой, - подорвать внутреннюю политическую и психологическую устойчивость страны-противника, расколоть его элиту и воздействовать на общественное мнение.

Например, Северный Вьетнам фактически одержал политическую победу над США и поддерживаемым ими правительством Южного Вьетнама в ходе т.н. "весеннего наступления" 1968 г., которое с вооруженной точки зрения окончилось полным провалом. Но в результате сравнительно высокого уровня боевых потерь среди американских вооруженнослужащих (значительно меньших, нежели . потери северовьетнамской стороны), северовьетнамское руководство умело использовало традиционную психологическую уязвимость американского общества и неспособность к длительному перенапряжению сил. Все это создало абсолютно негативное общественное мнение и способствовало росту антивоенных настроений, в результате чего американские войска покинули Вьетнам, предопределив исход войны.

Такие особенности определяют и специфику действий России, которая в центр своей стратегии в такого рода конфликтах должна поставить помимо вопросов быстрого завершения военной фазы операции, задачу нейтрализации возможных негативных внутривнутриполитических аспектов применения силы или иной формы участия в ОВК.

К этим особенностям, которые будут во многом определять специфику не только политических аспектов операции, таких как взаимоотношения ветвей власти, освещение войны в прессе и т.д., но и чисто военные проблемы, в т.ч. последовательность операций, принципы принятия военно-политических решений, можно отнести:

- отсутствие принципиальной возможности осуществления хотя бы ограниченных мобилизационных мероприятий и задействования принципов функционирования экономики военного времени;
- отсутствие консенсуса в обществе и политической элите как на уровне внешнеполитических приоритетов, так и по вопросам внутренней политики. В таких условиях критике будет подвергаться не только формы и методы осуществления операции, но и, как это было в случае операции в Чечне, сам факт использования военной силы;
- отсутствие полного контроля государства над средствами массовой информации, в т.ч. и теми, которые формально ему принадлежат, невозможность проведения широкомасштабных пропагандистских и дезинформационных мероприятий;
- возможность давления со стороны зарубежных государств.

Операции, включая использование военной силы, в ограниченных вооруженных конфликтах, как свидетельствует история, могут осуществляться и в условиях отсутствия консенсуса в обществе (в таких условиях осуществлялись успешная американская интервенция в Панаме и война в Персидском заливе, а также т.н. "миротворческая операция" В.Ливане в 1982 г., закончившаяся неудачей). Однако это возможно при условии координированной и четкой обработки общественного мнения и политической элиты.

Общественности для начала необходимо как минимум объяснить, зачем все это нужно и почему нельзя обойтись без применения силы, а также то, что попытки невоенного решения проблемы не увенчались успехом. Важнейшей задачей является и дискредитация противника в глазах общественности.

До населения в неискаженном виде должна быть доведена официальная точка зрения, причем следует избегать вынесения на суд общественности политических и бюрократических противоречий между представителями различных государственных органов. Также необходимо предпринять меры по согласованию позиций различных ветвей власти.

2. Общие особенности участия в ограниченных вооруженных конфликтах

Традиция нетотального ограниченного применения силы как таковой прежде всего основывается на восприятии ОВК как явления прежде всего политического и ориентации на достижение именно политических целей. Именно поэтому политические аспекты участия в ОВК являются исключительно важными, а в определенных условиях и преобладающими.

Можно выделить следующие специфические политические аспекты данной проблемы:

- правильная оценка сущности и движущих сил конфликта;
- стратегически и тактически грамотное и политически корректное принятие решений, а также контроль за их адекватным выполнением;
- нейтрализация возможных политических (в т.ч. внешнеполитических) преимуществ противника;
- пропагандистское и информационное обеспечение операций;
- нейтрализация действий внутренней оппозиции.

В данной части работы будут рассмотрены наиболее общие политические проблемы, связанные с обеспечением эффективного участия в ограниченных вооруженных конфликтах.

Принципы принятия решений

Следует особо остановиться на проблеме принятия решения об участии в ограниченном вооруженном конфликте. Как показали события в Чечне, американский опыт дискретного применения вооруженных сил на Гренаде и в Панаме, а также скрытых субконвенционных операций в Афганистане и Никарагуа, принятие решения на участие в конфликте является важнейшим элементом политики по отношению к таким конфликтам. Обеспечение принятия политически и военно-политически корректного правильного решения связано с необходимостью решения следующих задач:

- выбор правильной модели участия в конфликте;
- нейтрализация внутривнутриполитических негативных последствий принятого решения;
- формальная легитимизация принятого решения;
- обеспечение режима секретности;
- устранение возможностей организационного саботажа принятого решения.

Принятие решения об участии в ОВК любого типа и тем более об использовании в нем военной силы возможно только на основе достоверной и объективной информации относительно расстановки сил и реального содержания конфликта. Важнейшим аспектом является оценка характера конфликта, в ходе которой должны учитываться следующие моменты:

(1) соотношение внешних и внутренних факторов дестабилизации обстановки, т.е. насколько конфликт (внутренний или международный) стал результатом внутренних/двусторонних противоречий, а насколько был стимулирован извне и будет ли существовать и в какой форме та или иная конфликтная ситуация в случае устранения внешней стимуляции;

(2) специфика внешних дестабилизирующих факторов:

- связь нестабильности с деятельностью какой-либо одной внешней силы или нескольких;
- вероятность их самопроизвольного или стимулированного взаимоблокирования;

Научные Записки ПИР-Центра №2

- географическая удаленность внешних дестабилизирующих сил от ареала конфликта;
- наличие военно-технических и политических возможностей нанесения по ним ударов с целью уничтожения или подавления;
- корреляция национального, религиозного или субэтнического состава враждебных внутренних "групп давления", внешних "спонсоров", а также основной части населения;
- финансовые и политические возможности внешних сил;
- способность России блокировать невоенными методами;
- приоритетность контроля конфликта для внешних сил, возможности канализации их экспансии в сторону от чувствительной для России страны или региона;

(3) стратегическое значение того или иного конфликта, его геополитический контекст:

- влияние конфликта на общую ситуацию в регионе;
- роль конфликта для региональных и трансрегиональных интересов России;
- увязанность конфликта с иными внутренними и международными конфликтами, включая развивающиеся на территории России;
- возможная региональная и трансрегиональная реакция на российское вмешательство в данный конфликт.

(4) характер внутривнутриполитических факторов дестабилизации обстановки:

- классификация конфликта по принципу формально-юридического статуса сторон и военно-политической составляющей того или иного конфликта;
- определение ключевого движущего фактора развития или превалирующего аспекта конфликта.

(5) Параметры возможного российского участия в конфликте:

- возможные формы легитимизации российского участия в конфликте;
- перспектива эскалационного втягивания России (за счет активного участия в событиях в той или иной стране) в конфликт с третьими странами;
- вероятные прямые и косвенные материальные затраты в случае активного

вмешательства в конфликт, их характер и примерный временной контекст;

- возможные негативные аспекты участия России в том или ином конфликте с точки зрения безопасности непосредственно ее территории, возможность возникновения угроз безопасности России в иных регионах и на других направлениях.

(6) Варианты развязки конфликта:

- оценка перспективы политически эффективного участия в конфликте;
- оценка характера развития конфликта в случае отказа России от активной интервенции;
- оценка возможности компромиссного решения конфликта и политической дэскалации;
- последствия поражения союзных сил для интересов и безопасности России.

В целом, необходимо исходить из того, что краткосрочные политические последствия поражения в случае активного вмешательства России в конфликт будут как правило более тяжелыми, нежели последствия поражения союзных России сил в случае ее бездействия. Однако характер средне- и долгосрочного эффекта участия России в том или ином ОВК (даже военно неудачного) будут не столь однозначны.

Главнейшим фактором успешного проведения операций в ОВК является централизация процесса выработки и принятия решений, как стратегического характера, так и оперативно-тактических. Серьезное внимание должно также уделяться вопросам обеспечения скрытности вырабатываемых планов и принимаемых решений. Данная проблема должна решаться как на политическом (обеспечение деятельности и легитимности органа, ответственного за принятие и окончательное оформление принятого решения) и административном (исключение преднамеренных или случайных утечек информации, соблюдение режима секретности в органах управления) так и на техническом (усиление защищенности аппаратуры связи и помещений). Как показывает опыт использования российских войск в Чечне для разоружения незаконных вооруженных формирований, данная проблема остается на сегодняшний день абсолютно нерешенной. В результате ошибок, допущенных в период подготовки

принятого решения, во-первых, противнику было заблаговременно известно принятое решение, а во-вторых, оно воспринималось в обществе и государственных органах как недостаточно легитимное, что повлекло за собой в ряде случаев его невыполнение или организационный саботаж.

Основные принципы участия во внутренних ОВК

Вопросы участия во внутренних ОВК относятся к наиболее сложным военно-политическим проблемам. В этой связи хотелось бы отметить и некоторые принципиальные отличия современных внутренних ОВК от их аналогов периода "холодной войны".

В период "холодной войны" в качестве противников во внутреннем конфликте (гражданской войне) выступали как правило формально легитимное центральное правительство и политические группировки, перешедшие к вооруженным формам борьбы и формально поставившие себя за пределы институционализированной политической системы (хотя в целом ряде случаев эти группировки и имели этно-религиозную окраску). Теперь, учитывая, что большая часть внутренних конфликтов ведется за изменение геополитического и формально-юридического статуса той или иной территории, противниками являются правительство базового субъекта межгосударственных отношений и квази-государственное формирование (самопровозглашенное, но не признанное государство), которое может иметь большинство (Чечня, сербские "краины"), а возможно и все (Приднестровье) атрибуты самостоятельной государственной единицы. Более того, в целом ряде случаев реальная политическая легитимность "центрального" правительства может быть сомнительной, а квази-государство получить формальное дипломатическое признание со стороны некоторых государств.

Из этого вытекают несколько принципиальных специфических черт таких конфликтов в сфере военной политики:

- вооруженное противоборство в такого рода конфликте может и не носить асимметричного характера, причем с военной точки зрения вооруженные формирования квази-государственного

формирования могут зачастую (как в конфликте в Боснии-Герцеговине) превосходить по своим военным возможностям войска "центрального" правительства;

- формирования квази-государств могут иметь и в большинстве своем реально вооружены теми же видами вооружений, что и центральное правительство, включая и сложную военную технику;

- вооруженное противоборство носит характер сочетания конвенционных и субконвенционных методов ведения войны;

- значительная часть современных внутренних ограниченных конфликтов интернационализируется уже на самой ранней стадии развития;

- вооруженный конфликт носит прерывистый, дискретный характер, связанный с периодическими обострениями обстановки и последующим снижением военной напряженности, связанными с политическим маневрированием участников конфликта;

- вооруженные подразделения квазигосударственного формирования представляют из себя иерархизированные единицы с традиционной цепью организационной соподчиненности, вокруг которых концентрируется "массовка" (плохо обученные и малобоеспособные "ополчения" и "отряды местной самообороны") и способны действовать под централизованным командованием.

Россия в своей политике по отношению к внутренним ОВК может действовать, исходя из следующих моделей:

- нейтрализм, т.е. отказ от активного участия в том или ином конфликте, который при любом варианте его военно-политической эволюции не будет угрожать интересам России;

- контроль, т.е. акцентирование внимание на предотвращении перерастания конфликта в угрозу безопасности России;

- стабилизирующая интервенция, т.е. осуществление прямой или косвенной поддержки политическому режиму в той или иной стране;

- скрытая дестабилизация, т.е. косвенное или прямое недеklarированное содействие дестабилизационным процессам в той или иной стране;

- расчленяющая интервенция, т.е. прямое применение военной силы с целью вывода части страны из ареала конфликта и изменения ее территориального статуса.

В то же время, совершенно очевидно, что наиболее часто встречающейся формой ОВК, в которую Россия может быть втянута, является внутренняя этнополитическая нестабильность в стране-союзнице России, а значит наиболее приоритетной моделью российского участия во внутренних ОВК будет стабилизирующая интервенция.

Несмотря на многочисленные попытки, со сих пор так и не удалось выработать безусловно эффективных подходов к проблеме стабилизационных мероприятий в такого рода конфликтах. Поэтому в рамках данной работы обрисованы лишь наиболее общие методы осуществления стабилизационных мероприятий.

В традиционной конфликтологии выделяются следующие стадии эволюции внутренних военно-политических конфликтов, как представляется, сохраняющиеся и в современных условиях:

Стадия 1 Начальное формирование системы противоречий в государстве на основе социально-экономических, клановых, субэтнических, религиозных и политических моментов. Возникновение основы политического конфликта. Ей соответствуют следующие формы ограниченных конфликтов:

- политическая нестабильность;
- ограниченный политический (элитный) терроризм;
- массовое, организованное и систематическое гражданское неповиновение.

Строго говоря, Стадия 1 внутреннего конфликта не может быть полностью отнесена к ограниченным вооруженным конфликтам, поскольку как таковой военный (военно-политический) элемент в ней отсутствует. Однако ее необходимо воспринимать как инкубационную стадию внутреннего ограниченного вооруженного конфликта.

Стадия 2 Политическая реализация данной системы противоречий - выдвижение политических требований, формирование устойчивых оппозиционных политических групп, выход оппозиции за рамки законной политической борьбы. К наиболее типичным для данной стадии формам

реализации ограниченного вооруженного конфликта относятся:

- массовые организованные и управляемые политические волнения и беспорядки;
- организованный политический и экономический саботаж;
- немассовый стихийный политический терроризм.

Стадия 3 Военно-политическая реализация системы политических противоречий, формирование вооруженной оппозиции, начало вооруженной борьбы, определение преобладающих форм вооруженной борьбы. Как показывает практика, чаще всего данная стадия конфликта реализуется в следующих формах:

- очаговый вооруженный мятеж;
- внутренний вооруженный конфликт (гражданская война) при сохранении центрального правительства;
- массовый политический терроризм.

Стадия 4 Широкомасштабная гражданская война, охват боевыми действиями более 30% территории страны, появление иерархизированных партизанских армий и районов, стабильно контролируемых оппозицией. На данной стадии наиболее часто встречающимися формами военно-политической реализации ситуации становятся:

- полномасштабная партизанская война;
- внутренний конфликт на фоне распада структур государства.

В зависимости от стадии развития того или иного конфликта и должны выбираться возможные формы участия внешней силы в конфликте.

На Стадии 3 для стабилизации ситуации могут использоваться преимущественно невоенные методы, такие как:

- организация взаимодействия различных национальных и субэтнических групп в процессе мирного урегулирования, с тем чтобы ограничить потенциал эскалации конфликта;
- оказание экстренной экономической и финансовой помощи, направленной на создание социальной инфраструктуры, способствующей если не стабилизации военно-политической обстановки, то как минимум снижению приоритетности

Научные Записки ПИР-Центра №2

социально-экономических факторов развития конфликта.

Это, однако, не исключает возможности осуществления ограниченных военно-политических мероприятий, таких как:

- оказание советнической помощи органам безопасности и вооруженным силам соответствующих государств, ;
- ограниченное (демонстрационное) военное присутствие в ареале конфликта.

С внешнеполитической точки зрения на данной стадии развития конфликта наиболее целесообразными действиями было бы предотвращение интернационализации конфликта и отсечение возможности дестабилизирующего воздействия на ситуацию со стороны внешних сил.

На Стадии 2 на повестку дня встают две основные задачи: нейтрализация оппозиции и предотвращение перехода конфликта с политического на военный уровень (Стадия 3). Следует отметить, что по опыту ОВК, уже имевших место на территории ННГ, период эскалации со Стадии 2 на Стадию 3 был достаточно коротким. На Стадии 2 наиболее целесообразными с военно-политической точки зрения могли бы быть следующие мероприятия:

- перехват социально-экономических и политических лозунгов оппозиции;
- создание формально коалиционного правительств национального единства при доминирующем влиянии пророссийских элементов;
- раскол оппозиции По субэтническому или национальному признаку;
- оказание прямой военно-технической помощи без размещения войск.

На данной стадии развития конфликта уже становится возможным, но политически нецелесообразным напрямую использовать в конфликте военную силу по возможности в форме международно легитимизированных миротворческих операций.

На Стадии 3 основными формами участия в конфликте являются мероприятия в той или иной мере, связанные с использованием военной силы:

- обеспечение безопасности границ государства (в случае конфликта в приграничном государстве);
- участие военнослужащих во внутреннем конфликте в качестве организационно оформленной силы.

Международно легитимизированные миротворческие операции на данном этапе могут продолжаться, однако для обеспечения их хотя бы минимальной военной эффективности они должны быть расширены до масштабов операций "по принуждению к миру".

Переход конфликта на Стадию 4 говорит о том, что он перешел или находится на грани необратимой дестабилизации и дальнейшее втягивание в конфликт чревато серьезными негативными последствиями.

На данной стадии сокращается прямое военное участие в конфликте и ведется подготовка к эвакуационным мероприятиям.

Де-эскалация конфликта со Стадии 4 в принципе возможна в трех случаях:

- при взаимном истощении сторон конфликта;
- при достижении одной из сторон своих целей (в случае сепаратистской направленности оппозиции);
- при прямом массированном и долговременном внешнем военном вмешательстве.

Однако даже на этой стадии развития внутреннего ОВК со стороны России использование военной силы не должно полностью исключаться, особенно в том случае если речь идет о сохранении территориальной целостности Российской Федерации или выживании дружественного России режима в стране, ключевой с точки зрения ее безопасности.

Можно сделать несколько выводов относительно общих политических принципов участия в ограниченных вооруженных конфликтах внутривнутриполитического плана.

Как показывает опыт, ситуация внутривнутриполитической нестабильности, переходящая в гражданскую войну, крайне плохо поддается стабилизации, в то время

как процессы самопроизвольной или стимулированной дестабилизации развиваются быстро и легко.

Характерно, что США так и не смогли полностью стабилизировать обстановку ни в одной из стран, где они осуществляли противопартизанские действия. Наиболее сложными случаями участия во внутривнутриполитических ОВК являются интернационализированные полномасштабные гражданские войны, которые, как правило, характеризуются тотальным применением военной силы и исключительно жесткими политическими задачами, ставящимися сторонами конфликта (таким конфликтом является конфликт в Боснии-Герцеговине), а также складывание широкомасштабного военно-политического многоаспектного (многоуровневого) конфликта с наложением друг на друга социально-политической напряженности, противоборства групп элиты, национального, религиозного или субэтнического элемента (типичным примером такого рода конфликта является конфликт в Таджикистане). (По традиционной классификации, такие конфликты относятся к 3 и 4 стадиям внутреннего конфликта).

Результативное участие в таком конфликте возможно только в случае долгосрочного и неизбежно крайне затратного прямого участия в конфликте, при весьма жестком и масштабном применении военной силы в сочетании с мерами по социально-экономической стабилизации обстановки. Это также требует полной готовности к осуществлению долгосрочного присутствия в зоне конфликта, что не всегда оправданно с политической точки зрения.

Следует обратить также внимание на то, что успех не был достигнут ни в ходе широкомасштабных операций 60-х гг., осуществлявшихся в Лаосе, Вьетнаме и некоторых других странах, ни в ходе более ограниченных (по степени непосредственного участия американских военнослужащих) операций 80-х гг. в Латинской Америке, в частности, в Сальвадоре и Гватемале. Более того, поддерживаемые США правительства так и не добились решающего успеха в борьбе с партизанами, несмотря на распад Советского Союза и свертывание кубинской поддержки повстанцам.

Во всех этих случаях результатом развития событий было в той или иной форме "национальное примирение" на фоне кардинального военно-политического истощения обеих сторон. Некоторое исключение составляет Боливия, где партизанское движение в 60-х гг. было если не полностью ликвидировано, то как минимум "придавлено". Ошибочно мнение о том, что во внутренних конфликтах даже при наличии внешней поддержки абсолютно невозможно добиться полной победы центрального правительства над оппозицией. Опыт успешных действий Великобритании в Малайе и в Сингапуре показывает, что такая задача выполнима даже при политике, направленной на тотальное уничтожение и подавление противника.

В условиях, когда по периметру российских границ сложился ряд конфликтных узлов, по своим параметрам близких к классическим "системам домино" (т.е. группе взаимосвязанных и взаимовлияющих конфликтов сразу в нескольких соседних странах, необратимая дестабилизация в одной из которых повлечет подобное же развитие последовательно в остальных), Россия должна действовать по принципу концентрации усилий на ключевой стране региона, выгодное развитие ситуации в которой создало бы условия для стабилизации ситуации и в других государствах "системы", а как минимум истощило бы ресурсы внешних дестабилизирующих сил.

Основным способом стабилизации общественно-политической ситуации являются невоенные операции, направленные на расширение социальной базы поддерживаемого режима через оказание адресной экономической и технической помощи и осуществление проектов экономического развития при готовности использовать военную силу в необходимых объемах для достижения целей военного и политического характера. С политической и материально-экономической точки зрения, наиболее благоприятной может быть стратегия стабилизации общественно-политической обстановки, основанная на следующих принципах:

Научные Записки ПИР-Центра №2

(1) Вмешательство осуществляется на ранних стадиях развития конфликта. С этой точки зрения, военное вмешательство, хотя бы и в ограниченной форме, может осуществляться начиная со второй стадии развития конфликта, а в некоторых случаях - осуществляться превентивно, хотя политически это, как правило, сделать весьма трудно.

(2) Россия способна использовать все компоненты своей национальной мощи, при жестком контроле и функциональной интеграции деятельности различных ведомств и подразделений. Требуется исключить несанкционированные действия со стороны российских воинских формирований, государственных органов и иных сторон, участвующих в конфликте.

(3) Внешнеполитическая ситуация достаточно благоприятна, опасность прямой вооруженной внешней интервенции третьей стороны минимальна. Это условие однако не исключает ситуации, когда сопредельные или иные страны могут оказывать дестабилизирующее воздействие на развитые ситуации. Вопрос ставится лишь о предотвращении прямой военной интервенции со стороны третьих государств, а также военного давления на Россию на других оперативных направлениях.

(4) В стране, где осуществляются стабилизационные мероприятия, имеется достаточно монолитная группа национальной элиты, которая заинтересована в поддержке России не только с тактической (сохранение власти), но и с точки зрения долгосрочной стратегии своего выживания. Особое внимание необходимо уделять тем консорциям, профессиональным или субэтническим группам, которые традиционно были ориентированы на Россию.

(5) Россия должна обладать достаточными свободными материальными возможностями для оказания экстренной финансовой и иной помощи союзному режиму, средствами ее доставки, а также инфраструктурой ее распределения.

(6) Существует разработанная концептуально и обеспеченная материально возможность военно-политического решения конфликта, даже в случае

применения военной силы, при котором противник не будет "загнан в угол", а ему будет предоставлен достойный (но благоприятный для России) выход.

Основные принципы участия России в межгосударственном ограниченном вооруженном конфликте
Особенности развития современных процессов конфликтности в международных отношениях дает основания полагать, что межгосударственный военный конфликт также будет важным элементом системы конфликтности в международных отношениях. Учитывая сравнительную редкость ситуаций, когда стороны будут преследовать в случае применения военной силы глобальные и решительные с военной точки зрения задачи, основной формой межгосударственного столкновения и разрешения военно-политических противоречий будет скорее всего ограниченное применение военной силы.

Традиционно считалось, что типологически межгосударственный ограниченный вооруженный конфликт представляет собой упорядоченное вооруженное столкновение между вооруженными подразделениями, находящимися под непосредственной юрисдикцией соответствующих правительств и имеющих обычную цепь организационной соподчиненности. В этом смысле понятие "ограниченный международный конфликт" оказывается практически эквивалентно понятию "локальная война" ("локальный конфликт"). Однако, при таком подходе, учитывая уже существующие прецеденты и рассматривавшуюся выше специфику современных ограниченных конфликтов, за рамками понятия оказываются случаи возникновения многоуровневого или интернационализованного вооруженного конфликта, в котором все его участники имеют размытую легитимность или возникает ситуация коллапса центральной власти.

Таким образом, в группу международных ОВК, т.е. тех, которые связаны с участием двух или более суверенных государств, входят:

- приграничные вооруженные столкновения;

Научные Записки ПИР-Центра №2

- имплицитно или эксплицитно интернационализованный гражданская война;
- специальные операции;
- дискретное использование военной силы (ударная операция, рейд, уничтожение объекта);
- ограниченная конвенционная военная операция (локальная война).

Вопрос о специфике участия России в межгосударственном ОВК сейчас является сравнительно гипотетическим, поскольку сейчас ни одно из соседних или несоседних государств не может рассматриваться Россией в качестве непосредственного военного противника. Тем не менее, принципиально отрицать возможность возникновения межгосударственного ОВК, в котором Россия будет принимать непосредственное участие, нельзя. Участие России в межгосударственном ОВК возможно в следующих формах:

- в качестве одного из непосредственных первичных участников конфликта. В данном случае речь идет о случаях прямого ограниченного применения силы со стороны России;
- в качестве союзника одного из участников международного ограниченного конфликта, осуществляющего декларируемое (открытое) или недеклаируемое содействие;
- в качестве союзника одного из участников внутреннего интернационализованного ОВК;
- в качестве третьей (нейтральной) стороны, осуществляющей стабилизационные мероприятия в зоне ОВК как в форме прямой интервенции, так и в форме классических миротворческих операций по сохранению перемирия.

Каждый из этих вариантов участия России в ограниченном вооруженном конфликте создает самостоятельный политический контекст и требует от российского руководства специфических форм политического обеспечения своих действий.

В первом случае участие в конфликте возможно на основании только легитимного решения национальных органов власти без получения международной поддержки. (При этом "объявление войны не является обязательным). Однако в доктринальных

документах, формализующих на национальном уровне процесс принятия решений по такого рода случаям и оговаривающим основные параметры участия в конфликте, требуется указать на принципиальную возможность и допустимость одностороннего применения силы, в т.ч. и первыми. Специальной задачей является адекватное дипломатическое и информационно-пропагандистское обеспечение операций с целью их межгосударственной легитимизации.

Существуют три основных модели применения военной силы в рамках сценария межгосударственного ОВК:

- прямое применение военной силы в пределах четко оговоренного ареала или нанесение ударов по союзникам основного противника;
- косвенное применение военной силы, включающее поддержку противостоящих основному противнику группировок внутри его страны или в странах-союзниках;
- скрытое применение силы, включающее осуществление военных операций против противника без декларации состояния войны и признания факта таких действий.

Возникновения второго варианта участия России в международных ограниченных вооруженных конфликтах может быть связано с взятием ей на себя определенных обязательств перед другим государством в области безопасности, которые включают в себя обязательство по оказанию прямой военной поддержки в случае нападения. Хотя на сегодняшний день вероятность такого развития событий сравнительно мала, однако в будущем исключаться не может. Хотя наиболее целесообразными методами были бы косвенные, ограниченное военное участие в конфликте также возможно.

Однако в таком ОВК, дипломатическое обеспечение действий России будет более сложным и важнейшими условиями его успешности будут:

- наличие межгосударственных документов, регламентирующих и легитимизирующих действия российской стороны;
- предотвращение интернационализации конфликта и необратимого втягивания в него России;

- разрешение конфликта на максимально низкой стадии насилия, а желательно на политической стадии развития конфликта;
- стремление ограничить собственное военное участие косвенными мерами, советнической помощью и т.д., поскольку прямое участие в межгосударственном конфликте скорее всего приведет к его постепенной военной интернационализации и эскалации.

Третий случай, как представляется, может стать сравнительно частым, учитывая опыт начала 90-х гг., а также возможности использования недружественными России силами цепи ограниченных вооруженных конфликтов в качестве инструмента давления на Россию и сковывания свободы ее дипломатического маневра. В таких условиях Россия будет вынуждена поддерживать дружественные режимы по периметру своих границ, которым угрожает внутренняя нестабильность. Хотя типологически данный случай относится к внутренним ограниченным вооруженным конфликтам, однако может возникнуть и существенный межгосударственный аспект, особенно если Россия столкнется с необходимостью поддержки дружественного режима в условиях экономического и политического общего или регионального эмбарго или при поддержке нелегитимной стороны в конфликте. (Военно-политические особенности такого рода операций рассматриваются в разделах, посвященных поведению во внутриполитических ОВК).

Четвертый случай требует формальной международной санкции в той или иной форме, что однако не включает использования международного статуса для решения национальных политических или геополитических задач. В некоторых случаях, особенно когда речь идет о конфликтах, не затрагивающих напрямую интересы России, а также в случае если речь идет о возможности возникновения затратного конфликта с сомнительными перспективами урегулирования, интернационализация в принципе возможна и в отдельных случаях желательна, однако Россия в такого рода конфликте должна сохранять необходимую свободу рук и внешнеполитического маневра и не становится заложницей международных организаций.

3. Особенности применения вооруженной силы в ограниченном вооруженном конфликте

Хотя не следует переоценивать значение военной силы как средства участия в ограниченном конфликте, однако практика показывает, что угрозы, связанные с развитием ОВК, с трудом поддаются пассивному сдерживанию. Даже создание соответствующего военного потенциала, в принципе способного устранять такие угрозы и их источники, не является полной гарантией их сдерживания. В результате сфера активного применения вооруженных сил в ОВК оказывается объективно шире, нежели в случае более масштабного, глобального или трансрегионального военно-политического противостояния. Во всяком случае, военная сила в области ОВК продолжает сохранять значение полноценного, а в некоторых случаях и ключевого инструмента внешней политики.

Учитывая, что ОВК в любой форме проявления может быть как самостоятельным явлением, так и побочным элементом более широкого глобального или трансрегионального противостояния, применение военной силы может играть различную роль:

- элемента более широкого глобального противостояния, в котором ограниченный вооруженный конфликт используется для канализации усилий противостоящей стороны в ограниченный конфликт (обычно внутренний) и для ее последовательного истощения;
- активного сдерживания более широкого противостояния через ограниченное и сознательно неэскалируемое применение военной силы на ограниченном участке (события у озера Хасан, конфликт у р.Халхин-Гол);
- ликвидации непосредственной угрозы безопасности, создаваемой ограниченным вооруженным конфликтом или угрозой как в негосударственной, так и в государственной форме;
- стабилизации внутренней общественно-политической ситуации в дружественной России стране.

Следует воспринимать как данность тот факт, что Россия и в будущем будет вынуждена использовать военную силу, в т.ч. и в одностороннем порядке, для защиты

Научные Записки ПИР-Центра №2

своих политических, экономических и военно-политических интересов.

Особое внимание в случае принятия решения на использование военной силы в ОВК должно уделяться осуществлению некоторых подготовительных мероприятий, предшествующих непосредственному применению военной силы, в частности:

- блокированию "очага" конфликта с целью недопущения его горизонтальной эскалации. Осуществляется за счет перекрытия границ и основных транспортных артерий и отсекация мест "накопления" противника от основной территории ареала конфликта;
- предотвращению внешнего стимулирования конфликта. Достигается также за счет жесткого перекрытия границ, а также дипломатической активности, направленной на дискредитацию враждебного режима;
- предотвращению дискретных выбросов военной активности за пределы основного ареала конфликта, как стихийных так и организованных. Осуществляется за счет ограничения и упорядочения миграции, создания зон "отсечения" и "фильтрации" с усиленным режимом безопасности;
- максимальному ослаблению противника без применения военной силы. Включает в себя экономическую блокаду, поддержку соперничающих (хотя бы и по тактическим соображениям) группировок;
- максимальному внутреннему расколу противника, т.е. формированию и поддержке в его элите противоборствующих группировок, хотя бы и недружественных России;
- внешнеполитической изоляции противника, т.е. пресечению его связей с приграничными странами, а в случае с непризнанным государством - со странами-спонсорами;
- снятию с себя потенциальных обвинений в неспровоцированной агрессии, т.е. демонстрации того, что были использованы все возможности решить проблему невоенными средствами.

Как показали последующие исследования, одной из ключевых военно-политических ошибок Соединенных Штатов в ходе ведения войны во Вьетнаме заключалась в том, что американские войска логикой такого конфликта были втянуты в войну на истощение с негативными целями и искусственными границами. Из этого

следует, что руководство страны, принимая решение о начале вооруженной операции в том или ином регионе в условиях, типологически близких к ОВК, должно определить для себя несколько ключевых моментов:

(1) конечные политические цели ведения боевых действий. Они могут быть различны для реальной и декларативной политики, однако руководство страны должно четко представлять себе конечную цель боевых действий и организовывать военные действия в соответствии с этой задачей, т.е. варьировать интенсивность боевых действий и планировать их последовательность в зависимости от важности того или иного региона в ареале конфликта для России;

(2) пределы военной эскалации конфликта, как географические, так и по интенсивности конфликта. Россия в данном случае должна стремиться вести боевые действия в наиболее удобной для нее форме. В контексте современных ограниченных вооруженных конфликтов это означает, что Россия должна вынуждать противника вести боевые действия конвенционного типа как можно дольше, предотвращая перевод их в субконвенционное русло (партизанская война, терроризм и т.д.) до момента уничтожения основной части боевых формирований противника.

В этом смысле негативным фактором является также пассивное следование логике развития конфликта и отказ от навязывания противнику наиболее выгодных с точки зрения военных возможностей России форм и методов ведения боевых действий.

Что касается вопросов, непосредственно связанных с применением силы, то в данном случае следует отметить несколько специфических моментов.

Во-первых, как свидетельствует опыт, в ОВК, военную силу нужно применять жестко и сразу в полном объеме. Это является принципиальным отличием от ведения боевых действий в условиях конфликтов высокой интенсивности, когда важнейшим фактором успеха является способность осуществлять дозирование силы и способность к периодической эскалации и деэскалации конфликта. Это прежде всего связано с необходимостью

избежать "вползания" в конфликт, которое делает полностью невозможным принятие в дальнейшем рациональных политических решений.

Для России опасность подобного развития ситуации является вполне реальной, поскольку именно по такому сценарию в политическом смысле развивалось российское вовлечение в таджикский конфликт. Еще более пагубным оказался такой принцип применения военной силы в ходе событий в Чечне. В целом, несмотря на превалирующую политическую сторону в ограниченных вооруженных конфликтах, Россия должна стремиться к тому, чтобы применение силы с ее стороны на оперативном уровне имело максимальную степень "военизации", т.е. военная сила должна либо применяться для выполнения конкретных военных задач, либо не применяться вообще.

Во-вторых, задача максимально скорого решения конфликта, которая традиционно в военной науке рассматривалась как крайне важная, еще более усиливается применительно к ограниченному вооруженным конфликтам, поскольку при затягивании ОВК противник, действующий в условиях привычного окружения и ландшафта, а изначально и в более благоприятной обстановке, получает еще и военные преимущества. К тому же отсутствие успехов уже на начальной стадии применения силы создает у противника иллюзию перспективности продолжения боевых действий и повышает его авторитет у невоющего населения. Поэтому военная сила должна применяться Россией только там и тогда, где есть реальные шансы на успех.

В-третьих, один из важнейших военно-стратегических уроков, который американские военные специалисты вынесли из вьетнамской неудачи, заключается в том, что если военная сила и применяется, то это должно делаться с расчетом на полное и бесповоротное достижение военных задач операции, а не как простой этап в эскалации конфликта. Это стало вторым постулатом "доктрины Уайнбергера". С этой точки зрения крайне негативным, хотя и неизбежным по политическим причинам, является дискретный характер ведения боевых действий.

В-четвертых, чеченский опыт еще раз доказал, что для проведения вооруженных операций в ОВК необходимо иметь постоянный "кулак" боеготовых вооруженных сил, которые могут быть развернуты в заданном районе в кратчайшие сроки. Причем это должны быть не облегченные пехотные формирования, а полноценные стрелковые формирования сухопутных войск,

вооруженные в т.ч. и тяжелой, но аэромобильной техникой и артиллерией. Это прежде всего связано с тем, что в целом ряде случаев ОВК противник оказывается полноценно вооружен, в т.ч. и тяжелой бронетехникой, а также крупнокалиберной артиллерией.

Вообще следует исходить из того, что для России понятие "ограниченной" войны относится исключительно к характеру поражаемых целей, исключению из числа поражаемых целей и районов ведения активных боевых действий некоторых частей ареала конфликта (например мест скопления мирного населения, объектов коммунального хозяйства и т.д.), учету политической компоненты конфликта, но никак не к ограничению на типы применяемых средств вооруженной борьбы и тактические приемы.

Несмотря на понимание особенностей российской ситуации, следует обращать внимание на опыт других стран, сталкивавшихся с типологически сходными проблемами, в частности США, где в начале 90-х гг. специалисты пришли к выводу о недостаточности боевой мощи т.н. "легких пехотных дивизий" (аэромобильных соединений, теоретически предназначенных для использования в первом эшелоне группировки- для кризисного реагирования). И это прежде всего связано с тем, что многие страны - потенциальные противницы США - обладают на сегодняшний день сравнительно мощным военным потенциалом и способны вести боевые действия конвенционного типа. Это же относится и к России, в окружении которой имеется целый ряд сильных в военном отношении признанных и непризнанных государств.

В-пятых, при проведении военных операций в ОВК исключительно важно взаимодействие родов войск и видов

вооруженных сил на поле боя, что увеличивает роль элементов боевого управления войсками и координации, а также возможностей управления войсками и средствами огневого поражения в режиме реального времени. В ходе операции на Гренаде значительную роль сыграло отсутствие взаимодействия между подразделениями войск специального назначения, принадлежащими к различным родам и видам вооруженных сил (они использовали различные радиочастоты, не были ознакомлены с планами действий других групп, имели различную методику распознавания и т.д.). Это не только привело к рассогласованности их действий, но и послужило причиной гибели нескольких военнослужащих от огня собственных войск. В условиях, когда противостоящий противник был бы не настолько слаб и деморализован как гренадская армия, срывы в действиях передового эшелона войск могли бы серьезно повлиять на благополучный исход операции.

Напротив, в ходе операции в Панаме все вопросы взаимодействия различных видов и родов войск были отработаны заранее и, несмотря на некоторые накладки (в т.ч. и приведшие к гибели военнослужащих от собственного огня), этой операции следует считать намного более удачной.

Управление действиями всех вооруженных и военизированных формирований, а также политическими маневрами вокруг конфликта должно вестись из единого центра. Такая задача проистекает из того, что для успешного политического решения проблемы необходима централизация управления всеми ресурсами государства, выделяемыми на решение конфликта, поскольку только в этом случае возможно добиться максимальной скорости в завершении операции, а также эффективности стабилизационных мероприятий.

Поскольку можно считать бесспорным, что любой вооруженный конфликт является в основе своей феноменом военно-политическим, то это означает невозможность в ходе достижения поставленных задач использовать только политические или только военные методы. Необходимо координированное использование всех инструментов национальной мощи государства, причем

значение тех или иных инструментов силы может меняться в процессе развития конфликта.

Однако именно типологическая сущность и форма проявления конфликта являются решающим фактором в определении приоритетности форм и методов использования военной силы. И в этом смысле существуют принципиальные отличия в подходах к использованию военной силы в ограниченных внутренних и межгосударственных конфликтах.

Что касается особенностей применения военной силы во внутривнутриполитическом конфликте, то в данной связи следует обратить внимание на следующие моменты:

Во-первых, существует принципиальная разница между применением военной силы в ограниченных внутренних конфликтах внутри территории России и вне ее:

в первом случае российское руководство должно ставить перед войсками самые решительные оперативно-тактические задачи, исходя из приоритета принципа суверенитета и территориальной целостности страны;

во втором случае постановка тотальных по своему политическому характеру задач является нецелесообразной, и Россия может ограничиться задачами сохранения и поддержания дружественного режима, а в некоторых случаях - содействием деэскалации конфликта с переводом политических проблем в фазу "национального примирения" и создания коалиционного правительства.

Во-вторых, во внутренних ОВК. даже после принятия решения о применении военной силы, политическая сторона остается преобладающей, и действия вооруженных сил должны быть прежде всего подчинены задачам восстановления управляемости и общественной легитимности социально-политической и экономической системы. Иными словами речь идет о завоевании симпатий местного населения и выигрывше времени для осуществления необходимых стабилизационных мероприятий. Как правило, военная сила может быть решающим инструментом в ликвидации внутреннего конфликта только в случае долгосрочного и тотального ее применения и сознательного нарушения норм

Научные Записки ПИР-Центра №2

гуманитарного права. Однако, как показывает опыт операции в Чечне, такое применение военной силы практически невозможно для России по внешнеполитическим и внутривнутриполитическим соображениям. На практике это означает следующее:

- необходимо целенаправленное создание элементов военного потенциала, ориентированных преимущественно на ведение противопартизанских операций и разведывательно-ударных специальных операций;
- формирование на базе подразделений МЧС группировки сил и средств для осуществления в рамках стабилизационной стратегии специфических социально-экономических мероприятий, интегрированных с военными операциями.

С политической точки зрения, Россия должна сознательно сокращать свое участие в внутренних ограниченных вооруженных конфликтах и стремиться действовать в них преимущественно невоенными методами. В случае понимания неизбежности вовлечения в такой конфликт Россия должна сохранять устойчивость к внешнему давлению и использовать военную силу с целью максимально скорого завершения той стадии конфликта, на которой военная сила играет ключевую роль.

В-третьих, Россия в случае использования вооруженных сил за пределами национальной территории должна сохранять за собой полный контроль за их действиями и способность осуществить быстрое и безболезненное прекращение операций и вывести войска с* минимальными потерями. Это прежде всего касается т.н. "миротворческих операций" в различных формах, в ходе которых утрата национального суверенитета над делегированными в состав "коллективных миротворческих сил", как показывает опыт Сил ООН по защите в Югославии и первый период деятельности т.н. "коллективных миротворческих сил СНГ" в Таджикистане является весьма вероятным вариантом развития ситуации.

Что касается собственно специфики использования военной силы, то можно сказать, что особую роль она будет играть на подготовительном этапе использования

военной силы и в начальный период боевых действий.

На подготовительном этапе операции с использованием военной силы могут включать:

- блокирование ареала конфликта с целью недопущения его горизонтальной эскалации;
- предотвращение внешнего стимулирования конфликта за счет жесткого перекрытия границ и введения повышенного режима безопасности. .

Эти меры служат созданию необходимых условий для осуществления быстрой и политически эффективной интервенции, а также для предотвращения возможности использования внешними силами конфликта в качестве инструмента давления на Россию. Как показал опыт Чечни и Югославии, возможность оказания (даже в условиях формальной блокады ареала конфликта) военно-технического содействия одной из сторон является фактором активной стимуляции конфликта и его эскалации.

На начальной фазе применения военной силы в ОВК главной задачей является уничтожение основного костяка противоборствующих сил, а значит, основным инструментом деятельности государства является военная сила, при этом политический контекст может уходить на второй план. Тем не менее, в ходе ведения боевых действий военная сила должна применяться с учетом следующих необходимых факторов, связанных именно с политическими особенностями ведения ОВК:

- полной централизованной подконтрольности и функциональной интеграции подразделений, принадлежащих к различным ведомствам и службам;
- ориентации на контроль не над максимальным объемом территории, а над ключевыми пунктами, такими как важнейшие транспортные артерии, перекрестки дорог, источники воды, ключевые (но не обязательно крупнейшие) населенные пункты;
- четко продекларированных принципов применения силы, ограничения ареала ведения боевых действий;
- стремления не допустить расползания костяка вооруженных формирований

Научные Записки ПИР-Центра №2

противника по ареалу конфликта, стремление к их окружению. В этом смысле принцип "котла" оказывается стратегически намного более выгодным, нежели использование тактики "выдавливания", хотя с оперативно-тактической точки зрения и более сложным;

- приоритетного уничтожения наиболее активного ядра боевых организаций, при том, что в отношении "ополчений" на данном этапе кардинальных мер может и не применяться, а войска могут ограничиваться их блокированием.

После установления контроля хотя бы над частью ареала конфликта управление ресурсами государства становится более сложным. Военная сила продолжает использоваться как фактор развития успеха военного успеха и инструмент сужения возможностей противника, однако возрастает важность политических средства давления и участия в конфликте для углубления раскола среди руководства противника с целью заставить часть его руководства пойти на компромисс со "спасением лица".

Также на данном этапе появляется необходимость использования экономических, политических и полицейских мер в освобожденных районах для закрепления успеха и превращения населения (которое может в ряде случаев, как это было в Сомали и Чечне, открыто поддерживать противника) в невраждебный фактор.

После разгрома главных военных группировок противника, основными в деятельности российских органов должны стать политико-правовые и экономические инструменты. Однако, и это следует четко понимать, на всех стадиях военная сила должна присутствовать и создавать необходимые условия для политических процессов. Россия должна в таких ситуациях безусловно выступать с позиции силы.

В таких условиях наиболее предпочтительными формами использования военной силы могли бы быть:

- борьба с бандитизмом и преступностью;
- параллельное изъятие незаконно хранящегося оружия и формирование (или

формальная легитимизация) местных вооруженных ополчений;

- создание резервных группировок для задействования в случае возобновления противником боевых действий.

Несколько иная специфика имеется в случае применения Россией военной силы в межгосударственном ОВК, что отчасти связано с изменяющимся содержанием принципа "ограниченности", который связан, как уже говорилось, не столько с интенсивностью ведения боевых действий, сколько с ограниченным ареалом конфликта и ограничениями на применяемые вооружения.

В межгосударственном (двустороннем или многостороннем) конфликте военная сила может применяться при следующих обстоятельствах:

- отпор агрессии и восстановление статус-кво;
- отпор агрессии и решение более широких военно-политических задач;
- превентивная ликвидация потенциальной военной угрозы со стороны какой-либо страны;
- военная операция для ликвидации субконвенционной угрозы безопасности России (террористическая группировка и т.д.).

В ходе таких операций необходимо исходить из следующих отправных моментов:

- российским руководством должны ставиться ограниченные оперативно-тактические и политические задачи, главной из которых являются сдерживание более крупного конфликта через ограниченное применение силы. Через использования вооруженных сил Россия должна продемонстрировать противнику политическую нецелесообразность, стратегическую бессмысленность, а также затратность ведения боевых действий;

- Россия не должна выступать в конфликте в форме агрессора. Это не означает отказа от применения военной силы первой; применение военной силы должно готовиться так, чтобы у общественности (как собственной, так и мировой) создавалось впечатление о том, что Россия была вынуждена начать конфликт и все

невоенные формы разрешения противоречий были исчерпаны;

- демонстрируя свое желание ограничить конфликт, она не должна полностью отказываться от возможности демонстрационной дискретной эскалации конфликта (уничтожение целей в глубине территории противника, проведение политически и эмоционально чувствительных акций за пределами непосредственного ареала конфликта);

- применение военной силы должно осуществляться в формах адекватных угрозе, т.е. Россия должна избегать избыточного применения силы, хотя это и усложнит выполнение военных задач;

- критерием успешности боевых действий является не захват максимального объема территории, а количество военнослужащих противника, выведенных из строя, причем в данном случае количество раненых имеет большее значение, нежели количество убитых, поскольку это оказывает дополнительное давление на медицинскую и транспортную инфраструктуру противника;

- Россия должна выступать с позиции силы и готовности выиграть войну, а также не вступать в переговоры первой, поставив однако изначально твердые условия прекращения боевых действий.

Заключение

Несомненно, что проблемы выработки эффективных подходов, направленных на парирование угроз безопасности России, создаваемых ОВК, особенно в свете некоторых неблагоприятных результатов операций российских вооруженных сил по разоружению незаконных вооруженных формирований в Чечне, станут одним из приоритетов строительства Вооруженных сил на ближайшие годы.

Как представляется, помимо выработки практических подходов к участию в данной категории конфликтов и противостоянию угрозам ими генерируемым, важным моментом является определение стратегической линии поведения России по отношению к ограниченным вооруженным конфликтам. Основопологающим политическим принципом российского подхода к ограниченным вооруженным конфликтам мог бы стать разумный

изоляционизм. Этот подход базируется на следующих принципах:

Во-первых, Россия должна принимать участие только в тех политических и военно-политических конфликтах, которые реально угрожают ее безопасности и жизненно важным интересам. В практическом плане это означает концентрацию усилий России на стабилизационных мероприятиях в зоне ограниченных вооруженных конфликтов в странах бывшего Союза ССР, непосредственно с ней граничащих и имеющих для нее важное геостратегическое значение, и более отстраненное отношение к конфликтам за пределами данного ареала. Понимая, с одной стороны, ограниченность своих политических и материальных ресурсов, а с другой невозможность полного уклонения от взятия на себя обязательств в области безопасности, Россия должна концентрировать свое участие во внутренних военно-политических конфликтах на предотвращении такой реализации конфликта, которая привела бы к возникновению прямой военной угрозы.

Во-вторых, Россия по политическим, геополитическим и материально-финансовым причинам не может быть гарантом безопасности всех стран и гарантом стабильности всех режимов в пост-советской Евразии. Это не означает однако принципиального отказа России от оказания прямой и косвенной поддержки дружественным режимам в ключевых для России странах, хотя и в этом случае поддержка должна преимущественно ограничиваться политической сферой. При этом необходимо выполнение следующих условий как то:

- формулирование мандата, задач и масштабов российского присутствия;
- эксплицитное формулирование обязательств поддерживаемого режима перед Россией;
- согласование данного вопроса между различными ветвями власти.

В-третьих, Россия должна уклоняться от участия в военных организациях и союзах в случае, если это может привести к втягиванию ее в вооруженный конфликт не на основании самостоятельного государственного решения, а по решению наднациональных органов или в силу

международных соглашений. Россия должна сохранять за собой максимальный внешнеполитический суверенитет, в т.ч. и возможность участия в конфликте в форме, которая соответствует ее интересам. В любом случае, Россия должна сохранять возможность одностороннего использования военной силы и эскалационного доминирования в ограниченном конфликте любого типа. Россия должна декларировать готовность парировать угрозы своей безопасности, в том числе и с использованием военной силы, даже в случае территориального нахождения их источника за пределами национальной территории России.

В-четвертых, эффективное решение проблем ОВК возможно только при сочетании отработки оперативно-тактических принципов борьбы с угрозами нижней части спектра конфликтов и четкого определения приоритетов политики национальной безопасности России. Прежде всего, требуется на политическом уровне признать сам факт существования такого рода проблемы в военно-политической области и необходимость выработки по отношению к ОВК особых подходов, в частности в области доктринального и военно-технического обеспечения. Доктринальная база участия российских войск в такого рода конфликтах, выраженная на сегодняшний день в "Основных положениях военной доктрины Российской Федерации," явно недостаточна; негативным фактором является также сохраняющаяся ориентация российских вооруженных сил на ведение усредненного высокотехнического среднеинтенсивного конфликта. Требуется также начать работу над специализированным уставом Сухопутных войск, посвященным участию в такого рода конфликтах. Такой устав должен прежде всего рассматривать военно-тактические аспекты деятельности вооруженных сил. После выполнения указанных выше шагов, с формальной точки зрения борьба с субконвенционными угрозами будет полностью инкорпорирована в систему военной политики России.

Помимо задач стратегического характера, а также выработки региональных приоритетов политики в вопросах, связанных с участием в конфликтах низкой интенсивности и борьбы с субконвенционными угрозами, имеются

некоторые аспекты проблемы, связанные с конкретными действиями военно-политического руководства России;

Россия должна рассматривать задачу предотвращения угроз, исходящих от ОВК, в общем контексте своей внешней политики и политики безопасности. Представляется естественным, что Россия должна увязывать продолжение экономического, политического и иного сотрудничества с государствами СНГ и бывшего Союза ССР в целом с определенными договоренностями в области нейтрализации субконвенционных угроз, а именно:

- непредоставление своей территории договаривающимися государствами для деятельности подрывных группировок, чья активность враждебна России;
- взаимная выдача террористов или иных подрывных элементов в рамках государств СНГ;
- информационное сотрудничество служб, задействованных в борьбе с терроризмом.

Необходимо признать неизбежным установление хотя бы ограниченно жесткого режима государственной границы между Россией и другими странами СНГ, хотя это и приведет к определенным политическим издержкам. Как показал опыт операции в Чечне, открытость государственной границы способствовала активной военной интернационализации конфликта и инфильтрации боевиков и подрывных элементов в зону конфликта через российско-азербайджанскую и российско-украинскую границу. Возможно мягкое и неконфронтационное осуществление таких мер за счет введения регистрационного режима пересечения границы. В любом случае следует принять меры по изменению законодательства о визовом режиме (с введением различных типов виз (в зависимости от целей приезда в Россию, сроков пребывания и т.д.), а также укреплению иммиграционной службы.

Было бы также целесообразно создать Межведомственный совет по ограниченным военным конфликтам и борьбе с терроризмом. Данному совету должны быть приданы • аналитические подразделения, которые бы занимались анализом военно-политической обстановки и выработкой конкретных рекомендаций. В

состав межведомственного совета могли бы войти представители администрации президента, службы безопасности президента, министерства обороны и генерального штаба, федеральной службы безопасности, службы внешней разведки, министерства иностранных дел, министерства внутренних дел, федеральной пограничной службы, а также соответствующих комитетов и подкомитетов Верховного Совета Российской Федерации. В период кризисов или конфликтов на базе межведомственного совета мог бы развертываться штаб кризисного реагирования.

В области военного строительства было бы крайне желательно, несмотря на имеющиеся значительные финансовые и материальные сложности, осуществить следующие меры:

(1) создать централизованное командование войсками специального назначения, принадлежащих к министерству обороны. Данная мера, осуществленная в 1987 г. в США, привела к резкому улучшению качества боевой подготовки личного состава и управления за счет централизации управления. Командование должно заниматься разработкой планов боевых операций, комплектованием, боевой подготовкой, а также разработкой планов материально-технического обеспечения;

(2) учредить в штатной структуре министерства обороны РФ должность помощника министра по вопросам ограниченных вооруженных конфликтов. Данная мера дала бы возможность вывести проблематику, связанную с КНИ, на уровень высшего военно-политического руководства, что повысило бы значение элементов вооруженных сил России, ориентированных на участие в данных конфликтах, что является важным моментом, учитывая бюрократические особенности управления вооруженными силами;

(3) в рамках развития мобильных компонентов вооруженных сил Российской Федерации необходимо создание Командования боевой готовности, которое бы стало ответственным за разработку оперативных планов и методик использования военной силы в ограниченных вооруженных конфликтах.

Это командование могло бы под своим оперативным (но не административным) руководством объединить подразделения, ориентированные на дискретное использование силы в ограниченных конфликтах. В состав подразделений, придаваемых в случае принятия решений Командованию боевой готовности, помимо подразделений и частей Сил специального назначения должны входить и более крупные подразделения Вооруженных сил, такие как дивизии воздушно-десантных войск, морской пехоты, легкие стрелковые дивизии. На базе штабных и обеспечивающих подразделений Командования в районе боевых действий развертывалось бы Объединенное командование группировкой, которое брало бы на себя руководство проведением операции.

В целом, учитывая что ОВК являются наиболее вероятной категорией вооруженного конфликта, в который Россия может быть вовлечена в ближайшем будущем, именно вокруг него следует строить военное планирование. Исходя из этого, задачи военного планирования и военного строительства России следует определить как поддержание в боеспособном состоянии группировки, способной осуществлять операции в трех примерно одновременных ОВК любого типа, а также сохранять достоверный потенциал стратегического сдерживания и активной обороны на Западном ТВД и на Дальнем Востоке.

Настоятельной задачей является разработка детальной законодательно-юридической базы по вопросам, касающимся участия (открытого или скрытого) государственных органов России в ограниченных вооруженных конфликтах, а также Закон о помощи иностранным государствам в области обеспечения безопасности, который должен определять с формально-юридической стороны условия, характер и специфику предоставления помощи дружественным иностранным государствам в случае возникновения там внутреннего конфликта.