

Политическое управление внутренним вооруженным конфликтом

Опыт современной России

Игорь Мелехин,
(Военный университет Минобороны России)

Опыт разрешения внутренних вооруженных конфликтов, существовавших последние два десятилетия на постсоветском пространстве, в том числе на территории Российской Федерации, требует не только теоретического осмысления, но и выработки практических мер по предотвращению новых конфликтов.

Вооруженный конфликт представляет собой сложное общественное явление. Международное гуманитарное право различает четыре типа вооруженных конфликтов, к каждому из которых применяются различные правовые принципы и документы.

Исходя из правовых особенностей внутреннего вооруженного конфликта (немеждународного характера)¹, его можно определить как кризисный этап в развитии общественной системы, выражающийся в противоборстве правительственных и антиправительственных сторон для разрешения вопроса о власти с применением вооруженного насилия.

Особое место в новейшей политической и военной истории России занимает внутренний вооруженный конфликт на территории Чеченской Республики и ряда республик Северного Кавказа. Политически он представляет собой конфликт между руководством Российской Федерации и субъектом России по вопросу о политической власти, государственного суверенитета и территориальной целостности; в во-

енном отношении соответствует внутригосударственной локальной войне; в стратегическом плане – соизмерим с армейской операцией, проводимой в комплексе со специальными и контртеррористическими операциями.

История данного конфликта является и примером противоборства систем политического управления.

Понятие “*политическое управление*” рассматривается как функция по-

литики и вид общественного управления².

Сущность политического управления заключается в сознательном организующем воздействии политического субъекта на общество средствами государственной власти, направленном на эффективное достижение целей жизнедеятельности общественной системы.

Во внутреннем вооруженном конфликте политическое управление приобретает специфические черты:

- объектом управления выступает процесс вооруженного противоборства сторон;

- целью управления является разрешение объективных и субъективных противоречий и достижение внутренней безопасности общества;

- исходы разрешения конфликта могут быть различны – от достижения политической победы над противником нанесением ему военного поражения до достижения компромисса мирным путем;

- среди средств государственного управления особое значение приобретают правоохранительные и военные средства (в том числе армия, “выполняющая атрибутивно присущие ей внутренние функции”³), а гражданский контроль регулируется законодательством.

Исходя из вышеприведенных особенностей, *политическое управление внутренним вооруженным конфликтом* представляет собой направленное воздействие политических субъектов, государства и его военной организации на вооруженное противоборство правительственных и антиправительственных сторон средствами политической власти, правоохранительной деятельности и военной силы для разрешения объективных и субъективных противоречий и достижения внутренней безопасности общества.

В состав субъектов политического управления в Российской Федерации

входят: федеральные органы государственного управления, органы власти субъектов Российской Федерации, правоохранительные органы, органы военного управления, лидеры политических партий и общественных организаций.

У антиправительственной стороны политическим влиянием пользуются самопровозглашенные органы власти, органы управления незаконными вооруженными формированиями, главаря террористических организаций, лидеры националистических движений, отдельные влиятельные лица.

Субъектами внешнего политического воздействия выступают: ООН, региональные военно-политические организации, лидеры неправительственных организаций, лидеры международных экстремистских организаций.

По опыту Российской Федерации, в период внутреннего вооруженного конфликта деятельность органов государственного и военного управления осуществляется на трех основных уровнях⁴.

Федеральный (стратегический) уровень включает компетенцию Президента РФ, федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, органов надзора и специального федерального органа. С 15 февраля 2006 г. руководство на данном уровне осуществляет Национальный антитеррористический комитет, которому подчинен Федеральный оперативный штаб.

На *региональном (оперативном) уровне* органами, координирующими действия “силовых” структур в субъектах Российской Федерации, являются оперативные штабы, а в Чеченской Республике – отдельный Оперативный штаб, общее руководство которым осуществляет Министр внутренних дел Российской Федерации.

Третий уровень политического управления вооруженным конфликтом – *местный (тактический)*. На этом уров-

не, в частности уровне военных комендатур районов, непосредственно решаются задачи взаимодействия местных органов власти, общественности (населения) с подразделениями органов безопасности, внутренних дел, частями и подразделениями Вооруженных Сил, внутренних войск МВД РФ, других войск и сил.

Одним из важнейших результатов деятельности такой структуры стало “реальное повышение скоординированности действий всех ветвей власти в борьбе с терроризмом”⁵.

Вместе с тем, создание системы, при которой работали бы не только спецслужбы, а все общество, власть и средства массовой информации, не завершено. Граждане, органы местного самоуправления, общественно-политические организации имеют лишь косвенное влияние на процесс политического управления.

Конфликтологические исследования настоящего времени в основном опираются на классическую схему М.Дойча, указавшего на семь основных “переменных” конфликта⁶.

Применение единой теории конфликта, разработанной В.А.Светловым⁷, позволяет построить *структурно-целевую модель* внутреннего вооруженного конфликта, которая включает:

- исходы конфликта – позитивно-синергетический, негативно-синергетический, антагонистический;
- политические цели сторон, с теоретико-игровой точки зрения выражающиеся в понятиях “свой выигрыш”, “совместный выигрыш”, “совместный проигрыш”, “свой проигрыш”;
- стратегии их достижения;
- участников конфликта, их союзников и противников;
- внешнюю среду.

В таком представлении предметом анализа являются взаимосвязь целей

действий основных субъектов политического управления и их стратегий в динамике вооруженного конфликта.

Проведенное на основе данной модели исследование приводит к следующим результатам.

1. Анализ веса субъектов политического управления показывает, что среди федеральных органов власти России наиболее активно действовали институт Президента РФ, органы законодательной и исполнительной власти.

Значительный вес в реализации стратегий управления вооруженным конфликтом имели “силовые” министерства: Министерство внутренних дел РФ, Министерство обороны РФ, Федеральная служба безопасности, а также органы управления Вооруженными Силами РФ.

Среди субъектов политического управления самопровозглашенной Чеченской Республики Ичкерия (далее ЧРИ) в период 1991–2000 гг. преобладающее значение имели “силовые” органы и органы военного управления.

В период с июня 2000 г. по 2006 г. в Чеченской Республике значительное влияние во внутренней политике приобрели референдум и выборы, институты Главы Администрации, а впоследствии и Президента Республики, органы исполнительной власти и правоохранительные органы.

Среди антиправительственных субъектов в этот же период главные роли стали играть террористические организации, лидеры незаконных вооруженных формирований и полевые командиры.

2. Преобладающей политической целью федеральных органов власти во внутреннем вооруженном конфликте явилось достижение исхода “*совместный выигрыш*”.

Со стороны антиправительственных субъектов преобладала цель “*своего выигрыша*”.

Законное руководство Чеченской Республики взяло основной курс на “совместный выигрыш”. Это свидетельствует о большем стремлении федеральных органов власти и нового руководства Чечни к мирному разрешению конфликта. Вместе с тем, политические цели сторон вооруженного конфликта характеризовались высокой степенью непримиримости. В отдельные периоды конфликта не исключался и совместный проигрыш (компромиссы).

Анализ применяемых для достижения целей политических стратегий показывает, что федеральными органами власти наиболее часто использовались стратегии сотрудничества, установления мира, ликвидации (уничтожения) вооруженных формирований. Наиболее активными стратегиями антиправительственных субъектов ЧРИ в течение всего вооруженного конфликта были: выполнение своих требований, организация терактов.

3. Анализ согласованности целей субъектов федерального Центра выявляет два основных политических блока.

Первый из них, “государственно-политический”, составили институты Президента РФ, законодательной, исполнительной власти РФ, органы власти субъектов Федерации и общественно-политические субъекты. Для него в целом характерно предпочтение совместного выигрыша, то есть мирного разрешения вооруженного конфликта.

Второй блок, “правоохранительно-силовой”, составили органы судебной власти, прокуратуры, “силовых” министерств и органов управления Вооруженными Силами РФ. Субъектов этого блока объединила общая цель выигрыша, применение стратегий разгрома и ликвидации незаконных вооруженных формирований, уничтожения их главарей, разоблачения и осуждения их преступной деятельности.

Позиция внешних политических субъектов влияния, особенно ОБСЕ, характеризовалась тесной связью с целями субъектов первого блока и не совпадала с позицией “правоохранительно-силового” блока.

4. Рассмотрение динамики изменения целей сторон вооруженного конфликта позволяет провести его периодизацию и приводит к следующим выводам.

Первый период (ноябрь 1991 г. – 10 декабря 1994 г.) отличался крайней противоречивостью политических целей федеральных органов государственной власти.

Используемые ими стратегии приводили не только к ожидаемому совместному выигрышу, но и к выигрышу сепаратистов. Между тем, позиция политических субъектов Чеченской Республики характеризовалась явным предпочтением своего выигрыша. Вследствие противоречивой позиции федерального Центра, не использовавшего к тому же некоторые возможности мирного разрешения конфликта, политическое решение о проведении специальной операции было неоднозначно воспринято во внутри- и внешнеполитическом общественном мнении.

Второй период (11 декабря 1994 г. – 31 декабря 1996 г.) также характеризовался противоречивостью позиции федеральных органов власти: политическое стремление к совместному миру, активные военные действия для достижения своего выигрыша завершились военно-политическими уступками в Хасавюрте, что привело к негативно-синергетическому итогу на данной фазе.

В *третьем периоде* (1 января 1997 г. – июль 1999 г.) позиция совместного выигрыша Федерального центра в противовес стремлению руководства Чечни закрепить свой выигрыш не принесла успеха. Этот период в обще-

ственном мнении РФ отмечается как собственный проигрыш.

В четвертом периоде (2 августа 1999 г. – 11 июня 2000 г.) в период активного проведения контртеррористической операции под фактическим руководством В.В.Путина, общая направленность военно-политических стратегий РФ приобрела миролюбиво-наступательные черты. Успехи российских войск вновь заставили противника искать пути примирения. Действия политического руководства по продолжению военной операции впервые получили 70% поддержку общественного мнения⁸.

Пятый период (12 июня 2000 г. – январь 2006 г.) характеризуется политическим расколом ЧР на два лагеря: противников федерального Центра (незаконные вооруженные формирования) и законного руководства Чеченской Республики, возглавленного А.Кадыровым.

В начале этой фазы основное внимание федеральных органов власти, правоохранительных органов и военных было направлено на ликвидацию (уничтожение) террористов, разгром незаконных вооруженных формирований и разоблачение их деятельности. С проведением референдума по принятию Конституции и выборов Президента Чеченской Республики (2003 г.) на первый план федеральной политики были выдвинуты стратегии мирного строительства и сотрудничества. Однако серия политических терактов 2004 г. вновь активизировала решительные настроения органов политического управления России.

В структуре целевых предпочтений законного руководства Чеченской Республики стали преобладать стратегии совместного выигрыша с федеральными органами власти. Однако лидеры незаконных вооруженных формирований и террористических групп практи-

чески отбросили стратегию мира и заняли непримиримую позицию. Уничтожение А.Масхадова (8 марта 2005 г.), а также многих других полевых командиров в значительной мере изменило внутреннюю ситуацию в республике и позволило В.В.Путину заявить об окончании контртеррористической операции “при понимании того, что правоохранительные органы Чечни практически берут на себя основную ответственность за состояние правоохранительной сферы”⁹.

Результаты проведенного на основе структурно-целевой модели исследования свидетельствуют:

- о значительном влиянии в структуре политического управления органов государственной власти, среди которых особенно выделяется институт главы государства;

- о стремлении федеральных органов власти в целом к мирному исходу конфликта, которое сочеталось с активной борьбой с незаконными вооруженными формированиями;

- о проявившихся на отдельных фазах вооруженного конфликта различиях в подходах к способам его разрешения между “государственно-политическим” и “правоохранительно-силовым” блоками органов власти Российской Федерации;

- о существенной роли законного руководства Чеченской Республики в содействии федеральному Центру по перелому хода вооруженного конфликта и началу его урегулирования.

Проведенный анализ позволяет извлечь уроки и говорит о необходимости:

- выработки адекватных по отношению к противнику целей и стратегий в вооруженном конфликте;

- преемственности политических целей и стратегий в ходе конфликта;

- укрепления взаимосвязи законодательной и исполнительной власти с

судебной властью, органами надзора за соблюдением законности;

– совершенствования политического руководства органами обеспечения безопасности, правопорядка, военного управления;

– упрочения взаимодействия общественно-политических организаций с военной организацией страны, Вооруженными Силами России;

– обеспечения благоприятной внешнеполитической обстановки, разъяснения законности и обоснованности применения военной силы для разрешения внутренних вооруженных конфликтов.

Одним из важных уроков политического управления является проблема принятия решений, которое происходило небольшой замкнутой группой людей у власти, по принципу консервативного неозлитизма.

В качестве направления совершенствования деятельности в этой области можно предложить следующую *технологию этапов управленческого цикла* в деятельности органов государственной власти:

– На *первом этапе* осуществляется диагноз внутреннего вооруженного конфликта как проблемы, включающий сбор и обработку информации, анализ, уяснение и оценку обстановки конфликта.

– На *втором этапе*, этапе прогнозирования, органам политического управления необходимо выработать научно обоснованное суждение о возможных состояниях вооруженного конфликта в будущем, об альтернативных путях его развития, разрешения и о сроках существования.

– На *третьем этапе*, выработки и принятия решения, осуществляется подготовка и выбор из некоторой совокупности одного или нескольких взаимосвязанных методов воздействия на

конфликт для его изменения или стабилизации.

Принятие политического решения должно включать следующие шаги:

- выбор исхода (конечной цели) конфликта;

- выбор средств (сил) достижения поставленной цели;

- выбор методов применения избранных средств;

- определение соответствующих форм действий;

- постановка задач и сроков их выполнения;

- законодательное оформление принятого решения.

Первые четыре пункта составляют замысел решения.

– На *четвертом этапе* управленческого цикла, этапе планирования, происходит процесс воплощения принятого решения в последовательный набор стратегий, тактики и отдельных действий по достижению поставленной цели – программу урегулирования вооруженного конфликта.

– *Пятый этап*, этап организации выполнения решения, должен предусматривать доведение отдельных пунктов решения и программы до органов управления, непосредственное руководство действиями органов безопасности, правопорядка, военного управления.

– На *шестом этапе* решаются задачи рефлексивного управления поведением участников конфликта путем оказания на них информационно-психологического воздействия.

Седьмой этап, этап учета и контроля, включает периодическое и окончательное сравнение результатов с промежуточными и конечными целями.

При выявлении отклонений от заданного результата осуществляется регулирование, которое может охватывать:

– при правильном решении – этапы его исполнения;

– при ошибках в решении – все этапы управленческого цикла.

При разрешении вооруженного конфликта органам политического управления целесообразно проводить его анализ, включающий в себя обобщение опыта, разбор ошибок, а главное, оценку эффективности действий.

Опыт и уроки деятельности органов политического управления России во время вооруженного конфликта на Северном Кавказе имеют не только внутреннее, но и международное значение.

По сведениям Постоянного представителя Российской Федерации в ООН В.Чуркина, сейчас в мире существует около 200 конфликтных ситуаций, замешанных на этнической почве¹⁰.

Вооруженный конфликт внутри государства – удобный повод для вмешательства в него других стран для решения своих геополитических задач.

Анализ действий США и ряда стран-союзниц по НАТО в Югославии и Сербии (Косово), Турции в Ираке (курдские провинции) демонстрирует возможность развертывания сценариев разжигания и поддержания внутренних политических и вооруженных конфлик-

тов с последующим вмешательством в них.

При этом грубо попираются принципы и нормы международного права.

Подобные угрозы сохраняются на приграничных территориях России и в зонах размещения российских военных баз и миротворческих контингентов: Крым, Абхазия, Южная Осетия, Приднестровье, Таджикистан, Армения, Киргизия.

В этих условиях последовательными мероприятиями по созданию действенной системы политического управления должны стать:

– гласное обсуждение общественно-политических проблем обеспечения внутренней военной безопасности;

– определение политических целей реформирования военной организации страны;

– включение в структуру управления органов, представляющих граждан, политические партии, общественные объединения, средства массовой информации;

– формирование единой системы государственного управления на основе современных информационных технологий.

Примечания

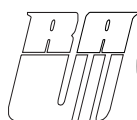
¹ Женевские конвенции о защите жертв войны от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. Ст. 1. Части 1. 4-е изд., испр. М.: Международный Комитет Красного Креста, 2005.

² *Филиппина И.М.* Политическое управление в России: Дис. ... канд. полит. наук. СПб., 1997. С. 186; *Шабров О.Ф.* Политическое управление: проблема стабильности и развития. М., 1997. С. 40.

³ *Гуськов Ю.В.* Армия в системе отношений государства и гражданского общества. Дис. ... д-ра полит. наук. М., 2005. С. 68.

⁴ О противодействии терроризму. Федеральный закон Российской Федерации от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Российская газета. 2006. 10 марта; О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 22 января 2001 г. № 61 // Российская газета. 2006. 23 января; Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации по вопросам совершенствования управления контртеррористическими операциями на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 2 августа 2006 г. № 832с // Российская газета. 2006. 8 августа.

- ⁵ Фронин В. 365 дней НАКа: Николай Патрушев уверен в том, что Национальный антитеррористический комитет доказал свою жизнеспособность // Российская газета. 2007. 14 марта.
- ⁶ Дойч М. Разрешение конфликта (конструктивные и деструктивные процессы) // Социально-политический журнал. 1997. № 1. С. 204–206.
- ⁷ Светлов В.А. Аналитика конфликта. СПб.: ООО «Росток», 2001; Светлов В.А. Конфликт: модели, решения, менеджмент. СПб.: Питер, 2005.
- ⁸ ВЦИОМ. Пресс-выпуск Чечня // <http://wciom.ru>. 23.04.2001.
- ⁹ Президент сказал о главном // Красная звезда. 2006. 1 февраля.
- ¹⁰ На экстренном заседании Совета Безопасности ООН в четверг сторонники независимости Косово оказались в меньшинстве // Российская газета. 2008. 15 февраля.



ОБОЗРЕВАТЕЛЬ <http://www.rau.su>
BSERVER E-mail: observer@nasled.ru

*На сайте Вы найдете информацию о печатных
и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:*

- журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2008 гг.);
- «Современная политическая история России» – «Хроника» (1985–2008 гг.) на CD-диске;
- электронная версия «РАУ-Пресс» (более 230 тыс. производителей товаров и услуг);
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- информация и аналитика.