

## СОВРЕМЕННАЯ АФРИКА

DOI: 10.31857/S086919080005204-1

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ВСЕОБЪЕМЛЯЮЩЕГО МИРНОГО  
СОГЛАШЕНИЯ, ПОДПИСАННОГО В 2005 г.  
МЕЖДУ СЕВЕРОМ И ЮГОМ СУДАНА

© 2019

Э. М. ФАЗЕЛЬЯНОВ

Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ  
E-mail: spitsyna@miep-mgimo.ru

**Резюме:** Неослабевающее внимание мирового сообщества к обстоятельствам прекращения гражданской войны между Севером и Югом Судана обусловлено тем, что они могут служить примером урегулирования кризисных ситуаций в Африке и на Ближнем Востоке. В фокусе внимания автора – исторические и современные геополитические аспекты подписания и реализации Всеобъемлющего мирного соглашения (ВМС), заключенного в 2005 г. между правительством Судана и властями региона Южный Судан. У автора, работавшего в Хартуме в 1995–1997 и 2007–2013 гг. и оказавшегося свидетелем событий, связанных с имплементацией ВМС, была возможность наблюдать и оценивать успехи и неудачи этого процесса.

**Ключевые слова:** Всеобъемлющее мирное соглашение (ВМС), Правительство национального единства (ПНЕ), Суданское народно-освободительное движение (СНОД), Народный Конгресс (НК), спорные территории, Миссия ООН в Судане (МООНС), демаркация, имплементация.

**Для цитирования:** Фазельянов Э.М. Проблемы реализации Всеобъемлющего мирного соглашения, подписанного в 2005 г. между Севером и Югом Судана. *Восток (Orient)*. 2019. № 3. С. 48–58. DOI: 10.31857/S086919080005204-1

THE PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF THE COMPREHENSIVE  
PEACE AGREEMENT BETWEEN NORTH AND SOUTH SUDAN

© 2019

Envarbik M. FAZELIANOV

Extraordinary and Plenipotentiary Ambassador  
of the Russian Federation  
E-mail: spitsyna@miep-mgimo.ru

**Abstract:** The article is devoted to the peace treaty that delineated the transitional period on the status of South Sudan, an immediate cease-fire, the order of demobilization and the distribution of funds from the sale of oil, etc.

In the course of nearly ten years of work in Khartoum (1995–1997; 2007–2013), the author was the witness of the events and had the opportunity to monitor the performance of the Comprehensive Peace Agreement, signed in 2005, and its successes and failures. Continued attention of the international scientific community to the resolution of this ethno-political conflict is also due to the fact that the end of the civil war between the North and the South of Sudan can serve as an example for resolving other crises in Africa and the Middle East.

**Keywords:** The Comprehensive Peace Agreement, National unity/union government, Sudanese national-liberation movement, People's Congress, disputed territories, The United Nations Mission, demarcation, implementation.

**For citation:** Fazelianov E.M. The Problems of the Implementation of the Comprehensive Peace Agreement between North and South Sudan. *Vostok (Oriens)*. 2019. No. 3. Pp. 48–58. DOI: 10.31857/S086919080005204-1

Обсуждение возможностей заключения Всеобъемлющего мирного соглашения между Севером и Югом Судана началось задолго до его подписания в 2005 г. Этому событию предшествовали сложные, почти десятилетние переговоры о прекращении огня и о подготовке соглашения при очевидной тенденции, проявившейся в XXI в., к большей вовлеченности мирового и региональных сообществ в процесс внутрисуданского урегулирования. Интенсивная стадия поиска компромиссов и мер доверия позволила выйти на согласование и подписание ряда документов. В Мачакоосском (2002 г.) и последующих протоколах, меморандумах и декларациях удалось закрепить договоренности между правительством и повстанцами Суданского народно-освободительного движения/армии (СНОД/А) о разделении власти, распределении доходов от добычи нефти, о мерах безопасности и др. В 2002–2004 гг. воздействие внешних игроков, связанное с продвижением Республики Судан к подписанию соглашения, заметно активизировалось.

9 января 2005 г. – в этот день в столице Кении Найроби подписи под ВМС поставили вице-президент Судана Али Осман Таха и южносуданский лидер Джон Гаранг – остается знаменательной датой в современной истории и Северного Судана, и Республики Южный Судан (РЮС). ВМС положило конец многолетней гражданской войне, число жертв которой среди гражданского населения было одним из самых высоких после Второй мировой войны. Выход на это соглашение в значительной степени был предопределен, с одной стороны, проявленной гибкостью и дальновидностью противоборствовавших сторон, с другой – целенаправленным, скоординированным содействием всего мирового сообщества в лице ООН, Африканского союза (АС) и Межправительственной организации по развитию (ИГАД), наблюдателем при которой является Россия.

В ВМС было предусмотрено создание новых государственных институтов, прежде всего автономного правительства Южного Судана; «квотирование» (до всеобщих выборов 2009 г.) постов во всех трех ветвях государственной власти. На завершающем этапе реализации ВМС, в 2011 г., должен был состояться (и состоялся) референдум о самоопределении Южного Судана.

Для мониторинга и содействия в реализации Соглашения в 2005 г. на Юге Судана в соответствии с резолюцией 1590 СБ ООН была развернута вторая по величине в мире Миссия ООН (первая – в Демократической Республике Конго). Ее мандат предусматривал содействие добровольному возвращению беженцев и перемещенных лиц, разминированию местности, оказанию гуманитарной помощи и защите прав человека в Судане.

Соглашением от 9 июля 2005 г. предусматривалось принятие Конституции переходного периода, включившей значительную часть положений, зафиксированных в ВМС. В новом Основном законе, в частности, было зафиксировано, что основами действующего законодательства для 15 северных штатов Судана оставался шариат, а для Южных – традиционное право, уважающее религиозные верования местных народов. 5 декабря 2005 г. была принята временная Конституция Южного Судана.

9 июля 2005 г. президентом Судана был подписан Указ об образовании особого органа исполнительной власти – Президентства, в состав которого, кроме Омара аль-Башира, вошли председатель СНОД/А Дж. Гаранг, занявший пост первого вице-президента Су-

дана и одновременно возглавивший руководство Южного Судана, и Али Осман Таха, ранее бывший первым вице-президентом (правящая партия – Национальный конгресс, НК). После гибели Дж. Гаранга в авиакатастрофе 30 июля 2005 г. первым вице-президентом страны и главой правительства Южного Судана стал заместитель председателя СНОД/А Салва Киир. 20 сентября 2005 г. было сформировано Правительство национального единства (НК получил 15 министерских портфелей, СНОД/А – 8), а 24 октября 2005 г. – временное автономное правительство Южного Судана, в котором главные посты заняли представители СНОД/А. С принятием Конституции на Юге местное правительство приступило к мирному управлению автономным регионом.

31 августа 2005 г. были сформированы Национальная ассамблея и Совет штатов (нижняя и верхняя палаты законодательного собрания) Судана. В нижней палате депутатские мандаты были распределены следующим образом: 234 – представители НК, 126 – СНОД/А, 55 – представители политических партий Севера, 27 – представители политических партий Юга. Уже в первые месяцы парламентом был принят ряд важных законов, предусмотренных ВМС: Закон о совместных интегрированных формированиях, Закон об организации добровольной и гуманитарной деятельности, Закон о национальной комиссии по гражданской службе, Закон о гражданской службе, Закон о политических партиях. Началась проработка законов о вооруженных силах, национальной комиссии по правам человека, о выборах. 24 декабря 2005 г. президентским указом были назначены председатель и члены Конституционного суда.

Реализация ВМС также предусматривала учреждение различных комитетов и комиссий. В частности, в сентябре 2005 г. был создан Технический комитет по границе, призванный способствовать демаркации границы между Севером и Югом; в октябре 2005 г. – утверждена Оценочная комиссия – независимый орган, одной из задач которого было доведение до правительства объективной информации о процессах выполнения ВМС. Национальный совет по проведению переписи был учрежден в январе 2006 г.; в его задачи входило осуществление подготовки переписи населения и определение критериев для работы Центрального бюро статистики Судана.

К апрелю 2007 г. были сформированы практически все комиссии, предусмотренные Соглашением (за исключением комиссий по правам человека, по выборам и земельной).

Можно констатировать, что к этому времени основные элементы конституционной базы были сформированы, ряд политических институтов функционировал. НК и СНОД продолжали заявлять о своей приверженности реализации Соглашения в полном объеме.

Вместе с тем ключевой принцип, провозглашенный в ВМС, – «сделать единство страны привлекательным» нельзя было назвать основным фактором, побуждающим к взаимодействию между СНОД/А и НК. Сторонам соглашения не удавалось конструктивно работать в рамках Правительства национального единства. К сожалению, обе стороны демонстрировали если не нежелание, то неспособность эффективно использовать предусмотренные в ВМС механизмы урегулирования спорных вопросов. Не удавалось преодолеть и отчуждение между северянами и южанами, складывавшееся десятилетиями; сохранялись настороженность и подозрительность.

Пользуясь формальным большинством в Правительстве национального единства (южане получили 9 портфелей из 30), НК нередко в одиночку определял основные направления внешней и внутренней политики страны. Позиция северян, пользующихся своим численным преимуществом, в свою очередь, подталкивала южан, не имевших достаточного опыта политической борьбы, к поиску внешней поддержки. Прежде всего, речь идет о «тройке»: США, Англии и Норвегии, которые активно оказывали посреднические услуги в переговорном процессе между Севером и Югом, и других странах Запада, где лидеры СНОД/А являлись, в отличие от северян, желанными гостями. Избирательность такого рода не способствовала налаживанию партнерских отношений ни меж-

ду правительствами, ни на межпартийном уровне. Напротив, она углубляла раскол в суданском обществе. На этом фоне обе стороны признавали, что в реализации Соглашения не все проходило гладко, но первопричины и характер «неувязок» виделись партнерам по коалиции по-разному. Причем правительство Южного Судана зачастую, по поводу и без, было склонно винить во всех своих проблемах Север. НК также не оставался «в долгу», возлагая ответственность на южан, упрекая их за задержку или невыполнение обязательств, а то и обвиняя их в антихартумской деятельности и попытках сместить правящий режим.

Не секрет, что даже в этих условиях решение, принятое СНОД 11 октября 2007 г., о выходе из состава Правительства национального единства для многих суданцев и на Севере, и на Юге явилось неожиданным. Более того, это событие произвело шокирующее воздействие на мировое сообщество, прежде всего на ООН и СБ, до того момента, скажем так, не столь активно занимавшихся мониторингом спонсированного ими переговорного процесса в рамках ВМС, в то время как США, прибегая к привычному методу «кнута и пряника», оказывали давление на обе стороны в целях реализации окончательного соглашения, которое положило бы конец последней, 22-летней фазе вооруженного конфликта. Именно поэтому ВМС считали большим достижением в деле установления мира в Южном Судане и внимательно рассматривали в качестве примера для урегулирования других кризисных ситуаций, возможной модели для разрешения другого суданского конфликта – в Дарфуре.

В структуре ВМС были заложены механизмы «выполнения и мониторинга», одним из которых на период реализации Соглашения стала «Независимая комиссия по контролю и оценке» (НККО), нацеленная на выявление подготовительных мер, необходимых для достижения единства страны. Предусматривалось, что в течение шести лет, до 2011 г., Судан будет находиться в состоянии «переходного периода». Затем, после всеобщей переписи населения 2007 г. (была перенесена на февраль 2008 г.) и всеобщих выборов 2009 г., в 2011 г. на Юге должен был пройти референдум о самоопределении. При этом установка ВМС – «сделать единство страны привлекательным» – вызывала все больше вопросов среди суданцев и у мирового сообщества.

В соответствии с ВМС «состав НККО должен был быть равным (по численности. – Э.Ф.) для НК и СНОД/А, но не более чем по два представителя от каждой из следующих категорий: страны-члены подкомитета ИГАД<sup>1</sup> по Судану (Джибути, Эритрея, Эфиопия, Кения и Уганда), страны-наблюдатели (Италия, Норвегия, Великобритания и США) и любые другие страны или региональные или международные организации, о которых договорятся стороны». И далее: «Стороны должны воздерживаться от любых форм односторонних отходов и нарушений мирного соглашения». К соглашению прилагались три протокола об урегулировании в штатах (провинциях) Южный Кордофан и Голубой Нил, а также в районе Абьей. Соглашение не было лишено недостатков, что предоставляло многим экспертам повод предрекать исчезновение «самого духа» ВМС после гибели в автокатастрофе лидера СНОД/А Дж. Гаранга – идейного вдохновителя Соглашения. Да и сами участники ВМС, как оказалось, по различным причинам не проявляли большого стремления его выполнять. В результате все больше зарубежных политиков начали

---

<sup>1</sup> ИГАД – Межправительственная организация по развитию (до марта 1996 г. – Межправительственная организация по борьбе с засухой и развитию) – была создана в 1986 г. для координации усилий стран Африканского Рога по обеспечению продовольственной безопасности, по борьбе с последствиями засухи и опустынивания и защите окружающей среды. В 1996 г. было принято решение о реструктуризации и расширении мандата ИГАД, в сферу компетенции которой вошли политические вопросы, в том числе безопасности и урегулирования кризисных ситуаций, а также развития интеграционных процессов в субрегионе. Членами ИГАД являются Джибути, Кения, Сомали, Судан, Уганда, Эритрея (приостановила членство в апреле 2007 г.) и Эфиопия. Штаб-квартира расположена в г. Джибути. Высший орган – Ассамблея глав-государств и правительств.

разделять точку зрения о том, что ВМС не будет жизнеспособным. Отзвуки подобных настроений были слышны и в Хартуме, и в Джубе – административном центре Южного Судана. Отмечались, по крайней мере, два существенных недостатка ВМС: оно не предусматривало каких-либо санкций в отношении стороны, нарушающей договоренности, и не наделяло никакой ответственностью за мониторинг выполнения Соглашения страны-члены ИГАД.

ВМС не выполнялось в точном соответствии с графиком разоружения, демобилизации и реинтеграции боевиков в мирную жизнь – прежде всего из-за недоверия руководства СНОД к центральной власти. Именно поэтому южносуданские лидеры не спешили с разоружением и демобилизацией своих воинских частей.

Расхождения между Севером и Югом, Национальным Конгрессом и СНОД/А усугублялись тем, что им не удалось согласовать общую позицию по вопросам, напрямую не связанным с реализацией ВМС, но имеющим принципиальное значение для общегосударственной политики. Наиболее отчетливо это проявлялось в видении двумя сторонами путей урегулирования дарфурского конфликта: СНОД выступало за введение в Дарфур миротворческих контингентов ООН; НК, в свою очередь, последовательно препятствовал этому.

Выступая в Джубе на торжественной церемонии, посвященной второй годовщине подписания ВМС, Салва Киир обвинил «северян» в попытках дестабилизировать ситуацию на Юге, в оказании поддержки вооруженным группировкам, противостоявшим СНОД/А, и в сознательном воспрепятствовании демаркации границы в целях сохранения за собой значительной части нефтяных доходов. В ответ Омар аль-Башир обвинил правительство Южного Судана в неэффективности и коррумпированности.

Наиболее острыми проблемами реализации ВМС оставались демаркация границы между Севером и Югом и определение статуса и границ нефтедобывающего района Абьей. В значительной степени это обуславливалось нерешенностью вопроса о распределении финансовых ресурсов между Югом и Севером и доходов от добычи углеводородов, основные разведанные запасы которых находятся в приграничных районах.

Специальный технический комитет, созданный для демаркации границы, долго не приступал к работе на местности, в то время как отсутствие четкой границы между двумя частями страны не позволяло ни обеспечить справедливое распределение нефтяных доходов, ни осуществить передислокацию военных подразделений: вооруженные силы Судана намечалось вывести с южных территорий, за исключением тех частей, которые предполагалось включить в состав совместных формирований.

Доклад специальной комиссии по границам района Абьей был представлен президенту еще в июле 2005 г., однако НК выразил несогласие с содержащимися в документе выводами. Поэтому проблема Абьея рассматривалась в рамках Высшего политического комитета НК и СНОД/А.

К апрелю 2007 г. так и не заработала в полную силу образованная еще в октябре 2005 г. Национальная комиссия по нефти, призванная определять основные направления государственной политики в этой сфере.

Происходили задержки с реализацией входящего в ВМС протокола по вопросам безопасности. Передислокация вооруженных сил сторон продолжалась (по данным на начало марта 2007 г., вооруженные силы Судана были выведены с Юга на 70%), однако их присутствие сохранялось в нефтеносных и приграничных районах.

В ноябре 2006 г. в г. Малакаль (штат Верхний Нил, Южный Судан) было зафиксировано самое серьезное с 2002 г. нарушение договоренностей о прекращении огня. В результате ожесточенных столкновений между вооруженными силами Судана и отрядами СНОД/А за три дня погибли не менее 150 человек.

Продолжалось создание Совместных интегрированных формирований, в состав которых входили подразделения ВС Судана и СНОД/А. Они распределялись по шести секторам, на которые был разделен Южный Судан, и в Хартуме.

В целом ситуация на Юге оставалась сложной как из-за имманентного противостояния между сторонами Соглашения, так и из-за внутренних южносуданских проблем: в Южном Судане сохранилось множество вооруженных формирований, в годы гражданской войны выступавших на стороне либо СНОД/А, либо центрального правительства (так называемые прочие вооруженные группы – ПВГ).

К концу 2007 г. по плану, выработанному Правительством национального единства, правительством Южного Судана и действовавшими в Судане агентствами ООН, в Южный Судан и в штат Голубой Нил должны были вернуться примерно 200 тыс. временно перемещенных лиц, из них 150 тыс. из Хартума и 48 тыс. из других регионов страны. К тому времени все четче обозначавшаяся тенденция к разделению Судана еще не обрела неотвратимого характера, но факторы раскола действовали сильнее факторов сближения.

11 декабря 2007 г. «секстет»<sup>2</sup>, состоявший из представителей НК и СНОД, завершил работу по поиску компромисса в вопросах выполнения ВМС. Напомним, что разногласия сторон в оценках степени выполнения соглашения привели к острому политическому кризису, выходу министров СНОД из суданского Правительства национального единства и к ухудшению обстановки на административной границе между Севером и Югом, особенно в спорных районах. В целях решения наиболее сложных проблем в ноябре 2007 г. и был создан «секстет».

Прежде всего сохранялась проблема вывода войск из нефтеносных районов на границе между Севером и Югом. Южане обвиняли Хартум в срыве сроков вывода суданских ВС из южных районов. В соответствии с положениями ВМС Хартум должен был за 2,5 года вывести 91 тыс. военнослужащих, а в спорных районах создать совместные вооруженные силы численностью до 21 тыс. человек и на 50% состоявшие из отрядов СНОА. По мнению Джубы, Хартум не выполнил этот пункт Соглашения, так как, по оценкам СНОД, к октябрю 2007 г. на Юге все еще оставались 20 тыс. военнослужащих ВС Судана.

В итоге было решено, что ВС Судана и вооруженные формирования СНОА будут выведены на границу (прочерченную в 1956 г.) между Северным и Южным Суданом, а районы нефтедобычи будут патрулироваться совместными силами. Был установлен новый график вывода войск: к 15 декабря – 33%, к 31 декабря – 66% и к 9 января 2008 г. – 100%.

Оставался открытым вопрос о распределении мест в Правительстве национального единства. Известно, что НК получил ключевые министерские портфели, а СНОД достались самые критикуемые, плохо финансируемые и менее значимые министерства. Исключением стала должность министра иностранных дел. Южане не получили ни одного силового министерства, и, что не менее важно, – должность министра природных ресурсов, а это помогло бы им влиять на распределение доходов от нефтедобычи. Конечно, СНОД расценил распределение постов как грубое нарушение основополагающего принципа ВМС – равного участия НК и СНОД в ПНЕ.

По-видимому, «секстет» достиг компромисса, так как министры от СНОД продолжили работу и началась подготовка нового состава ПНЕ. Ситуация осложнялась межфракционной борьбой внутри СНОД, а также отставками и исключениями из партии крупных фигур. К тому же не представлялось возможным, что НК отдаст СНОД ключевые министерства. Позже это подтвердилось заявлением южан, обвинивших Хартум в стремлении сохранить монополию на власть, несмотря на мирное соглашение 2005 г.

---

<sup>2</sup> Секстет – ансамбль из шести исполнителей, в нашем случае 6 представителей НК СНОД, принявших участие в совместном заседании.

Основным вопросом оставалось перераспределение бюджетных средств между Джубой и Хартумом. Юг остро нуждался в финансировании инвестиционных программ, направленных на создание инфраструктуры в экономически отсталых районах. В соответствии с ВМС национальные ресурсы должны были распределяться поровну между всеми регионами страны. Югу полагались 19,1%. Те области, в которых велась нефтедобыча, должны были дополнительно получать по 2% от доходов бюджета.

Джуба неоднократно критиковала центральные власти за игнорирование сложной экономической и гуманитарной ситуации на Юге. Представители СНОД приняли участие в парламентском обсуждении бюджета на 2008 г. и утвердили его, хотя, по их мнению, Хартум не выделил достаточных средств на восстановление южных и западных штатов. В 2008 г. доходы страны от экспорта нефти достигли 3,4 млрд долл., а Югу выделялись ежемесячные ассигнования в размере лишь 200 млн долл.

«Яблоками раздора» являлись проблема спорных территорий (Абьей, штаты Южный Кордофан и Голубой Нил) и вопрос об административной границе между Севером и Югом. В одном из пунктов ВМС указывалось, что жители тех районов, которые «географически или культурно относятся к Югу», могут посредством референдума решить, будут ли они присоединяться к Южному Судану. Однако с самого начала стороны по-разному видели «географические и культурные» границы.

Важным оставался вопрос, связанный со статусом района Абьей. Дело в том, что на территории проживания племен миссерия и динка-нгок сосредоточены крупные запасы нефти. Абьей находится севернее границы 1956 г., поэтому Хартум решил не отдавать «без боя» этот район Южному Судану, который мог бы после референдума 2011 г. обрести независимость.

Пункт ВМС, касавшийся этого вопроса, предполагал создание специального Исполнительного совета, состоявшего из представителей населения Абьей и призванного осуществлять административные функции вплоть до избрания местного Исполнительного совета. В 2011 г. жители Абьей должны были путем референдума определить статус района: либо он получит особый административный статус в рамках Северного Судана, либо станет частью штата Бахр эль-Газаль на территории Южного Судана.

Еще большие сложности возникли при определении границ района. Специальный Протокол по статусу Абьей обозначал его территорию как место «проживания 9 племен динка» и как район, в 1905 г. присоединенный к провинции Кордофан. Но Хартум и Джуба не могли прийти к согласию по этому вопросу, и попытка «секстета» найти приемлемое для обеих сторон решение не увенчалась успехом. НК отверг доклад, подготовленный Комиссией по демаркации границы, обвинив ее в превышении полномочий. СНОД принял доклад Комиссии, квалифицировав его как «окончательный и не подлежащий пересмотру». По-видимому, стороны в тот момент утратили надежду на самостоятельное определение статуса Абьей. Об этом, в частности, свидетельствовало заявление заместителя министра иностранных дел Судана Али Ахмеда Керти, в котором он не исключал привлечения международных посредников для решения проблемы.

Вопросы о принадлежности других спорных территорий – района Нубийских гор (Южный Кордофан) и южных районов штата Голубой Нил – также решались в рамках ВМС.

Отметим, что в целом сторонам удавалось избежать масштабного конфликта и находить компромиссы по некоторым, не менее острым вопросам, в частности об отводе войск (в начале 2008 г.). Положительным фактором на тот период следует считать и возобновление работы министров СНОД в составе СПНЕ. Однако оставшиеся спорные нефтеносные районы, в особенности Абьей, создавали трудности на пути дальнейшего примирения сторон и выполнения ВМС в полном объеме.

Поскольку территориальная принадлежность района Абьей не была окончательно определена Соглашением (ВМС), этот вопрос был передан на рассмотрение Международного арбитражного суда (МАС) в Гааге. 22 июля 2009 г. решением МАС границы района были демаркированы. По решению Суда территория Абьей сокращалась за счет передачи Северу контроля над крупнейшим нефтяным месторождением Хеглиг, а основная часть, в том числе ряд небольших месторождений и г. Абьей, считавшийся историческим местом проживания племени динка-нгок, передавалась Югу. И Хартум, и Джуба согласились с этим решением.

Правительством Судана были сформированы практически все комиссии, предусмотренные ВМС (за исключением комиссии по правам человека и земельной), в том числе Национальная резервная комиссия с целью преодоления разногласий между Центральным Банком Судана и Банком Южного Судана. В апреле–мае 2008 г. сторонам удалось выполнить и другой значимый пункт ВМС – провести всеобщую перепись населения. Правда, итоги переписи были объявлены лишь в мае 2009 г., хотя они ожидалось еще в сентябре 2008 г. Южносуданская сторона отказывалась их признавать (численность южан оказалась значительно ниже, чем предполагалось, – на уровне 20–22%), опасаясь, что это сузит представительство Юга в исполнительных и законодательных органах власти.

19 августа 2009 г. в Джубе были подписаны соглашения о порядке действий по демаркации границы, распределению природных ресурсов и проведению всеобщих выборов (Закон о национальных выборах, сначала запланированных на июль 2009 г., а позже перенесенных на апрель 2010 г., был принят на 7-й сессии Национальной ассамблеи, состоявшейся 7 июля 2008 г.). Председателем Избирательной комиссии (в составе 9 человек) был назначен южанин Абель Алиер. Однако ситуация с подготовкой к всеобщим выборам складывалась непросто. Ухудшение обстановки в Южном Судане, продолжавшиеся там межплеменные столкновения ставили под угрозу проведение выборов на Юге. До конца оставалось неясной возможность проведения электоральной кампании в Дарфуре. Хотя ситуация в этом регионе несколько стабилизировалась, нельзя было исключать и того, что дарфурские повстанцы попытаются сорвать выборы в случае провала переговорного процесса с Хартумом. Кроме того, оппозиция проявляла недовольство законами, касавшимися вопросов безопасности и СМИ и ограничивавшими демократические свободы, и некоторые политические лидеры пригрозили бойкотом выборов, если эти законы не будут внесены существенные поправки.

На этом фоне возникла пробуксовка в работе Центральной избирательной комиссии, у которой не было ни утвержденного бюджета, ни плана работы. Отсутствовали также точные данные о количестве и границах избирательных округов; наблюдалась нехватка персонала и соответствующего материально-организационного обеспечения; Избирательная комиссия не могла просчитать свои реальные потребности; региональные избирательные комиссии, прежде всего на Юге, к работе не были готовы и т.д. Главными причинами обеспокоенности оставались напряженная ситуация в Дарфуре и нестабильность в Южном Судане. В результате намеченное на 1 ноября 2009 г. начало регистрации избирателей было перенесено на более поздний срок.

По предложению Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна подготовке выборов в Судане оказывалось содействие миротворческой миссии ООН (МООНС). Речь шла о расширении на 100 человек полицейского контингента миссии, направлении во все 25 штатов страны консультантов по выборам, а также о логистической и другой поддержке.

Планировавшиеся на апрель 2010 г. всеобщие выборы предполагали: выборы президента Правительства национального единства, президента правительства Южного Судана, выборы в Национальную ассамблею Судана, в Национальную ассамблею Южного Судана, выборы губернаторов штатов и выборы в законодательные собрания штатов.

В тексте ВМС предусматривалось, что если президентом Правительства национального единства станет северянин, то первым вице-президентом – избранный президент правительства Южного Судана; в противном случае пост первого вице-президента займет выходец с Севера. Президентом Судана на новый срок был избран Омар аль-Башир, а Салва Киир сохранил пост первого вице-президента.

Оставался нереализованным другой важный пункт ВМС: не был принят закон о референдуме по самоопределению Юга Судана, который должен был состояться в начале 2011 г. В течение нескольких месяцев по этому вопросу шли переговоры между северосуданской и южносуданской сторонами. В середине октября 2009 г. в переговорах наметились заметные подвижки из-за смягчения позиции северяян, которые согласились с возможностью отделения Юга, если за это проголосуют 51% участников референдума (а не 75%, на чем они настаивали ранее) при условии, что в нем примут участие две трети избирателей-южан. Стороны договорились, что численность участников референдума будет рассчитываться не по результатам переписи населения, а путем регистрации избирателей и что референдум и выборы пройдут в согласованные сроки. Для Национального Конгресса удачное проведение выборов гарантировало его легитимность, необходимую для сохранения власти: это представлялось особенно актуальным в свете официальных обвинений, предъявленных Международным уголовным судом президенту аль-Баширу.

Что касается Суданского народно-освободительного движения, то выборы для него представляли собой прежде всего «репетицию» перед плебисцитом, проведение которого больше волновало руководство СНОД. Вместе с тем южане требовали, чтобы крайним сроком достижения консенсуса по выборам и референдуму стал конец ноября 2009 г. В свою очередь, северяне настаивали на достижении общего понимания по вопросу о сосуществовании Севера и Юга после референдума.

В октябре 2009 г. в Москве по инициативе специального представителя президента России по Судану В.М. Маргелова состоялась научно-практическая конференция по этой стране. Ее участники отмечали важность достижения консенсуса по выборам и референдуму, чтобы затем приступить к переговорам относительно условий «сожительства» в постпереходный период. На «полях» конференции состоялось второе (первое прошло в мае того же года в Дохе) совещание «группы Е6» – спецпредставителей России, США, КНР, Великобритании, Франции и ЕС по Судану. По его итогам было принято заявление, в котором содержался призыв к сторонам ВМС предпринять усилия для скорейшего достижения договоренностей по проведению выборов и референдума, а также по «рабочему плану» разрешения спорных вопросов, которые могли возникнуть после плебисцита. Срыв выборов представлялся весьма нежелательным, так как, помимо прочего, он мог привести к ослаблению позиций НК и предоставить СНОД повод провести референдум в одностороннем порядке с последующим отделением Южного Судана. Проведение выборов в согласованный срок, несомненно, повысило бы шансы на сохранение единства страны в ходе референдума в 2011 г.

Статус спорной территории Абьей оставался одним из сильнейших раздражителей в отношениях Севера и Юга. Справедливости ради следует признать, что лидеры СНОД проявляли определенную гибкость на переговорах с НК по этой сложной проблеме и даже готовность «пересмотреть протокол об Абьей». Переговоры по формированию новой местной администрации в Абьей способствовали активизации контактов между племенами миссерия и динка-нгок с целью предоставления племени миссерия доступа к ресурсам Абьей после референдума 2011 г. в случае, если население района проголосует за присоединение к независимому Югу.

Отмечу еще ряд аспектов, прежде всего связанных с передислокацией войск. Так, 21 марта 2008 г. официальный представитель суданских вооруженных сил Осман Му-

хаммед аль-Агбаш в очередной раз заявил о полном завершении передислокации сил суданской армии и отводе ее частей в районы севернее линии границы 1956 г., в то время как отряды СНОА продолжали оставаться в ряде северных районов. По данным, подтвержденным военными наблюдателями ООН, к декабрю 2007 г. суданские ВС на Юге насчитывали 6280 военнослужащих, т.е. 16% от ранее находившихся там 39 262 человек.

Что касается передислокации подразделений СНОА, то в 2008 г. они были полностью выведены из провинций Южный Кордофан и Голубой Нил, а также из нефтеносных районов Дибаб и Абу Матарик в район Харасана, который, правда, находится севернее линии границы. Напомню, что ранее армия южан в спорных районах превышала 35 тыс. человек (около 5 тыс. военнослужащих были выведены к концу 2007 г.). В апреле 2008 г. СНОА начала выводить свои подразделения и из Харасаны. Вывод войск сопровождался решительными протестами представителей племени динка-нгок. К сожалению, к тому времени не были представлены хотя бы приблизительные цифры о количестве солдат СНОА в районе Абей. Можно предположить, что СНОА не торопилась выводить свои силы. Возможно, отчасти это было связано с тем, что отряды СНОА в спорных районах в основном состояли из местных жителей, что, естественно, ставило под вопрос саму возможность вывода вооруженных сил южан с этих территорий.

По данным ООН, к весне 2008 г. суданские вооруженные силы осуществили запланированный вывод войск на 95.4%, а СНОА – лишь на 11.4%.

Еще один серьезный аспект выполнения ВМС – создание объединенных вооруженных сил (ОВС), состоявших поровну из военнослужащих ВС Судана и бойцов СНОА. Организационно совместные ВС состояли из 5 дивизий, отдельной бригады и отдельного батальона и насчитывали около 40 тыс. солдат и офицеров. Миссия ООН в Судане оказывала помощь в создании ОВС, осуществляя мониторинг процесса и поддерживая тесные контакты с представителями ВС Судана и СНОА. По состоянию на август 2008 г., процесс формирования ОВС был реализован на 84.7%.

Развертывание ОВС положительно повлияло на процесс передислокации ВС Судана и отрядов СНОА и в некоторой степени облегчило положение солдат, пожелавших остаться в местах постоянного проживания, тем самым частично сняв со СНОА затраты на содержание военнослужащих и обеспечив законное военное присутствие южан на севере.

Вместе с тем процесс создания ОВС заметно отставал от графика. Видимо, сказывался дефицит ресурсов и политической воли. Другим поводом для критики оставалась программа демобилизации, разоружения и реинтеграции (ДРР) бывших комбатантов. Предполагалось, что на реализацию ДДР будет выделено около 2 млрд долл., что она охватит 450 тыс. человек и будет завершена до 2011 г. Однако выполнение программы осложнялось, во-первых, существованием двух отдельных – южной и северной – комиссий, занимавшихся этими вопросами и по-разному воспринимавших свои обязанности; во-вторых, была резко сужена категория лиц, подпадавших под действие программы ДДР.

\* \* \*

9 января 2011 г. в Южном Судане состоялся референдум, в ходе которого подавляющее большинство жителей региона проголосовали за отделение и создание самостоятельного государства.

С образованием независимой Республики Южный Судан с правовой точки зрения завершилась реализация ВМС. Однако некоторые спорные вопросы, не урегулированные в ходе выполнения Соглашения, обрели новое качество и статус межгосударственных

проблем. Так, спустя почти полтора десятилетия после подписания ВМС остается нерешенной проблема района Абьей, право на нефтяные месторождения которого до сих пор отстаивают и Хартум, и Джуба.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

ФАЗЕЛЬЯНОВ Энварбик Михайлович –  
Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ в  
Судане в 2007–2013 гг., Москва, Россия.

Envarbik M. FAZELIANOV – Extraordi-  
nary and Plenipotentiary Ambassador of the Rus-  
sian Federation in Sudan in 2007–2013, Moscow,  
Russia.