

Взаимосвязи
Ежеквартальный журнал

(Русское издание серии Connections)

Том III, № 4
декабрь 2004

Консорциум «Партнерство ради мира»
военных академий и институтов по
изучению вопросов безопасности

Содержание

На пути к эффективному демократическому надзору за деятельностью разведывательных служб: уроки, извлеченные из сравнительного анализа национального опыта	1
<i>Ханс Борн</i>	
Молдавская политика безопасности: повесть о трех городах?.....	15
<i>Грэм П. Херд</i>	
Политика сдерживания Косово	25
<i>Гордон Н. Бардос</i>	
Мотивация участия в операциях по поддержанию мира: первоначальные сведения, полученные от словенских военнослужащих.....	41
<i>Любица Йелушич</i>	
Конституционализм как гарант защиты или недопущения национализма: обзор по отдельным странам Центральной Европы, Восточной Европы и Евразии ..	51
<i>Дэвид М. Киркхам</i>	
К вопросу эффективности многонационального штаба и будущих операций НАТО	63
<i>Уолтер Е. Кретчик</i>	
Урегулирование кризисов по программе НАТО: сотрудничество с партнерами ПРМ и другими международными организациями	71
<i>Джон Криендлер</i>	
Болгарские вооруженные силы: в поисках новой установки.....	83
<i>Стефан Е. Николов</i>	
О роли Организации Объединенных Наций в Ираке в предстоящем году.....	99
<i>Кристофер О'Салливан</i>	
Реформирование секторов безопасности в Юго-Восточной Европе: извлеченные уроки и их связь с политикой большой черноморской зоны.....	111
<i>Мариан Зулеан</i>	

На пути к эффективному демократическому надзору за деятельностью разведывательных служб: уроки, извлеченные из сравнительного анализа национального опыта

Ханс Борн *

Вряд ли можно найти более подходящее время, чем сегодня, для обращения к вопросам надзора за деятельностью служб безопасности и разведки. После событий 11 сентября 2001 г., войной в Ираке и взрывов бомб в Мадриде 11 марта 2001 законодательные и исполнительные органы правительств, отвечающие за контроль над деятельностью разведки, в настоящее время заняты расследованием деятельности разведывательных служб, и того, насколько правильно политические лидеры использовали разведывательные данные, предоставленные в их распоряжение. Американская Комиссия по расследованию событий 11 сентября¹ и британская Комиссия Батлера,² если упомянуть лишь два расследования, работали с поистине грандиозными вопросами: эффективно ли работают сотрудники разведывательных служб, и насколько их деятельность осуществляется в рамках закона? Подвержены ли разведывательные органы политизации со стороны политических лидеров? Нужны ли разведывательным службам дополнительные правовые полномочия и ресурсы для эффективной нейтрализации террористических угроз? Эти и другие вопросы наглядно показывают, что процесс надзора за деятельностью разведывательных служб имеет две важные цели в обществах с традициями демократии: не допускать выхода деятельности служб за рамки юридически определенного мандата и гарантировать их эффективность. Основной акцент в этой статье будет сделан на сравнении законодательной практики надзора в отдельных демократических государствах с тем, чтобы дать рекомендации по усилению надзора за деятельностью разведывательных служб.³ Акцент на усилении надзора необходим в силу того, что обстановка в сфере безопасности, изменившаяся после 11 сентября, потребовала приведения наших обязательств в соответствие с безопасностью и демократией. Этого можно достигнуть

* Ханс Борн (Нидерланды) является старшим научным сотрудником в области демократического контроля сектора безопасности. Работает в Женевском центре демократического контроля вооруженных сил.

¹ *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attack upon the United States*, авторизованное издание (New York: W.W. Norton, 2004). Также доступно на сайте: <http://www.9-11commission.gov/>.

² *Report of a Committee of Privy Counsellors, Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction* (London: The Stationery Office, 14 июля 2004 г.). Также доступно на сайте: <http://www.butlerreview.org.uk/>.

³ Данная статья основана на работе Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Осло: Официальное издательство Норвежского парламента, в печати, 2004 г.); а также на работе Hans Born, Loch Johnson, and Ian Leigh, ред., *Who is Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (Dulles, VA: Brasseys, в печати, 2005 г.).

только в том случае, когда новые полномочия, предоставленные разведывательным службам, будут сопровождаться улучшенным надзором за деятельностью разведки.

Разведка

Зачастую рассматриваемая в качестве второй древнейшей профессии, разведка стала решающим фактором в политике безопасности и внешней политике государства.⁴ Службы безопасности и разведки являются ключевым компонентом любого государства, так как они выполняют четыре необходимые функции: (1) предупреждать о внезапных стратегических угрозах; (2) обеспечивать знаниями и опытом на долгосрочную перспективу; (3) поддерживать процесс принятия решений со стороны политиков; (4) сохранять секретность информации, требований, источников, методов и средств.⁵ Особенно в эпоху, наступившую с окончанием «холодной войны», которая характеризуется асимметричными угрозами, внезапными нападениями со стороны террористических организаций и гражданскими войнами с опасным и неожиданным избыточным внешним действием, возникла насущная потребность в «совершенной» разведке, по образному выражению Дональда Рамсфелда.⁶ Формирование усовершенствованной разведки, таким образом, имеет большое значение и должно быть одной из задач тех, кто осуществляет надзор за деятельностью разведывательных служб в законодательных и исполнительных ветвях власти. Эта необходимая задача еще более усложняется обязательными требованиями, возникающими при текущем контроле и наблюдении за террористическими ячейками и сетями тайных террористических организаций, которые мобильны, подвижны, постоянно и быстро принимают иные формы.

Без эффективно функционирующей разведки невозможны упреждающие удары и предупреждение ожидаемых нападений со стороны агрессивных государств и террористических ячеек. Законодатели должны обеспечить выполнение рекомендаций по улучшению работы служб безопасности и разведки. Необходимо более активный сбор разведывательных данных через агентурную разведку (HUMINT) вместо того, чтобы полагаться на перехваты сообщений или спутниковую видовую информацию; содействие творческому подходу и поощрение

⁴ Phillip Knightley, *The Second Oldest Profession: Spies and Spying in the Twentieth Century* (New York: W.W. Norton, 1988).

⁵ Mark Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy* (Washington, D.C.: CQ Press, 2003), 2–5.

⁶ *Nuclear Posture Review [excerpts]*, 15, доступно на сайте: <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>. К сожалению, две последние войны в Ираке выявили недостатки разведывательных служб. В Первой иракской войне американская разведка недооценила программы Саддама Хуссейна по оружию массового поражения (ОМП), в то время как во Второй иракской войне ЦРУ переоценила потенциал ОМП у Хуссейна.

критики вместо того, чтобы воздавать должное согласованности действий и избежанию риска; гармонизацию политического курса с деятельностью разведки.⁷

В обиходе слово «разведка» имеет разнообразные значения. В обществе, приверженном демократии, однако, важно ограничить мандат разведывательных служб деятельностью, охватывающей только те ситуации, когда возникает реальная или потенциальная угроза для национальной безопасности. Если на службы разведки и безопасности возлагаются функции, относящиеся к другим аспектам повседневной жизни – т.е. общественному транспорту, коммуникациям или образованию – существует реальная опасность, что слишком много жизненных аспектов общества станет «обеспечиваться более активными мерами безопасности», что превратит государство в так называемое *государство с режимом безопасности*. Национальная безопасность должна отличаться от режима безопасности, который относится к защите (полу)авторитарного режима от своего собственного народа. Национальная безопасность, напротив, относится не только к защите государства, но также и к защите прав человека, распространяющихся на отдельных граждан такого государства.⁸

Что же такое разведка? В правительственных кругах разведка обычно понимается в довольно узком смысле – она прежде всего ассоциируется с международными отношениями, обороной, национальной безопасностью и секретностью, а также со специализированными институтами, в названии которых присутствует слово «разведка».⁹ Разведка может быть описана как «тип знаний» и «деятельность, выполняемая разведывательной организацией», и какая-либо разведывательная организация может, следовательно, быть описана как «тип организации, вырабатывающей такие знания».¹⁰ Так как функционирование разведывательных служб основывается на юридически определенном мандате и подчиняется гражданским политическим лидерам, важно, чтобы область разведки и область политики продолжали действовать в тесном контакте без политизации разведки.

Политизация разведки

Разведка является «информацией, которая удовлетворяет установленным и предполагаемым потребностям политиков, формирующих политические курсы, и собирается, очищается и сужается в целях соответствия этим потребностям».¹¹ Разведка является морально устаревшей, если она создается слишком поздно или не связана с политической программой правительства. Несмотря на значимость

⁷ Dennis M. Gormley, “The Limits of Intelligence: Iraq’s Lessons,” *Survival* 46:3 (осень 2004 г.): 7–28.

⁸ Council of Europe - Venice Commission, *Internal security services in Europe* (Strasbourg: Council of Europe, 1998) (CDL-INF [1998] 6e).

⁹ Michael Herman, *Intelligence Power in War and Peace* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

¹⁰ Sherman Kent, *Strategic Intelligence for U.S. World Policy* (Hamden, CT: Archon Books, 1965).

¹¹ Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*.

корректирования действий разведки в соответствии с требованиями разработчиков политики, важно и то, чтобы разведка не была политизированной. Политизация разведки означает, что разведывательные отчеты оформляются для поддержки решений, которые уже приняты правящей администрацией, или, хуже того, что разведка используется против политических противников. Политизация разведки, вероятно, произойдет в случае, если:

- разведка служит политике вместо формирования политического курса (например, если предупреждения об угрозе используются для поддержки правительственной *кампании нагнетания страха* во время периода выборов);
- администрация способна менять данные, предоставляемые разведкой;
- разведывательные подразделения формируются в угоду определенным политическим целям;
- сотрудники разведки и их руководители являются политическими назначениями или открыто состоят в каких-либо политических партиях;
- отсутствует или плохо разработана система сдержек и противовесов между разнообразными правительственными органами, что ведет к ситуации, в которой одна из ветвей власти может доминировать над разведывательными службами.

Предполагается, что сотрудники разведки готовят отчеты для политиков, находящихся у власти, действуя объективно, взвешенно, своевременно и профессионально. Для того чтобы разведывательные службы могли «говорить правду властям», службы должны быть отделены, но не изолированы от политики.

Демократический надзор за деятельностью разведывательных служб

Само собой разумеется, что опыт надзора различных государств отличается степенью предоставленных разведывательным службам полномочий и подотчетности их действий. Отчетность для государственной деятельности является ключевым требованием в демократии. Государственным сотрудникам, включая работников разведки, требуется держать ответ перед избранными народом представителями в отношении применения своих полномочий и выполнения обязанностей, и такие сотрудники должны действовать в соответствии с критикой или запросами со стороны избранных представителей. Правительство, включая службы безопасности, должно взять на себя ответственность за провалы в работе, некомпетентность или обман.

Но каким образом подотчетность разведки достигается наиболее оптимально на практике в либеральной демократии, а также, какие действующие субъекты должны быть вовлечены в этот процесс? Хотя секретность является необходимым условием работы служб разведки, разведке в либерально-демократическом государстве нужно работать в контексте верховенства закона, системы сдержек и противовесов и четко определенного характера ответственности. Демократиче-

ская отчетность, таким образом, определяет уместность работы служб и устанавливает эффективность их деятельности в соответствии с этими параметрами. Основанная на прежних исследованиях, пятиступенчатая классификация государственных и негосударственных наблюдателей наиболее подходящим образом охватывает различные слои отчетности разведки:

- контроль со стороны исполнительной власти;
- парламентский надзор;
- обзор со стороны судебной власти;
- внутренний контроль;
- независимое исследование.

В соответствии с этой классификацией, исполнительная власть осуществляет контроль разведывательных служб путем формирования направлений их деятельности, включая обозначение задач, приоритетность и обеспечение ресурсами. Законодательная или парламентская власть является также обязательным действующим субъектом, так как она сосредотачивается на надзоре за деятельностью разведывательных служб, в первую очередь, путем введения законов, исследования решений и действий разведывательных служб и санкционирования бюджета для разведывательных служб. Перед судебной властью ставится задача мониторинга применения специальных полномочий (и, при необходимости, преследования судебным порядком возможных должностных преступлений со стороны сотрудников разведывательных органов). Сами же разведывательные службы берут на себя выполнение задачи по обеспечению внутренних мер предосторожности в соответствии с порядком управления, чтобы предотвратить (политические) злоупотребления в использовании разведывательных данных со стороны персонала разведывательных органов. И последнее, но не менее важное, гражданское общество, мозговые центры, средства массовой информации и отдельные граждане держат деятельность разведывательных служб в определенных границах, предлагая альтернативный взгляд на соответствующие задачи, определенные для разведывательных служб, делая достоянием общественности скандалы и обращаясь с жалобами в случаях неправомерных действий. Разумеется, не существует абсолютно надежного метода обеспечения отчетности разведывательных органов, однако, взаимозависимость всех пяти этапов в данном процессе предоставляет наилучшие гарантии в достижении успешного результата.

Контроль и надзор – это две разные концепции. Можно сказать, что контроль – это действие, отвечающее за повседневное управление разведывательными службами. Ответственность за осуществление контроля над деятельностью разведывательных служб возлагается на правительство, а не на законодательную власть или парламент. Надзор, который осуществляется органами законодательной власти, требует меньшей степени повседневного управления разведывательными службами, но требует проведения ряда проверок, которые столь

же важны. Существует тонкое различие между деятельностью правительства и парламента. Парламент осуществляет надзор, в то время как правительство предназначено осуществлять контроль. Эти задачи *не* одни и те же: парламент, в конечном счете, должен решать, насколько далеко должен распространяться осуществляемый им надзор.

Важно подчеркнуть, что в демократии ни одна область правительства не может быть «закрытой» зоной для парламентариев. Сегодня это не просто нормально, но и необходимо, чтобы парламентарии осуществляли надзор за своими национальными разведывательными службами.

Следует сказать, что парламентский надзор за разведкой все еще явление относительно новое: он начал осуществляться в 1970-х годах в Соединенных Штатах и в некоторых других страны Западной Европы. В последующие десятилетия он был постепенно принят в других государствах. Например, Великобритания – страна с давно сформировавшейся демократией – только в середине 1990-х годов ввела парламентский надзор за разведывательными службами. До этого Вестминстер оставался за пределами «кольца секретности».

Потребность в парламентском надзоре за разведывательными службами

Почему важно включать законодателей в общий процесс отчетности разведывательных органов? Я бы выделил четыре причины. *Во-первых*, существует опасность, что со стороны сотрудников разведывательных органов возможны случаи неправильного использования разведывательных данных. Составляя отчеты о деятельности разведывательных служб, парламентарии проводят негласную проверку с целью выявления злоупотреблений. *Во-вторых*, одинаково вероятным и даже более опасным сценарием является неправильное использование разведывательных данных со стороны исполнительной власти. Как уже упоминалось выше, так называемая «политизация разведки» в угоду узкопартийным целям стала центральной темой вслед за войной в Ираке в 2003 году, хотя эта опасность существовала и раньше и требует гарантий со стороны государственных институтов. В Соединенных Штатах и Великобритании многие из тех, кто отвечает за надзор за разведывательными службами в обоих национальных законодательных органах, в настоящее время занимаются расследованием функционирования служб, а также поведения политических лидеров, ответственных за определение объема задач и направление деятельности служб. Парламентариям нужно гарантировать жизнеспособную систему сдержек и противовесов, которая не допустит доминирования одной ветви власти над другой. *В-третьих*, законодатели – избранные представители народа – санкционируют бюджет для разведывательных служб. Так как это касается денег налогоплательщиков, конечно, важно включать парламентариев в состав групп, занимающихся бюджетными подсчетами. *В-четвертых*, парламент от имени народа, который он представляет, должен проверить, соблюдаются ли права человека как в теории, так и в политическом курсе правительства, а также на практике и в операциях разведывательных служб.

Сравнительный анализ опыта законодательного надзора

Как уже указывалось ранее, практический опыт различных государств существенно отличается относительно степени мандата, полномочий контроля бюджета, процедур назначения и освобождения, определяемых парламентским органом надзора. В прежних исследованиях, проведенных в Женевском центре демократического контроля вооруженных сил, в Норвежском парламентском комитете по надзору за разведывательными службами и в Центре по правам человека Университета г. Дурхама, сравнивались законы и практический опыт парламентских органов надзора восьми различных стран. Объектами исследования были следующие страны: Аргентина, Канада, Польша, Южно-Африканская Республика, Южная Корея, Великобритания и Соединенные Штаты. Эти страны были выбраны из-за того, что они представляют различные политические системы (парламентские и президентские демократии); различные этапы демократизации («новые» и «старые» демократии), одну сверхдержаву, малые и средние по размерам страны; различное географическое положение (Северная и Южная Америка, Европа, Азия, Африка). Общим для них является то, что все они демократии, их парламенты имеют комитеты надзора за разведывательными службами, и их разведывательные службы функционируют на установленной законом основе.

В таблице 1 показывается, что парламентские комитеты по надзору существуют лишь последние два десятилетия, при этом выявляется, что «парламентаризация» надзора за деятельностью разведывательных служб началась очень поздно как в новых демократических государствах, так и в странах со старыми демократическими традициями. Во многих странах этот процесс начался из-за раскрытых средствами массовой информации скандалов.¹² Во многих странах Западной Европы были введены специальные законодательные акты, поскольку Европейский суд по правам человека требовал, чтобы использование специальных полномочий на вмешательство в частную собственность и коммуникации – полномочия, где возможности нарушения прав человека высоки, – основывались на законе.¹³ В постдиктаторских государствах новые законы, регулирующие деятельность разведывательных служб и надзор за ними, были приняты после определенного периода задержки после перехода к демократии, поскольку разведывательные службы часто обладали мощным репрессивным арсеналом во время диктаторства, и политики все еще опасались их мощи (например, раскрытия секретных материалов, касающиеся политиков).

¹² Например, в США законодательство по надзору было введено Конгрессом после того, как в январе 1975 года стало ясно, что ФБР (помимо прочих вещей) вело незаконную слежку за протестовавшими против Вьетнамской войны в середине 1970-х г.г. См.: U.S. Senate, *Final Report*, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities (The Church Commission), 94th Cong., 2nd Session, Rept., 94-755 (май 1976 г.).

¹³ Iain Cameron, *National Security and the European Convention of Human Rights* (Dordrecht: Kluwer Law International, 2000).

Таблица 1. Сравнительный анализ органов внешнего и парламентского надзора в отдельно взятых восьми странах. Источник: Hans Born, Loch Johnson и Ian Leigh, ред., *Who is Watching the Spies & Establishing Intelligence Service Accountability* (Dulles, VA: Brasseys, в печати, 2005).

Страна	Год первого прохождения	Мандат органа надзора	Тип органа надзора; количество членов, освобождение, назначение в орган надзора
(А) Аргентина	1992	Дает обзор легальности и эффективности деятельности служб, включая жалобы граждан	Орган парламентского надзора, состоящий из 14 членов парламента, назначаемых парламентом. Проверка безопасности отсутствует
(Б) Канада	1984	Комитет по надзору за деятельностью разведки и безопасности (SIRC) проверяет легальность и действенность работы агентства	Независимый внешний экспертный орган надзора, состоящий максимально из пяти экспертов в качестве его членов, назначаемых премьер-министром. Члены органа надзора дают присягу
(В) Норвегия	1995	Надзор в основном сконцентрирован на легальности действий разведывательных служб, включая защиту прав человека	Внешний экспертный орган парламентского надзора, состоящий максимально из семи членов, не являющихся членами парламента, но назначаемых парламентом
(Г) Польша	1995	Производит надзор за легальностью действий, политическим курсом, администрацией и международным сотрудничеством служб. Эффективность работы не проверяется	Парламентский орган надзора, состоящий максимально из девяти членов парламента, назначаемых парламентом. Все члены проходят проверку на безопасность
(Д) ЮАР	1994	Сфера компетенции надзора включает законодательство, деятельность, администрацию, финансовое управление и расходы служб	Парламентский орган надзора; комитет состоит из 15 членов парламента, назначаемых президентом. Производится проверка членов комиссии
(Е) Южная Корея	1994	Проводит исследования и предоставляет комментарии в отношении законодательства и эффективности функционирования служб. Обсуждает кандидатуры лиц назначаемых на руководящие посты в Национальной разведывательной службе (NIS)	Парламентский орган надзора, состоящий из двенадцати членов, выдвинутых политическими партиями
(Ж) Великобритания	(1989) 1994	Финансы, администрация и политика MI5, MI6 и штаб-квартира правительственных коммуникаций – проверка на предмет эффективности. Не проверяет легальность	Орган парламентского надзора, состоящий из девяти членов, привлеченных к работе из палат парламента и назначаемых премьер-министром
(З) США	1974	Производит обзор деятельности всех разведывательных агентств. Одобряет назначение на высшие посты в разведке. Проверяет как легальность, так и эффективность действий служб	Два комитета Конгресса по надзору, состоящие из двадцати (Палата) и семнадцати (Сенат) конгрессменов, назначенных руководителями Палаты и Сената

Осуществимость контроля над бюджетом со стороны органа надзора	Объем расследования	Доступ к секретной информации	Страна
Полномочия проверки правильности и полномочия санкционирования	Комитет может начать расследование на основании поступившей жалобы или на выводах, сделанных в ходе своей работы	Полный доступ	(А) Аргентина
У Комитета по надзору за деятельностью разведки и безопасности нет полномочий санкционирования; он может давать комментарии в отношении бюджета Канадской службы разведки и безопасности (CSIS)	Комитет принимает решения в соответствии со своим планом работы	Полный доступ к агентству	(Б) Канада
Функции бюджетного надзора не существует	Расследование по выбору, исходя из предоставленного мандата	Неограниченный доступ ко всем документам	(В) Норвегия
Комиссия проверяет правильность проекта бюджета служб и выполнение бюджета	У комиссии мало прав в проведении расследований. Критикуется за отсутствие собственных инициатив	Сильная зависимость от решения служб	(Г) Польша
Комитет не осуществляет надзора за бюджетом разведывательных служб как таковым, но в сферу его компетенции входит финансовое управление службами	Комитет обладает широкими и не требующими разрешения на осуществление деятельности полномочиями	По закону неограниченный доступ к информации за исключением источников	(Д) ЮАР
У комитета отсутствуют полномочия надзора за бюджетными вопросами	Скучное использование своих полномочий в расследованиях	Доступ к информации гарантируется за законом; незначительные действия со стороны служб по предоставлению доступа	(Е) Южная Корея
Комитет проводит проверку финансов совместно с Государственным счетным комитетом, но не обладает полномочиями санкционирования	Расследование по выбору в пределах действия мандата.	Да, но может быть отказано в предоставлении некоторого «чувствительного» материала	(Ж) Великобритания
Оба комитета по надзору обладают полномочиями санкционирования и ассигнования	Да, напр., поправки Боланда	Полный доступ к секретной информации	(З) США

В данной работе обсуждаются пять основных особенностей парламентских комитетов надзора за разведывательными службами: мандат, тип комитета, полномочия контроля бюджета, полномочия в отношении расследований и доступ к секретной информации. В значительной степени эти пять особенностей определяют эффективность органов, поскольку они гарантируют всесторонний надзор, они обеспечивают то, что парламент стоит во главе комитета по надзору, а также владеет основными инструментами надзора и – последнее, но не менее важное – что у парламента есть доступ к секретной информации.

Неограниченный мандат в сравнении с ограниченным мандатом

Мандаты парламентских органов надзора сильно отличаются друг от друга. В некоторых странах у органа надзора имеется неограниченный мандат, который включает политический курс и операции, а также легальность и эффективность деятельности разведывательных служб (примеры включают США, Южно-Африканскую Республику, Канаду и Аргентину). В других странах разведывательные службы подлежат лишь частичному обзору со стороны органов надзора. Например:

- норвежский комитет в своей деятельности сосредотачивается на защите прав человека;
- деятельность комитета Великобритании охватывает все аспекты за исключением легальности функционирования служб безопасности;
- комитет по надзору за польской разведкой не занимается вопросами эффективности деятельности разведывательных служб.

У этих комитетов по надзору ограниченный мандат, в связи с чем возникает опасность, что надзор не будет осуществлен должным образом или будет раздроблен среди различных институтов и комитетов по надзору.

В дополнение к различию среди неограниченных и ограниченных мандатов, мандаты органов надзора могут также быть отнесены к категориям «активно действующих» и «реагирующих» мандатов. Активно действующий мандат – это мандат, который позволяет органу надзора накладывать вето или изменять политику или функционирование разведывательных служб до начала осуществления такой политики или операции. Например, комитеты Конгресса США по надзору обладают полномочиями на предварительное уведомление их о проведении скрытых операций.¹⁴ В США и некоторых других странах, таких как Аргентина, парламентские органы контроля обладают широкими полномочиями контроля бюджета, позволяющими им менять политические приоритеты. Благодаря предварительному уведомлению и санкционированию запросов, парламентский орган надзора принимает на себя совместную ответственность, что может мешать его функции надзора из-за отсутствия ощутимой дистанции между парламентом как

¹⁴ Это не касается случаев чрезвычайной обстановки; тогда агентства могут задержать предоставление своих отчетов на два дня.

контролирующим органом и парламентом как санкционирующим органом. Парламентские органы надзора с реагирующим мандатом (такие как в Норвегии, Канаде и Великобритании) не имеют такой проблемы. Они осуществляют проверку политики и операций правительства после свершения факта, поэтому парламент не может нести ответственность за неудачи политики правительства.

Тип комитетов и вопрос принадлежности

Модели стран показывают, что существует два типа органов надзора: органы надзора, состоящие из внешних экспертов, и парламентские органы надзора. Внешние органы надзора существуют в Норвегии и Канаде. В таких органах надзора работают эксперты или частные лица, высоко чтимые в обществе (бывшие послы, министры, парламентарии) и имеющие опыт работы в области национальной безопасности и разведки. Что касается случая Норвегии, то там члены комитета назначаются парламентом, а комитет предоставляет парламенту доклады. В Канаде члены комитета назначаются премьер-министром после консультации с парламентскими лидерами фракций, и комитет предоставляет отчеты ответственному министру, который затем отчитывается перед парламентом. Члены органов надзора других стран являются парламентариями, в некоторых случаях назначаемыми самим парламентом и отчитывающимися перед ним (как в США и Аргентине), а в других случаях – назначаемыми премьер-министром и отчитывающимися перед ним (как в Великобритании).

Что лучше – орган надзора, состоящий из внешних экспертов, или парламентский орган надзора? Можно полагать, что у органа, состоящего из внешних экспертов, есть преимущество в том, что он способен посвятить работе больше времени и быть более специализированным в вопросах разведки, чем парламентский орган. С другой стороны, орган, члены которого являются парламентариями, возможно, имеет больше легитимности, которая может способствовать проведению более эффективного надзора.

Возможно, наиболее важный вопрос – это то, осуществляет ли парламент в полном объеме руководство органом надзора – то есть, принимает ли парламент решения непосредственно сам в отношении назначений в орган надзора, требований отчетности и программы действий. С этой точки зрения, системы надзора в Великобритании и Канаде могут считаться менее благоприятными, так как премьер-министр осуществляет цензуру отчетов органа (в Великобритании) и принимает решение в отношении назначений в орган надзора.¹⁵

¹⁵ В 2003 году канадское правительство признало, что текущая ситуация нежелательна, так как она ведет к «дефициту демократии». Поэтому правительство призвало парламент образовать свой собственный парламентский комитет надзора. См. Stuart Farson, “The Delicate Balance Revisited: Parliamentary Democracy, Intelligence, and the War against Terrorism in Canada,” в *Who is Watching the Spies?*, под ред. Born, Leigh и Johnson.

Власть кошелька

Власть кошелька является одним из самых влиятельных инструментов парламента. В либеральных демократиях парламент осуществляет бюджетный контроль как вопрос принципа (*никакого налогообложения без представления*), поскольку здесь задействованы деньги налогоплательщиков. В некоторых из рассматриваемых стран у органов надзора нет таких полномочий. Иногда это вопрос разделения труда между парламентским органом надзора за деятельностью разведки и парламентским комитетом по контролю над бюджетом или (парламентскими) независимыми службами аудита (например, в Норвегии, Великобритании и Канаде). В других странах у парламента явно нет таких полномочий (напр., в Южной Корее). Бюджетный контроль требует, чтобы у парламентского органа надзора был доступ к любым соответствующим секретным бюджетным документам (см. ниже). Насколько мы можем удостовериться это, комитеты по надзору во всех рассматриваемых странах имеют доступ к информации, относящейся к секретным программам и расходам. Еще одним важным вопросом, не упомянутым в таблице 1, является потребность в наличии независимых отделов аудита с доступом ко всем соответствующим секретным документам по бюджету. Независимость от исполнительной власти обычно гарантируется наличием должности директора отдела аудита, назначаемого непосредственно законодательным органом и отчитывающегося перед ним.

Полномочия в отношении расследования

За исключением Польши и Южной Кореи, органы надзора рассматриваемых стран включают в свои мандаты возможность возбуждения расследований. Случаи Польши и Южной Кореи также показывают, что наличия полномочий на расследование не достаточно; законодателям также нужно обладать желанием и смелостью, чтобы начать критические расследования и поднять свой голос против исполнительной власти. Опыт Американского совместного комитета по расследованиям событий 11 сентября показывает, что, как только сделан отчет, нужно побеспокоиться о том, чтобы исполнительная власть быстро выполнила рекомендации. Когда писалась эта статья, Томас Кин и Ли Хамилтон, председатель и заместитель председателя Комиссии США по расследованию событий 11 сентября, предупредили президента США Джорджа Буша не смягчать их предположений в отношении поста нового директора национальной разведки.¹⁶

Расследованиям нужно сначала предоставить полномочия вызова повесткой для дачи показаний. Если у комитета нет полномочий, чтобы заставить граждан или государственных служащих предстать перед комитетом под присягой, это может существенно затруднять эффективность расследования, особенно, когда дело касается скандальных или сенсационных вопросов. В рассматриваемых странах, как показывает наше исследование, органы надзора четырех из восьми

¹⁶ David Stout, "9/11 Panel Chiefs Signal Willingness to Bend," *New York Times*, 11 августа 2004 г.; *The 9/11 Commission*.

стран не имеют полномочий вызова для дачи показаний (Аргентина, Польша, Южная Корея и Великобритания).

Доступ к секретной информации

В целях осуществления всеобъемлющего надзора, парламенту необходимо иметь доступ ко всем соответствующим документам, включая секретную информацию. В рассматриваемых странах у органов надзора четырех стран из восьми имеется неограниченный доступ к секретным документам. В других четырех странах – Польше, Южно-Африканской Республике, Южной Корее и Великобритании – доступ ограничен либо по причине того, что орган надзора зависит от воли исполнительной власти (Польша и Южная Корея), либо разведывательные службы не хотят раскрывать сенсационные материалы по источникам и методам (ЮАР и Великобритания). В общем, если парламент имеет ограниченный доступ к секретной информации, то в этом нужно винить сам парламент. Причина этого в том, что гриф секретности документов базируется на законах, вводимых в действие парламентом (так называемые «акты об официальных секретах»), и, следовательно, у парламента есть выбор внести поправки в законы либо отменить их, если они носят излишне ограничительный характер.

Положение обязывает. Если у парламента есть доступ к секретным документам, у него существует и обязательство сохранять секретность. Некоторые полагают, что у парламентов нет возможности сохранять секретность, так как парламент как открытый институт плохо подходит для обсуждения сенсационных вопросов. Все же практический опыт рассматриваемых стран показывает, что утечек практически не случалось, парламентские органы надзора вводят в действие специальную инфраструктуру и охрану в целях защиты секретов, при этом члены парламента должны давать присягу сохранять секретность и/или пройти тщательную проверку. Вопрос проверки парламентариев становится дискуссионной проблемой. В некоторых странах, таких как США и Великобритания, парламентарии отказывают в проведении проверки, так как это может быть показателем того, что они подпадают под действие исполнительной ветви власти и служб безопасности, которые осуществляют проверку. Другие страны (напр., Норвегия) пошли по пути того, чтобы проверка членов комитета выполнялась службами безопасности, но сам парламент (часто президиум) наделен властью решать, что делать с результатами проверки.

Заключительные выводы

В либеральной демократии нужно иметь законодательство, достаточно мощное для того, чтобы служить противовесом исполнительной власти. Система сдержек и противовесов между законодательной, исполнительной и судебной властью не допускает возможности того, что одна ветвь власти государства будет доминировать над другими, ведя при этом к потенциально неправильному использованию служб безопасности и разведки. Главные функции парламентского надзора за деятельностью разведки состоят в том, чтобы наблюдать за правильностью,

эффективностью и законностью деятельности служб. Для выполнения этой задачи необходимо введение в действие законов, осуществление бюджетного контроля и расследования случаев неправильных действий, провалов и неэффективности. Парламентский надзор внедрен в более широкую систему демократической отчетности и управления сектором безопасности. Механизмы демократической отчетности включают как действия, так и ведомства, наряду с политической культурой, которая способствует прозрачности, открытости и созданию атмосферы, стимулирующей парламентариев и других действующих лиц тщательно наблюдать за действиями правительства и критически проверять службы безопасности и разведки.

Однако парламентский надзор имеет и некоторые отрицательные свойства. Парламентарии могут свергнуть службы безопасности и разведки в споры, или, что столь же опасно, незрелый подход может привести к сенсуализму, теориям секретности и ложным обвинениям. Последствиями может стать то, что общественность потеряет доверие и станет циничной не только к службам, но также к политикам, которые, по мнению общественности, действуют заодно с разведывательными службами, преследуя общие интересы. С другой стороны, парламентарии могут не испытывать особого удовольствия от своего членства в комитете по надзору за деятельностью разведки, потому что большая часть того, с чем они сталкиваются в секретной информации, не подлежит обсуждению с их избирателями. Следовательно, что касается переизбрания, работа в органах надзора за разведкой, возможно, не будет плюсом для парламентариев, потому что они не могут раскрыть свой вклад или сделать достоянием общественности свои усилия по поддержанию конкретной секретной политики разведки или операций.

Мы можем прийти к заключению, что эффективность парламентского надзора основывается не только на власти (т.е. установленных законом полномочиях) или компетентности (ресурсы, опыт и знания) того или иного органа надзора, но также на смелости парламента и занимаемой ими позиции в требованиях отчетности от правительства и его служб.

Молдавская политика безопасности: повесть о трех городах?

*Д-р Грэм П. Херд **

Многим внешним наблюдателям представляется, что Молдова – беднейшее государство в Европе – существует в другом временном пространстве, в котором политический курс и практический опыт советской эпохи придают форму организации вооруженных сил, ведению дел в секторе безопасности, внешнему виду государственных структур, официальным процедурам и мнению элиты и народа. Безотносительно к стремлениям Молдовы стать членом Европейского Союза (ЕС) и Организации Североатлантического договора (НАТО), это государство сталкивается с огромными проблемами в попытках преодолеть бремя советского наследия и переформировать свой сектор безопасности. Такие задачи включали и создание собственных вооруженных сил (а в более широком смысле – сектора безопасности), которые можно было бы себе позволить в свете других приоритетов, соответствующих стратегическим обстоятельствам и приемлемых для общества в целом. Одним ключевым препятствием на пути к такому прогрессу является существование и влияние сепаратистского приднестровского проекта и его разрушительное воздействие на политику Молдовы в сфере безопасности.

Пакт Молотова-Риббентропа от 1939 года и последовавшая за ним аннексия республик Прибалтики, Западной Украины и Молдовы Советским Союзом в 1944-45 г.г. помогли проложить путь к созданию «внешней империи», установив в 1945-1948 г.г. коммунистические режимы в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ). Неофициальный статус Молдавской ССР как «житницы и виноградника» Советского Союза крайне негативно накладывался на опыт ее развития после 1991 года, поскольку молдавские связи с советской экономической системой командного управления были разрушены. В результате, независимая Молдова предстала перед миром как нестабильное, незначительное, периферийное образование – забытое Богом захолустье, покинутое на произвол судьбы не заинтере-

* Д-р Грэм Херд является заместителем директора семинара для старшего руководящего состава и преподавателем вопросов военно-гражданских отношений в Европейском центре по изучению вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла, Гармиш-Партенкирхен, Германия. Он также является научным сотрудником Исследовательского центра по изучению конфликтов (CSRC) при Военной академии Великобритании и членом-корреспондентом «Новой программы по вопросам безопасности» Королевского института международных отношений (более известного как «Chatham House»), Лондон. Мнения, выраженные в данной статье, отражают исключительно авторскую точку зрения и могут не совпадать с официальной точкой зрения Европейского центра по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла, Министерства обороны США, Министерства обороны Германии или правительств США и Германии. Любые возможные фактические ошибки и неудачные моменты в трактовке тех или иных моментов являются авторскими.

сованным в ней международным сообществом. Это было лучшее из времен, это было худшее из времен: это стало повестью о трех городах.

В постсоветское время Российская Федерация успешно отмежевалась от государств Прибалтики и Западной Украины, но все еще впутана в Молдову. По многим параметрам Приднестровье – или *Приднестровская Молдавская Республика* (ПМР) – могло бы рассматриваться как «Калининград Черноморского региона». Эта аналогия приводится не для того, чтобы предположить, что ПМР является российской суверенной территорией: она не является таковой, и Россия признает это. Эта аналогия также не предполагает, что Россия должна отречься от верховной власти над Калининградом: нужно придерживаться Хельсинкских заключительных актов. Однако она приводится для того, чтобы сделать вывод, что ПМР сродни Калининграду в той степени, что трения между геополитическими и геоэкономическими интересами России очевидны в ее подходе к этому региону. Эта аналогия также дается для того, чтобы предположить, что политическое решение к этому замороженному конфликту может стать, подобно лакмусовой бумаге, индикатором проверки (или, заимствуя формулировку Путина о Калининграде, «пилотным проектом»), который демонстрирует и выставляет на показ возможности сотрудничества между Россией и ЕС. Только сотрудничество ЕС-Россия может облегчить реинтеграцию ПМР в стабильную и суверенную Молдову. Такая реинтеграция также может послужить образцом для реинтеграции Южной Осетии и Абхазии в суверенную Грузию.

Особенно ожесточенный конфликт между Молдовой и ПМР разгорелся в июне 1992 года; в нем погибло порядка тысячи человек, и особо тяжелые бои шли в городах Дубасары и Бендеры на Днестре. Здесь была развернута российская 14-ая армия под командованием генерала Лебеда, которой был придан статус сил по поддержанию мира. Но уже скоро перестало быть ясным то, в какой степени Москва контролировала Лебеда в его тираспольском штабе. Не было ясным и то, в какой степени Лебедь был способен осуществлять контроль над подразделениями в течение этого времени. 21 июля 1992 года президенты Молдовы и России подписали соглашение о прекращении огня, и трехсторонние силы по поддержанию мира вступили в действие. В апреле следующего года ОБСЕ открыла долгосрочную миссию в Кишиневе и определила рамки работы по всеобъемлющему урегулированию конфликта.

Данный подход к политическому урегулированию способствовал появлению *де-факто* независимой ПМР. Хотя такие замороженные конфликты и представляют потенциальные «ловушки доверия» для внешних действующих субъектов и институтов, когда те оказываются не в состоянии решить конфликты, все же неспособность даже попытаться предпринять какие-либо серьезные шаги в разрешении конфликта подвергает испытанию доверие к международному сообществу и его институтам. ПМР дипломатически изолирована и является прибежищем для транснациональных уголовных элементов и, возможно, террористов, но республика, кажется, выглядит экономически устойчивой.

Тираспольская элита под руководством «президента» Смирнова предпочитает продолжение сохранения статус-кво разрешению конфликта и использует инсти-

туты государственного типа для усиления своей власти. Григорий Маракуца, председатель Верховного Совета в Тирасполе, 26 декабря 2003 года заявил: «С каждым годом мы все ближе к международному признанию».¹ ПМР имеет атрибуты государства: конституцию, президента, национальный банк и валютную юрисдикцию, армию, полицию и милицию, сильные службы внутренней безопасности, национальный гимн, герб и флаг. Она также выказывает притязания на внешнеполитическую деятельность. Четвертого октября 2004 года три «министра иностранных дел» Абхазии, Южной Осетии и ПМР обвинили правительства в Кишиневе и Тбилиси в «нарушении существующей системы безопасности и стабильности. Учитывая такие условия, Россия продолжает занимать ключевую позицию в недопущении крупных вооруженных конфликтов. Попытки дискредитировать миссию России по поддержанию мира определяются желанием пересмотреть и изменить историческую роль Российской Федерации – эти действия могут вызвать непредсказуемые и опасные последствия, выйдя за региональные рамки». Министры этих трех республик считали, что только Содружество Независимых Государств может вести переговоры о разрешении конфликтов между Кишиневом и Тирасполем или между Тбилиси и Сухуми и Тбилиси и Цхинвали.²

ПМР можно считать «сверхпрезидентской республикой» в том плане, что вся политическая власть находится в руках президента.³ Президент назначает и увольняет всех глав администрации и министров Кабинета министров (который заменил Управление премьер-министра и действует под председательством президента); кроме того, поддерживается неопределенная правовая обстановка. Министр государственной безопасности ПМР - некто г-н Антюфеев, бывший командир подразделения ОМОН, действовавшего в Латвии во время «январских событий» 1991 г. В настоящее время он разыскивается Интерполом за убийство латвийских журналистов, совершенное тогда же. Он восстановил и реформировал казацкие силы в ПМР, и, как можно полагать, его действиями управляет ФСБ России, постоянно проводя с ним консультации (он является скорее «структурой», чем «личностью»). Он также рассматривается правой рукой клана Смирнова.

Воздействие связей служб безопасности ПМР - Россия на внешнюю политику и политику безопасности России в отношении Молдовы трудно охарактеризовать. Как было отмечено в одном сообщении, «в самых своих злонамеренных

¹ “No End in Sight,” *IWPR'S Balkan Crisis Report*, № 524, 5 ноября 2004 г.

² “Transnistria, Abkhazia and South Ossetia Claim that Moldova and Georgia Would Like to Use Force,” *BASA-PRESS*, 5 октября 2004 г.

³ «Жители Приднестровья не могут избирать своих лидеров демократическим путем, кроме того они также лишены возможности свободного участия в молдавских выборах». См. *Freedom House Report on Transnistria for 2004*, <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2004/countryratings/moldova-transnistria.htm>. См. также «Грубые нарушения прав человека в Приднестровском районе Молдовы», *Statement by the International Helsinki Federation for Human Rights (IHF) and the Moldovan Helsinki Committee*, 11 августа 2004 г.: http://www.ihf-hr.org/documents/doc_summary.php?sec_id=3&d_id=3955.

планах кремлевская стратегия может рассматривать Приднестровье как второй вариант Калининграда – российский анклав по соседству с Польшей – иными словами, проблемный аванпост на границах НАТО».⁴ Второго сентября 2004 года ПМР отметила 13-ю годовщину отделения от Молдовы «советскими песнями, самовосхвалением и военным парадом в Тирасполе. На параде были представлены «регулярные войска», «пограничная охрана», милиция, силы быстрого реагирования и российские казаки. В параде также приняли участие и «другие военные, такие как летчики, пехотинцы и артиллеристы, войска радиосвязи» и саперы. Посетившая Приднестровье российская делегация, возглавляемая заместителем председателя Государственной думы Сергеем Бабуриным, сообщила агентству «Ольвия-Пресс», что «должна быть принята единственно истинная реальность: Молдова сегодня состоит из двух государств – Молдавской Приднестровской Республики и Республики Молдовы, хотя приднестровцы исчерпывающе продемонстрировали свое право на самостоятельный выбор своей судьбы».⁵

Политические и военные рычаги контроля в ПМР опираются на управляемый экономический порядок, как легальный, так и нелегальный. Компания «Шериф», являющаяся крупнейшим предприятием в ПМР, находится под контролем сына президента. Российская фирма «ИТЕРА» контролирует большинство акций Молдавского металлургического завода (в Рыбнице), который дает две трети налоговых поступлений региона; и Кучурганская электростанция, и вино-коньячный завод «Квинт» также обеспечивают ПМР «государственными» доходами. Элементы военно-промышленного комплекса времен советской эпохи, который был сформирован в Приднестровье, все еще действуют. Некоторые оружейные заводы (например, «Электромаш» и «Точлитмаш») производят оружие для российских вооруженных сил и, можно предположить, что на черном рынке продаются секретные военные производственные линии и излишки материалов. Министр иностранных дел Румынии Мирча Джеоана, например, охарактеризовал ПМР как «черную дыру трансграничной организованной преступности, включающей контрабанду наркотиками, торговлю людьми [в особенности поставки женщин и детей на рынки Балкан, ОАЭ, Турции и Западной Европы] и контрабанду оружием». Четыреста шестьдесят километров участка ПМР на молдавско-украинской границе, по общему признанию, считаются особенно ненадежной.

Резолюция Европейского парламента по Молдове, принятая 18 декабря 2003 года, охарактеризовала Молдову как государство, имеющее слабую администрацию, у которого отсутствует эффективный демократический контроль. В резолюции также было отмечено, что восемьдесят процентов рынка является неофициальным и что собирается мало налоговых поступлений. Кроме того, было выдвинуто обвинение в отсутствии контроля над восточной границей и в неэффек-

⁴ “The hazards of a long, hard freeze,” *The Economist*, 19 августа 2004 г.: www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=3110979.

⁵ “Transnistria Marks 13th Anniversary of Secession from Moldova with Military Parade in Tiraspol,” BASA-PRESS, 2 сентября 2004 г.

тивности социальной системы. Например, доля Молдовы в импорте ЕС составляет скудные 0,04 %.

В 1999 году на Стамбульском саммите ОБСЕ пришли к соглашению о том, что конечным сроком вывода российских войск и вывоза боеприпасов из ПМР определен 2002 год, несмотря на возражения Тирасполя. В декабре 2002 года на министерской встрече ОБСЕ в Порто конечный срок вывоза российского оружия из Приднестровья был продлен до конца 2003 года и впоследствии – до 2004 года. Россия заявила о своем «намерении» вывезти оружие «при условии, если для этого будут созданы необходимые условия», таким образом, косвенно подчеркивая неэффективность организованных ОБСЕ пятисторонних переговоров по урегулированию конфликта.

Четырнадцатая армия воспринимается как российский рычаг контроля над ПМР и, следовательно, над стратегической ориентацией собственно Молдавии. Однако для Москвы становится все более ясным, что нужно разрабатывать новые политические рычаги контроля. Саммит ОБСЕ в Порто послужил сигналом того, что Запад стал менее заинтересованным в Молдове, и что для России освобожден путь лидера. После визита президента Молдовы Воронина в Москву, состоявшегося 7-9 февраля 2003 года, 11 февраля 2003 года была выдвинута «воронинская инициатива». Этот план был вкладом президента Воронина в политическое разрешение, основанное на принципах федерализма. И, как представляется, в основе плана была логика «у вас власть, у нас контроль». 17 ноября 2003 года был представлен «меморандум Козака», который мог пониматься как политическая реакция России на снижение использования военных рычагов контроля в ПМР. Дмитрий Козак, первый заместитель главы администрации президента России (личный представитель президента Путина и в настоящее время руководитель кадровой службы администрации президента), представил «Меморандум об основных принципах государственного устройства объединенного государства». Он предложил «федерацию на договорной основе», которая обеспечивала бы ПМР правом на отделение и признанием независимости ПМР, а формула «два равных субъекта/федерация двух образований» предоставляла бы ПМР возможность наложения вето на любые федеральные законы.

Пятого ноября 2003 года Воронин встретился с председателем ОБСЕ Япом де Хоопом Схеффером (в настоящее время Генеральным секретарем НАТО) и начал пересматривать свою позицию по планам федерализации. Хотя Воронин парафировал каждую страницу «меморандума Козака», он не подписал меморандум, позволив себе дезавуировать его 24 ноября 2003 года. На саммите ОБСЕ в Маастрихте, проходившем 1-3 декабря, стало ясно, что западные страны ОБСЕ не считают подход Москвы конструктивным. Запад отверг «меморандум Козака». Госсекретарь США Пауэлл превознес «конструктивный мультилатерализм» ОБСЕ, и президент Воронин выдвинул необходимость молдавской интеграции в «Западную» Европу как политический приоритет.

В результате, кажется, что президент Воронин и его правящая коммунистическая партия тогда подверглись давлению со стороны г-на Урекяна, мэра Кишинева, который является членом оппозиционной партии и вероятным претенден-

том по пост президента на президентских выборах (президент избирается 101 членом парламента, которые сами будут избираться в феврале 2005 года на парламентских выборах). Так как ни одна партия в Молдове не приходит к власти без финансовой поддержки и помощи в организации кампании со стороны России, тот факт, что мэр недавно посетил Москву – хотя и с целью «госпитализации» – удостоился освещения в печати. Воронин оказался перед косвенным выбором: Москва может или предоставить поддержку ему, или оппозиционному кандидату и партии, если только Воронин не прекратит свои нападения на логику «меморандума Козака». Воронину предстояло выбрать между сотрудничеством с Москвой и риском быть замещенным каким-либо альтернативным кандидатом, поддерживаемым Москвой. Семнадцатого февраля 2004 года без какой-либо гласности министр реинтеграции Молдовы представил посредникам из ОБСЕ «кишиневский взгляд» – комментарии правительства Молдовы к документу ОБСЕ, который был основой переговоров. Однако во всем, кроме названия, «кишиневский взгляд» был «меморандумом Козака номер два». Кажется, что Воронин пошел на эту скрытую сделку.

Молдова пытается найти баланс между более сильными тенденциями к европейской интеграции и продолжающимся российским влиянием (в том виде, как это воплощено в «меморандуме Козака номер 2»). Видный аналитик молдавской политики в области безопасности Владимир Сокоп задался вопросом: «Какого же рода политическое устройство и организация безопасности нам нужны в этом длинном молдавском секторе? Управляемый коммунистами российский спутник дистанционного управления или же сосед, ориентированный на демократизацию и Европу? Вот что поставлено на карту в споре по поводу ‘федерализации’». Этот вопрос может быть лучше всего понят как воплощение двойственности, свойственной личности президента, и может быть охарактеризован как битва между защитой молдавских национальных интересов и продолжением предоставления гарантий его личной политической жизнеспособности и удержания у власти. С начала до середины 2004 года при отсутствии ясной политики ЕС даже оптимист мог легко заключить, что национальные интересы Молдовы могут быть защищены лишь как случайный побочный продукт политического ближнего боя между Ворониным и оппозиционными партиями, поддерживаемыми Россией. Переориентация в направлении Запада вполне может произойти, но только по упущению, а не по замыслу.

Однако продолжающийся «замороженный конфликт» малой интенсивности между Кишиневом и Тирасполем начал разгораться с новой силой с наступлением 2004 года. В июле 2004 года был активизирован режим визовых санкций против руководства ПМР в ответ на негативное отношение Тирасполя к школам, где обучение ведется на молдавском языке; осенью 2004 усилились трения в разделенном надвое городе Тигина/Бендеры, когда приднестровская милиция захватила контроль над жизненно важной железнодорожной станцией.⁶

⁶ Nicholas Whyte, “In Search of a Solution,” *IWPR'S Balkan Crisis Report*, № 524, 5 ноября 2004 г.

Таким образом, столь очевидная в конце 2003 года готовность президента Воронина подвергнуть риску суверенитет Молдовы превратилась в отказ в 2004 году, главным образом в результате разочарования в тираспольской непримиримости и нежелании выполнять согласованные обязательства. В октябре 2004 года Воронин заявил, что его администрация не будет более вести переговоров с приднестровской администрацией и заметил, что идея федерализации сейчас должна рассматриваться в качестве устаревшей, подтверждая при этом, что должны применяться другие методы урегулирования конфликта. Воронин указал на то, что многонациональная миссия по поддержанию мира должна заменить российских миротворцев в Приднестровье: «вместо соблюдения договора и оказания помощи Молдове в разрешении конфликта российские силы поддерживают Смирнова и его режим». Текущие переговоры не привели к каким-либо результатам, и «Смирнов вместе с российскими и украинскими властями стремится заморозить конфликт и позволить Приднестровью укрепить свою независимость».⁷ Это вторило эхом его более раннему заявлению, в котором он подчеркивал: «Все эти годы приднестровский режим был и остается марионеточным режимом, потому что он управляется из столиц России и Украины. Прочное решение приднестровского конфликта зависит на самом деле от позиции Российской Федерации. Мы хотим, чтобы эта позиция была абсолютно ясной».⁸

Что же могут предпринять западные политические деятели из ЕС, учитывая эту новую реальность, чтобы создать и воплотить политический курс с большим акцентом и с большими шансами на успех? Во-первых, к 2007 году Румыния станет членом ЕС (или к 2010 году, если произойдет задержка). И угрозы «мягкой безопасности», которые исходят от ПМР, станут более очевидными и более трудными для их нейтрализации – в особенности, поскольку подобные угрозы «мягкой безопасности» на Балканах, можно надеяться, уменьшаются по мере того, как набирает темп балканская реинтеграция в структуру евроатлантической безопасности. Во-вторых, так как третий эшелон расширения ЕС в Черноморском регионе (Молдова, Украина, Грузия) будет маловероятен, то вклад ЕС в объединение Молдовы может быть представлен как компенсационная альтернатива членству. В-третьих, так как обстановка на Балканах стабилизируется и ЕПБО приобретает уверенность в оперативном плане и силу, станет труднее избегать логики развертывания гражданских и/или военных образований в ПМР. В-четвертых, неспособность поддержать надежность политических курсов более

⁷ “Transnistria, Abkhazia and South Ossetia Claim that Moldova and Georgia Would Like to Use Force,” BASA-PRESS, 5 октября 2004 г. См. также: “Voronin Confirms Refusal to Speak to Current Tiraspol Leaders, and Grows Cool to Federalization Idea,” INFOTAG, 30 сентября 2004 г.: <http://www.azi.md/news?ID=31084>: «Такие переговоры бесплодны и контрпродуктивны. Мы проанализировали ситуацию и обнаружили, что стороны уже подписали 99 документов. Молдова выполняет 99 процентов таких документов, а Приднестровье – 1 процент».

⁸ “President Voronin Says Moldova Refuses to Speak with Tiraspol in Previous Manner,” INFOTAG, 3 сентября 2004 г.: <http://www.azi.md/news?ID=30689>.

широкого партнерства ЕС со всей очевидностью покажет бездействие этой организации. Европейская политика добрососедства (ЕПД) ЕС стартовала в мае 2004 года. Целью ЕПД является содействие благосостоянию и стабильности через обещание распространения «четырёх свобод» для соседей ЕС. ЕПД подкрепляется существующими договорными рамками – Соглашением о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое регулирует отношения между ЕС и Молдовой. Данный политический курс нуждается в поддержке, чтобы стать эффективным инструментом стабилизации, и Молдова предоставляет возможность и обеспечивает требование бездействия.

ЕС в настоящее время занимается вопросами повестки дня программы Россия-ЕС, используя подход «набора вопросов» – т.е. разделяя экономические вопросы, права человека и политические вопросы и ведение переговоров на этой основе. (Отсюда нарушения прав человека в Чечне не будут висеть тяжелым грузом, срывая диалог между ЕС и Россией по энергетическим вопросам).⁹ По контрасту, Россия ведет дела со своими соседями, связывая воедино обсуждаемые вопросы, в которых имеются пункты раздора, например, связывая государственные платежи военным пенсионерам с ратификацией соглашений о границах, и, в свою очередь, с нарушением «прав человека» в случаях Эстонии и Латвии. ЕС не должен принимать российский подход к политике в Прибалтике за руководящий принцип, служащий фундаментом взаимоотношений между ЕС и Россией, связывая энергетический диалог с разрешением конфликта в ПМР. Вместо этого, ЕС должен попытаться достигнуть – к концу второго президентского срока Путина – разрешения конфликта. Как и в случае с Калининградом, предполагается, что такое решение проблемы станет новой проверкой, которая, подобно лакмусовой бумаге, определит потенциал сотрудничества между Россией и ЕС.

Ясно, что осуществляемые в настоящее время шаги ОБСЕ – России - Украины по федерализации Молдовы, таким образом придающие ПМР большую легитимность, не будут представлять долгосрочный интерес ЕС или НАТО. Однако, хотя существуют непреодолимые причины, по которым ЕС и НАТО должны оставлять Молдову в зоне своего внимания, не ясно, как будет происходить этот процесс. Попытки применить силу к России, даже если и будут успешными, являются просто одним из средств достижения цели, и это требует скоординированной стратегии со стороны международных действующих субъектов в регионе. Остаются и другие препятствия: ненадежность базы политической власти президента Воронина, нежелание Украины координировать политический курс и неэффективность политического курса ЕС и НАТО в этом регионе. Прежде всего, нельзя недооценивать непримиримость властей ПМР. В марте 2004 года Антюфеев заявил о своем несогласии в отношении введения сил ЕС по поддержанию мира, сказав следующую фразу: «Мы убьем их».

⁹ См. Tuomas Forsberg & Graeme P. Herd, “The EU, Human Rights and the Russo-Chechen Conflict,” *Political Science Quarterly* (2005) – в печати.

Что может быть сделано для того, чтобы убедить президента Воронина не идти на уступки в связи с российскими угрозами выдвижения против него кандидата на парламентских выборах в феврале 2005 года? Может ли какая-либо инициатива задействовать Запад либо в выдвижении своего кандидата, либо в поддержке лидера коммунистической партии? Если да, какое воздействие это может оказать на отношения с Россией? Готова ли Украина закрыть границу ПМР-Украина и лишить нелегальную экономику своих рынков сбыта? Кто-то может полагать, что, как только режим в Киеве сменится – с приходом к власти Ющенко, который заменит Кучму, – это предоставит начальные условия для такой переориентации. На время написания статьи украинские президентские выборы вступили в свой последний тур с участием двух ведущих кандидатов, поэтому этот вопрос все еще является открытым. Даже если Ющенко и будет избран президентом, займет ли он этот пост, обнаружив, что не способен осуществлять власть?¹⁰

В настоящее время у ЕС и НАТО нет реальной стратегии работы с государствами, шансы которых на членство в этих организациях невелики или равны нулю. Однако могут произойти и изменения. Происходит ли осознание Брюсселем и Кишиневом того, что желательна более активная роль ЕС? В начале ноября 2004 года посол Яан Боаг, новый глава расположенной в Киеве делегации Европейской комиссии в Молдове, заявил, что ЕС стремится к более активной роли в процессе урегулирования ситуации ПМР: «развивать практические действия, направленные на создание благоприятной обстановки для разрешения приднестровского кризиса».¹¹

В то же время молдавские официальные лица в Постоянном совете ОБСЕ в Вене пригласили США и ЕС стать более активными участниками в разрешении конфликта в Приднестровье.¹² Они также призвали Россию, Украину и Румынию поддержать декларацию стабильности и безопасности для Молдовы с тем, чтобы Молдова вступила в Пакт стабильности во время министерской встречи ОБСЕ в Софии 6-7 декабря 2004 года. Эта инициатива получила поддержку Хавьера Соланы, главы Евросоюза по внешней политике и политике безопасности, и в ней предлагается очень реальное выстраивание Республики Молдова в одну линию с ЕС.¹³ Такая тенденция могла бы укрепиться, если бы ЕС открыл свое представительство в Кишиневе.

¹⁰ James Sherr, "Ukrainian Elections: Themes and Variations," Conflict Studies Research Centre, UK Defence Academy, 25 октября 2004 г., номер 04/32: ftp://csrc:130csr201@csrc.ac.uk/csrf/frames/frames_page.htm.

¹¹ "EU to play more active role in the Transnistrian conflict settlement," 8 ноября 2004 г., Basa-press: <http://www.peacebuilding.md/monitor.htm?lang=en&idm=418f20f17ef52>.

¹² "Moldova wants to alter format of Transnistria settlement talks," 12 ноября 2004 г.: <http://www.interfax.com/com?item=Mold&pg=0&id=5769803&req=>.

¹³ "Javier Solana Thinks Declaration Signature Is Possible," INFOTAG, 29 октября 2004 г.: <http://www.azi.md/news?ID=31517>.

Несмотря на такие позитивные тенденции, без поддержки, исходящей из Москвы, Киева и Тирасполя, традиционный для ЕС и НАТО экономический и политический подход «кнута и пряника» останется, мягко выражаясь, неэффективным. В этом кратком анализе определены многие препятствия и проблемы; к сожалению, в нем, скорее, только указывается на возможность решений, чем на укрепление таких тенденций. По крайней мере, на настоящий момент политика безопасности Молдовы остается повестью о трех городах: Тирасполе, Киеве и Москве. Когда три других города – а именно, формирующие политический курс элиты в Кишиневе, Брюсселе и Вашингтоне – будут играть столь же весомую роль, как и постсоветские центры силы, станет возможным, наконец, предвидеть поддающееся контролю разрешение этого вопроса. До этого времени Молдова будет оставаться, по крайней мере, сложным узлом проблем для согласованного, эффективного и результативного формирования политического курса ЕС и НАТО и его выполнения в Юго-Восточной Европе.

Политика сдерживания Косово

Гордон Н. Бардос *

Была проведена оценка пятилетнего периода деятельности международного сообщества в Косово, и результат оказался плохим. Почти по всем измерениям Организация Североатлантического договора (НАТО), Организация Объединенных Наций (ООН), политические лидеры самого Косово, а также бесчисленные другие организации и государства, якобы боровшиеся за восстановление мира, стабильности, прав человека и многонациональное общество в Косово, потерпели полную неудачу в своих усилиях. Как сообщила организация по наблюдению за правами человека «Хьюман Райтс Уотч», подводя итоги ситуации в Косово в связи с погромами в марте 2004 года, когда было убито двадцать человек, четырем тысячам человек пришлось покинуть свои дома, и было разрушено тридцать шесть христианских церквей и монастырей:

Организации по безопасности в Косово—КФОР, силы международной полиции МООНК (Миссии ООН по делам временной администрации в Косово), а также ПСК (Полицейской службы Косово)—потерпели *катастрофический провал* в своем мандате по защите общин национальных меньшинств во время волны насилия в марте 2004 года... . Международное сообщество, по всей видимости, *совершенно отказывается признать* свое собственное поражение в Косово.¹

Однако, будучи наиболее серьезной вспышкой насилия в Косово за пять лет, с тех пор как НАТО и ООН приняли на себя ответственность за провинцию, это насилие не было, безусловно, отдельным явлением. На самом деле, национальные меньшинства, как говорится в докладе, выпущенном совместно Верховным комиссаром ООН по делам беженцев (ВКБ) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), столкнулись с «неослабевающим потоком насилия» в провинции начиная с 1999 года.² В докладе «Международной амнистии» от 2003 года было указано:

... меньшинствам в Косово по-прежнему отказано как в основных правах человека, так и в каком бы то ни было фактическом возмещении злоупотреблений и нарушений этих прав. По прошествии почти четырех лет после окончания войны в Косово, несмотря на усилия вооруженных сил под руководством НАТО в Косово (КФОР) и сил гражданской полиции ООН (полиции МООНК), направленные на обеспечение безопасности и защиты, члены общин национальных меньшинств по-прежнему подвергаются нападениям или опасаются

* Гордон Н. Бардос является заместителем директора института Гарримана в Колумбийском университете.

¹ *Failure to Protect: Anti Minority Violence in Kosovo, March 2004* (New York: Human Rights Watch, июль 2004), 2-3; курсив мой.

² *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (period covering October 2000 through February 2001)*, миссия МООНК и ОБСЕ в Косово, март 2001, административная сводка.

посягательств на свою жизнь и имущество со стороны общин большинства Эта обстановка страха, ненадежности и недоверия ... привела к фактическому отказу в праве национальных меньшинств на свободу передвижения в Косово. Кроме того, те, кто смог получить в некоторой степени свободу передвижения, оказываются объектом как прямой, так и косвенной дискриминации в стремлении получить доступ к основным гражданским, политическим, социальным, экономическим и культурным правам.³

Таким образом, в Европе XXI века, в провинции, управляемой Организацией Объединенных Наций, люди в косовских городах, таких как Киса, живут за колючей проволокой. Однако бессилие в контроле насилия против национальных меньшинств является только одним пунктом в длинном списке неудач международного сообщества в Косово. Но, поскольку провал не является оправданием отсутствия политики, остается вопрос, что должно сделать международное сообщество в отношении Косово? Некоторые утверждают, что существующее в настоящее время положение в провинции никуда не годится и что только движение в сторону независимости является единственно возможной политической альтернативой. Однако в действительности, как будет показано ниже, основное направление международной политики сегодня – решимость сохранять подход, направленный на поддержание жестких «стандартов прежде статуса» в отношении будущего сербской провинции – является единственным реалистичским политическим курсом, возможным для Косово, по трем причинам.

Во-первых, просто не существует внушающих доверие институтов или отдельных лиц в Косово, которым можно было бы передать суверенитет. Действия политических лидеров Косово, организаций по обеспечению безопасности и институтов гражданского общества за последние пять лет показали, что никто из них не способен создать государство, которое будет соблюдать права неалбанских национальных меньшинств или думать о безопасности соседних государств.

Во-вторых, все то, что происходило на Балканах за последние пятнадцать лет во время распада Югославии, и особенно в течение последних пяти лет в Косово, свидетельствует о том, что побочный эффект распространения очень активно действует в Юго-Восточной Европе. Предоставление независимости Косово подвергает серьезной опасности будущую жизнеспособность Македонии, стабильность Долины Прешево в Южной Сербии, все еще непрочный Дейтонский мирный процесс в Боснии и Герцеговине, а также может осложнить все еще нерешенную проблему процесса построения государства в самой Албании.

В-третьих, в провинции, где так слабо развиты экономика и общественные институты, значительно возрастает вероятность того, что организованная преступность или террористические организации, подобные «Аль-Каиде», могут взять провинцию под свой контроль, создавая тем самым потенциальный Афганистан на заднем дворе Европы.

³ “Serbia and Montenegro (Kosovo/Kosova) ‘Prisoners in our own homes’: Amnesty International’s Concerns for the Human Rights of Minorities in Kosovo/Kosova” (Amnesty International, май 2003 г.), введение.

В конце концов, случай Косово важен по другой причине. В полемике вокруг политики США и войны в Ираке некоторые утверждают, что Косово является примером того, как «нужно было поступить» с Ираком. Бывший представитель Государственного департамента Джеми Рубин заявил, например, что «Косово – это успех».⁴ Такой образ мыслей неизбежно приводил многих людей к заключению, что и другие вмешательства будут, возможно, «удаваться» подобным же образом. Однако любое правдивое, разумное и серьезное исследование последствий вмешательства в Косово неизбежно приводит к противоположному заключению. Чтобы избежать в других частях мира повторения ошибок операции в Косово, мы должны не придавать значения шумихе, поднятой бюрократическими специалистами для подачи информации в выгодном для них свете, и прийти к более реалистическому пониманию сложностей вмешательства, национального конфликта и государственного строительства на Балканах.

Аргументы в пользу сдерживания

Начиная с 1999 года, международное сообщество участвует в самой дорогой, как считают, (до иракского конфликта) попытке демократизации и построения государства, которая когда-либо предпринималась. По одной оценке, Косово получило «денег, помощи и поддержки больше, чем какая-либо другая разрушенная войной страна».⁵

Однако даже это огромное международное усилие, предпринимаемое на территории не больше Лос-Анджелеса, на которой проживает только два миллиона человек, не достигло ни одной из своих поставленных целей. Положение в Косово остается бедственным в результате бесчисленных социальных, политических, культурных, этнических проблем и проблем безопасности, ни одну из которых международное сообщество практически не в состоянии решить. Уровень безработицы в Косово в настоящее время составляет, по оценкам, семьдесят процентов.⁶ Государственные учреждения Косово мало способны самостоятельно собрать государственные доходы; как отмечается в недавнем отчете Международной кризисной группы (МКГ), «большинство албанских частных лиц и предприятий не выполняют своих обязательств по оплате коммунальных услуг и потребительских налогов.»⁷ Поток наркотиков, переправляемых через Косово, увеличился с тех пор, как НАТО взяло провинцию под свой контроль, так же, как

⁴ См. James P. Rubin, "Honoring Nation-Building," *Washington Post*, 19 октября 2004, A23.

⁵ Как сообщается в статье Helena Smith, "Angry Kosovars Call on 'Colonial' UN Occupying Force to Leave," *The Observer* (Лондон), 19 октября 2003 г.

⁶ Как цитирует Jehona Gjurgjela, "Kosovo: Murders Expose Divided Community," *IWPR's Balkan Crisis Report*, 24 января 2003 г.

⁷ Как цитируется в *Collapse in Kosovo* (Pristina/Belgrade/Brussels: International Crisis Group), 22 апреля 2004 г., 38. Та же проблема сохраняется для районов, населенных албанцами, в соседней Македонии. Согласно одному отчету, более половины граждан Тетово, не платят за электричество. См. "Macedonia: No Room for Complacency," *Skopje/Brussels: International Crisis Group Europe*, Отчет № 149, 23 октября 2003 г., 16.

и возросла роль Косово как перевалочного пункта в торговле женщинами из Восточной Европы для публичных домов Западной Европы.⁸ Через пять лет после окончания войны Миссия ООН по делам временной администрации в Косово (МООНК) все еще не удовлетворила даже самые основные потребности инфраструктуры провинции; многие районы Косово, включая главный город Приштину, как и прежде, измучены отключением воды и электричества в течение нескольких часов в день. Как отмечает один аналитик, «такие элементы инфраструктуры, как электричество и вода, в настоящее время функционируют несколько хуже, чем это было во время сербского правления».⁹

Жители Косово правы, когда утверждают, что это происходит в основном из-за некомпетентности и коррумпированности МООНК. И все же такое положение дел является частью более обширной проблемы, от которой страдает Косово: это то обстоятельство, что Косово само по себе является экономически нежизнеспособным организмом, а также общая слабость и коррумпированность собственных учреждений и руководства Косово. Учитывая эти проблемы, любые поспешные перемены в статусе Косово создадут нежелательный прецедент во всем регионе. Они могут также вести к вакууму безопасности, который может потенциально негативно повлиять на Западную Европу, а также на Соединенные Штаты.

Слабость институтов Косово

В отчете, сделанном МКГ по теме мартовских погромов, сказано в отношении Косово следующее:

... чрезвычайно тревожное положение, отсутствие институтов, руководства и культуры, чтобы амортизировать удары и сдерживать склонное к насилию криминальное меньшинство ... неадекватная реакция албанских политиков Косово, средств массовой информации и общества на насилие также продемонстрировали недостаточную зрелость Косово для окончательного статуса Отсутствие государственного опыта, традиций и навыков на всех уровнях Три политические партии в основном поглотили правительство, распределяя между собой и раздробляя на группировки министерства, подчиняя правительство своей системе отношений покровитель-клиент, почти не оставляя возможности возникновения независимой государственной гражданской службы Времен-

⁸ Maggie O'Kane, "Kosovo Drug Mafia Supply Heroin to Europe," *The Guardian Unlimited*, 13 марта 2000 г. Согласно оценкам, к 2002 г. албанские преступные группировки в Великобритании, например, контролировали 75 процентов публичных домов в Лондоне. Многие албанские преступники въезжают в Англию под видом албанских беженцев. См. Stewart Tendler, "Albanian Gangs Use Balkan Violence to Invade Underworld," *The Times* (Лондон), 25 ноября 2002 г., с. 10.

⁹ См. комментарий Николаса Уайта, приведенные Робертом МакМахоном в работе Robert McMahon, "Kosovo: Under Mounting Criticism, UN Considers Changes to Policy," *Radio Free Europe/Radio Liberty Feature Article*, 13 августа 2004 г.

ные институты самоуправления Косово (ВИСК) не способны управлять обществом, на представление которого они претендуют.¹⁰

Таково мнение не только международных наблюдателей. Даже среди своих собственных избирателей политические деятели Косово считаются коррумпированными и не имеющими навыка эффективного управления.¹¹

Отчасти причиной этого является тот факт, что в условиях социальной структуры Косово границы между группировками организованной преступности, ведущими торговлю оружием, наркотиками и людьми, и «законно избранными политиками» размыты. В январе 2000 года, полиция ООН провела рейд на квартире брата Хашима Тачи, бывшего политического лидера Освободительной армии Косово (ОАК), занимающего в настоящее время пост председателя второй по величине политической партии в Косово. В квартире полиция обнаружила 500 000 марок ФРГ наличными, которые были выручкой от различного рода рэкета.¹² В апреле 2002 года свидетель на судебном процессе так называемой «Группы Дугагьини» Илир Селимай был убит в западной части Косово. Среди арестованных за убийство был лидер «Группы Дугагьини» Даут Харадинай, брат Рамуша Харадиная, который является лидером третьей по величине политической партии в Косово. Как описывает один старший офицер армии США структуру власти в Косово, «мы называем это бандитократией. Мафия, политики и так называемые борцы за свободу – все они связаны между собой».¹³

Также очевидно, что в условиях консервативного патриархального общества Косово такие вещи, как мартовские погромы, не происходят «спонтанно». Еще до волны насилия в марте генеральный секретарь ООН Кофи Аннан назвал новые этнические чистки в Косово «спланированными», в то время как один сотрудник из высшего руководства США определил их как «систематические».¹⁴ После особенно жестокого террористического нападения на автобус в феврале 2001 года, когда было убито одиннадцать человек, в совместном отчете ВКБ/ОБСЕ о положении национальных меньшинств в 2001 году было указано: «Возникает впечатление, что это *спланированная кампания* или кампании, проводимые не установленными еще элементами, целью которых является, оче-

¹⁰ *Collapse in Kosovo*, i, 30, 34.

¹¹ См. интервью с профессором Энвером Хасани, Enver Hasani, “An Uncertain Future,” *Transitions Online*, 26 февраля 2004 г., доступно на сайте: www.tol.cz.

¹² Lutz Kleveinan, “Brothers in Arms Fall Out Over Spoils of Kosovo,” *The Electronic Telegraph*, 12 июня 2000 г.

¹³ См. Roberto Suro, “In Kosovo, an Uncertain Mission,” *Washington Post*, 20 сентября 2000 г., A01. Аналогично, генерал Фабио Мини, бывший командующим КФОР в период с октября 2002 по октябрь 2003 г.г., считал, что сети организованной преступности, албанские традиционные социальные структуры Косово, ОАК и структура их премников были в основном взаимозаменяемыми. См. *Collapse in Kosovo*, 8.

¹⁴ “Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo,” S/2000/538, 6 июня 2000 г. Комментарий сотрудника госслужбы США Джеймса О’Брайена можно найти в статье George Jahn, “Anti-Serb Violence Condemned,” *Associated Press*, 8 июня 2000 г.

видно, внушить страх населению меньшинства, дестабилизировать провинцию и помешать демократизации и мирному сосуществованию».¹⁵

Недавние события полностью подтверждают эту оценку насилия в Косово как систематически планируемого и управляемого. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан отметил в своем докладе Совету безопасности ООН по вопросу мартовских погромов в Косово, что «натиск, предпринимаемый албанскими сепаратистами Косово против общин сербов, цыган и ашкали (албаноязычных цыган), был *организованной, широко распространенной и нацеленной кампанией*».¹⁶ Организация «Хьюман Райтс Уотч» заметила, что, «как только началось насилие, эта волна прокатилась по Косово *с почти клинической точностью*: после двух дней массовых беспорядков был сожжен *буквально каждый* дом сербов, цыган или ашкали в общинах, затронутых насилием, в то время как соседние дома этнических албанцев остались нетронутыми».¹⁷

Показательным для той степени контроля, которую имели албанские лидеры Косово над участниками беспорядков, является факт, цинично отмеченный международными должностными лицами на второй день погромов в Косово, когда премьер-министр Косово Реждепи смог распустить якобы неуправляемую толпу менее чем за две минуты.¹⁸ Когда начались погромы, национальное собрание Косово (в котором главным образом доминировали албанские представители) обнародовало заявление, в котором вина за насилие возлагалась на международное сообщество и сербов. Ни один ведущий албанский политический лидер не захотел открыто осудить нападения на неалбанские этнические группы в те дни.¹⁹ Однако, по всей видимости, никто не был удивлен волной насилия в марте. По-

¹⁵ *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (period covering October 2000 through February 2001)*, МООНК и миссия ОБСЕ в Косово, март 2001 г., административная сводка; курсив мой.

¹⁶ UNSC S/2004/348, 30 апреля 2004, как приводится в отчете Amnesty International, “The March Violence: KFOR and UNMIK’s failure to protect the rights of the minority communities” (Amnesty International: AI Index EUR 70/016/2004), 2; курсив мой. Должностные лица КФОР совпадают в мнении, что мартовские погромы были хорошо организованной кампанией. Представитель КФОР подполковник Джеймс Моран сообщил «Международной амнистии», что силы КФОР обнаружили «автобус с организаторами, переезжающими из города в город». См. “The March Violence,” 21.

¹⁷ *Failure to Protect: Anti Minority Violence in Kosovo, March 2004*, 28; курсив мой.

¹⁸ *Collapse in Kosovo*, 49. Другим указанием на систематическую природу мартовского насилия служит тот факт, что якобы неуправляемые толпы были очень разборчивы в выборе своих целей, тщательно отбирая только машины МООНК, чтобы разбить их, и пропуская машины ОБСЕ, ЕС и Управления ВКБ. Отметив, что усилия местных албанских лидеров по сдерживанию толпы были слишком редкими, организация «Хьюман Райтс Уотч» указала, что «эти спорадические действия вызывают вопрос, как много разрушений можно было бы предотвратить, если бы все албанское руководство Косово заняло бы более активную позицию в отношении поиска путей к окончанию насилия, а не изначально оправдывало его, как это делали некоторые политики». *Failure to Protect*, 61.

¹⁹ *Failure to Protect*, 58.

сле нескольких первых демонстраций в послевоенном Косово против международного присутствия в октябре 2003 года, Реджепи очень ясно дал понять международному сообществу, зловеще предупредив, что эти демонстрации были «только началом».²⁰

Коррупция в политических правящих кругах, их снисходительное отношение и поддержка гонений национальных меньшинств в Косово отражаются и на других учреждениях. Например, свобода прессы в Косово принимает тревожные формы. 27 апреля 2000 года газета, связанная с Хашимом Тачи, обвинила некоего серба, работающего в МООНК, в том, что он военный преступник, а также опубликовала его фотографию, адрес и место работы. Через две недели этот человек был убит в результате ножевых ударов.²¹ Несмотря на миллионы долларов, которые расходуются на программы профессионального развития средств массовой информации в Косово на протяжении последних пяти лет, мало что изменилось в лучшую сторону. Вследствие мартовских погромов ОБСЕ обратило внимание на то, что средства массовой информации Косово участвуют в «безответственной и ориентированной на сенсации подаче информации», демонстрируют «неприемлемый уровень эмоций, предвзятость и недобросовестность», и заслуживают «самой строгой критики».²²

В 2002 году было обнаружено, что пациенты психиатрических учреждений, действовавших под эгидой ООН в Косово, подвергались сексуальному насилию и физическому нападению в присутствии персонала ООН. Д-р Роберт Окин, автор доклада, написанного в Международной организации по правам умственно отсталых лиц (MDRI), указал, что ООН в Косово «не соблюдало свои собственные стандарты защиты и лечения психически больных пациентов и закрывало глаза на очевидные факты» жестокого обращения в двух психиатрических учреждениях Косово. По словам д-ра Эрика Розенталя, основателя Международной организации по правам умственно отсталых лиц, «это является глубоко распространявшейся системой серьезных злоупотреблений. Нормы права просто не применяются в этих психиатрических учреждениях. Мы столкнулись с крайностями, негуманным, оскорбительным обращением, произволом в содержании под арестом, а также с физическим и сексуальным нападением на женщин, и мы получили безоговорочное отрицание этих фактов со стороны властей».²³

Аналогичные проблемы существуют в сфере образовательных учреждений Косово. В сентябре 2002 года координатор усилий МООНК в области науки и

²⁰ По сообщению Хелены Смит в Helena Smith, "Angry Kosovars Call on 'Colonial' UN Occupying Force to Leave," *The Observer* (Лондон), 19 октября 2003 г.

²¹ R. Jeffrey Smith, "U.N. Halts Publication of Kosovo Newspaper," *Washington Post*, 4 июня 2000 г., A22. См. также Danica Krka, "Kosovo Media Practice Targeted," *Associated Press*, 30 мая 2000 г.

²² Как сообщалось в "Media 'Inflamed' Riots," *IWPR's Balkan Crisis Report* № 494, 30 апреля 2004 г.

²³ Oliver Burkeman, "UN 'ignored' abuse at Kosovo mental homes," *The Guardian* (Лондон), 8 августа 2002 г.

образования в Косово Майкл Дакснер заявил, что он оставляет свой пост, поскольку на практике оказалось невозможным остановить дискриминацию неалбанцев в школах Косово.²⁴

Однако наиболее серьезной проблемой, вероятно, является плохая работа законодательной системы Косово. Как отмечает одно исследование судебной системы Косово, «через пять лет после учреждения администрации под международным руководством в Косово, система судебных органов, и особенно муниципальные суды, почти перестала функционировать, не в состоянии справиться с грузом поданных исков».²⁵ За первый год оккупации провинции силами НАТО в Косово было совершено свыше 500 убийств, однако, судебная система Косово не смогла вынести ни одного обвинительного приговора.²⁶ В большинстве случаев служащие албанской полиции и судьи просто отказывались вести судебные дела и расследования преступлений против неалбанских национальных общин. В полиции, как указано в отчете ВКБ за 2003 год, «даже если КФОР задерживает правонарушителя и передает его в руки полиции, судебное дело не возбуждается или не расследуется до конца».²⁷

Однако недостатки подразделений местной полиции Косово являются более серьезными, нежели только пассивное отношение к преступлениям, совершаемым против неалбанцев. Во многих случаях учреждения, в обязанность которых входит обеспечение безопасности в провинции, обвиняются в участии в таких действиях против неалбанцев. Например, Полицейская служба Косово (ПСК) была вовлечена в значительное количество нападений во время мартовских погромов.²⁸

И, что касается пристрастной с этнической точки зрения судебной системы Косово, представитель «Международной амнистии» указал следующее:

Несмотря на назначение международных обвинителей и судей в суды Косово, судебная система в Косово по-прежнему имеет серьезные изъяны.... Начиная со случаев противоправного досудебного содержания под арестом и кончая процессуальными нарушениями судебного разбирательства, отправление пра-

²⁴ Quirin Schiermeier, "Kosovo's Ethnic Divide Blights UN Science Rebuilding Plans," *Nature* 419 (19 сентября 2002 г.).

²⁵ См. Mevlyde Salihu, "Kosovo: Overloaded Courts Grind to a Halt," *IWPR's Balkan Crisis Report* № 511, 12 августа 2004 г.

²⁶ Steven Erlanger, "UN Official Warns of Losing the Peace in Kosovo," *New York Times*, 3 июля 2000 г., А3.

²⁷ "UNHCR Update on the situation of Roma, Ashkali, Egyptian, Bosniak and Gorani in Kosovo," январь 2003 г., 8.

²⁸ "The March Violence," 8-10. См. также отчет «Хьюман Райтс Уотч», *Failure to Protect (Неспособность защиты)*, где приводятся случаи, когда ПСК пассивно ведет себя во время насилия или участвует в нем, и те редкие примеры, когда офицеры ПСК пытались защитить членов неалбанских этнических общин Косово.

восудия не ведется образом, который соответствует международным нормам прав человека.²⁹

Недостатки судебной системы Косово усугубляются тем фактом, что, даже при наличии свидетелей преступления, ни один из них не соглашается на сотрудничество с полицейскими расследованиями. В январе 2003 года другой свидетель в судебном процессе вышеупомянутой «Группы Дугагьини» Тахир Земай был застрелен вместе с двумя членами семьи в центре города Печ. Хотя во время совершения убийства на улице было сорок человек, «многие из них заявили, что ничего не видели».³⁰ Как отметил один чиновник США в Приштине, такие убийства «не дают Косово возможности достичь стандартов, которые необходимы, прежде чем можно начать обсуждение окончательного статуса».³¹

С крушением законности и порядка в Косово и в условиях отсутствия действующего законодательства в обществе Косово снова начал появляться жестокий средневековый албанский свод законов, известный под названием *Канун (законник) Лека Дукагьини*. Этот *Канун* одобряет такие вещи, как родовая вражда между различными кланами и семьями и отношение к женщинам как к крепостным. В одном особенно отвратительном случае молодая невеста в Косово после свадьбы была возвращена ее семье ее супругом через двенадцать часов после того, как он решил, что она не девственница. После возвращения в семью ее старший брат (бывший член ОАК) убил ее в присутствии ее матери и сестры за то, что она покрыла позором их семью. Посмертное вскрытие показало, что женщина в действительности была девственницей.³²

Независимое Косово: Афганистан в Европе?

Несмотря на тот факт, что мусульманское население в Боснии, Косово и Албании, вероятно, является самой прозападной исламской группой в мире, войны на Балканах в течение последнего десятилетия дали возможность иностранным исламистским радикалам проникнуть в регион, завербовать местных мусульманских сочувствующих и создать экстремистскую сеть, которая может угрожать самому Косово, другим государствам Юго-Восточной Европы, а также даже Западной Европе и Соединенным Штатам.

²⁹ См. Nicholas Wood, "Amnesty and UN staff accuse Kosovo war crimes tribunal of ethnic bias," *The Guardian* (London), 20 июня 2001 г.

³⁰ Hugh Griffiths, "(UN) Protected Witnesses," *Transitions Online*, 19 июня 2003 г., доступно на сайте www.tol.cz. См. также Jeta Xharra and Tanja Matic, "Kosovo: Police Face Wall of Silence," Institute for War and Peace Reporting, *Balkan Crisis Report* № 455, 21 августа 2003 г.

³¹ Согласно мнению Рено Храниша, который является главой представительства США в Приштине; цитата приводится в работе Arben Qirezi, "Kosovo: Witness Protection Fears Grow," Institute for War and Peace Reporting, *Balkan Crisis Report* № 426, 29 апреля 2003 г.

³² Christian Jennings, "Medieval murder marks tragedy of Kosovo," *The Scotsman*, 26 августа 2002 г.

В 1990-х годах Усама бен Ладен начал основывать террористические учебные лагеря в городе Тропое, находящемся на севере Албании, в то время как некоторые члены ОАК – группы, которую Тимоти Гартон Эш однажды красочно определил как «компанию террористов с задворок албанских ферм экс-марксистско-ленинистского толка»³³ – были посланы в Афганистан на обучение.³⁴ К февралю 1998 года, будучи в то время дипломатическим представителем США на высшем уровне, посол Роберт Гелбарт отметил, что «ОАК, несомненно, является террористической группой».³⁵ Бен Ладен, по сообщениям, в это время заключил соглашение с Революционной гвардией Ирана для поддержки деятельности ОАК в надежде превратить регион «в свою основную базу для вооруженной исламистской деятельности в Европе».³⁶

Военные рейды США на лагерь «Аль-Каиды» в Афганистане в октябре и ноябре 2001 года выявили значительные свидетельства связей между Усамой бен Ладеном и добровольцами «Аль-Каиды» из Албании, Боснии и Косово. Один документ был опубликован – это письмо, написанное Дамиром Байрами, косовским албанцем, в котором предлагаются новые возможные объекты нападений в странах Запада:

Я заинтересован в операциях смертников. У меня есть опыт боевой службы в Освободительной армии Косово против сербских и американских сил. Мне не нужно дальнейшее обучение. Я предлагаю операции (смертников) в (развлека-тельных) парках типа Диснейленда.³⁷

Сеть бен Ладена и его агентов в ОАК все еще действует в пределах Косово. В декабре 2003 года вооруженные силы НАТО арестовали заместителя командующего ОАК Ниама Бельюльи, после того как он пытался продать 13,5 килограммов семтекса (мощного взрывчатого вещества, часто используемого террористами-смертниками) группе британских журналистов, выдававших себя за членов «Действительной ирландской республиканской армии». Бельюльи и его группа в составе ОАК проходили обучение в «Аль-Каиде». Семтекс, который они

³³ См. Timothy Garton Ash, “Kosovo: Was it Worth It?”, *The New York Review of Books*, 21 сентября 2001 г., 53.

³⁴ “KLA Rebels Train in Terrorist Camps,” *Washington Times*, 4 мая 1999 г. См. также Chris Hedges, “Kosovo’s Next Masters?”, *Foreign Affairs* 78 (май/июнь 1999): 39.

³⁵ Hedges, “Kosovo’s Next Masters?”, 36.

³⁶ Uzi Mahnaimi, “Iranians Move In,” *The Sunday Times* (Лондон), 22 марта 1998 г. Эта попытка объединить силы с Ираном на Балканах, возможно, является частью более обширного плана бен Ладена по усилению сотрудничества между «Аль-Каидой» и Ираном в этот период, однако, иранская оппозиция правительству «Талибана», очевидно, сделала такой союз невозможным.

³⁷ Jack Kelley, “Bin Laden’s training camps teach curriculum of carnage,” *USA Today*, 26 ноября 2001 г., 1А.

пытались продать, был достаточно мощным, чтобы разрушить здание парламента в Лондоне или взорвать сорок авиалайнеров-гигантов.³⁸

За последние годы Косово также пользовалось значительным вниманием со стороны саудовских и иранских благотворительных групп, деятельность которых направлена на развитие сети школ, распространяющих версии ислама, основанные на экстремизме и ваххабизме. Согласно одной оценке, почти 100 начальных и средних школ было построено только саудовскими группами в сельских районах Косово за последние несколько лет, и, как отмечает один специалист по этому региону, именно школы Корана в Пакистане в 1980-х года привели в конечном счете к «Талибану».³⁹

Несомненно, что политические правящие круги в Косово не имеют большого желания (или возможности) противостоять своим криминальным и/или исламским экстремистским спонсорам. Без поддержания безопасности международными силами независимое Косово станет Афганистаном Европы: раем для мафии и несостоявшимся государством, играющим роль прибежища для экстремистских групп, преследующих цель дестабилизировать не только Южные Балканы, но и Западную Европу и Соединенные Штаты.

Кроме опасности, которую представляют для стабильности на Балканах исламские экстремисты, действующие в Косово, опасность для Западной Европы и Соединенных Штатов представляют албанские группировки организованной преступности, базирующиеся в Косово и Албании. Западные разведывательные службы установили, что к 1990-ым годам албанская мафия стала «самой мощной группой в распространении героина в странах Запада».⁴⁰ Албанские криминальные группировки уже контролируют до семидесяти процентов рынка героина в Германии и Швейцарии, а также контролируют группировки в Великобритании, которые занимаются проституцией (основанной на торговле людьми).⁴¹ В августе 2004 года Федеральное бюро расследований (ФБР) заявило, что криминальные группы, в которые входят лица из Косово, Македонии и Черногории практически взяли на себя роль криминальных кланов «Коза ностра» вдоль восточного побережья США. ФБР в настоящее время ведет расследование с целью выяснить, существует ли связь между этой преимущественно албанской мусульманской криминальной сетью и более широкой международной деятельностью

³⁸ См. Graham Johnson, "We buy bag of Semtex from terrorists," *The Daily Mirror* (Лондон), 8 декабря 2003 г.

³⁹ См. Isa Blumi, "Competing for the Albanian Soul: Are Islamic Missionaries Creating a Lebanon in the Balkans?", Международный центр ученых им. Вудро Вильсона, отчет заседания № 260, доступно на сайте: www.wilsoncenter.org.

⁴⁰ Roger Boyes and Eske Wright, "Drug Money Linked to Kosovo Rebels," *The Times* (Лондон), 24 марта 1999 г.

⁴¹ Как цитируется в работе Frank Cilluffo and George Salmoiraghi, "And the Winner is ... the Albanian Mafia," *The Washington Quarterly* 22 (осень 1999 г.): 23; см. также Michael Steiner, "Fight Crime at its Source," *La Libre Belgique* (Брюссель), 1 июня 2002 г.; Jason Bennetto, "Albanians 'taking over London vice'," *The Independent* (Лондон), 25 ноября 2002 г.

финансирования террористов.⁴² Учитывая эти реальные факты действительности, предоставление независимости Косово означало бы в результате предоставление криминальным объединениям опорного пункта для деятельности в центре Европы.

Эффект цепной реакции

История балканских конфликтов с начала 1990-х годов показывает, что цепная реакция является реальной угрозой в регионе. В 1992 году признание Словении и Хорватии немедленно привело к войне в Боснии и Герцеговине; в 1999 году вмешательство НАТО от имени ОАК сразу привело к активизации косовских экстремистов в Южной Сербии и Македонии. И, как это было во время мартовских погромов, когда начинают полыхать сербские церкви в Косово, толпы начинают поджигать мечети в Белграде, а когда начинают гореть мечети в Белграде, экстремисты начинают сжигать христианские церкви в Боснии.

Нигде эта угроза распространения не была более очевидной, чем в ситуации, сложившейся после войны Косово. После того, как НАТО оккупировало Косово, экстремисты избрали в провинции новые мишени: долину Прешево в Южной Сербии и соседнюю территорию Македонии. После того, как стало ясно, что многие члены ОАК были участниками этого насилия, 27 июня 2001 года президент США Буш подписал административный указ, в котором говорилось, помимо прочего, что отдельные высокопоставленные члены ОАК были участниками действий, которые «представляют исключительную и чрезвычайную угрозу национальной безопасности и внешней политике Соединенных Штатов».⁴³ Пять лиц в списке президента Буша, включая начальника штаба Корпуса защиты Косово (КЗК), находились в списках ООН. Другое ответвление ОАК, так называемая «Албанская национальная армия», которая действует в настоящее время в Косово и Македонии, была объявлена ООН в 2003 году террористической организацией.⁴⁴

Македония должна еще оправиться от едва не начавшейся гражданской войны 2001-2002 годов. Учитывая тот факт, что Дейтонский мирный процесс в Боснии-Герцеговине все еще далек от завершения и что по-прежнему не решены проблемы создания жизнеспособного государства в самой Албании, переход к окончательному статусу для Косово в данный момент времени может иметь тяжелые последствия для всего юга Балкан. Великий деятель балканской политики старшего поколения, бывший президент Македонии Киро Глигоров (единственный лидер бывшей Югославии, который смог вывести свою республику из раз-

⁴² Terry Frieden, "FBI: Albanian mobsters 'new Mafia,'" доступно на сайте: <http://www.cnn.com/2004/LAW/08/18/albanians.mob/index.html>.

⁴³ "Executive Order Blocking Property of Persons Who Threaten International Stabilization Efforts in the Western Balkans" (Вашингтон: Белый дом, 27 июня 2001 г.). См. также "UN Suspends Five Top Members of Kosovo Civil Corps," *Agence France-Presse*, 6 июля 2001 г.

⁴⁴ *Radio 21* (Приштина), 17 апреля 2003 г.

валивающейся федерации без единого выстрела) недавно предупредил, что предоставление Косово независимости в действительности «раздует пожар на Балканах».⁴⁵

Моральный фактор для политики сдерживания

Из всех практических причин приостановки продвижения к окончательному статусу Косово в данное время особым образом отличается моральное обоснование, в особенности тот урок, который будет извлечен, если будет считаться, что экстремисты в Косово добились успеха в достижении своих целей. На протяжении последних пяти лет в Косово – под надзором НАТО, это нужно учитывать – экстремисты изгнали из провинции свыше 200 000 человек, похитили 1 200 человек из их домов и разрушили свыше 130 христианских храмов в ходе самой длительной кампании этнического преследования в Европе после Второй мировой войны. В отношении боснийского конфликта международное сообщество приняло решение, что действия отдельных лиц и групп, совершающих такие преступления, не должны поощряться. Это было бы верхом лицемерия, если бы теперь международное сообщество заняло другую позицию. Как отметил представитель ЕС по внешней политике Хавьер Солана во время своего визита в Косово сразу после актов насилия, «горящие церкви, горящие школы, изгнание людей из их домов [*sic/mak (лат.)*] – все это не является теми нормами, которые защищает Европейский Союз».⁴⁶

Факты деятельности лидеров и общества Косово за последние пять лет наглядно показывают, что Косово все еще отстоит очень, очень далеко от того положения, при котором такие ценности, как соблюдение верховенства закона и прав различных национальных общин имеют какое-либо значение. Мартовские погромы стали лишь дальнейшим подтверждением необходимости колоссальных изменений в албанском обществе Косово, до того как могут быть рассмотрены серьезные шаги в отношении окончательного статуса. В отчете МКГ по вопросу мартовского насилия был подведен следующий итог:

... неадекватные реакции албанских политиков, средств массовой информации и общества Косово на [мартовское] насилие показали также неготовность Косово для окончательного статуса ... в современных условиях, албанское общество Косово не имеет достаточно мер сдерживания и барьеров для предотвращения постепенного вытеснения им всех иностранных лиц внутри его или на его пути – будь то сербы, другие меньшинства или международные силы. В конце концов, существует риск, что оно разрушит или вытеснит свои собственные албанские инакомыслящие меньшинства (албанское католическое меньшинство уже существенно сократилось в результате эмиграции) и очень небольшую либеральную элиту.⁴⁷

⁴⁵ RFE/RL Newline, 8 октября 2003 г.

⁴⁶ Как цитируется в *Failure to Protect*, 27, примечание 64.

⁴⁷ *Collapse in Kosovo*, 30–32.

Очевидно, ни политические круги, ни косоварское общество не могут справиться с масштабом проблем, существующих в провинции. Следовательно, международное сообщество должно разработать новое направление политических курсов для защиты неалбанских этнических групп в провинции и сдерживания угрозы для Южных Балкан, которая в настоящее время исходит из Косово.

Политические рекомендации

Через пять лет после войны в Косово международное сообщество снова оказалось в незавидном положении. Оно может уступить под давлением населения и общества внутри Косово в пользу независимости, разделить моральную ответственность за этнические гонения, которые происходили в Косово с 1999 года, и умыть руки, в то время как экстремисты будут дестабилизировать Южные Балканы и создавать вакуум безопасности, в котором смогут процветать объединения организованной преступности и террористические организации. Этот политический вариант несет с собой то преимущество, что международное сообщество не будет конфликтовать с большинством населения в Косово.

Если мы сочтем, однако, как утверждает Николас Уайт, что действия косовских политических кругов и общества в целом «лишают права [Косово] на независимость»,⁴⁸ тогда очевидно, что в отношении проблемы Косово должна проводиться политика сдерживания, поскольку независимость Косово неизбежно создаст и обострит гораздо более широкую региональную проблему. Хотя этот политический вариант несет в себе опасность прямой конфронтации международного присутствия с экстремистами провинции, можно предпринять некоторые действия, чтобы избежать эту угрозу.

Во-первых, и это самое главное, НАТО и ООН должны укреплять настрой и решимость бороться с косовскими экстремистами. Повсеместно среди наблюдателей, как сообщается в одном отчете, сложилось впечатление, что «[МООНК] сознательно откладывает попытки найти решение проблемы албанского насилия в отношении сербов. Многие относят это на счет желания избежать конфликта с основной частью населения».⁴⁹ Однако, учитывая природу албанского общества в Косово, устранение лидеров кампании против неалбанских этнических общин в провинции значило бы очень много для того, чтобы положить конец этому насилию. И, хотя эффективное выступление против главарей кампании создания этнически «чистой», однородной албанской провинции не приведет к восхождению межнациональной гармонии среди различных этнических групп в Косово, по крайней мере, это предотвратит повторение мартовских погромов и поможет обуздать провоцирование насилия в соседних государствах.

⁴⁸ См. комментарии Николаса Уайта, директора Балканской программы международной группы урегулирования кризиса, процитированные в работе Ines Sabalic, "Kosovo Independence Ruled Out," Institute for War and Peace Reporting, *Balkan Crisis Report* № 358, 14 августа 2002 г.

⁴⁹ См. Tanja Matic, "Kosovo: Crimes Against Serbs Investigated," Institute for War and Peace Reporting, *Balkan Crisis Report* № 468, 13 ноября 2003 г.

В этом смысле опыт, приобретенный в отношении международной стратегии в соседней Боснии, весьма поучителен. В мае 2001 года, после того как толпами были сорваны с применением насилия церемонии восстановления двух мечетей в Сербской Республике (СР), в течение нескольких дней международные должностные лица провели чистку всего министерства внутренних дел СР. Недавно, в июле 2004 года, верховный представитель в Боснии и Герцеговине устранил от должности шестьдесят должностных лиц, включая председателя национального собрания и министра внутренних дел, как утверждает, за участие в организации помощи Радовану Караджичу.

Все же в Косово, несмотря на то, что были убиты двадцать человек, что тридцать шесть христианских храмов и монастырей было разрушено, что многочисленные офисы и транспортные средства, принадлежащие международным организациям, подверглись вандализму, и что четыре тысячи человек стали бездомными, по прошествии шести месяцев, ни одно сколько-нибудь влиятельное лицо не было привлечено к ответственности за насилие. Как неоднократно предупреждала на протяжении последних нескольких лет «Международная амнистия», политический курс МООНК и КФОР, разрешающий экстремистам убивать по своему усмотрению, создал «культуру безнаказанности» в Косово, при которой международное сообщество пассивно наблюдает за той самой кампанией этнического преследования, предотвращать которую оно себя назначило.

Во-вторых, очевидно, что албанские политики в Косово совершенно не желают обеспечивать даже минимальный уровень основных прав человека и гражданских прав для неалбанских этнических групп в Косово. За последние пять лет – и снова под наблюдением НАТО и ООН – в Косово было создано не что иное, как система этнического апартеида. Такое положение дел полностью лишает Косово в настоящее время права на получение ответственности управления или обеспечения безопасности неалбанских этнических общин Косово. Следовательно, децентрализация политической структуры Косово становится настоятельной необходимостью. Ряд планов находится сейчас в стадии рассмотрения, но независимо от того, какой план будет принят в конечном счете, несомненно, что международное сообщество должно продолжать контролировать безопасность в провинции и играть значительную роль в управлении.

Наконец, международное сообщество также должно делать больше для противостояния усилиям групп саудовских и иранских экстремистов, направленным на то, чтобы вербовать новые поколения недовольной мусульманской молодежи в Косово на свою сторону. В то время как основная международная поддержка направляется в городские районы, ближневосточные организации пришли к заключению, что сельские районы Косово представляют собой готовую почву как для их помощи, так и для идеологии. Стратегии международного развития должны быть переосмыслены до того, как в албанском обществе Косово станут доминировать сельские исламские фундаменталисты.

Сможет ли или будет ли международное сообщество делать эти вещи – остается под вопросом. Опыт последних пяти лет – опыт лицемерия, двойных стандартов и пустых разговоров – конечно, дает мало поводов для оптимизма. Од-

нако после войны и потерь сотен человек гражданского населения убитыми, по видимости, во имя создания многонациональной демократии в Косово, история даст НАТО или ООН нелестную оценку, если Косово будет продолжать идти по пути к тому, чтобы стать единственным в Европе 21-го века парагосударством апартеида.

Мотивация участия в операциях по поддержанию мира: первоначальные сведения, полученные от словенских военнослужащих

*Любица Йелушич **

Введение

Вопрос о том, почему военнослужащие, полицейские, гражданские государственные служащие и члены гражданского общества заинтересованы в том, чтобы участвовать в усилиях, посвященных поддержанию, принудительному обеспечению, построению и установлению мира, имеет такую же долгую историю, как и усилия по поддержанию мира со стороны мирового сообщества. Этот вопрос, по крайней мере, условно связан с явлением «готовности сражаться» в классических военных операциях. Понятие «готовности сражаться» должно быть переопределено, в рамках стремлений по поддержанию мира, в «готовность восстановления мира, но без сражений», потому что в большинстве операций по поддержанию мира, которые имели место после Второй мировой войны, полученные мандаты на разрешение применять оружие носили ограничительный характер. В большинстве случаев, если у участников и было оружие, то это было легкое оружие.¹

Если моральный дух, мотивация и сплоченность являются основополагающими концепциями, которые руководят действиями военных участников боевых операций, можем ли мы также использовать эти понятия для объяснения поведения миротворцев (тех же военнослужащих в обоих случаях)? Отсутствие четкого ответа связано с пониманием военнослужащих как служащих-шизофреников, обладающих боевой готовностью в случае надобности, и в то же самое время они должны достигать целей своих миссий с минимальным применением силы, если не при полном отказе от применения оружия.

* Любица Йелушич преподает вопросы обороны в Университете г. Любляны, Словения. Данные, приводимые в данной статье, взяты из исследовательских проектов «Словенские вооруженные силы в операциях по поддержанию мира» и «Словенская полиция в операциях по поддержанию мира». Эти исследования были проведены Центром военных исследований при Институте социологии социологического факультета Университета г. Любляны, Словения, 2002 – 2005 г.г. Более ранний вариант этой работы был представлен на международной конференции Исследовательского комитета 01 по вооруженным силам и разрешению конфликтов Международной социологической ассоциации (Анкара, Турция, 6-9 июля 2004 г.).

¹ Вооруженные силы некоторых стран разворачиваются без оружия, чтобы показать свою нейтральность. Например, у швейцарских военнослужащих, которые были дислоцированы в миссии КФОР, не было оружия из-за решения Швейцарии соблюдать полный нейтралитет в конфликте. После активных общественных дебатов граждане на референдуме 2002 года решили, что швейцарским солдатам позволено иметь при себе оружие при выполнении операций по поддержанию мира.

Театр операций по поддержанию мира существенным образом отличается от классического военного фронта. Хотя военнослужащие дислоцируются в военных формированиях, их мандат совершенно отличается (при некоторых исключениях)² от того, что они изучали во время своего основного военного обучения. Деятельность, схожая с деятельностью полиции, принуждает их выступать в роли лиц, ведущих переговоры, собирателей разведывательной информации, посредников, наблюдателей, слушателей, гуманитарных работников, помощников и социальных работников. И тогда встает вопрос о том, в какой степени им нужно проявлять героизм, высокий боевой моральный дух или развитую волю к сражениям, которые стремится прививать основное военное обучение. Р. Габриэль полагал, что современная деятельность по ведению войны ставит солдат в стрессовые ситуации, отсюда проистекает большое количество психологических потерь, и это является признаком общей направленности современных способов ведения боя, при которых «героизм больше не нужен».³ В операциях по поддержанию мира возникают еще большие сомнения в необходимости в героях; там требуются военнослужащие, придерживающиеся более умеренных и нейтральных взглядов. Поэтому, если в боевых миссиях солдаты должны поддерживать высокий моральный дух, который помогает им сражаться с охотой, в операциях по поддержанию мира солдат нужно мотивировать таким образом, чтобы они действовали с минимальным применением силы, обладая при этом существенной духовной и психологической силой. «Герои без мощи оружия» – вот, пожалуй, наиболее подходящее описание солдат, рассматриваемых в качестве традиционных миротворцев или «того, что обычно подразумевается под понятием миротворца в 1990-х годах».⁴

Известный активист в защиту мира и исследователь Анатолий Рапопорт однажды сказал, что, если мы заберем у солдата оружие, то он станет ничем. В операциях по поддержанию мира солдаты (и полицейские) должны выполнять свои мандаты в полном объеме без активного использования силы. Однако во многих операциях по поддержанию мира в эпоху, наступившую после «холодной войны», миротворцы перенимают менталитет «бойца за мир», на формирование которого влияет развертывание в чрезвычайно напряженных условиях, особенно во времена непрочного мира вслед за гражданской войной.

Мотивация участия в операциях по поддержанию мира

Существует много различных мотивов, формирующих решения военнослужащих или полицейских участвовать в операциях по поддержанию мира. В современ-

² В операциях по поддержанию мира с элементами принуждения от военнослужащих ожидается, что они будут действовать методами, показавшими свою действенность в военном плане.

³ Richard A. Gabriel, *Nema vise heroja* (Zagreb: ALFA, 1991): 149-50; перевод *No more Heroes. Madness and Psychiatry in War* (1987).

⁴ Eva Johansson, *The Unknown Soldier: A Portrait of the Swedish Peacekeeper at the Threshold of the 21st Century* (Karlstad: Karlstad University Studies, 2001): 61.

ных силах, полностью сформированных на добровольческой основе, некоторые люди становятся военными как раз из-за того, что они хотели бы служить в операциях по поддержанию мира.⁵ Участие в различных операциях по поддержанию мира продолжает оставаться важной частью военной *автобиографии*. В некоторых вооруженных силах дислокация миротворцев осуществляется на добровольной основе. Это означает, что солдаты действительной службы – как и резервисты – могут по своему желанию обратиться на службу в миссиях по поддержанию мира за пределами своей страны. В то же время в некоторых других армиях солдатам отдается приказ о службе в подразделениях по поддержанию мира. В обоих случаях солдатам нужны некоторые внутренние и внешние побудительные мотивы, способствующие принятию ими решения о службе в силах по поддержанию мира или убеждающие их в положительных результатах миссии.

Повседневный опыт службы, стрессовые ситуации и мотивация

После дислокации в полевых условиях, солдаты, как и полицейские, должны выработать иные мотивы для поддержания своей готовности выполнять миссию до ее завершения. Обычно после первого месяца службы – всегда очень напряженного, заполненного изучением новых видов работы и новых социальных сетей – появляется здоровое ощущение миссии по поддержанию мира. Погруженные в реальность операции по поддержанию мира, солдаты вынуждены осознать различие между их личным восприятием миссии и практикой выполнения имеющейся задачи.⁶ Установившаяся практика функционирования полицейских сил по поддержанию мира в сравнении с практикой военных сил по поддержанию мира характеризуется некоторыми отличительными особенностями. Срок развертывания здесь дольше, обычно это один год с возможным продлением еще на полгода. Кроме того, такие полицейские живут среди местного населения и волевым образом должны вникать в особенности традиций, обычаев и умонастроений местных жителей. Их мотивация должна быть достаточной и вполне согласованной, для того, чтобы выдержать долгую службу вдали от семьи и дома. Здесь факторы стресса те же, что и у военных, но более интенсивные, в связи с отношением и поведением местного населения.

Исследователи, изучающие стрессовые факторы в операциях по поддержанию мира, проводят различие между факторами, вызывающими стресс, перед развертыванием, на ранней стадии развертывания и на финальной стадии развер-

⁵ Это отмечалось некоторыми словенскими добровольцами, которые вступили в ряды Словенской армии в 2003 году, привлеченные выступлениями в средствах массовой информации о миротворческой деятельности военных. Официальная словенская военная кампания по привлечению юношей и девушек к солдатской службе, начавшаяся в 2004 году, существенным образом основывается на пропаганде задач по поддержанию мира Словенской армии.

⁶ В словенском обзоре, проведенном среди миротворцев, мы признали, что даже ветераны миротворчества, те, кто участвовал в миссиях не менее двух раз, все еще подвержены разочарованию при прохождении первоначальной стадии миссии.

тивания.⁷ Почему нам нужно изучать в деталях стрессовые ситуации, учитывая, что основное внимание здесь сосредоточено на мотивации? Объяснением может быть то, что те же самые факторы, которые служат генератором высокого уровня мотивации среди миротворцев, могут также быть и факторы, вызывающими стресс. Например, если семья военнослужащего относится к миссии положительно, то такая поддержка семьи может мотивировать военнослужащего к участию в миссии и привести к позитивным результатам миссии. С другой стороны, обеспокоенность семьи в отношении миссии приводит солдата к изоляции и создает другие типичные виды стрессов, связанные с характером работы.

Ульрих фон Хаген писал, что развертывание и обязанности в операциях по поддержанию мира могут рассматриваться как важная часть современной концепции свойственной профессии военнослужащих стресса.⁸ Миротворцы испытывают чувство отдаления от дома, семьи и гарнизонной жизни. Они также чувствуют себя в изоляции из-за своего удаленного месторасположения, из-за препятствий в общении, из-за заново компонуемых подразделений, из-за взаимного переподчинения людей и тревоги за семью. Высокая степень неопределенности, растущая из неясных миссий и неразберихи в структурах командования, ролях и самоопределения, была выявлена как второе важное составляющее стресса. Такая неопределенность часто приводит к ощущению беспомощности, скуки, неуверенности и чувству опасности.⁹ Сигал и Сигал объясняют эту скуку как последствие противоречащих друг другу задач; солдаты, которых обучали вести борьбу, вступать в бой с противником и поражать его, часто испытывают трудности в том, чтобы привыкнуть к миссии наблюдения, контроля и отчетности.¹⁰ Когнитивная несовместимость между восприятием миссий по поддержанию мира и пониманием мандата со стороны военнослужащего, с одной сто-

⁷ T. Paul Bartone, Amy B. Adler, and Mark A. Vaitkus, "Dimensions of Psychological Stress in Peacekeeping Operations," *Military Medicine* 163 (1998): 590-1.

⁸ Ulrich von Hagen, "Stress and Stress Management in the Military," в *Armed Forces and International Security, Global Trends and Issues*, ред. Jean Callaghan and Franz Kernic (Münster: LIT, 2003), 258.

⁹ Bartone и др., "Dimensions of Psychological Stress," 591.

¹⁰ David R. and Mady Wechsler Segal, *Peacekeepers and their Wives. American Participation in the Multinational Force and Observers* (Westport, CT: Greenwood Press, 1993), 37. Словенские солдаты, дислоцированные в СФОР в Боснии и Герцеговине, жаловались, как это показано в исследованиях по миротворчеству (Йелушич и др., 2004), что они обучались службе в боевых миссиях – что они участники боевых действий – но ничто в миссии не напоминало им театра военных действий. См. Ljubica Jelusic and Maja Garb, "Job Satisfaction and Motivation for Peace Support Operations among Slovenian Soldiers and Policemen," доклад, представленный на международной конференции Исследовательского комитета 01 по вооруженным силам и разрешению конфликтов Международной социологической ассоциации (Анкара, Турция, 6-9 июля 2004 г.).

роны, и реальностью повседневной работы, с другой стороны, приводит к кризису самоопределения и напряженности.¹¹

Факторы, влияющие на мотивацию

Фабрицио Баттистелли разработал типологию мотивации военнослужащих, участвующих в миссиях, применив эмпирические данные и современную фразеологию социологии, использующую понятия предмодернистской, модернистской и постмодернистской парадигмы. Он полагает, что некоторые военнослужащие становятся участниками миссий по поддержанию мира из-за своих, главным образом, предмодернистских мотивов, таких как «быть полезным для других» или «поддержать славу страны на международном уровне». Другая группа военнослужащих поддерживала модернистские мотивы, такие как «дополнительно заработать денег, научиться вещам, которые могут быть полезными в карьере или при возвращении к гражданской жизни». Третья группа была движима постмодернистскими мотивами, такими как «удовлетворить охоту к приключениям» или «получить действительно важный опыт».¹² В большинстве эмпирических обзоров, касающихся миротворцев, мы можем найти все вышеперечисленные мотивы, но значение их будет варьироваться у каждого солдата также в зависимости от того, когда проводилось обозрение – до получения задачи, в ходе ее выполнения, и по завершению.

Джузеппе Кафорियो провел исследование среди ста итальянских миротворцев в UNOSOM (Миссии ООН в Сомали), которое было одним из первых эмпирических тестов мотивации в операциях по поддержанию мира в период после «холодной войны». Данное исследование было проведено в мае 1993 года. Его выводы в отношении мотивации до получения задачи показывают преобладающий дух приключений, бегство от обыденности домашней жизни и ожидание чего-то нового как основных мотивов участия в миссиях. Дополнительно к этому, у солдат были некоторые ценности альтруистической военной культуры в их ожиданиях оказать помощь и совершить что-то важное в своей жизни. Экономические стимулы были третьим по важности мотивом участия в миссии.¹³

В настоящее время в области военной социологии в определении компонентов мотивации в операциях по поддержанию мира существуют, по крайней мере, три различных исследовательских проекта, разрабатываемых в настоящее время в Европе и проводимых среди швейцарских, немецких и словенских военнослужащих, дислоцированных в миссиях по поддержанию мира СФОР и КФОР на

¹¹ Volker C. Franke, “Resolving Identity Tensions: The Case of the Peacekeeper,” *Journal of Conflict Studies* 19 (1999): 129.

¹² Fabrizio Battistelli, “Peacekeeping and the Postmodern Soldier,” *Armed Forces and Society* 23:3 (1997): 467–84.

¹³ Giuseppe Caforio, “Militärische UN-Einsätze: Italienische Erfahrungen,” в *Friedensengel im Kampfanzug? Zu Theorie und Praxis militärischer UN-Einsätze*, ред. Georg-Maria Meyer (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996).

Балканах.¹⁴ Хотя обзоры не основываются на общей исследовательской модели и методологии, и исследователи заинтересованы изучением мотивации военнослужащих своих стран, они очень близки в понимании методов определения мотивации. Результаты опроса аналогичны, независимо от стран. Они выводят многочисленные схожие факторы мотивации миротворцев из ответов, представленных респондентами. Основные отличия – в относительной важности мотивирующих факторов в различных подразделениях. Более того, исследователи, анализовавшие измерения психологического стресса в миротворчестве или стресса в повседневной практике миротворцев, провели свои исследования по схожим переменным и показателям.¹⁵

Словенские миротворцы и их мотивация

Научные сотрудники Центра военных исследований социологического факультета Университета г. Любляны проводят обзор среди словенского контингента, развернутого в рамках СФОР в Боснии и Герцеговине. Их исследование началось в 2002 году и закончится в 2005. Словенский контингент (SICON) в Многонациональной боевой группе (MNBG) развернут в районе г. Добой. Словенский контингент в Многонациональном специализированном подразделении (SICON MSU) размещен в Сараево, но по задачам развернут по территории всей страны. В рамках исследования оценка проводилась по трем этапам: до получения задачи, в ходе ее выполнения и по завершению. Первые два опроса проводятся методом полутипового вопросника (анкета, заполняемая опрашиваемыми лицами), и последний опрос – по выполнению задачи - проводится на основе индивидуального полуструктурированного интервью. Данное исследование является обзором тенденций в контингентах SICON MNBG I, II, III, IV (дислоцированных вместе с СФОР в период между январем 2003-декабром 2004 г.). Результаты обзора должны помочь словенским военным официальным лицам понять про-

¹⁴ По Швейцарии см. Jonathan Bennett, Rolf P. Boesch, Karl W. Haltiner, “Swisscoy – Motivation und Einsatzzufriedenheit,” *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* 169:3 (2003): 20–22. По Германии см. Heiko Biehl and Reinhard Mackewitsch, “How German Soldiers Cope with the Peacekeeping Operation in Kosovo,” доклад, подготовленный на XV Всемирном конгрессе социологов, Исследовательский комитет 01 по вооруженным силам и обществу, “Session 7: Peacekeeping,” Брисбейн, Австралия, июль 2002 г.; и Maren Tomforde and Jörg Keller, “Who Wants to Go Again? Motivation of German Soldiers for and during Peacekeeping Missions,” доклад, представленный на международной конференции Исследовательского комитета 01 по вооруженным силам и разрешению конфликтов Международной социологической ассоциации (Анкара, Турция, 6-9 июля 2004 г.). По Словении см. Jelusic and Garb, “Job Satisfaction and Motivation for Peace Support Operations”; и Ljubica Jelusic, Vinko Vegic, Maja Garb, Jelena Trifunovic, “Slovenska vojska v mirovnih operacijah: Cilji in rezultati prve faze empirisnega raziskovanja (Словенская армия в операциях по поддержанию мира: цели и результаты первой стадии в эмпирическом исследовании),” *Slovenska vojska* 12:5 (12 марта 2004 г.): 1–15.

¹⁵ Bartone и др., “Dimensions of Psychological Stress” и Johansson, *The Unknown Soldier*.

блемы мотивации военнослужащих, определить потенциальные действия, которые могут быть предприняты вооруженными силами для повышения мотивации, и источники получения удовлетворенности от работы в словенских силах, полностью сформированных на добровольной основе. Вооруженные силы испытывают крайнюю необходимость в таких ответах из-за ожидаемых проблем в наборе миротворцев в ближайшем будущем. В период между 1997 – 2003 г.г. было проведено приблизительно 1200 индивидуальных миссий, выполненных солдатами Словенской армии как часть операций по поддержанию мира. Это означает, что более чем каждый шестой солдат (в вооруженных силах, состоящих из 6500 военнослужащих) уже был дислоцирован в операциях по поддержанию мира за рубежом.

Исследователи Центра военных исследований измеряют воздействие различных факторов (домашней обстановки у военнослужащего, внешней обстановки миссии, внутренней обстановки миссии и личностным когнитивным самоопределением с миссией) на мотивацию, движущей военнослужащим при назначении на должность. Переменные, которые формируют домашнюю обстановку, – это поддержка семьи и друзей, поддержка общественного мнения, средств массовой информации и политиков. Переменные, которые определяют внешнюю обстановку миссии, – это уровень взрывоопасной обстановки в районе проведения миссии, местное население, многонациональные воинские подразделения. Внутренняя обстановка миссии определяется вертикальным и горизонтальным сцеплением в развернутом воинском подразделении, качеством его подготовки к миссии, оснащением, материально-техническим снабжением, инфраструктурой и организацией свободного времени. Личностная когнитивная самоидентификация с миссией имеет дело с уровнем доверия, сложившимся у миротворцев в отношении целей и перспектив успеха миссии, материальных выгод и пользы от такого опыта для их будущей военной карьеры.

Обзор двух словенских военных контингентов, развернутых в СФОР в период между январем-июлем 2003 г. (SICON MSU IX), показывает некоторые различия между военнослужащими Многонационального специализированного подразделения (MSU), которые являются военными полицейскими в возрасте 35 лет в среднем, и военнослужащими Многонациональной боевой группы (MNBG), которым в среднем по 27 лет. Хотя они состоят в одной и той же армии, их личные ожидания и мотивы участия в операциях по поддержанию мира различны. До получения задачи более молодые и в основном неженатые/незамужние участники MNBG ожидали (в порядке значимости) получить интересную работу, дающую большой новый военный опыт; внести свой вклад в заслуги Словении перед мировой общественностью; суметь найти своим военным знаниям хорошее применение, а также побольше узнать о людях и культуре Боснии и Герцеговины. По завершении выполнения задачи порядок этих мотивов меняется. Солдаты подтвердили важность получения новых знаний о стране и культуре, внесения своего вклада в заслуги Словении перед мировой общественностью, получения дополнительных денег, получения нового военного опыта, оказания помощи местному населению и – один из последних приоритетов – применения

военных знаний для собственной пользы. Результаты показывают различие между ожиданиями и их реализацией. Ожидаемая обстановка, которая напоминала бы боевую, так и не имела места, но военнослужащие получили некоторые дополнительные военные навыки, а также обрели свой собственный взгляд на изменения, происходящие в стране в последние десять лет.

Ожидания контингента Многонационального специализированного подразделения (MSU), представленного людьми более зрелого возраста и в основном женатыми/замужними военнослужащими, имеющими детей, носили более рациональный характер. Прежде всего, этими военнослужащими мотивировали экономические стимулы, внесение вклада в заслуги Словении перед мировой общественностью и получение новых военных знаний. Они не предполагали оказать какую-либо особенную помощь местному населению. На стадии по выполнению задачи были получены аналогичные результаты опроса. Не подтвердилось ожидания в получении новых знаний (результаты взяты из базы данных обзора «Словенская армия в операциях по поддержанию мира», опубликованной на словенском языке в работе Йелушич и др. «Словенские вооруженные силы в операциях по поддержанию мира» [Jelusic, et al, “Slovenska vojska v mirovnihi operacijah”]).

Внешняя обстановка миссии была намного важнее для повышения самоуважения со стороны словенских солдат по завершении выполнения задачи, чем до ее получения. Ожидаемые сложности, с которыми нужно было иметь дело, были «гражданскими» и остаточными явлениями прошлой военной деятельности, такими как минные поля. Жизнь в многонациональном подразделении была интересной, и с другими участниками миссии сложились хорошие отношения. Военнослужащие пользовались уважением других товарищей, на которое они надеялись ранее; некоторые военнослужащие указали на то, что они встретились с более профессиональным и уважительным отношением со стороны других офицеров, чем со стороны своих собственных. Хотя они не ожидали возникновения проблем в общении с местными гражданами (словенские солдаты все еще немного говорят на сербохорватском языке), они были приятно удивлены теплым приемом и открытым характером граждан. Казалось, что местные граждане становятся более расположенными, когда они узнавали, что войска, находящиеся среди них, были из «бывшей Югославии». Уровень значимости этих факторов был высоким и оставался постоянным на протяжении миссии.

«Домашний фронт» миротворцев содержал некоторые противоречия по мотивации службы в миссии. Хотя семья и друзья поддерживали миротворцев до выполнения миссии и во время ее выполнения, словенские средства массовой информации и политическая элита, казалось, не во всем были на стороне миссии и задачи по поддержанию мира словенской армией в целом. Солдаты были убеждены, что вооруженные силы негативно отражены в средствах массовой информации. За время их долгой разлуки с домом это убеждение только возросло. Стереотипы предварительного развертывания вновь всплывали на поверхность после публикации каких-либо незначительных критических наблюдений со стороны средств массовой информации.

Внутренней военной обстановкой миссии был социальный микрокосмос миротворцев. Теперь вместо чередования каждодневной восьмичасовой службы и дома приходилось круглые сутки находиться вместе с товарищами по службе. На завершающей стадии развертывания люди воспринимали эти тесные отношения как тяжелое эмоциональное напряжение, такое, к которому они не были готовы. Доверие, которое они оказывали своим начальникам, было высоким на стадии предварительного развертывания, но существенно уменьшалось во время миссии. Военнослужащие также критиковали подготовку к миссии, говоря, что они получили достаточное (по мнению некоторых, даже излишнее) военное обучение, но в их образовании были пробелы, касающиеся политической и социальной обстановки в Боснии и Герцеговине. Им также недоставало антропологических знаний, корректировочных курсов английского языка и навыков управления стрессом, возникающим при жизни в разлуке от семьи.

Три основных типа обстановки имели высокое воздействие на мотивацию миротворцев и их самосознание. Но несоответствия между их ожиданиями традиционной военной обстановки и реальностью миссии, похожей на полицейскую, казалось, имели самое сильное воздействие. Поэтому нереализованная привлекательность миротворческой работы (хотя и хорошо оплачиваемой) и недостаток должного обучения, связанного с задачами миссии, имели существенное значение в снижении мотивации, которая, кажется, еще продолжает оставаться у словенских солдат на стадии после развертывания.¹⁶ Разочарование, по видимому, не оказало существенного влияния на готовность солдат принимать участие в другой миссии. Солдаты, с которыми мы провели групповое обсуждение по выводам обзора, после четырех месяцев домашнего восстановления сказали, что они хотели бы вновь пойти на службу в любую миссию, за исключением СФОР. Видимо, что привлекательность военного авантюризма (постмодернистский мотив) значит больше для солдат, идущих на второй срок (и последующие сроки) службы.

Заключение

В заключение, мы можем наблюдать, что мотивация на стадии предварительного развертывания у всех миротворцев, прошедших опрос, имеет одну общую переменную: воспринимаемая привлекательность ожидаемой работы, предполагающая риск и новый военный опыт. Реальность миссии снижает эти постмодернистские ожидания, и на смену приходят экономические стимулы.

Если бы заявка на участие в миссиях по поддержанию мира принималась на добровольной основе для всего личного состава, было бы возможным прийти к заключению, что различные операции с различными мандатами привлекают к себе различных по характеру людей. Стабильные, неопасные миссии малой интенсивности привлекательны для солдат, дислоцируемых впервые, в то время как рискованные, удаленные на длительные расстояния миссии привлекают ветера-

¹⁶ Jelusic и др., "Slovenska vojska v mirovnih operacijah."

нов миротворчества. По завершении выполнения задачи поддержка, исходящая от домашнего окружения, внешнего окружения миссии и внутреннего окружения миссии, должна помочь военнослужащим сохранять стабильный уровень мотивации в эффективной работе на протяжении всего срока. Воздействие различных мотивирующих факторов варьируется в каждой стране и обычно представляет собой особые социальные обстоятельства страны, поставляющей миротворцев. Факторы, которые мотивируют солдат и полицейских, могут также способствовать созданию стрессовых условий. Если мы вернемся к разработанной Баттистелли типологии мотиваций в таких миссиях, мы должны, основываясь на проведенных обзорах, заключить, что до получения задачи миротворцы руководствуются предмодернистскими мотивами (оказанием помощи тем, кто в ней нуждается, внесением вклада в заслуги страны перед миром) и постмодернистскими мотивами (привлекательностью работы). Во время выполнения миссии постмодернистские мотивы становятся менее сильными, и все большую значимость начинают приобретать модернистские мотивы (экономические стимулы, военный опыт). Словенские полицейские – ветераны миссий по поддержанию мира в Боснии и Герцеговине, в Косово и в Восточном Тиморе – в этом отношении имеют особую философию. Обычно они говорят, что экономические стимулы являются важными движущими силами, но, чтобы прожить год или более в таких миссиях, миротворцы должны руководствоваться другими мотивами, по большей части, постмодернистскими.

Конституционализм как гарант защиты или недопущения национализма: обзор по отдельным странам Центральной Европы, Восточной Европы и Евразии

*Дэвид М. Киркхам **

В последнее десятилетие мир стал свидетелем активизации конституционного законодательства и появления новых конституций. Повсеместное падение или преобразование авторитарных режимов и общее разочарование в коммунистической идеологии оставили демократию во всех ее проявлениях, по крайней мере на сегодняшний момент, единственно жизнеспособной политической идеологией и системой правительственного положения. Положительные изменения в отношении демократии побудили необходимость в написании конституций.

Это вполне понятно, если не абсолютно логично. Конституции естественным образом сопровождают демократические правительства, хотя не все демократические правительства, включая Великобританию и Израиль, имеют оформленные в письменном виде конституции. Все же, факт, что большинство демократических государств живет в соответствии с написанными конституциями, фактически привел международное сообщество к принятию положения, что любое новое государство, стремящееся к демократии, – или любое старое государство, заново претендующее на это, – должно иметь письменную конституцию. Однако опыт показывает, что сама по себе конституция не является показателем демократии. В обеспечении истинной демократии ключевым вопросом является не только принятие конституции, но и принятие конституционализма – образа мышления или набора культурных норм, который повсеместно признает правовые, обеспечиваемые применением силы виды защиты демократической культуры и ее институтов. Демократия и конституционализм похожи, но не являются синонимами, а простое существование конституции не обязательно гарантирует и то, и другое.

Студенты, изучающие вопросы управления, обычно знают, что в понятие либерального конституционализма вкладывается больше, чем просто написанный устав основного закона. Конституционализм может существовать длительное время только в таком обществе, которое приняло *конституционную культуру*. Под этим подразумевается такая культура, в которой все члены общества – включая правительство, прессу и граждан в целом – понимают основные принципы конституционализма, т.е. ограниченное правление, верховенство закона и обеспечение фундаментальных свобод отдельного человека, принимают эти принципы и разрабатывают способы их защиты.

Написание новых конституций почти всегда мотивировано желанием содействовать развитию конституционализма. Существуют, например, прагматические

* Дэвид М. Киркхам преподает международную политику и вопросы демократии в Европейском центре по изучению вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла.

мотивы неидеалистов, просто стремящихся к международному признанию и членству в тех организациях, которые обещают защиту и благосостояние, таких как НАТО и ЕС. Однако еще более важным мотивом для разработчиков конституций является желание кодифицировать предполагаемую национальную самобытность и получить ее признание. Этнические группы или нации, чрезвычайно гордящиеся своей исторической и культурной самобытностью или страдающие от своей этнической принадлежности, скорее всего, будут в особенности стремиться к созданию национального единства и получению международного одобрения и защиты их как группы. Они, возможно, захотят поддерживать те национальные, религиозные или идеологические ценности, которые подходят им и которые, как они думают, более всего соответствуют их собственным представлениям о себе. Вкратце, они стремятся поставить свою конституцию на службу национализму.

Это может быть продуктивным, но может и не быть. Конституционализм и национализм как могут идти бок о бок, так и стоять отдельно друг от друга, разделяемые несопоставимыми различиями. Националистические тенденции в обществе могут либо поддерживать и защищать конституционализм, либо наоборот разрушать его и мешать ему. Многие конституции, оформленные в письменном виде, пытаются сохранить элементы национальной самобытности. Они выносят определения, например, официальному языку, доминирующей религии и так далее, для соответствия национальному единству и стабильности. Однако, когда для меньшинства или прав отдельного человека возникает угроза в результате националистического поведения того или иного рода, конституционные принципы могут потребовать от националистов компромисса или вообще отказа от некоторых традиционных видов националистической деятельности.

То, насколько далеко конституция заходит в сохранении или недопущении национализма, всегда является вопросом сбалансированности действий. Изобилие новых конституций, появившихся на мировой сцене в последнее десятилетие или чуть ранее, говорит о разнообразии подходов, следуя которым разработчики конституции пытались достигнуть соответствующего равновесия. Однако там, где два этих понятия вступают в противоречие друг с другом, конституционализм либо превосходит национализм, либо прекращает свое существование. Поэтому разработчики конституции, искренне пытающиеся построить демократию, предполагают то, что национализм должен отойти на задний план, уступив место конституционализму. В случаях, когда националистически настроенные разработчики конституции просто добиваются мирового одобрения, принимая конституцию *для проформы* под видом демократической реформы, они, возможно, на самом деле, предполагают обратное.

Однако не все националисты являются злостными ксенофобами-провинциалами, полными решимости защищать свои собственные интересы, не думая о том, во что это обойдется остальным. Несмотря на то, что национализм дискредитировал себя, приведя ко Второй мировой войне и этническим конфликтам, которые являются бедствием в мире с тех самых пор, все же находится, как всегда, много благовидных мотивов в желании поддерживать национальную само-

бытность. В настоящее время там, где многие люди видят в глобализации угрозу тому образу жизни, который они лелеют, некоторые люди, возможно, намерены действовать активно – и не обязательно за счет других – в деле защиты своих ценностей. Поэтому предположение в пользу конституционализма заставляет националистически настроенных разработчиков конституции принимать более действенные усилия по определению и защите национальной самобытности в самой конституции. Такие попытки варьируются от заявлений о намерении, излагаемых в конституционных преамбулах, до обязательных положений в нормативном тексте конституции.

Исследование конституций, принятых после 1990 года в Восточной и Центральной Европе и Евразии, выявляет попытки разработчиков конституции во многих случаях сохранить национальную самобытность, при этом защищая права меньшинств. Одни государства, возможно, достигнут большего успеха в этом балансировании, чем другие.

Далее в статье будут рассмотрены примеры четырех «новых» конституций, представленных регионом от Восточной Европы до Центральной Азии, и будет проведено исследование языковых средств, которые данные конституции используют для защиты и продвижения национальной самобытности или определенных видов самобытности соответствующей страны. Представляя эти четыре примера – Республики Македония, Польши, Узбекистана и России, – данная работа не претендует на развернутый анализ традиций конституционной истории, конституционного права или трактовки конституций в этих странах. Данная работа представляет собой скромное начало исследования отношений между конституционализмом и национализмом в описываемом регионе. Основное внимание в статье будет сосредоточено на языке текста конституций (хотя не только исключительно на этом), перевод которых на английский язык заслуживает доверия. При этом автор постоянно подчеркивает, что язык не может быть изолирован от своего исторического, политического и правового контекста.

В статье не говорится что эти четыре страны являются во всем показательными для региона, тем не менее, выбор их в качестве примера анализа не носил случайного характера. Географически они охватывают все четыре зоны рассматриваемого региона и представляют государства различных размеров, уровней политической стабильности, экономической мощи и разных этапов демократического развития. Каждая из рассматриваемых стран приняла новую конституцию после 1991 года. Выбор случаен только в том смысле, что эти страны не были выбраны в результате особо интересных языковых форм, содержащихся в их конституциях, для описания приверженности национализму или его недопущению. В действительности, конституции этих стран стали объектом исследования только после того, как был произведен выбор самих стран.

Националистический язык и конституционные преамбулы

Нужно сказать, что конституции являются националистическими по определению (хотя и не обязательно этноцентрическими). Они предназначены для созда-

ния и объединения нации - освещения того, что составляет национальное государство, в сущности, описания «функционирования» нации. Большинство конституций, направленных на защиту определенного вида национальной самобытности или содействия ему, в своих преамбулах используют язык с сильно выраженной националистической окраской. Такое использование языка делает довод о том, что авторы конституции серьезно отнеслись к защите национальной самобытности, как и более убедительным, так и более слабым. Преамбулы играют особую роль в конституции. Как было замечено теми, кто предложил на обсуждение новую преамбулу для австралийской республиканской конституции, «преамбулы служат для того, чтобы четко изложить контекст конституции и часто заявить об основных принципах общества. В каждой конституции [в которой есть своя преамбула] представляют различные преамбулы. Одни преамбулы написаны витиеватым и поэтическим языком, другим преамбулам присущ функциональный и юридический язык».¹ Обычно преамбулы в большей степени направлены на изложение целей и в меньшей степени – на законотворчество. По мнению Джорджа Винтертона, профессора права Университета Нового Южного Уэльса, «в преамбулах к конституциям многих государств декларируются приверженность фундаментальным конституционным принципам, таким как демократическое правление и равенство перед законом, а также основополагающие гражданские ценности или чаяния, такие как справедливость, братство и мир во всем мире».²

Употребление пронационалистического стиля изложения в преамбулах повышает значение преамбул, так как перечисление положений национальной самобытности в самом начале придает преамбулам символический вес вкупе с наиболее важными фундаментальными целями конституции, – в действительности, преамбулы рассматриваются как та самая цель, ради которой существует конституция. С другой стороны, язык преамбул обычно имеет ограниченное правовое действие. Он обычно в большей степени направлен на трактовку документа, чем на создание обязательных нормативных понятий. Что касается, например, конституции Соединенных Штатов, «еще никогда не выносились никаких судебных решений на основании того, что преамбула самостоятельно наделяет властью правительство или любого из его сотрудников или любое из его ведомств». В действительности, существует прецедент обратного рода.³

Не у всех конституций пространные преамбулы. Например, переход к основному тексту документа в латвийской конституции просто предваряется высказыванием «Латвийский народ в своем свободно избранном Учредительном собрании установил для себя следующую Конституцию государства». И, на первый

¹ “Constitutions Compared: Constitutional Preambles,” доступно на сайте: www.abc.net.au/concon/compare/preamble/pream.htm, последний вход 2 июля 2004 г.

² “Reconciliation and Social Justice Library,” доступно на сайте: <http://www.austlii.edu.au/au/other/IndigLRes/car/1997/3/book4/Pages/04cp02.htm>, последний вход 6 июля 2004 г.

³ Dennis J. Mahoney, “Preamble,” в *The Encyclopedia of the American Constitution*, ред. Leonard W. Levy и др. (New York: Macmillan Publishing Co., 1986), 1436.

взгляд, эта конституция не является строго националистической. Однако, она обеспечивает некоторую защиту латвийской национальной самобытности, особенно в форме объявления латышского языка государственным языком, который является фундаментальным культурным определяющим фактором, значение которого не может быть подчеркнуто в достаточной мере.⁴

Конституция Бывшей Югославской Республики Македония

Граждане Республики Македония с гордостью считают себя потомками древней расы, чья слава гремела в дни правления короля Филиппа (годы правления – 359-336 до н. э.) и Александра Великого (годы правления – 336-323 до н. э.). Сегодня македонцы иногда возводят свою конституционную историю ко временам Филиппа, но чаще – к просуществовавшей короткое время Крушевской республике 1903 года (подавленной оттоманами) и затем к Македонской Республике, возникшей после Второй мировой войны в составе Югославии. После падения в Восточной Европе коммунистического режима Македония в 1991 году заявила о своей независимости и вновь учредила свою государственность путем создания новой Конституции Македонии, вступившей в силу 20 ноября того же года. С самого начала возникли определенные спорные вопросы в отношении македонской национальной самобытности из-за претензий Греции на то, что название «Македония» является греческим и относится к одному из греческих районов. В настоящее время республика пришла к временному соглашению с Грецией, приняв, по крайней мере, на сегодняшний момент название «Бывшая Югославская Республика Македония» (более известное под аббревиатурой БЮРМ).⁵

Конституция 1991 года (дополненная в 2001 году) «основывается на историческом, культурном, духовном и государственном наследии македонского народа». В стране проживает порядка 64 процентов этнических македонцев и 25 процентов албанцев; другие группы не являются статистически доминирующими. Хотя незыблемой опорой конституции служат демократические положения, в преамбуле говорится о многонациональном населении страны, и проводятся различия между «македонским» народом и «албанцами, турками, влахами, цыганами и другими национальностями, проживающими в Республике Македония». На проведение этого различия в одинаковой степени оказали влияние как подстрекательства вышеназванных меньшинств, которые пытались сохранить свою самобытность, так и требования этнических македонцев. Конфликты, в особенности между македонцами и албанцами, были распространенным явле-

⁴ “Latvian Constitution,” доступно на сайте: http://www.saeima.lv/LapasEnglish/Constitution_Visa.htm, последний вход 30 июня 2004 г.

⁵ “Russian News Network: Former Yugoslav Republic of Macedonia,” доступно на сайте: www.russiannewsnetwork.com/europe/macedonia.html, последний вход 2 июля 2004 г.; “History of Macedonia,” доступно на сайте: www.macedonia.com/english/history/, последний раз к статье обращались 9 июля 2004 г.; “History of Macedonia.org,” доступно на сайте: <http://historyofmacedonia.org/>, последний раз к статье обращались 9 июля 2004 г.

нием последних лет, до тех пор пока Македонским законодательным собранием не был «утвержден в ноябре 2001 года ряд новых конституционных поправок, усиливающих права меньшинств».⁶

Преамбула восходит к историческим моментам национальной гордости времен Крушевской республики и «историческим решениям Антифашистского собрания национально-освободительного движения Македонии». В преамбуле, среди прочих целей македонцев, выдвигается намерение «обеспечить мир и существование македонского народа с другими национальностями, проживающими в Республике Македония», и здесь мы вновь видим оговорку о раздельном характере на основе равноправия.⁷

Статья 7 основных положений конституции гласит: «В Республике Македония официальным языком является македонский язык с кириллическим алфавитом», хотя в то же время допускается возможность использования второго и третьего официальных языков в тех районах, где «представители национальных меньшинств» составляют большинство. Намерение здесь может пониматься либо как этноцентрическая попытка учреждения македонского языка в качестве господствующего, либо, рассматриваемое более доброжелательно, как учреждение определенной степени национального единства через использование одного основного официального языка. Статья 19 гарантирует свободу вероисповедания; в заключительном положении, будучи, однако, несколько странно сформулированным, говорится об отделении «македонской православной церкви» от «других религиозных объединений и групп», каждая из которых, тем не менее, «пользуется свободой учреждения церковных школ и других социальных и благотворительных учреждений». Это отдельное упоминание православной церкви имеет смысл только в том случае, если оно рассматривается как намерение тем или иным способом сохранить предпочтительность ярко выраженного национального учреждения.⁸ Статья 36 гарантирует «особые социальные права», среди прочих лиц, «лицам, преследуемым и осужденным за идеи самобытности и государственности македонского народа».⁹

Для статьи такого объема подобных примеров достаточно, чтобы проиллюстрировать некоторый скрытый (если не явный) национализм Конституции Македонии. Нужно сказать, что Конституция Македонии изобилует положениями, гарантирующими основные права человека и гражданские свободы, кроме того, существуют также специальные положения для разрешения этнических проблем по любому поводу. В документе, тем не менее, прослеживается явная попытка

⁶ “Republic of Macedonia: Constitution,” доступно на сайте: www.b-info.com/places/Macedonia/republic/Constitution.shtml, последний раз к статье обращались 9 июля 2004 г.; *CIA World Factbook*, “The Former Yugoslav Republic of Macedonia,” доступно на сайте: www.odci.gov/cia/publications/factbook/print/mk.html, последний раз к статье обращались 2 июля 2004 г.

⁷ “Republic of Macedonia: Constitution.”

⁸ Там же.

⁹ Там же.

сохранения македонской самобытности без нарушения прав других национальностей. Возможно, из-за групп этнических меньшинств, опасющихся, что их собственная самобытность может быть растворена в более весомой самобытности македонского большинства, утверждающего свое господство, конституция явно пытается найти баланс между защитой этих отдельных видов самобытности и созданием объединенного народа. Как таковая, конституция не решает трений, которые, вероятно, будут продолжать возникать между различными «национальностями», но в настоящее время она и не усугубляет их.

Республика Польша

Ярко выраженная демократическая конституция современной Польши была учреждена национальным референдумом, состоявшимся в мае 1997 года. В отличие от Македонии с ее высоким уровнем этнического разнообразия, в Польше проживает 98 процентов этнических поляков. Польша – самая однородная по национальному составу страна из четырех стран, рассматриваемых в данной статье. Поэтому можно предположить, что для польской конституции легче защищать и обеспечивать национальную самобытность.¹⁰

В действительности, Конституция Республики Польша носит ярко выраженный националистический, а также либерально-демократический характер. Польская историческая чувствительность проявляется уже в самых первых строках конституции: «В заботе о существовании и будущем нашей Отчизны...». Сначала в конституции употреблено выражение «мы, польская нация» и только потом – «граждане республики». Уже в преамбуле общее благо определяется понятием «Польша», и разработчики конституции отмечают свои обязательства «передать будущим поколениям все то ценное, что добыто более чем за тысячу лет». Это четко выраженное заявление исторической самобытности. Такое изображение национальной самобытности не только уходит своими корнями в прошлое, но, определяя поляков как «единое сообщество со своими соотечественниками, разбросанными по всему миру», оно также охватывает пространство польской диаспоры. Основные положения такого подхода развиваются далее в Статье 6(2), которая предписывает «Республике Польше оказывать помощь полякам, проживающим за границей, в сохранении их связей с национальным культурным наследием».

Религия и язык являются ключевыми компонентами национальной самобытности. Польша является ярко выраженной римско-католической страной, и в преамбуле прямо указывается, что христианское наследие нации не должно игнорироваться в общественных дебатах. Польша, однако, защищает интересы тех поляков, которые предпочитают светский подход к политике: избиратели вклю-

¹⁰ “U.S. Department of State Background Note: Poland,” доступно на сайте: www.state.gov/r/pa/ci/bgn/2875.htm, последний вход 22 июня 2004 г. Польская Конституция от 6 октября 1997 года; принята Национальным учредительным собранием 2 апреля 1997 года; принята национальным референдумом 23 мая 1997 года. *CIA World Factbook*, “Poland,” доступно на сайте: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/print/pl.html>.

чают «и верующих в Бога – источник правды, справедливости, добра и красоты – и не разделяющих этой веры, но выводящих эти универсальные ценности из других источников». Поляки признают «культуру, коренящуюся в христианском наследии нации и во всеобщих человеческих ценностях». В тексте документа особо упоминается римско-католическая церковь, но с очевидным намерением разъяснения ее отделения от государства, а не соединения этих двух институтов. В Статье 25 излагается равенство религий и затем указывается, что «отношения между Республикой Польша и римско-католической церковью определяются международным договором, заключенным с Папским Престолом, и законами».

Что касается языковых прав, то в Статье 27 указывается, что официальным государственным языком является польский язык, но при этом уверяется, что «настоящим предписанием не нарушаются права национальных меньшинств, вытекающие из ратифицированных международных договоров». Статья 5 призвана «стоять на страже» «национального наследия», и Статья 6 безапелляционно утверждает, что Республика «создает условия для распространения благ культуры, являющихся источником самобытности польской нации, ее существования и развития, и для равного доступа к этим благам».

Права меньшинств в отношении их собственной этнической самобытности четко защищены польской конституцией. Статья 35 гласит:

- (1) Республика Польша обеспечивает польским гражданам, принадлежащим к национальным и этническим меньшинствам, свободу сохранения и развития собственного языка, сохранения обычаев и традиций, а также развития собственной культуры.
- (2) Национальные и этнические меньшинства имеют право на создание собственных образовательных, культурных учреждений и учреждений, служащих охране религиозной самобытности, а также на участие в решении дел, касающихся их культурной самобытности.¹¹

Польша, с ее однородной культурой и беспокойным, но все же величественным прошлым, имевшая исторические прецеденты республиканского правления, и при этом так часто раздираемая агрессорами по ту и другую сторону, приняла конституцию, которая является не только либеральной и демократической, характеризующейся системой сдержек и противовесов и придерживающейся верховенства закона, но, более того, четко обеспечивает сохранение национальной самобытности польского народа.

Республика Узбекистан

Узбекистан, одно из четырех государств, конституции которых рассматриваются в данной статье, вероятно, прошел самый короткий путь к либеральной демократии, если не говорить о России. Опыт Узбекистана дает нам, по крайней мере, одну возможность исследовать отношения между национализмом и нетерпи-

¹¹ “Poland – Constitution,” доступно на сайте: www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl00000_.html, последний вход 21 июня 2004 г.

мыми к инакомыслию правительствами. В Конституции Узбекистана, принятой 8 декабря 1992 года, содержится множество положений типа «верховенства закона», но политическая реальность не отражает слов конституции, и президент Каримов повсеместно воспринимается как авторитарный лидер, который быстро расправляется с демократией.

Население Узбекистана на 80 процентов состоит из узбеков; оставшиеся 20 процентов составляют различные национальные меньшинства.¹² В отличие от Польши, преамбула конституции которой имеет ярко выраженный националистический оттенок, преамбула конституции Узбекистана практически лишена националистического языка. В ней с большим почтением говорится о демократии. Преамбула гласит:

Народ Узбекистана, торжественно провозглашая свою приверженность правам человека и принципам государственного суверенитета, осознавая высокую ответственность перед нынешним и будущим поколениями, опираясь на исторический опыт развития узбекской государственности, подтверждая свою верность идеалам демократии и социальной справедливости, признавая приоритет общепризнанных норм международного права, стремясь обеспечить достойную жизнь гражданам республики, ставя задачей создание гуманного демократического правового государства, в целях обеспечения гражданского мира и национального согласия принимает в лице своих полномочных представителей настоящую Конституцию Республики Узбекистан.¹³

Нормативные статьи объявляют узбекский язык официальным языком государства, но при этом также гарантируют «уважительное отношение к языкам, обычаям и традициям национальностей и народов, проживающих на его территории, и обеспечивают условия для их развития». Одним из требований президентства является свободное владение президентом государственным языком, но это может восприниматься в такой же мере практическим вопросом, как и националистическим принципом.

Гарантируется свобода вероисповедания, но при этом в стране, где 88 процентов населения являются мусульманами-суннитами, конкретные религии не упоминаются – даже ислам. За исключением защиты каракалпакской автономии, включающей двойную национальную принадлежность для каракалпакских граждан, этнические группы и национальности нигде не указываются поименно, скорее, акцент делается на единстве правового статуса: «В Республике Узбекистан устанавливается единое для всей территории республики гражданство». Статья 57 запрещает создание и деятельность политических партий, основанных на этническом или религиозном признаках.¹⁴

¹² “U.S. Department of State Background Note: Uzbekistan,” доступно на сайте: www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2924.htm, последний вход 5 июля 2004 г.

¹³ “Constitution of the Republic of Uzbekistan,” доступно на сайте: www.ecostan.org/laws/uzb/uzbekistancon_eng.html, последний вход 2 июля 2004 г.

¹⁴ *CIA World Factbook*, “Uzbekistan,” доступно на сайте: www.odci.gov/cia/publications/factbook/print/uz.html; “Constitution of the Republic of Uzbekistan.”

Итак, в конечном счете, в Конституции Республики Узбекистан в высшей степени отсутствуют националистический язык и националистические положения. Для Конституции характерен язык демократии и либеральных институтов, хотя государство Узбекистан обычно не признается либеральной демократией. Хотя автократии зачастую цветут пышным цветом там, где силен национализм (напр., Третий рейх Гитлера, Японская империя Восходящего Солнца, Сербия при Милошевиче), советское наследие менее националистично и может являться причиной некоторых сегодняшних особенностей Узбекистана. Конечно, нельзя сказать, что Узбекистан не является националистическим или что президент Каримов никогда не прибегает к национализму для укрепления своего правления. Эти вопросы уже выходят за рамки данной статьи. Нужно только подчеркнуть тот факт, что отсутствие национализма в конституции, – сравнивая, например, Узбекистан с Польшей, – еще не показатель того, что либеральный конституционализм в этой стране сильнее.

Российская Федерация

История России не требует расширенного анализа в данной статье. Страна в этническом плане на 81 процент состоит из русского населения. Ни одно из меньшинств, составляющих в совокупности оставшиеся 19 процентов, не преобладает над другим в количественном плане. Двенадцатого декабря 1993 года, после месяцев великой политической смуты, была ратифицирована сегодняшняя Конституция России. В отличие от основного закона Польши, российская конституция с самого начала объявляется детищем «многонационального народа, ... соединенного общей судьбой на своей земле». Полный текст преамбулы заслуживает того, чтобы быть процитированным здесь:

Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, соединяя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем Конституцию Российской Федерации.¹⁵

Ссылки на «исторически сложившееся единство», на «почтение памяти» предков и на любовь к Отчизне, может быть, и являются националистическими по своему характеру, но не такими, чтобы возвысить или даже отделить этниче-

¹⁵ “U.S. Department of State Background Note: Russia,” доступно на сайте: www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3183.htm. CIA World Factbook, “Russia,” доступно на сайте: www.odci.gov/cia/publications/factbook/print/rs.html, последний вход 2 июля 2004 г. “The Constitution of the Russian Federation,” доступно на сайте: www.departments.bucknell.edu/russian/const/const.html, последний вход 9 июля 2004 г.

ских русских или какие-либо другие национальные группы друг от друга. Уникальный речевой оборот, употребленный здесь, – «сознавая себя частью мирового сообщества» – отдает дань уважения традиционному статусу России как мировой державы, наконец, он выражен в достаточно благовидной форме, что устаревает акцент слишком сильной националистического самосознания.

Как реакция на эпоху коммунизма, конституция устанавливает «идеологический плюрализм», а также свободу вероисповедания. Хотя права на «участие в культурной жизни, на использование институтов культуры и доступа к культурным ценностям» гарантируются, контекст, который предполагал бы превосходство «русских ценностей», отсутствует. Конституция, однако, требует, чтобы каждый «заботился о сохранении исторического и культурного наследия и стоял на охране исторических и культурных ориентиров». Статья 68 объявляет русский язык государственным языком Российской Федерации, но позволяет различным республикам устанавливать свой собственный государственный язык, который будет употребляться наряду с русским языком, если они хотят этого. Статья 69 гарантирует права «коренных малочисленных народов».¹⁶

В конечном счете, Российская Конституция не является ярко выраженной националистической конституцией. Она признает место государства в мировом сообществе и не делает особого акцента на этнической истории, традициях или ценностях. Российская Конституция является одной из самых длинных из рассматриваемых здесь конституций, делая националистические ссылки тем более редкими относительно ее общего объема. Темой конституции является тема разнообразия в единстве. Ей следуют на практике, но и часто, однако, нарушают. Российская Конституция, как и другие три, проанализированных в данной статье, кажется, утверждает демократическое правление и верховенство закона. Хорошо известно, что президент Путин обладает значительной властью, и остается только ждать, какое место в демократическом ряду займет Россия. Однако этот вопрос выходит за рамки настоящего исследования.

Заключение

Любые выводы, приводимые здесь, носят предварительный характер. Как уже отмечалось в начале статьи, в данной работе представлено лишь начало серьезного исследования этой темы. Но какие можно сделать первоначальные выводы из проанализированной информации? Прежде всего, не существует особого соответствия между наличием культурного конституционализма (или культурной либеральной демократии) в той или иной стране и продвижением национализма в тексте конституции. Наиболее националистической из рассматриваемых здесь конституций является конституция Польши, и все же Польша является, возможно, наиболее демократической страной в культурном плане. Наименее националистической из четырех конституций является Конституция Узбекистана, и все же, как государство Узбекистан также менее всего характеризуется консти-

¹⁶ “The Constitution of the Russian Federation.”

туционализмом и демократией. Исторически, однако, автократии известны тем, что они пышно разрастаются в националистических культурах. На этом этапе мы можем сказать, что, если национальные ценности прославляют верховенство закона, тогда национализм – явление позитивное, и он очень желателен для конституций. Если же традиционное национальное самосознание какого-либо государства презрительно относится к демократии, тогда, чем меньше национализма представлено в конституции такого государства, тем более конституция сможет способствовать проведению культурных изменений. В случае Узбекистана основная тональность конституции, возможно, как раз та, которая требуется, – т.е., нельзя продолжать дальнейшее существование при автократических условиях, поскольку люди начнут относиться к демократии цинично.

В большинстве случаев конституции, рассматриваемые здесь, слишком молоды, чтобы делать определенные утверждения относительно того, насколько несоответствия между национализмом и идеалами верховенства закона могут быть разрешены конституционным путем. У различных стран различные механизмы в нейтрализации этих несоответствий. Воспримут ли государства этого региона разнообразные формы конституционных культур, будет зависеть от того, как эти несоответствия будут устранены. Если это произойдет, то названные государства будут способны продвигаться вперед в едином ряду с другими демократическими государствами. В противном случае, они изолируют себя как националистические образования, жестоко относящиеся к национальным меньшинствам, проживающим на их территории, и как потенциально угрожающие международной безопасности.

К вопросу эффективности многонационального штаба и будущих операций НАТО

Уолтер Е. Кретчик *

В период после окончания «холодной войны» в начале 1990-х годов вооруженные силы Организации Североатлантического договора (НАТО) участвовали в выполнении ряда миссий на территориях иностранных государств, находящихся за пределами зоны НАТО, включая операции по поддержанию мира. Оперативные сотрудники, задействованные в контроле этих операций, столкнулись с множеством отчетов Организации Объединенных Наций, включающей партнеров по альянсу и за его пределами в свои собственные военные процессы и осуществляющей сотрудничество с многочисленными гражданскими агентствами, которые представляют неправительственные и частные организации на добровольной основе. И весь этот мир отчетов зачастую приводил их в замешательство. Как в 1996 году показала практика Сил НАТО по выполнению соглашения (ИФОР), успех деятельности *специальных* многонациональных штабов в период после «холодной войны» часто сводился к личности отдельных командующих и членов штаба, а вовсе не к эффективности всего штаба.¹

Тогда как отдельные командующие и члены штаба могут играть важную роль во время военной операции, внося свои коррективы в ход ее действий, офицеры штаба НАТО продолжают нести бремя контроля над повседневными действиями в рамках операции, которые ведут к успеху или провалу миссии. При сложности сегодняшних операций по поддержанию мира, результативно и эффективно функционирующий в полевых условиях, оперативный штаб НАТО представляется нам жизненно важным для выполнения миссии. Все же без сплоченного штаба, который отдает приказы, собирает и представляет на рассмотрение отчеты, направляет действия во время кризисов и контролирует разнообразную деятельность, командующий часто должен уделять свое личное время рутинным задачам, отвлекающим от более широкого оперативного взгляда. Эффективность штаба становится необходимой для того, чтобы освободить командующего и дать ему возможность сконцентрироваться на выполнении задачи, а не на штабном бюрократизме. Хотя создание эффективно функционирующего штаба является превосходной целью, попытка построения штаба как единого целого во

* Уолтер Е. Кретчик является доцентом военной истории США и международных отношений в Университете Западного Иллинойса, Макомб, Иллинойс. Армейский офицер в отставке, имеющий более чем десятилетний опыт работы в Европе, профессор Кретчик также служил историком Командования армии США в Боснии в 1996 году. Его статьи по теме эффективности многонационального штаба опубликованы в нескольких научных журналах.

¹ Larry Wentz, содействующий редактор, *Lessons From Bosnia: The IFOR Experience* (Washington, D.C.: Department of Defense Command and Control Research Program, 1998), 35.

время кризиса может стать неудачной. По большей части такое ухудшение ситуации порождается самими членами штаба, многие из которых включаются в состав штаба в последнюю минуту в качестве замены или необходимых экспертов. Таким людям, прибывшим на место военных действий, часто недостает необходимых навыков в принятии решения, они страдают от языковых или терминологических различий или мало знакомы – если знакомы вообще – с зачастую сложными процедурами отчетности. Учитывая ежедневный темп проводимых операций, приобретение опыта работы в штабе является в лучшем случае сложным.

Создание эффективно функционирующего штаба означает заблаговременное формирование штаб-квартиры и обучение его членов до уровня общего стандарта. Хотя это не всегда возможно по причине того, что международные кризисы требуют быстрой реакции, бывают случаи, когда сплоченность штаба можно повысить до начала выполнения миссии. Так было в случае Миссии ООН на Гаити (UNMIH) в 1995–96 годах. Штаб UNMIH был сформирован до принятия на себя обязанностей по выполнению миссии от объединенной оперативнотактической группы вооруженных сил США, и до момента передачи миссии члены штаба прошли основательную подготовку, организованную международной обучающей группой. После проведения такого обучения командующий миссии Организации Объединенных Наций (ООН) генерал-майор армии США Джозеф Кинцер был твердо уверен, что члены его штаба справятся с любой ситуацией, которая может возникнуть.²

Учитывая успех UNMIH в достижении целей ООН в поддержке избранного на Гаити правительства в период между 1995 и 1996 г.г., в данной статье мы предлагаем, чтобы руководители НАТО изучили случай UNMIH как модель успешного преобразования *специальной* группы, состоящей из лиц разных национальностей, в сплоченный штаб. Выдвигая такое предложение, данная статья рассматривает следующие вопросы: почему руководители НАТО должны стремиться к улучшению эффективности оперативного штаба? Какие шаги могут быть предприняты в целях такого совершенствования?

Подготовка инструкторов

Формирование многонациональной обучающей группы, которая была задумана в конце 1994 года генералом армии США Гордоном Салливаном, было начато в октябре на основе армейской Программы обучения боевому управлению (ПОБУ). ПОБУ, созданная как учебная организация сухопутных войск в 1980-х годах для обучения старшего командного состава навыкам принятия решений, должна была получить подкрепление в лице международных экспертов по вопросам миротворчества. После завершения переговоров в конце января 1995 года между ООН, Объединенным комитетом начальников штабов и другими

² Интервью с генерал-лейтенантом Джозефом В. Кинцером, проведенное автором. Форт Сэм-Хьюстон, Техас, 28 июня 1998 г.

агентствами о характере и составе обучающей группы, Совет Безопасности ООН издал резолюцию SCR 975, в которой санкционировался переход ответственности за безопасность на Гаити от многонациональных сил США к UNMIN не позднее 31 марта 1995 г. И тогда началась подготовка штаба.³

В течение нескольких месяцев члены ООН, Объединенного комитета начальников штабов, Командования Вооруженных сил в зоне Атлантического океана, а также Сухопутных войск США приложили немалые усилия, чтобы найти нужный персонал, заслуживающий доверия и обладающий знаниями, необходимыми в деле подготовки многонационального штаба для операций по поддержанию мира. Получив необходимые разрешения, инструкторы штаба UNMIN в конце февраля 1996 года прибыли сначала в Форт-Ливенворт, штат Канзас, для проведения аттестационного этапа. Помимо инструкторов по обучению персонала ПОБУ в эту группу вошли бригадный генерал Абдул Гани из отдела операций ООН по поддержанию мира, несколько военных офицеров, имеющих опыт службы в сфере поддержания мира, из Канады, Австрии и США, а также гражданские эксперты из различных органов ООН и научных учреждений.⁴

Хотя различные инструкторы обладали богатыми знаниями в области операций ООН по поддержанию мира, решающее значение здесь имело понимание каждым этой миссии. Прежде всего группа должна была подготовить штаб UNMIN для поддержки выполнения задач ООН и правительства Гаити по демократизации государства. Для достижения этих целей было важно, чтобы инструкторы понимали, как осуществляется организация и управление ООН в настоящее время, и группа инструкторов была сориентирована в этих вопросах. Что касается поддержки правительства Гаити, знание культуры этой страны имело первостепенное значение. Д-р Бриант Фриман, гражданский эксперт по гаитянскому обществу, был включен в состав группы с тем, чтобы он ознакомил со своими взглядами на важные сферы, связанные с выполнением миссии, включая традиции, законодательство, политику и образ жизни на Гаити.

После проведения ряда таких инструктажей, члены группы приняли участие в разработанном США занятии для руководящего состава, имеющем целью показать, как, казалось бы, несовместимые личности могут быть быстро ассимилированы в группы принятия решения.⁵ В течение двух дней обучающий персонал ПОБУ наблюдал, как члены международного сообщества проводили инструктаж по потенциалу вспомогательных агентств ООН, за которым следовал семинар по методологии принятия решений.⁶

³ Организация Объединенных Наций, резолюция Совета Безопасности ООН 975, 30 января 1995 г.

⁴ Программа обучения боевому управлению, "UNMIN training personnel roster," неопубликованная рукопись, без указания даты. Архив ПОБУ, Форт-Ливенворт, Канзас.

⁵ Программа обучения боевому управлению, "UNMIN Facilitator Training," неопубликованная рукопись, 27 февраля 1995; архив ПОБУ.

⁶ Интервью с подполковником Дэниелом Уардом, проведенное автором, май 1995, Форт-Ливенворт, Канзас.

В процессе работы инструкторы приняли участие в нескольких занятиях, направленных на закрепление знаний в области методов принятия решений. Этот элемент обучения был включен по двум причинам: чтобы обеспечить понимание каждым инструктором того учебного материала, который они будут передавать своим студентам, и гарантировать доверие студентов к инструктору. По окончании этого курса кураторы ПОБУ аттестовали группу инструкторов как группу, подготовленную для проведения обучения штаба UNMIH.

Обучение штаба UNMIH

Поскольку штаб UNMIH в Порт-о-Пренсе уже заранее был развернут в ожидании передачи миссии от американской объединенной тактической группы – 190 в течение тридцати дней, обучение штаба проводилось на месте дислокации. Группа инструкторов прибыла на Гаити 4 марта 1995 года с целью обучения штаба, и, таким образом, штаб смог должным образом выполнять резолюцию Совета Безопасности SCR 940 и содействовать правительству Гаити в установлении демократических порядков. Присутствовали генерал Джон Шаликашвили, председатель Объединенного комитета начальников штабов; генерал-майор Джордж Фишер, командующий многонациональными силами на Гаити; а также генерал-майор Джозеф В. Кинцер, командующий UNMIH, каждый из которых обсуждал с группой вопрос о том, каким образом штаб UNMIH должен стать ключевым звеном в осуществлении демократических шагов на Гаити. Кроме того, генерал-майор в отставке Клив Милнер как бывший командующий многонациональными силами поделился своим опытом решения проблем, связанных с командованием многонациональными силами.⁷

Представители Управления ООН по гражданским делам дали разъяснения по структуре ООН, командным отношениям между ООН и UNMIH, а также методам поддержки штаба UNMIH со стороны различных агентств ООН. Лекции включали описание характера операций по поддержанию мира, информацию по Уставу ООН, по взаимоотношениям политических, информационных и военных аспектов миротворчества, по правовым полномочиям для осуществления UNMIH, а также по восприятию миротворцев ООН гражданским населением.⁸

Второе занятие началось рано утром 6 марта 1995 года; его содержанием стали особенности гаитянской религии, режима приема пищи и потребления

⁷ Программа обучения боевому управлению, “UNMIH Training Schedule,” неопубликованная рукопись, 5 марта 1995 г.; архив ПОБУ.

⁸ ПОБУ, “UNMIH Training Schedule,” 7.

продуктов, личных отношений, жестов, языков и табу в обычаях.⁹ Затем разведывательный отдел штаба объединенной оперативно-тактической группы представил двухчасовой брифинг по современному социальному, военному, экономическому и политическому положению на Гаити. Офицер из Норвегии, имеющий опыт участия в операциях ООН по поддержанию мира, провел занятие по связи взаимодействия с правительствами принимающей стороны и методикам проведения переговоров, подчеркнув при этом, насколько трудным было объединить требования резолюции Совета Безопасности ООН и политические и экономические пожелания правительства принимающей стороны. Следуя лекционным рекомендациям, члены штаба UNMIH были организованы в группы по функциональным сферам, специализированным в области разведки, боевых действий и материально-технического обеспечения. Руководители небольших групп дали наставления членам этих групп в отношении штабных процессов ООН, включая процедуру отчетности в обычных условиях и чрезвычайной ситуации, а также методы координации штаб-квартиры.¹⁰

На следующее утро специализированные группы были преобразованы в смешанные группы, включавшие как минимум по одному офицеру из каждой штабной сферы деятельности. Таким образом, из аудитории слушателей было сформировано несколько миниатюрных штабов, причем каждая группа обладала требуемыми штабными функциями, которые должен выполнять штаб UNMIH. Каждая группа с назначенным ей руководителем в течение дня отрабатывала в небольших подгруппах упражнения по решению проблем, которые способствовали тому, чтобы отдельные представители быстро договаривались об общей задаче, а затем работали в группе над решением проблемы.¹¹ После занятия его участники проводили обсуждение «по горячим следам», где они по отдельности выступали с анализом того, как они подошли к проблеме, и, таким образом, учились друг у друга.

8 марта для штаба были проведены информационные брифинги по теме гражданских и военных политических курсов ООН, включая Соглашение о статусе миссии, или ССМ, ставшее основным юридическим соглашением между ООН и правительством Гаити. В этом соглашении определялось то, каким образом войска по поддержанию мира будут проводить в жизнь решения ООН. Сотрудник по правовым вопросам провел обсуждение, касающееся Правил ООН по примене-

⁹ Интервью с подполковником Томасом Адамсом, проведенное автором, 16 ноября 1995 г., Форт-Ливенворт, Канзас. По словам Адамса, сообщение Фримана длилось два часа и содержало сведения по географии Гаити, проблемам окружающей среды, политическому климату и социальным слоям, а также истории Гаити. Кроме того, он прочел лекцию об этических устоях на Гаити, уровне рождаемости и смертности, позиции в отношении к иностранцам и местным жителям, об экономике и вопросах повседневной жизни на Гаити.

¹⁰ Программа обучения операторов команд боевого управления, “Revised UNMIH Training Schedule,” неопубликованная рукопись, 6 марта 1995 г.; архив ПОБУ.

¹¹ ПОБУ, “Revised UNMIH Training Schedule.”

нию силы (ППС), или принципов, регулирующих поведение сил ООН при выполнении своих задач. После брифинга слушатели приняли участие в ряде разработанных США сценариев по тестированию способности слушателей в принятии решений относительно ППС.

Многочисленные инструкторы проводили семинары о том, как ООН координировала деятельность с внешними агентствами, международными организациями и правительством Гаити, а также по вопросу использования внутренних ресурсов развития. Представитель Агентства США по международному развитию представил доклад о роли газет, радио- и телевизионного вещания в сообщении как общественной, так и военной информации гаитянскому народу. Заключительные брифинги состояли из ряда презентаций по теме процесса принятия решений. Офицер штаба UNMIN вспоминал позже, что это обучение «было, несомненно, самой интенсивной подготовкой штаба, в которой он когда-либо участвовал в своей военной карьере».¹²

Заключительное обучение состояло из компьютерного имитационного упражнения по принятию решений с использованием компьютерной программы «VICTOR». Штаб UNMIN основал штаб-квартиру, моделирующую тот штаб, в котором они начнут работать с принятием на себя миссии 31 марта 1995 года. В течение двух дней под наблюдением наставников офицеры штаба провели двадцатичетырехчасовые операции в компьютерной программе «VICTOR», создавая такие события, как мелкая кража, массовые беспорядки, инциденты с применением огнестрельного оружия и прибытие высокопоставленных гостей.¹³

Менее чем за двое суток штаб UNMIN установил распорядок службы и функционировал на приемлемом уровне эффективности. 10 марта 1995 года сотрудники штаба завершили свое четырехдневное обучение. Пронаблюдав проделанную работу, генерал-майор Бэрил заявил, что штаб UNMIN обладает «должными средствами для поддержки правительства Гаити в осуществлении демократической реформы». Некоторые штабные офицеры отметили, что они вновь обрели уверенность в себе и впервые получили ясное понимание именно того, что ожидалось от многонационального штаба.¹⁴ Через три недели Кинцер принял командование Миссией ООН на Гаити, и затем его штаб приступил к исполнению своих обязанностей.

¹² Неизвестный канадский подполковник, “UNMIN After Action Report,” неопубликованная рукопись, 18 март 1995 г.; архив ПОБУ.

¹³ Обычно учебный день начинался с получасового брифинга по передаче смены, когда одна половина штаба передавала свои должностные обязанности предстоящей смене. Командующий UNMIN получал затем обновленную утром информацию относительно важных мероприятий за последние двенадцать часов, распорядок на текущий день и список решающих событий, которые ожидались в течение нескольких последующих недель. Интервью с Адамсом.

¹⁴ Интервью с полковником Вильямом Фултоном, проведенное Робертом Ф. Бауманном, Порт-о-Пренс, Гаити, январь 1996 г.

В 1998 году Кинцер вспоминал, что в то время штаб UNMIN выполнял свои обязанности лучше, чем какая-либо организация ООН, и объяснял такую согласованность его действий предварительным процессом обучения, состоявшимся в 1995 году. На расспросы о том, почему он так считает, генерал отметил, что UNMIN действовал аналогично любому штабу США высокого уровня, где он служил. Брифинги были хорошо организованы, и доклады штабных офицеров были краткими. Ежедневные кризисы разрешались без чрезмерного надрыва, и, будучи уверенным в четких действиях своего штаба, он мог сконцентрироваться на своей основной деятельности: поддержке правительства Гаити в подготовке демократических национальных выборов.¹⁵

Обсуждение с офицерами штаба UNMIN выявило аналогичные отзывы. Члены штаба, многие из которых были ветеранами прошлых дислокаций ООН, признали, что штаб функционировал более эффективно, чем любая предыдущая многонациональная организация, в которой они служили.¹⁶ Многие офицеры высказали мнение, что впервые они четко понимали, что они делали, а также знали точно место, предназначавшееся им в рамках «общего дела».¹⁷ Как для Кинцера, так и для офицеров его штаба, UNMIN был примером успеха в достижении организационной эффективности.

Глядя в будущее

В данной статье дано краткое исследование того, как по инициативе США в целях повышения эффективности было проведено обучение штаба ООН, предшествующее развертыванию. В связи с этим в статье поставлен вопрос: «Почему руководители НАТО должны попытаться повысить эффективность оперативного штаба, а также какие меры нужно предпринять для достижения этой цели?».

Отвечая на вопрос «зачем беспокоиться», лидеры НАТО должны повысить эффективность оперативного штаба, по крайней мере, по двум причинам: поскольку дислокации с привлечением многонациональных сил НАТО по поддержанию мира, вероятнее всего, в обозримом будущем будут продолжаться, а также поскольку осуществление контроля за миротворческими операциями является такой же сложной задачей для штаба, как и в условиях ведения войны. В операциях, проводимых в настоящее время в Боснии и Косово, военные руководители и их штабы должны не только осуществлять управление силами, но также обрабатывать информацию, поступающую в огромных количествах из многообразных источников, анализировать развитие ситуаций и информировать командующих, а также работать среди различных ведомств и совместно с ними. Понимание и осуществление всего этого требует от штаба высокого уровня когнитив-

¹⁵ Интервью с Кинцером.

¹⁶ Интервью Фултона.

¹⁷ Интервью с подполковником Джорджем Стейбером, проведенное автором, Форт-Ливенорт, Канзас, апрель 1998 г. Интервью Уарда. Уард ссылается на мнения различных офицеров разных национальностей, включая письменные отзывы в отношении их обучения и оценку выполнения их обязанностей во время операции.

ных навыков и коллективного понимания порядка действий. Поскольку такие навыки приобретаются в работе со временем, этот процесс может занять несколько недель, пока отдельный сотрудник или группа станет работать с максимальной производительностью. Как видно в случае с UNMIN, предварительное обучение по организации штаб-квартир, проведенное группой экспертов НАТО, может сократить кривую изучения среди личного состава штаба, а также быстро создать доверие и уверенность, увеличивая, таким образом, вероятность успеха выполнения миссии и сокращая бюрократическую путаницу, особенно в начале первого развертывания.

В вопросе о том, что можно сделать, случай UNMIN заслуживает нашего внимания, поскольку это была первая попытка обучения многонационального штаба ООН проведению операций по поддержанию мира до принятия на себя миссии. При стоимости порядка 550 000 долларов США и продолжительности в четыре дня обучения, офицеры штаба UNMIN, которые представляли офицерский состав различных стран и все они имели различные уровни навыков, были сформированы в эффективно действующий штаб.¹⁸ На протяжении 1995–96 г.г. штаб успешно выполнял задачи ООН и правительства Гаити при контролировании проводимых операций и оказании помощи в национальных выборах, наряду с другими обязанностями.

Хотя не в любом развертывании могут быть предоставлены такие же условия обучения штаба, что и в случае UNMIN, как, например, организованная передача полномочий одного штаба другому, руководство НАТО должно определять план развития действий, где уместно использование многонациональной мобильной обучающей группы. Такая группа не должна быть постоянной, однако, она должна включать лучших экспертов, чтобы работать профессионально. Как минимум, НАТО потребует определить и вести список военного и гражданского персонала, который имеет опыт участия в операциях по поддержанию мира, владеет штабными процедурами и может собраться вместе, чтобы провести обучение какого-либо специального оперативного штаба. Учитывая сегодняшние стратегические условия, зачастую требующие формирования оперативных многонациональных штабов «налету», относительно недорогое предварительное обучение может стать определяющим фактором для успеха или провала операции.

¹⁸ Затраты, согласно архиву ПОБУ.

Урегулирование кризисов по программе НАТО: сотрудничество с партнерами ПРМ и другими международными организациями

Джон Криендлер *

Введение

Урегулирование кризисов и предотвращение конфликтов, включая операции по реагированию на кризисы, которые не подпадают под действие Статьи V Устава НАТО, являются основными темами в продолжающейся адаптации альянса к новой обстановке в области безопасности, сложившейся после «холодной войны». В данной статье основное внимание сосредотачивается на ключевом аспекте адаптации к натовским механизмам урегулирования кризисов и предотвращения конфликтов: сотрудничестве с Советом Евроатлантического партнерства (СЕАП) и участниками «Партнерства ради мира» (ПРМ), а также с ключевыми международными организациями, вносящими вклад в обеспечение международного мира и безопасности и, в особенности, в последнее развитие событий в отношениях НАТО-ЕС.

Стратегическая концепция, принятая в Риме в 1991 году, подчеркивала значение урегулирования кризисов, а переработанная Стратегическая концепция, принятая в Вашингтоне 24 апреля 1999 года, определила урегулирование кризисов и предотвращение конфликтов как «фундаментальные задачи в сфере безопасности» альянса. В Стратегической концепции указывалось: «... в целях укрепления безопасности и стабильности в Евроатлантическом регионе в отношении урегулирования кризисов осуществляется следующая деятельность: находиться в состоянии готовности, действуя в зависимости от конкретных случаев и по принципу консенсуса, а также в соответствии со Статьей 7 Вашингтонского договора, содействовать эффективному предотвращению конфликтов и активно участвовать в урегулировании кризисов, включая операции по реагированию на кризисы».¹ Члены альянса отмечали, что готовность НАТО выполнять такие операции способствует более широкой цели укрепления и распространения ста-

* Джон Криендлер преподает вопросы безопасности НАТО и Европы в Европейском центре по изучению вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла, Гармиш-Партенкирхен, Германия. Мнения, выраженные в данной статье, отражают исключительно авторскую точку зрения и могут не совпадать с официальной точкой зрения Европейского центра по изучению вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла, Европейского командования США, Министерства обороны США и Правительства США. Более полный и обстоятельный вариант данной статьи будет опубликован в сентябре/октябре в *The European Union and Conflict Prevention*, под ред. V. Klonenberger и J. Wouters (в печати, Asser Press).

¹ NATO, "The Alliance's Strategic Concept," Press Release NAC-S (99) 65, 24 апреля 1999 г., paragraph 10.

бильности и зачастую включает участие партнеров по НАТО. Также отмечалось то, что это создаст условия для полномасштабного партнерства, сотрудничества, диалога и связей НАТО с другими организациями в деле предотвращения кризисов, а в случае их возникновения, их нейтрализации на раннем этапе.²

Совершенствование методов урегулирования кризисов со стороны НАТО

С радикальным развитием обстановки в сфере безопасности, кризисы различного рода, которые альянс обязан урегулировать, в соответствии соглашением государств-членов НАТО, и различного рода конфликты, которые, как считается, требуют предотвращения, драматически изменились. Точно так же изменились и методы воздействия альянса. Характер и способы сотрудничества НАТО с другими международными организациями, которые вносят свой вклад в дело международного мира и стабильности – в особенности, ООН, ЕС и ОБСЕ, – также значительно эволюционировали. Во время «холодной войны» те виды кризисов, с которыми альянс сталкивался, были, по существу, (но не исключительно) военными, и методы по управлению кризисами и предотвращению конфликтов были поэтому также, в целом, (и вновь, не исключительно) военными. То, что имело значение для урегулирования кризисов со стороны НАТО, существенно эволюционировало. В эпоху, наступившую после «холодной войны», основное внимание сосредотачивается на кризисах, вытекающих из трений и антагонизмов, порождаемых этническими конфликтами, экстремистским национализмом, внутригосударственными политическими раздорами, неудавшимися или недостаточными политическими изменениями, тяжелыми экономическими проблемами, а с 11 сентября 2001 года – терроризмом и угрозой, исходящей от оружия массового поражения.³

Новое положение было введено в 1991 году в Риме как часть новой Стратегической концепции НАТО, о которой говорилось выше. Эта новая модель охватывала более широкий подход к вопросу безопасности и прогнозировала большие возможности в достижении долгосрочных целей через политические средства. Ключевые аспекты нового подхода включали: более активное использование политических и дипломатических средств; тесное взаимодействие и сотрудничество с другими международными организациями⁴; а также существенные изменения в структуре органов управления и структуре сил НАТО.

² Там же.

³ В стратегической концепции 1999 года, по-видимому, к терроризму была выработана позиция как к явлению, в отношении которого нужно действовать в соответствии со Статьей IV, но своим решением от 12 сентября 2001 года Североатлантический Совет избрал другой подход.

⁴ В 1992 году альянс НАТО согласился поддерживать, действуя на основе конкретного случая и в соответствии со своими процедурами, операции по поддержанию мира по мандату ООН или в соответствии с полномочиями ОБСЕ.

Значительные дальнейшие изменения в области урегулирования кризисов и предотвращения конфликтов имели место на Вашингтонском саммите, проходившем в апреле 1999 года. В целом, Стратегическая концепция и Декларация Вашингтонского саммита очертили широкий подход к безопасности, охватывая дополнительные политические и военные средства и подчеркивая значимость сотрудничества с другими государствами, разделяющими цели альянса, а также с другими международными организациями. Особое внимание было уделено развитию Европейской составляющей в области безопасности и обороны внутри НАТО. Союзники отметили, что «последовательный подход к урегулированию кризиса, как и в любом случае использования силы со стороны Североатлантического союза, потребует от политического руководства выбора и координации соответствующих средств реагирования, включая весь диапазон политических и военных мер, а также осуществления пристального политического контроля на всех стадиях».⁵

Деятельность партнерства

Как было отражено выше, члены альянса подчеркивают значимость совместной деятельности НАТО в урегулировании кризисов и предотвращении конфликтов, включая Совет Евроатлантического партнерства (СЕАП), Партнерство ради мира (ПРМ), Совет Россия-НАТО (СРН), Комиссию Украина/НАТО (КУН) и Средиземноморский диалог.

Такие виды деятельности – и страны, участвующие в ней, – уже вносят и могут внести в будущем вклад в урегулирование кризисов и предотвращение конфликтов различными способами. Одним значительным вкладом является структурное уменьшение напряженности через принятие демократических норм и демократической практики, урегулирование оставшихся неразрешенными конфликтов и оборонная реформа со стороны стран, которые хотят стать членами НАТО или ПРМ. Это очень четко видно в реформах, предпринятых семью странами, приглашенными к вступлению в альянс на Пражском саммите 2002 года. Совместная деятельность НАТО также способствует урегулированию кризисов и предотвращению конфликтов путем проведения активных дискуссий о потенциальных и происходящих в настоящее время кризисах. Подобные консультации сосредотачиваются на сенсационных вопросах и способствуют снижению напряженности. Третьим аспектом поддержки урегулирования кризисов является политический вес, который страны партнерства (те, которые участвуют в перечисленных выше организациях), а также другие содействующие страны, привносят в проводимые НАТО операции по реагированию на кризисы. Это отражено в заявлениях, принятых этими организациями, таких, как те, что были приняты Советом Евроатлантического партнерства в отношении нападений 11 сентября, а также в позициях, которые эти организации занимают на других международных форумах, где рассматриваются такие вопросы. Наконец, партнеры вносят значи-

⁵ NATO, 1999 Strategic Concept, paragraph 32.

тельный вклад в проводимые НАТО операции по реагированию на кризисы, предоставляя вооруженные силы и существенную поддержку, в виде воздушного, наземного и морского транзита, предоставление баз и других объектов.⁶

Такие события, датированные временем, наступившим после «холодной войны», конечно, продолжают развиваться. Произошли существенные изменения во всех областях партнерства, в особенности, в продолжающемся развитии улучшенной и более оперативной структуры партнерства. Помимо прочего, НАТО стремится к дальнейшему развитию потенциальной роли своих партнеров в предотвращении и урегулировании кризисов, к рассмотрению средств перехода от отношений ПРМ, не затрагивающих кризисные ситуации, к использованию в условиях кризисов сил и средств ПРМ, а также к рассмотрению вопросов, относящихся к раскрытию дополнительной секретной информации партнерам и другим международным организациям во время кризиса. Изменилась и степень, в которой партнеры могут принимать участие в решении урегулирования кризиса. Несмотря на то, что члены НАТО принимают окончательное решение по планированию и выполнению операций реагирования на кризисы, произошли существенные улучшения в наши дни и в количестве информации, предоставляемой государствам-партнерам, и времени, которое они затрачивают на реагирование, и то, в какой степени их мнения принимаются во внимание до принятия решения самим НАТО.

Отражая важность вклада партнеров в операции по реагированию на кризисы, проводимые НАТО, Вашингтонский саммит согласился с Военно-политической структурой по операциям ПРМ, возглавляемых НАТО (ВПС). ВПС предоставляют существенные строительные блоки для интеграции партнеров в командные и политические структуры, включая участие партнеров в оперативном планировании, соглашения об управлении, политические консультации и принятие решений. Члены и партнеры НАТО подобным образом согласились с тем, что процесс информации и консультации с содействующими государствами-партнерами существенно облегчил развертывание возглавляемых НАТО операций со многочисленным участием партнеров. Периодические обзоры по ВПС предоставляют возможности и для НАТО, и для ПРМ в совершенствовании такого участия. Хотя партнеры вряд ли будут иметь такой объем информации или такое влияние на принятие решений, какие они захотят, они существенно больше и лучше осведомлены во всех областях, чем это было в случае с ИФОР (Силами выполнения соглашения) и СФОР (Силами стабилизации), и отметили достигнутый прогресс.

Сотрудничество с другими международными организациями

Сотрудничество с другими международными организациями, которые вносят свой вклад в дело международного мира и безопасности, – другой важный аспект

⁶ Просто как пример, СФОР в настоящее время состоит из контингентов шестнадцати государств-членов НАТО, восьми государств-партнеров ПРМ и трех других государств.

роли НАТО в урегулировании кризисов и предотвращении конфликтов. Хотя Вашингтонский договор содержит явные ссылки на приверженность НАТО принципам Устава ООН и Организации Объединенных Наций, альянс очень мало контактировал с ООН и другими международными организациями во время «холодной войны». Одним из наиболее важных изменений в Стратегической концепции 1991 года было признание необходимости широкого сотрудничества между НАТО и другими международными организациями в сфере безопасности. Что касается роли альянса в содействии международному миру и безопасности, Стратегическая концепция 1991 года четко признала «ценный вклад, вносимый другими организациями, такими как Европейское Сообщество и ОБСЕ, а также то, что роли этих институтов и альянса дополняют друг друга...».⁷ В разделе, посвященном урегулированию кризисов и предотвращению конфликтов, Стратегической концепции 1991 года указывалось, что

... должен быть полностью использован потенциал диалога и сотрудничества по всей Европе с целью нейтрализации кризисов и предотвращения конфликтов, так как безопасность альянса неразрывно связана с безопасностью всех других европейских государств. В этих целях альянс будет поддерживать роль процесса, осуществляемого ОБСЕ и его институтами. Другие органы, включающие Европейское Сообщество, Западноевропейский Союз и Организацию Объединенных Наций, возможно, также будут играть важную роль.⁸

То же самое положение было выдвинуто и в Римской декларации о мире и сотрудничестве, принятой в то же самое время. В Римской декларации указывалось, что требуется «структура для соединительных институтов» и что НАТО прилагает усилия по созданию «новой европейской архитектуры, в которой НАТО, ОБСЕ, Европейское Сообщество, Западноевропейский Союз и Совет Европы дополняли бы друг друга... Это взаимодействие и будет иметь величайшее значение в предотвращении нестабильности и разногласий, у которых могут быть различные причины, такие как экономические диспропорции, а также и насильственный национализм».⁹

Попытки приступить к осуществлению такого подхода на основе сотрудничества начали с трудного старта. ООН без особого энтузиазма отреагировала на первоначальные попытки НАТО пойти на контакт, чтобы рассмотреть события в Югославии, поскольку чиновники ООН не считали целесообразными контакты между ООН и НАТО, касающиеся Югославии. Однако, несмотря на хорошо известные трудности, связанные с Защитными силами ООН (UNPROFOR), контакты НАТО-ООН показали свою значимость и существенно развились, став взаимовыгодными практически на всех уровнях – генеральных секретарей, штаб-квартир НАТО и ООН, как только возглавляемые НАТО силы были развернуты на Балканах в боевой обстановке. Польза непрерывной взаимосвязи, в конечном

⁷ NATO, 1991 Strategic Concept, paragraph 27.

⁸ Там же, paragraph 33.

⁹ NATO, Rome Declaration on Peace and Cooperation, 8 ноября 1991 г., paragraph 3.

счете, выразилась в назначении офицеров Международного военного штаба в штаб-квартиру ООН в Нью-Йорке и на определенное время назначение группы связи взаимодействия ООН в штаб-квартиру НАТО в Брюсселе. Эти договоренности о взаимодействии внесли существенный вклад в дело более эффективного взаимодействия между организациями.

Были установлены также тесные контакты с ОБСЕ. Они были выражены в регулярных взаимных визитах персонала, возглавляемых директором отдела по урегулированию кризисов и операциям из НАТО и главой Центра предотвращения конфликтов ОБСЕ; в обмене детальными взглядами на события текущего и потенциального интереса; рассмотрении путей активизации сотрудничества между двумя организациями; в контактах между ответственными за исполнение определенных вопросов в обоих учреждениях. Была установлена и тесная взаимосвязь между Организацией по координации гуманитарной помощи ООН (UN OCHA) и сотрудниками по планированию действий в чрезвычайных ситуациях гражданского характера, а также с другими международными организациями в отношении воздушной кампании в Косово, а затем КФОР.

Хотя эти контакты с ООН и ОБСЕ не достигли большей синхронности действий в военном и гражданском планировании операций по реагированию на кризисы, они внесли свой вклад в дело улучшения общего уровня сотрудничества между организациями, которые облегчали как стратегическое, так и тактическое реагирование, поскольку эти организации работали вместе в Боснии и Герцеговине, Косово, и, наконец, в Македонии. В отчете Североатлантического Совета по урокам, извлеченным из опыта операций, проводимых или возглавляемых НАТО на Балканах, отмечалась важность взаимосвязи с ООН и ОБСЕ, а также с другими организациями, и рекомендовалась выработка мер, чтобы суметь быстро предпринять аналогичные меры в будущих операциях по реагированию на кризисы. Неослабевающее значение сотрудничества с ОБСЕ в боевой обстановке региона, о котором идет речь, отражено в Декларации Пражского саммита. В Декларации указывается, что «в целях дальнейшего содействия миру и стабильности в евроатлантической зоне, НАТО будет продолжать развивать свое плодотворное и тесное сотрудничество с ОБСЕ, а именно, в дополнительных областях предотвращения конфликтов, урегулирования кризисов и постконфликтного восстановления».¹⁰

Отношения НАТО - ЕС

Был также достигнут прогресс в развитии стратегического партнерства НАТО с Европейским Союзом с тем, «чтобы они смогли влиять своими объединенными силами и средствами на укрепление мира и безопасности».¹¹ Я лишь вкратце остановлюсь на предыстории, но уделю пристальное внимание некоторым уро-

¹⁰ NATO, Prague Summit Declaration, paragraph 12.

¹¹ NATO, "NATO After Prague: New Members, New Capabilities and News Relations," NATO Office of Press and Information, 14 января 2003 г.

кам, извлеченным из сотрудничества недавнего прошлого, и некоторым актуальным вопросам.

В рассмотрении отношений НАТО-ЕС целесообразно иметь в виду два лейтмотива таких отношений, на которые указали Джолион Хоурт и Джон Т. С. Килер: во-первых, попытку «перебалансирования» и укрепления НАТО путем развития «европейской опоры внутри НАТО» и, во-вторых, ряд институциональных новшеств, отражающих растущее стремление к европейской автономии.¹² Помимо предполагаемых улучшений общей эффективности НАТО, которые могло бы принести укрепление потенциала ЕС, поддержка ЕС со стороны НАТО также рассматривалось как продвижение своего рода альтернативы действиям НАТО. Другим логическим обоснованием поддержки НАТО было то, что ЕС может потребовать сил и средств НАТО – таких как способные к развертыванию органы управления войсками, стратегические перевозки и спутниковая разведка – для крупных операций. Наконец, такая поддержка рассматривалась как усиление трансатлантического партнерства. Опыт ООН, НАТО и возглавляемых НАТО операций на Балканах, который продемонстрировал европейскую зависимость от США, послужил дополнительным толчком к активизации усилий по развитию Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО) с потенциалом, необходимым как для гражданского, так и для военного урегулирования кризисов.

Вслед за Кельнскими решениями 1999 года о выделении ЕС средств для реализации Европейской политики в области безопасности и обороны, включая обязательства ЕС по Общей цели Петербургских задач,¹³ альянс НАТО согласился с тем, что он готов поддерживать операции, возглавляемые ЕС даже в том случае, когда НАТО в целом не участвует в операциях, основываясь на механизмах, которые были разработаны между НАТО и Западноевропейским Союзом (ЗЕС).¹⁴

После долгой задержки из-за отсутствия соглашения об участии союзников ЕС по оборонным вопросам, не входящих в состав ЕС, 16 декабря 2002 года Европейским Союзом и НАТО была принята совместная декларация, которая открыла новые перспективы, предоставив формальную основу и структуру сотрудничества между двумя организациями в урегулировании кризисов и предотвращении конфликтов.¹⁵ В соглашении в общих чертах были намечены политиче-

¹² J. Howorth и J.T.S. Keeler, ред., *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy* (New York: Macmillan, 2003), 4.

¹³ Они включают гуманитарные и спасательные задачи, а также предоставление сил по поддержанию мира и боевых войск в урегулировании кризисов, включая установление мира.

¹⁴ NATO, “Washington Summit Communiqué: An Alliance for the 21st Century,” 24 апреля 1999 г., пункты 10 и 11.

¹⁵ NATO, “EU and NATO adopt framework for co-operation,” *NATO Update*, доступно на сайте: www.nato.int/docu/update/2002/12-december/e1216a.htm; последний вход 12 августа 2003 г.

ские принципы сотрудничества ЕС-НАТО, а Европейскому Союзу был гарантирован доступ к планированию в рамках НАТО и потенциальные возможности собственных военных операций ЕС. Также было достигнуто соглашение о значительной программе совместной работы, включая определение методов и приемов для эффективных совместных консультаций, сотрудничества и гласности. Альянс НАТО вновь подтвердил свою приверженность достижению тесных, открытых и согласованных отношений между НАТО и ЕС. Окончательное соглашение, принятое весной 2003 года, о деталях методах работы по реализации решений встречи «Берлин-плюс»¹⁶ включало соглашения и процедуры по гарантированному доступу ЕС к возможностям планирования в рамках НАТО; допущение наличия предварительно определенных возможностей и общих сил и средств НАТО; определение вариантов структуры европейских органов управления, включая дальнейшее развитие роли заместителя ВГ ОБС в Европе (DSACEUR), чтобы возложить на него обязательства по Европе; а также дальнейшую адаптацию оборонного планирования в рамках НАТО для работы с требованиями для операций, возглавляемых ЕС.¹⁷ Кроме того, между двумя этими организациями было достигнуто соглашение в отношении положений по обмену и неразглашению секретной информации и документов, что необходимо для эффективного сотрудничества в предотвращении конфликтов и урегулировании кризисов.¹⁸

Пражский саммит дал дополнительный толчок отношениям НАТО-ЕС в области урегулирования кризисов. Была достигнута договоренность в том, что «события, произошедшие 11 сентября 2001 года и позднее, подчеркнули дальнейшую значимость большей открытости и сотрудничества между двумя нашими организациями по вопросам общих интересов, касающихся безопасности, обороны и урегулирования кризисов, с тем чтобы на кризисы можно было реагировать наиболее подходящими военными средствами и чтобы было обеспечено эффективное урегулирование кризисов».¹⁹ На Стамбульском саммите члены НАТО выразили удовлетворение прогрессом, достигнутым в стратегическом партнерстве НАТО-ЕС, и, вслед за заключением договоренностей в рамках «Берлин плюс» и продолжающимся сотрудничеством на Западных Балканах, также отметили, что отношения НАТО-ЕС охватывают широкий спектр вопросов «общих интересов, касающихся безопасности, обороны и урегулирования кризисов...».²⁰

¹⁶ Касается решений, принятых на Берлинской встрече министров иностранных дел государств-членов НАТО в 1996 году.

¹⁷ “Washington Summit Communiqué,” paragraph 11.

¹⁸ Решение Совета Европейского Союза 2002/211/CFSP от 24 февраля 2003 г., касающееся заключения Соглашения между Европейским Союзом и Организацией Североатлантического договора по безопасности информации.

¹⁹ NATO, “Prague Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002,” paragraph 11.

²⁰ NATO, “Istanbul Summit Communiqué,” 28 июня 2004 г.

Сотрудничество в Южной Сербии и Бывшей Югославской Республике Македонии

До окончательной разработки детальных договоренностей в начале 2001 года НАТО и ЕС, при участии ОБСЕ, предприняли успешные попытки в нейтрализации конфликта в Южной Сербии и в предотвращении гражданской войны в Бывшей Югославской Республике Македонии (БЮРМ), тем самым доказав на практике эффективность сотрудничества. Хотя еще не были согласованы процедуры для консультаций НАТО-ЕС и поддержки ЕС со стороны НАТО, НАТО и ЕС эффективно работали вместе по созданию необходимых условий для возвращения мира и стабильности в двух ситуациях, где конфликт без таких усилий мог бы разгореться в полную мощь.²¹ В случае Южной Сербии эти усилия включали совместные заявления и визиты Верховного представителя ЕС по внешней политике и политике безопасности Хавьера Соланы и Генерального секретаря НАТО лорда Робертсона. Такие усилия также включали отправку миссий НАТО и сотрудников ЕС, которые занимались «челночной дипломатией» и сложными переговорами, приведшими к принятию Белградом мер по укреплению доверия и гарантий для албанского населения Южной Сербии. Эти меры включали амнистию и соглашение по разоружению этнических албанских боевиков и поэтапному уменьшению наземных операций в целях создания зоны безопасности (Наземной зоны безопасности).

Что касается обстановки насилия в БЮРМ, миссия НАТО по связи взаимодействия в Скопье и специальный представитель Генерального секретаря Марк Лейти сыграли ключевую роль в координации усилий НАТО по обеспечению окончания борьбы и созданию условий для нейтрализации армии и сил безопасности БЮРМ и так называемой «Национально-освободительной армии» (НОА). Вслед за принятием 13 августа в Охриде структурного соглашения при посредничестве ЕС и США, альянс провел операцию «Эссенциал Харвест» по обезоруживанию повстанцев НОА. Отличительными признаками обеих этих попыток было длительное, тесное и двустороннее сотрудничество между НАТО и ЕС. Оба этих случая являются успешными примерами сотрудничества высокой эффективности, которое использовало соответствующие силы международных организаций, внесших свой вклад в достижение существенных результатов. Эти случаи, будем надеяться, могут послужить моделью для сотрудничества в будущем.

Операция «Конкордия»

Конкретной проверкой достигнутых ранее договоренностей стала передача миссии 31 марта 2003 года тактической группы НАТО «Фокс» в Македонии Европейскому Союзу. Этой миссии было дано название «Конкордия». Операция «Конкордия» завершилась 15 декабря 2003 года, но пока еще слишком рано делать какие-либо определенные выводы, хотя уже можно извлечь некоторые

²¹ Краткое описание роли НАТО см. в Mihai Carp, "Back from the Brink," *NATO Review* (лето 2002 г.), доступно на сайте: www.nato.int/docu/review/2002/issue4/art2/_pr.html.

уроки. Операция «Конкордия» рассматривалась как контрольный пример для ЕПБО. Военные органы управления НАТО считали, что цели тактической группы НАТО «Фокс» были достигнуты и что не было логического обоснования с военной точки зрения в дальнейшем продолжении операции, но здесь взяли верх политические императивы.²² Возвращаясь к урокам операции «Конкордия», необходимо помнить, что эта операция была незначительной, относительно не подверженной риску и с уже сформированной силовой структурой. Кроме того, можно было проконсультроваться в НАТО в отделе связи военного взаимодействия в Скопье, а также, в случае, если понадобится помощь, можно было задействовать силы и средства НАТО, которые находились по соседству. Иными словами, операция «Конкордия» была почти совершенным по исполнению демонстрационным проектом ЕПБО. Отметим, что данная операция прошла гладко, демонстрируя эффективность сотрудничества НАТО-ЕС и возможности ЕПБО в данной ограниченной операции. Однако некоторые официальные лица ЕС выразили обеспокоенность по поводу включения дополнительного и неожиданного уровня командования НАТО – Регионального Главного командования объединенными вооруженными силами НАТО в Южной Европе (AFSOUTH), в Неаполе, Италия, в чем они усмотрели ослабление управления операцией со стороны ЕС. AFSOUTH являлось оперативным командованием при заместителе ВГК ОБС в Европе (DSACEUR), действовавшем как стратегический командующий ЕС от штаба ЕС, организованного в штабе Верховного главнокомандующего объединенными вооруженными силами НАТО в Европе (SHAPE).

Операция «Альтея»

Более серьезным экзаменом эффективности сотрудничества НАТО-ЕС и ЕПБО наступят в конце 2004 года, когда ЕС примет на себя операцию «Альтея», придя на смену СФОР в Боснии и Герцеговине. В качестве исторической справки отметим, что 24 февраля Великобритания и Франция призвали ЕС взять на себя руководство миссией НАТО в Боснии в начале 2004 года с применением крупных сил. Однако на Мадридской встрече на уровне министров, проходившей в июне, согласно сообщениям прессы, США не выразили особого энтузиазма в отношении передачи полномочий к середине 2004 года, указывая при этом, что еще слишком рано даже начинать дискуссию об этом. По сообщениям, один высокопоставленный американский сотрудник отметил, что «у западного оборонного альянса еще много работы в Боснии, включая поиск и захват лиц, обвиняемых в военных преступлениях, подавление угрозы терроризма и объединение разделенного на национальной почве общества страны».²³ Четвертого сентября министр обороны Германии Петер Штрук и министр обороны Франции Мишель Альо-Мари настоятельно призвали ЕС взять на себя миссию НАТО, и министры

²² Взгляды, выраженные руководящим сотрудником штаба ВГ ОБС НАТО в Европе 14 октября 2003 г.

²³ *Reuters*, 3 июня 2003 г.

обороны ЕС на своей встрече, проходившей 7 октября 2003 года, выразили надежду на передачу ЕС миссии во второй половине 2004 года.²⁴ На своей неофициальной встрече в Колорадо Спрингс, состоявшейся 9 октября, министры обороны стран НАТО выразили широкую поддержку передаче полномочий.²⁵

На Стамбульском саммите члены НАТО «пришли к соглашению о завершении успешной операции Сил НАТО по стабилизации в Боснии и Герцеговине и приветствовали готовность Европейского Союза провести развертывание новой миссии в этой стране. Эта миссия будет осуществляться по четкому мандату ООН в соответствии с Главой VII и основываться на договоренностях ‘Берлин плюс,’ достигнутых между двумя этими организациями».²⁶ Вслед за Стамбульским саммитом НАТО и ЕС проводят консультации в отношении сил и средств, а также возможностей, которые НАТО предоставит ЕС в поддержку операции «Альтея».

Хотя ситуация в области безопасности в Боснии и Герцеговине улучшилась и альянс сократил количество личного состава СФОР с 13 тысяч человек в 2003 году до 6-8 тысяч - в 2004 году, в контексте, *помимо прочего*, более регионального подхода к своим операциям на Балканах, для ЕС выполнение этой задачи будет намного сложнее. Это крупная, сложная операция, с существенно более высоким уровнем риска, чем операция «Конкордия». Верховный представитель в Боснии и Герцеговине лорд Эшдаун признал это, подчеркнув, что «Альтея» будет, возможно, «серьезной» операцией: «Ее нельзя начать малыми средствами. Там должна быть эффективная сила, способная обеспечить мир. И к осуществлению этой операции надо подойти во всеоружии».²⁷

Наконец, следует подчеркнуть, что Генеральный секретарь НАТО Яап де Хооп Схеффер ратует за расширение стратегического партнерства НАТО-ЕС за пределами Балкан. В своей речи в середине июля он сказал, что текущие отношения НАТО-ЕС носят «слишком ограниченный» характер и что «эти две организации должны работать вместе по всему спектру управления безопасностью, включая сотрудничество, выходящее за рамки Балкан».

Заключительные выводы

Партнеры по НАТО вносят существенный вклад в усилия НАТО по урегулированию кризисов и предотвращению конфликтов, но могут внести еще более значимый вклад в будущем. Был достигнут существенный прогресс, и были сформированы соответствующие механизмы по дальнейшему укреплению таких партнерских отношений. Также был достигнут прогресс и в отношениях НАТО с другими международными организациями и неправительственными организациями, которые содействуют усилиям по урегулированию кризисов. Что касается

²⁴ Ian Black, “Ashdown backs creation of EU Bosnia force,” *The Guardian*, 8 октября 2003 г.

²⁵ Peter Spiegel, “EU Closer to taking Bosnia peace role from NATO,” *Financial Times*, 10 октября 2003 г.

²⁶ “Istanbul Summit Communiqué.”

²⁷ Цит. по “Ashdown backs creation of EU Bosnia force.”

отношений НАТО-ЕС, то, несмотря на успешное предотвращение конфликта в Южной Сербии и Македонии и договоренности о комплексной методике проведения консультаций в мирное время и во время кризиса, о положении поддержки со стороны НАТО операциям, проводимым ЕС, подозрительность и политические препятствия продолжают осложнять отношения. В результате учреждения независимого специализированного подразделения оперативного планирования ЕС и отмены британской стороны присоединения обороны к так называемому «структурному сотрудничеству» возникла напряженность осенью 2003 года. Она была отражена в требовании посла США Николаса Бернса проведения специальной встречи Североатлантического Совета для рассмотрения этих вопросов, а также в его заявлении о планах ЕС, как представляющих «одну из величайших опасностей для трансатлантических отношений».²⁸ Несмотря на европейские заверения и попытки ослабить напряженность, остаются различия во взглядах, касающиеся трактовки договоренностей «Берлин плюс», и вашингтонская обеспокоенность вряд ли полностью исчезнет. Остается лишь наблюдать, в какой степени эти различия будут препятствовать сотрудничеству по урегулированию кризисов и предотвращению конфликтов.

²⁸ Judy Dempsey, "US to confront Brussels over defence policy," *Financial Times*, 17 октября 2003 г.

Болгарские вооруженные силы: в поисках новой установки

Стефан Е. Николов *

В начале процесса демократизации Болгария унаследовала вооруженные силы, созданные для того, чтобы служить военной доктрине Советского Союза. Не было никаких сомнений, что среди всех членов Варшавского договора Болгария была наиболее преданной и надежной.¹ В сентябре 1945 года это произошло в течении нескольких дней, когда болгарские вооруженные силы изменили свою преданность слишком молодому царю (лишившись таким образом статуса союзника нацистской Германии) в пользу новой мировой державы – сталинской России. Те же самые войска, которые еще несколько дней до этого сражались с югославскими партизанами под руководством Тито и их греческими сообщниками, теперь должны были сотрудничать с ними.

Такая ситуация, когда враги внезапно становились союзниками и теперь должны были действовать совместно, вызвала множество проблем и внутреннюю путаницу, как и можно было ожидать. Однако это стало началом основательной чистки в вооруженных силах. К регулярным войскам были присоединены подразделения болгарских партизан. В каждом подразделении, начиная с уровня взвода и выше, был (как и в Красной Армии) заместитель командира по политическим вопросам – или политический комиссар, – обладающий широкими полномочиями по контролю за действиями командира. При таком политическом давлении и в условиях напряженной боевой обстановки были сформированы войска, чтобы стать новыми вооруженными силами коммунистической Болгарии. До 1947–48 г.г. практически все военные посты были заняты людьми, преданными коммунистическому режиму – обученными в Советском Союзе офицерами болгарского происхождения или партизанскими кадрами, которые проходили ускоренное переобучение в советских военных академиях и училищах. Всего лишь некоторые представители старшего поколения были освобождены от своих командных должностных обязанностей и получили назначение в военные школы и академии. Даже те военачальники, которые помогали коммунистам взять власть и дослужились до звания генерала, были удалены с действительной военной службы. Многие офицеры, даже те, кто был на последних курсах военных училищ, были осуждены и, если им удалось избежать высшей меры наказания или смерти в трудовых лагерях, отбывали длительные сроки в тюрьме и ли-

* Д-р Стефан Е. Николов является старшим научным сотрудником Института социологии в Софии, Болгария.

¹ Более детальную информацию см. в работе Stephan Ashley, “Bulgaria: Between Loyalty and Nationalism,” в *The Warsaw Pact and the Balkans: Moscow’s Southern Flank*, ред. Jonathan Eyal (New York: St. Martin’s Press, 1989), 109–53; Daniel N. Nelson, “Political Dynamics and the Bulgarian Military,” *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliches und internationale Studien* 43 (июль 1990 г.).

шались возможности продолжать работать по своей профессии. Кроме того, эти чистки коснулись даже прославленных партизанских командиров, например, генералов Славчо Трынского, Денчо Знепольского и многих других – на основании их проюгославских симпатий или присоединения к группам сопротивления, которые не считались достаточно покорными коммунистическому руководству Москвы.

Когда в 1954 году особо ничем не прославившийся местный активист Тодор Живков пришел к власти на волне антисталинистского энтузиазма и особенно после того, как он укрепил свои позиции в период между 1956–62 годами, его партизанское подразделение Чавдар стало главной кузницей кадров для высших постов как в гражданской, так и в военной сферах. С благословения своего наставника, советского лидера Хрущева, Живков смог даже заменить бывших офицеров Советской Армии, таких как генералы Михайлов, Панчевский, Кинов и многих других, на лиц из внутреннего антифашистского сопротивления, которые были преданы, прежде всего, лично ему. Таким образом, Тодор Живков, который был смещен с поста лидера Болгарской коммунистической партии и главы государства только в ноябре 1989 года, создал военную командную структуру, которая была, вероятно, наиболее преданной коммунистическому идеалу, а также абсолютно надежным партнером Варшавского договора. Бывший руководитель подразделения партизан Чавдара генерал Добри Джуров, который был министром обороны с 1962 по 1990 г.г., стал должностным лицом, дольше всего занимавшим этот пост в современной Европе.

При Джурове военные стали вторыми сразу после секретных служб по тщательности отбора в политическом, классовом и идеологическом отношении.² Социальное происхождение соискателей было даже более важным, чем их результаты, показанные на специальных экзаменах и проверках физической подготовки при зачислении в курсанты. Даже после того, как военная профессия стала менее привлекательной для молодежи, и в военные школы, по большей части, шли деревенские парни (возможно, исключением были военно-воздушные и военно-морские силы), главным образом, потому что они не могли конкурировать при поступлении в гражданские университеты, эти ограничения неизменно соблюдались. Какое-нибудь анонимное письмо, в котором содержалось обвинение даже какого-либо дальнего родственника курсанта в участии в некоммунистической организации в прошлом, было достаточным основанием, чтобы исключить во всех остальных отношениях перспективного курсанта из школы. Общим принципом было то, что перспективный курсант должен был быть сыном партизана, или, по крайней мере, человека, оказывавшего помощь коммунистическим повстанцам – лучше всего, члена коммунистической партии на хорошем счету (то есть, незатронутого периодическими чистками, даже если он и был реабилитирован позднее). Сам же курсант должен быть активным членом Организации

² Stephan E. Nikolov, “The Bulgarian Armed Forces in Transition,” *Jane’s Intelligence Review* (апрель 1995 г.): 152–53.

коммунистической молодежи (Комсомола) или самой Коммунистической партии.

Курсант продолжал находиться под неусыпным оком политического контроля не только во время своего обучения в военном училище, но и на протяжении всей своей дальнейшей военной карьеры. В каждом военном подразделении были первичные организации комсомола и коммунистической партии, и их бюро зорко следило за каждым офицером, оставляя за собой последнее слово в вопросе его продвижения или принятия на высшие военные курсы. Случайное «неприемлемое» высказывание по поводу курса партии или международных событий или политически некорректная шутка могли разрушить карьеру. Офицеры вооруженных сил должны были прежде всего быть активными членами коммунистической партии – беспартийные были очень редки среди офицеров, и их почти не было среди старшего офицерского состава. Даже марионеточная «союзническая» Аграрная партия была неприемлемой в казармах, хотя бы в целях поддержания равновесия между патриотизмом и более ясно выраженной просоветской позицией. На вершине структуры власти, в дополнение к основному политическому правлению вооруженных сил, политическая безупречность и преданность контролировались также так называемым «Военным административным управлением» в составе Центрального комитета коммунистической партии, во главе которого находился генерал действительной военной службы.

В преддверии всесторонней реформы вооруженных сил

Первыми мерами, предпринятыми в 1990 году, было устранение партийных организаций из казарм. Первым демократически избранным президентом стал бывший диссидент Желю Желев, который начал свой срок правления с постановления о деполитизации некоторых категорий государственных служащих, и среди них военных. Этот шаг вызвал некоторое сопротивление, однако в целом был признан. Позднее, Варшавский договор, уже устаревший к этому времени, был аннулирован. Все это предшествовало еще более радикальным мерам в процессе военной реформы, которые вели Болгарию по пути, ориентированному на «Партнерство ради мира», а далее – на полное членство в НАТО, которое было достигнуто в мае 2004 года. В общем и целом, болезненные реформы начались только в 1997 году с принятием соответствующего законодательного пакета.³

Важной частью военной реформы были, во-первых, реструктуризация и перемещение Болгарских вооруженных сил, и, во-вторых, значительное сокращение их размера, формы и назначения. Сформированные строго по советской модели и служившие советской военной стратегии на театре действий в Юго-Вос-

³ Nansen Behar, “Civil-Military Relations and the New Defense and Security Legislation in Bulgaria,” в *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality/es*, ред. Biljana Vankovska (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces/Belgrade: Centre for Civil-Military Relations, 2001), 125–36.

точной Европе,⁴ боевые подразделения Болгарии в значительной степени были сконцентрированы вдоль южной границы со своими вероятными противниками - членами НАТО Грецией и Турцией. Внутри страны, и особенно в Северной Болгарии, были расположены в основном службы тыла, военные школы и другие вспомогательные подразделения. В случае всеобщей мобилизации предполагалось, что в течение нескольких дней постоянная армия – где-то между 105 000 и 120 000 человек – будет увеличена до миллиона или более. Это создавало вид внешне мощных вооруженных сил: люди в форме и военная техника, включающая большое количество бронированной техники, выглядели внушительно, однако, при этом, такие силы имели очень громоздкий порядок подчиненности и оставляли желать лучшего в смысле скорости развертывания. Большинство этих подразделений было закрыто и переведено в батальонно-бригадную организационную структуру, став в результате гораздо более гибкой и мобильной силой.

Еще многое предстоит сделать, особенно в отношении устаревшего вооружения и оборудования, а также профессионализации сил, однако, по крайней мере, половина усилий уже позади. Кадровый состав был сокращен до 45 000 человек, и прежняя перевернутая пирамида командующего состава, где было слишком много старших офицеров, принимает нормальные формы.⁵ Этого удалось добиться ценой высоких общественных издержек – тысячи офицеров, которым не хватало стажа службы, необходимого для получения полной военной пенсии, должны были пополнить ряды армии безработных (зачастую их жены были также безработными), а закрытие гарнизонов лишало некоторые экономически уже слабые районы их единственного или наиболее важного источника дохода.

И вновь Болгарская армия должна была начинать практически с нуля, предав забвению почти все то, что было накоплено в ходе десятилетнего обучения, строительства и учений. Это был третий раз в течение бурного двадцатого века, когда ставилась подобная задача (первый раз - после Первой мировой войны, а второй - после Второй мировой войны). Если в 1920-х годах было в изобилии вооружений, техники и хорошо обученных кадров, которые нужно было перевести в другие сферы социальной деятельности, а в конце 1940-х годов новые правители безжалостно заменили весь кадровый состав, как старший, так и младший, на новый, буквально искореняя тех, кто, как казалось, противился новым мерам, то в этом случае ситуация была совершенно иной. Этот новый демократический режим никоим образом не мог полностью заменить доставшиеся в наследство кадры – с их сформировавшимися взглядами и мировоззрением, – кадры, которые были отобраны и подготовлены совершенно для других целей. Обычный процесс превращения сегодняшних курсантов и лейтенантов в полковников и генералов занимает многие годы; он не может быть ускорен без риска и неудач. В то же время большое количество вооружений и оборудования уже требовало замены, став устаревшим и несовместимым с современными приемами ведения

⁴ Было предусмотрено, что в случае войны болгарские войска должны были подпадать под командование Киевского военного округа Советской Армии.

⁵ Газета *Болгарская армия* (БА), 22 января 2004 г., № 15774.

войны, тогда как глубокий экономический кризис продолжает тормозить осуществление новых закупок в ближайшие годы.

Недостаток ресурсов для приобретения нового оборудования привел к тому, что некоторые наблюдатели критиковали процесс военной реформы за то, что она сводилась к сокращению кадров, оборудования и гарнизонов. Кроме того, некоторые попытки реструктуризации, по-видимому, являются тщетными, поскольку сегодняшнее количество 45 000 человек личного состава соответствует одному корпусу, согласно стандартам НАТО.⁶ Такая ситуация является причиной бесконечных проблем и слишком часто приводит к разногласиям между представителями гражданского и военного руководства вооруженных сил, которые, очевидно, все еще не имеют полной ясности по вопросу о границах своих полномочий. Например, длительное время вооруженные силы в размере 45 000 человек личного состава считались нижним порогом кадровых сокращений, однако, начальник генерального штаба генерал Колев даже назвал это «санитарным минимумом» при данных обстоятельствах и условиях, сложившихся в Болгарии.⁷ И, хотя министр обороны Свиначев уверял страну, что период сокращений, увольнений и разрушения уже позади, и что на смену такому периоду должна прийти эпоха восстановления,⁸ теперь оказывается, что следующей целью, к которой нужно стремиться, является число личного состава 39 000 человек.⁹

Новые роли для военных

Одним из наиболее важных новых событий, которое было связано с этими изменениями и в значительной степени помогло ускорить реформу, стало решение о выделении болгарских военных кадров для участия в силах по поддержанию мира под руководством ООН и НАТО. Болгария никогда прежде не участвовала в таких действиях, и это решение обозначило изменение в отношении вооружен-

⁶ Panayot Angarev, "Army – Reduced, but not Reformed," *Дневник*, 22 октября 2002 г.

⁷ Интервью генерала Н. Колева, *БА*, 2 сентября 2003 г., № 15677; сравните также интервью генерала Н. Колева, *БА*, 3 февраля 2004 г., № 15782.

⁸ Интервью министра Н. Свиначева, *БА*, 13 февраля 2004 г., № 15780: «Мы не говорим более о сокращениях, мы говорим о переустройстве»; Интервью министра Н. Свиначева, *БА*, 2 марта 2002 г., № 15802: «Сокращений в Болгарских вооруженных силах больше не будет».

⁹ "39,000 Troops until 2015," в *Дума*, 22 июля 2004 г., № 168 (4269).

ных сил.¹⁰ Вообще в течение этого периода из всех государств бывшего Варшавского договора только польским военным кадрам было разрешено участвовать в миссиях по поддержанию мира, проводимых при финансовой поддержке ООН. Польские военнослужащие главным образом выступали в качестве наблюдателей на демаркационных линиях между Северным и Южным Вьетнамом, на Кипре, в Ливане, в секторе Газа и т.д. Первые болгарские военные наблюдатели были посланы в 1991 году в такие отдаленные места, как Таджикистан, Эфиопия и Эритрея, и, несмотря на отсутствие соответствующего опыта, их работа получила довольно хорошую оценку и была признана достаточно эффективной. Президент Желев стремился послать медицинские и инженерные части для участия в коалиции во время первой войны в Персидском заливе, однако времени для их подготовки оказалось недостаточно – прежде чем Болгария смогла послать своих военных, боевые действия были в основном закончены, и иракские войска были вытеснены из Кувейта. Первой крупной миссией болгарских миротворцев была миссия в Камбодже в 1992-93 годах, где им было поручено обеспечение организации законных и справедливых выборов после десятилетий гражданской войны и гротескного правления красных кхмеров. В то время в Болгарии не было никого, кто имел хотя бы минимальный опыт в подобной миссии, тем более, что она проводилась в отдаленной, экзотической и незнакомой стране. В дополнение к этому, болгарам предназначалось находиться в районах, удаленных от крупных городов, в джунглях, там, где действовали остатки «красных кхмеров». Не принимая во внимание все инциденты, можно сказать, что камбоджийский опыт был мучительным и трудным, но он был также важен для перспектив болгарского участия в будущем в операциях по поддержанию и установлению мира во всем мире. После завершения этой миссии и болгарские власти, и ООН приняли решение, что болгарские силы по поддержанию мира в Камбодже успешно осуществили свыше 70 процентов задач, которые были на них возложены, особенно в области подготовки к выборам и разоружения населения. Болгарские военные заслужили похвалу властей ООН и были награждены медалями.

На основе этого опыта бывшая Вторая болгарская армия была преобразована в Силы быстрого развертывания (впоследствии оперативные силы), и некоторые из ее подразделений стали первыми подразделениями, которые должны были стать в значительной степени профессиональными (например, состоящими из

¹⁰ Во время коммунистического периода направление войск за рубеж даже с целью учений было очень редким явлением. Болгария из-за своего географического положения, которое требовало прохождения войск через территорию стран, не входивших в Варшавский договор, или через Румынию при режиме Чаушеску, ограничивавшую себя минимальным участием в деятельности, связанной с Варшавским договором, не могла участвовать даже в совместных военных учениях. Однако в августе 1968 года один болгарский полк был все-таки послан в Чехословакию – наряду с войсками СССР, ГДР, Польши и Венгрии – для участия в подавлении «Пражской весны». По крайней мере, один болгарский солдат был убит в этой миссии, которой не следует гордиться.

добровольцев, а не призывников), заслужив право считаться полностью подготовленными для различных боевых задач, согласно современным стандартам, а также в качестве основной силы, участвующей в следующей международной миссии по поддержанию мира. Батальоном, принимавшем участие в операции в Камбодже, командовал полковник (позднее бригадный генерал) Стефан Николов.*

Проанализировав этот опыт, был сделан вывод, что не достаточно только тщательно отбирать участников таких миссий среди лучших профессиональных военнослужащих элитных частей. Было также признано, что, невзирая на нехватку в поставках вооруженным силам в целом, должно уделяться особое внимание приобретению лучшего оборудования – вооружения, транспортных средств и другой техники, а также одежды и обуви – для миссий за границей. Было также рекомендовано по возможности избегать экстремальных климатических и географических условий развертывания.

После Дейтонских соглашений болгарские войска – в основном конвой, охрана и специалисты-саперы – были развернуты под командованием Германии и Нидерландов в Боснии (на базе Бутмир близ Сараево), и впоследствии в полицейских и саперных подразделениях в Косово. Существовали некоторые опасения по поводу возникновения враждебности, основанной на старых балканских предрассудках;¹¹ однако, они оказались безосновательными – болгары, с их профессиональной квалификацией и дисциплиной, а также более глубоким пониманием языка и менталитета балканских народов, показали, что они вносят действенный вклад в общие усилия по установлению мира в Боснии и Косово.

Методом по преодолению таких «призраков прошлого», как один западный автор образно назвал веками накопленные недоверие, предубеждение и конфликт балканской действительности, стала инициатива по созданию Балканской многонациональной бригады. Первоначально это казалось или плохой шуткой, или фантазией: собрать в одном месте людей с глубоким взаимным недоверием, различных вероисповеданий; людей, которые считались врагами практически до вчерашнего дня – турок и болгар, македонцев и албанцев, если говорить только о некоторых проблемах – и, сверх того, дать им в руки оружие! Тем не менее, проект оказался реальным. Местом для первого срока развертывания на ротационной основе стал Пловдив – второй по величине город в Болгарии. Казармы были

* Стефан Николов является лишь случайным однофамильцем автора статьи.

¹¹ Примечательным свидетельством груза давнего прошлого, все еще лежащего на Балканах, является та неразбериха, которая произошла во время визита в Германию министра обороны Болгарии Свиначева, когда тот упомянул, что болгарские войска могли бы заменить в Македонии выводимые оттуда германские подразделения. В Скопье это вызвало недобрые воспоминания о тех днях Второй мировой войны, когда болгары под покровительством немцев управляли на большей части современной территории Республики Македония, и это накалило до предела дебаты даже в парламенте у Вардара. Это было напоминанием того, насколько чувствителен данный вопрос, когда он затрагивает нерешенные проблемы прошлого, которые не так-то легко забыть или предать забвению.

отремонтированы согласно стандартам НАТО, чтобы разместить механизированные батальоны из Болгарии, Греции, Италии, Румынии и Турции и пехотные роты из Македонии и Албании, которые были помещены под командование сначала турецкого,¹² а затем греческого генерала. В течение первых четырех лет Балканские многонациональные силы работали в режиме основательного обучения, приняли участие в ряде финансируемых НАТО военных учений. И, вероятно, самое важное, они доказали, что первоначальные опасения были безосновательны и что балканские страны могут предложить квалифицированные, высокоэффективные многонациональные силы, которые в будущем могут участвовать в урегулировании определенных потенциальных конфликтов, как внутренних, так и внешних. Тем временем было принято решение (очевидно, единственно верное), что будет преждевременно использовать военных из Многонациональных балканских сил для задачи, которую эти силы будут решать в будущем – развертывание в конфликтной зоне какого-либо балканского государства. В 2002 году силы были успешно передислоцированы на место следующего назначения, город-порт Констанцу на Черном море. Можно предположить, что в течение нескольких лет будет набран полный по численности состав бригады, насчитывающей от 2500 до 4000 человек кадрового состава, в соответствии с конкретными целями, и, возможно, будут включены хорватские и сербские подразделения.

Следующим испытанием на прочность болгарских миротворцев было развертывание подразделения химической дезинфекции в Кабуле, в Афганистане. Поскольку в оснащение этого подразделения входили санитарно-технические пункты помывки, оно стало предметом насмешки в болгарских средствах массовой информации, которые изображали его как «обслуживающий персонал бани» для размещенных там многонациональных сил. Однако у этого подразделения были особые, важные задачи в измученной войной стране, включая конвоирование, и с данными задачами подразделение успешно справилось. Это дало возможность многонациональному командованию предложить Болгарскому министерству обороны увеличить болгарское присутствие в Афганистане в составе многонациональных сил «Феникс». Болгарским военным экспертам было поручено выполнение ответственных задач в формировании и обучении новой Афганской национальной армии, включая ремонт военного оборудования советского производства (бронированных машин и т.д.). Личный состав в количестве от восемнадцати до двадцати офицеров и сержантов из 13-ой бронетанковой бригады из болгарского города Сливена постоянно делегируется для помощи афганским коллегам в обучении водителей (включая механиков-водителей танков), для технического обслуживания и ремонта оборудования, а также для обучения владением оружия и тактике. Свидетельством того, что их задачи были выполнены успешно, явилось приглашение увеличить военный болгарский контингент в Афганистане, составляющий в данный момент 55 человек, еще на 200 человек.

¹² Первый командующий силами генерал Зорлу впоследствии успешно действовал в качестве командующего многонациональными войсками в Афганистане.

На Болгарию была возложена важная обязанность обеспечения безопасности кабульского аэропорта. Министр обороны Болгарии Свинованов недавно предложил, чтобы Балканская бригада многонациональных сил, которая только что получила подтверждение своей боевой готовности, была развернута в Афганистане.

Миссия в Ираке

В 2003 году болгарский вклад в миротворческие усилия достиг своей высшей точки, когда было получено приглашение присоединиться к многонациональным силам по установлению мира в Ираке. Батальон численностью в 480–500 человек был размещен в шиитском центре Карбала в центральной части Ирака под командованием польского штаба. Таким образом, по состоянию на февраль 2004 года численность болгарских сил, развернутых в миссиях за рубежом, составила 814 военнослужащих мужчин и женщин на трех континентах: в Европе, Африке и Азии. Такое количество личного состава, дислоцированного за рубежом, кажется довольно большим для вооруженных сил численностью 45000 человек; кроме того, эта цифра превосходит аналогичные контингенты гораздо более богатых и опытных стран, таких как Норвегия, Бельгия, Дания, Чешская Республика и Португалия.

Несмотря на кажущуюся отдаленность и чуждость, Ирак, вероятно, находится в сфере интересов и стратегических целей самой Болгарии. Болгария имеет длительный опыт хороших отношений с Ираком, включая экономическое сотрудничество, вне зависимости от политических режимов двух стран. Многие электростанции, оросительные системы и другие инфраструктурные сооружения в Ираке – среди них международный аэропорт в Багдаде – были построены болгарскими специалистами и рабочими по болгарскому проекту. Тысячи иракских специалистов, включая некоторых членов сегодняшнего временного правительства, получили образование в Болгарии. На протяжении многих лет режима Саддама Болгария была принимающей стороной для иракской эмигрантской общины, которую нельзя не принимать в расчет. И последнее, но не менее важное, прежний иракский режим имел неуплаченный долг перед Болгарией в размере 3 млрд. долларов США, представляя собой самую большую долю внешней задолженности перед Болгарией. И эти иракские долги – учитывая современную ситуацию тяжелого экономического кризиса и долгов самой Болгарии перед другими странами и международными учреждениями – наша страна надеется когда-нибудь вернуть.

22 мая 2003 года болгарское правительство приняло решение об участии в иракской миссии, послав туда пехотный батальон. Вскоре стало ясно, что болгарский батальон будет прикомандирован к польской бригаде, которая была определена в зону ответственности в центральной части Ирака. Через неделю болгарский парламент утвердил решение (большинством голосов в соотношении 160 к 4) разрешить участие Республики Болгария в четвертом этапе операции в Ираке, под названием «Стабилизация и развитие», который включал отправку в Ирак пехотного батальона численностью до 500 человек. Было также подтвер-

ждено, что в состав оперативно-тактической группы войдут добровольцы, а город Карбала – святое место для мусульман-шиитов – впервые был упомянут в качестве будущей базы для болгарских войск. 8 июня премьер-министр Симеон Сакскобургготский посетил Карлово для инспектирования подготовки батальона, укомплектованного 413 военнослужащими, и министр обороны издал приказ о дальнейшем укомплектовании необходимым личным составом с предписанием прикомандирования необходимых офицеров, сержантов и солдат по той или иной специализации. Двадцатого июня группа военнослужащих из Болгарии прибыла в Вавилон и Карбалу для инспектирования будущих мест развертывания, и в период 17–24 июня подразделение прошло аттестацию. Восемнадцатого июля президент Пырванов встретился с министром обороны и начальником генерального штаба генералом Колевым для проверки процесса подготовки и материально-технического обеспечения. Двадцать пятого июля в Варшаве был подписан меморандум о болгарском участии в операции в Ираке, и 11 августа первая группа десантного диверсионно-разведывательного подразделения вылетела на задание в Ирак с аэродрома Крумово близ Пловдива.

26 августа подполковник Маринов принял должность военного губернатора Карбалы от своего предшественника из США. Болгарские войска были расквартированы на двух базах, в Индии и Кило, и они начали патрулирование, сопровождение, охрану конвоев, создание контрольно-пропускных пунктов, распределение средств, реконструкцию школ, стадионов, детских садов, полицейских участков, колодцев, а также других объектов инфраструктуры в Карбале и близлежащих городах Айн Аль-Тамур, Аль-Форст, Аль-Хиндия и других.¹³

В течение основного периода первого развертывания в болгарской миссии в Ираке, как представляется, не происходило серьезных происшествий, по сравнению с другими районами Ирака, особенно Багдадом и оплотом Саддама Тикритом. Повседневная жизнь была далеко не пасторальной и простой – напротив, почти каждый день были взрывы, перестрелки и попытки внезапных нападений – однако без каких-либо людских потерь. С приближением срока ротации все шло,

¹³ Большинство деталей, приводимых здесь, даются в соответствии с информацией БА, 12 февраля 2004 г., № 15798.

казалось, исключительно гладко.¹⁴

В канун Рождества командующий болгарским батальоном подполковник Петко Маринов был признан «офицером года». Всего через несколько дней один из двух болгарских лагерей в Карбале, под названием Индия, пострадал от нападения террориста-смертника, управлявшего тяжелым грузовиком, начиненным взрывчаткой. В результате этого нападения было убито пятеро болгарских военнослужащих и ранено много человек, некоторые из них тяжело. Места военного размещения болгарских военнослужащих – бывшая школа, на скорую руку отремонтированная для новых целей и расположенная в районе интенсивного движения гражданского транспорта на автомагистрали, мечеть и находящаяся поблизости мастерская – были полностью разрушены, и их следовало покинуть. Расследование показало, что в данных обстоятельствах болгарские войска действовали в высшей степени профессионально, что дало возможность избежать еще большей трагедии, и никто не был признан виновным каким-либо образом в этом инциденте. Однако одно положение можно считать неоспоримым: последующие места дислоцирования должны готовиться гораздо более тщательным образом. Первоначальное обучение перед развертыванием первого батальона в Ираке было сокращено до 186 часов, чтобы уложиться в предельные сроки, тогда как для второго сменного батальона этот период составил 480 часов, а для батальона, который в настоящее время проходит подготовку, предусмотрено 550-600 часов.

Проведение такого обучения осуществлялось гражданским политическим руководством вооруженных сил и несло за него ответственность. Они не признали, что недочеты в обучении были допущены из-за поспешности, чтобы доложить руководству США и НАТО своих заслугах. В сложившейся ситуации, казалось, по крайней мере, преждевременным, если не циничным, утверждать, как считает министр Свинов, что болгарский контингент в Ираке «был подготовлен лучше всех других сил коалиции, находящихся там». Общество, потрясенное неожиданным прибытием гробов с останками пяти молодых человек в канун Нового года, не перестает задавать много вопросов, большинство из которых все еще остается без ответа. Как это стало возможным? Можно ли было этого избежать?

¹⁴ Исключением был юмористический случай, который показал общую ситуацию неразберихи, сложившуюся в послевоенном Ираке. Мэр г. Карбала посетил Болгарию с официальным визитом, чтобы обсудить вопросы сотрудничества и поставок. Он был принят на очень высоком для государственного деятеля такого масштаба уровне, включая встречи с премьер-министром и президентом. Вдруг стало известно, что мэр убыл из страны, нарушив формальности. Министерство иностранных дел выдало ему паспорт (при режиме Саддама мэру, являющемуся к тому же преподавателем университета, был воспрещен выезд из страны). Мэр покинул страну обычным путем, зарегистрировавшись в Багдадском аэропорту. Но нужно было проинформировать об этой поездке американские оккупационные власти, чтобы те выдали официальное разрешение. Этого сделано не было. Поэтому американцы выдали ордер на арест мэра, что поставило болгарские власти в весьма неловкое положение. Но это недоразумение относительно скоро было разрешено.

Нельзя ли было найти более подходящее и соответствующее место для военной базы, или, по крайней мере, лучше укрепить лагерь? Эта дискуссия явно вышла за рамки чисто экспертного заключения, приобретая несколько теоретическое направление. Гражданские журналисты в погоне за сенсацией выдвигали необоснованные и интригующие предположения, пытаясь даже обвинить польское командование, якобы посылавшее болгар в самые опасные места, или обвиняя союзников в сговоре с местными шейхами. Такие предположения привели к излишней напряженности между польским командованием и болгарским подразделением, а также к обмену письмами между болгарским и польским президентами. Военнослужащие – как из подразделений, участвующих в миссии, так и из подразделений, которые никогда не были в составе таких назначений, – свободно высказывали в средствах массовой информации свои мнения, далеко выходящие за рамки их компетенции. Один капитан сказал в интервью, что было совершенно неверным пытаться установить отношения доверия и дружбы с местным населением; напротив, «мы должны подавлять их Мы увидели, что нельзя полагаться на арабов». Такая позиция, основанная на ненависти, действительно, несовместима с миротворческой миссией. Некоторые жалобы, поступившие от участников миссии и их родителей, на то, что военнослужащие, посланные туда, не были готовы к ситуации, с которой они столкнулись на месте, также кажутся преувеличением. В самом деле, при здравом размышлении можно предположить, что миссия, при выполнении которой каждый ее участник получает, кроме положенного ему жалованья, суточное довольствие, размер которого приблизительно составляет минимальную месячную зарплату в Болгарии, просто не может быть безопасной поездкой в экзотическое место.

Урок, вынесенный из этого трагического инцидента, не может скрыть в общем-то положительный результат первых шести месяцев миссии. В целом можно считать положительным вкладом болгарских миротворцев, что Карбала – провинция с населением 2,8 млн. жителей, 700 000 тысяч из которых проживает в самом городе, – оставалась большую часть времени относительно спокойной зоной по сравнению с другими районами страны. Некоторые сложные ситуации возникали во время религиозных шиитских праздников, которые были запрещены режимом правления суннитов и в которых участвует большое количество паломников из других частей страны и из-за границы, включая Иран, однако, все прошло довольно гладко. Не было случаев жестокого обращения с местным населением, даже после того как это нападение понятным образом увеличило напряжение. Порядка 480 иракских добровольцев были обучены для участия в корпусе гражданской обороны, и иракские силы полиции численностью 4 500 человек приступили к исполнению своих обязанностей. Кроме того, были построены водоочистные станции, оросительные системы, а также станция электроснабжения; были отремонтированы восемь школ и один детский сад; были также модернизированы пункт скорой помощи и родильное отделение, наряду с тридцатью четырьмя другими гражданскими зданиями. В целом, три последовательно развернутых болгарских батальона в Карбале осуществили 30 проектов стоимо-

стью 2,5 млн. долларов США, согласно данным болгарской ежедневной газеты «Стандарт» от 9 ноября 2004 года.

Второй батальон, заменивший первый после окончания его срока, приступил к продолжению выполнения служебных обязанностей, и начало его деятельности было омрачено не только печальным инцидентом в конце предыдущего срока, но и другими неудачами. По прошествии двух недель после вступления в должность следующий командующий, подполковник Н. Люцканов, был внезапно освобожден от обязанностей. Официально объявленной причиной была его неспособность изъясняться на английском языке – он свободно говорил по-французски, вместо основного языка, используемого в общении союзниками. Однако такой важный момент вряд ли можно было скрыть после месяцев первоначальной подготовки, изучений и проверок данных. Молва, однако, говорит о других причинах: грубое поведение в отношении подчиненных, невежливые заявления в адрес старших по званию, плохие отношения с польским штабом, а также недостаток организаторских способностей.¹⁵

При таком новом повороте событий обнаружилось, что болгарские вооруженные силы не могут предложить большой выбор подходящих кандидатов для таких сложных миссий. Только девять из 4,000 офицеров болгарских сухопутных сил считались достаточно квалифицированными, чтобы командовать батальоном, однако, только двое из них изъявили желание добровольно пойти на эту должность в Ираке. Один из заместителей командующего был назначен на эту должность, и в его характеристике говорилось о высоком уровне знаний английского языка, об опыте в области военной разведки и о знании штабной работы, однако, при этом также отмечалась недостаточность практики в командовании войсками. На этот раз, без всяких объяснений, болгарский командующий был назначен заместителем военного губернатора, в то время как должность губернатора была поручена польскому офицеру. Тем временем, один военнослужащий был ранен в дорожно-транспортном происшествии, а другой получил травму головы в результате небрежного обращения с его оружием со стороны коллеги. И снова военные власти в Софии были озадачены противоречивыми заявлениями и попытками отрицания значения этих несчастных случаев. К счастью, не последовало никаких серьезных инцидентов, за исключением убийства одного военнослужащего в дозоре. Однако, постоянно усиливающаяся напряженность, достигающая размаха гражданской войны, может создать серьезную угрозу завершению миссии в будущем. В то же самое время два болгарских гражданских водителя грузовиков были взяты в заложники и убиты, что усилило настроения в пользу вывода болгарских войск. В начале ноября 2004 года болгарские войска были успешно передислоцированы с базы в Кило в Карбале в лагерь Эко в Дивании, в провинции Кадиссия. Этот лагерь, место размещения иракской бронетанковой бригады, ранее использовался испанским подразделением, выведенным из

¹⁵ Было даже сказано, что, узнав о своем отстранении – из одного частного болгарского телеканала, вещание которого принимается в батальоне, а не из официальных каналов, – он предостерег о возможном мятеже в его войсках.

Ирака, и считается лучше оборудованным и более безопасным. После ухода болгарских войск из Карбалы один местный чиновник выразил мнение, что болгарские войска воспринимались как друзья, а не как оккупанты. К сожалению, третий болгарский батальон понес еще одну потерю во время выполнения своей миссии.

Недавние события с участием болгарских элитных сил, посланных в Ирак, пролили свет на общую ситуацию в Болгарских вооруженных силах как раз в тот момент, когда страна вступила в НАТО. Было проведено значительное сокращение кадрового состава – только в конце 2003 года еще одна тысяча квалифицированных офицеров различных званий подали заявления об уходе из вооруженных сил, разочарованные решением об увеличении на пять лет срока службы, необходимого для ухода на пенсию. Такие меры привели к тому, что плановые расчеты по сокращению вооруженных сил были выполнены в соответствии со знаменитым «Планом 2004», однако целые части остались без надлежащего функционального персонала. Кроме того, вновь стало ясно, что взаимодействие между гражданским руководством министерства обороны и генеральным штабом далеко не является четким и согласованным. Вновь возникли слухи о подчинении генерального штаба гражданскому министру, а такое предложение отбрасывает назад всю схему реформы. У военных руководителей, по понятным причинам, вызывал раздражение тот факт, что на бюрократов, служащих министерства, насчитывающих более 5 000 человек, – а это число, почти в двенадцать раз превосходящее кадровый состав генерального штаба, занимающегося оперативным управлением вооруженных сил, – расходуется 25 процентов оборонного бюджета, что превосходит сумму, предназначенную на целые виды вооруженных сил или рода войск, такие как, например, военно-морские силы. В свою очередь, начальник генерального штаба генерал Колев (который сам является офицером военно-воздушных сил и который посвятил всю свою карьеру штабной работе, не имея практики командования даже взводом), потребовал, чтобы ведомство, ответственное за военную разведку, было переведено из министерства в генеральный штаб. И все это после серьезных дискуссий о неспособности военных расследований заранее установить возможные угрозы для болгарских миротворцев и предупредить о них, не делая, таким образом, ничего для предотвращения трагедии; или же после того, как их командующие утверждают, что подготовили и представили соответствующие материалы о том, чего можно было ожидать, остается непонятным, почему эти рекомендации так и не дошли до командиров в Карбале.

* * *

Существует болгарская поговорка, в которой говорится, что после того, как машина разбилась, всегда возникает много предположений о том, как можно было избежать аварию. И еще одна поговорка: «И маленькие камешки могут стать причиной автомобильной аварии». Трагические события, которые произошли в Карбале с болгарским контингентом, не являются чрезвычайными – эта страна находится в состоянии войны, и военнотружущие мужчины и женщины сами выбрали военную профессию, которая связана с опасностью, даже в мирное

время. Другие подразделения, дислоцированные в Ираке, включая, в первую очередь, американцев, также понесли значительные человеческие жертвы и потери в войне в отсутствие настоящего поля сражения, где едва ли можно распознать врага, где каждый, казалось бы, невинный прохожий – даже ребенок или молодая женщина – может скрывать под одеждой смертоносную взрывчатку. Однако, только в том случае, когда будут делаться выводы из каждого эпизода нападений, подобные случаи могут быть предотвращены – или, по крайней мере, последствия воздействия могут быть сведены к минимуму. Только таким образом можно достигнуть реальной обоснованной пользы для будущего развития Болгарских вооруженных сил в миротворческих миссиях, подобных миссии в Ираке, вместо использования военнослужащих в качестве пушечного мяса для неясных целей. И, наконец, это единственный способ доказать, что люди, ставшие жертвой нападения в Карбале, – а среди них были некоторые подающие надежды и хорошо обученные молодые офицеры – не были убиты напрасно. Это как раз то, перед чем их начальники в долгу у них; здесь явно недостаточно просто торжественной и напыщенной церемонии, организованной в Центральном военном зале в Софии для прощания с погибшими, церемонии, которую можно было бы счесть в высшей степени лицемерной.

Участие Болгарских вооруженных сил в операциях по поддержанию и установлению мира – это не эксцентричная или вторичная деятельность, но составная часть обоснованного и обдуманного политического курса. Кроме того, как было недавно сказано одним высокопоставленным чиновником из министерства обороны, в современной стратегической обстановке гораздо более вероятно использование вооруженных сил является использование их в рамках союзнических и коалиционных операций за пределами Болгарии, чем в рамках ее собственных границ.¹⁶ Такая перспектива, в самом деле, не означает снижения готовности вооруженных сил отразить любую угрозу национальной безопасности, которая может возникнуть; напротив, она является неотъемлемой частью комплексной системы функций и задач, которые должны выполняться совместно и во взаимодействии с другими государственными органами, учреждениями и структурами. Однако она имеет также и более непосредственные и практические аспекты воздействия, а именно, в таких важных сферах, как социальная политика и экономика. Такие миссии создают или сохраняют рабочие места, поскольку людей, участвующих в процессе их подготовки, поддержки и снабжения, гораздо больше, чем только непосредственных участников. Эти миссии восстановили производственную деятельность армейских отделов тыловых служб в Калофере, которые разработали и пошили в немедленном порядке новую форму, подходящую для развертывания в Ираке. Кстати, эта форма была признана одной из лучших в сравнении с формами развернутых там вооруженных сил из других стран, и в настоящее время ведутся переговоры о заказах из-за рубежа на пошив формы. Некоторые точные приборы, включая приборы ночного видения, были

¹⁶ “Middle-Range Priorities and Goals of Defense” (Среднесрочные приоритеты и задачи обороны), *БА*, 10 ноября 2003 г., № 15725.

поставлены с завода «Оптикоэлектрон» в Панагюриште, который в противном случае был бы обречен на закрытие. Среди других подобных поставок можно упомянуть бронезилеты (хотя они должны быть усовершенствованы, поскольку поступили жалобы, что они более тяжелые и неудобные по сравнению с аналогичными иностранными изделиями). Сюда также можно отнести переоборудование, адаптацию, усиление защиты и перевооружение транспортных средств, которые находятся в распоряжении контингентов, включая модификацию оборудования, поступившего от войск США и других стран. Хотя эти моменты и являются косвенными, их нельзя игнорировать при полной оценке положительных аспектов болгарского участия в иностранных миротворческих миссиях. И, прежде всего, это источник нового и полезного опыта, который служит дальнейшему формированию нового, современного образа Болгарских вооруженных сил.

О роли Организации Объединенных Наций в Ираке в предстоящем году

Кристофер О'Салливан *

В апреле 2004 года Организация Объединенных Наций, видимо, начала намереваться играть более существенную роль в восстановлении Ирака. Администрация Буша отошла от большей части своей оппозиции и стала переключаться на возглавляемые ООН усилия по интернационализации оккупации и передаче суверенитета иракскому народу. Но конечная роль ООН в Ираке все еще остается сомнительной. Это, безусловно, связано с рядом современных факторов, многие из которых исходят из Вашингтона. Но это также и последствие иракской истории, огромные пласты которой остались попросту незамеченными в эмоциональной атмосфере текущего кризиса.

Какую роль может играть Организация Объединенных Наций в Ираке? Насколько вероятно, что она вообще возьмет на себя какую-нибудь роль? И каковы шансы на успех? Как было продемонстрировано в ходе других недавних интервенций Организации Объединенных Наций в Косово, Намибию, Камбоджу и Восточный Тимор, ООН могла бы придать операциям в Ираке подобие законности, которая в настоящее время отсутствует. Она также могла бы предоставить поддержку и помощь беженцам. По большей части ООН имеет более внушительный послужной список в этих областях, чем Соединенные Штаты, действующие в одиночку.¹ Но полемика о том, что вторжение ООН в Боснию и Сомали является отрицательным явлением, не способствует поддержанию надежды на улучшение безопасности в Ираке. Непрерывающееся насилие в Ираке остается главным препятствием для более активной роли других государств и Организации Объединенных Наций. И это препятствие может, в конечном счете, помешать значительной интернационализации кризиса.

Возможно, Организации Объединенных Наций потребуется поработать с иракским персоналом, ставленниками Соединенных Штатов в управлении Ираком, и это будет трудной задачей. ООН может столкнуться с проблемой отсутствия законности действующего иракского правительства. Роль Вашингтона в формировании будущей системы правления не способствует тому, что к ней будут относиться как к законной. Правительство Ияда Аллави все еще имеет мало самостоятельности. Его режим невыгодно напоминает организованные в прошлом британцами разнообразные режимы Нури Саида (1888–1958), тринадцать

* Кристофер О'Салливан – автор книги *Sumner Welles, Postwar Planning, and the Quest for a New World Order, 1937–1943* (New York: Columbia University Press, 2003). В настоящее время он является преподавателем международных отношений, приглашенным Иорданским университетом в Аммане в рамках программы им. Фулбрайта.

¹ James Dobbins, ред., *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq* (Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2004).

правительств которого, как кажется, были в основном поставлены на службу британским империалистическим целям, дискредитируя Нури Саида и хашемитских правителей в глазах иракского народа. Эта подоплека, несомненно, имела непосредственное отношение к их убийству во время кровавого переворота, совершенного генералом Кассимом в 1958 году.²

Сегодня широко распространено предположение, что кабинет Аллави должен согласовывать многие свои важные решения с послом США Джоном Негропonte. Правда это или нет, но Ирак остается де-факто доминионом Соединенных Штатов, обладая лишь незначительным реальным суверенитетом или независимостью действий. Наиболее важно то, что, в глазах многих иракцев, арабских средств массовой информации и многих стран мира, Негропonte воспринимается в чем-то более схожим с заместителем, чем с послом. Такое восприятие подкрепляется и размером миссии Негропonte, которая в большей степени напоминает имперские Верховные комиссии старого времени, чем современное посольство. Трудно избежать впечатления, что важные вопросы все еще определяются Вашингтоном. Это контрпродуктивно, поскольку имперское наследие продолжает бросать длинную тень на Ирак в частности и на регион в целом, обостряя возникновение потенциальной возможности подрыва любых достижений международного сообщества в Ираке. В прошлом этим государством фактически управляло британское посольство, а размер деятельности и тенденции сторонников активной политики в современном дипломатическом контингенте США просто вторяют неудачный прецедент.³

Организация Объединенных Наций уже приходилось бороться с непредсказуемым политическим контекстом в Соединенных Штатах. Подход администрации Буша к Ираку был потрясающе непоследовательным, и Организация Объединенных Наций должна была быстро реагировать на такие внезапные сдвиги. За последние месяцы в американском отношении к роли ООН в Ираке произошел ряд больших перемен. В конце апреля 2004 года фракция внутри администрации Буша, руководимая самим президентом, просигнализировала о своем желании,

² Восприятие того, что Нури был пешкой британского империализма, довело до кипения националистическую агитацию в Ираке в отношении многих случаев, в конечном итоге приведя к свержению хашемитской династии в 1958 году. FO (Министерство иностранных дел Великобритании) 371/128041, Michael Wright, Confidential Foreign Office memorandum, "The Achievements of Nuri Said," 9 июля 1957 г., Британский государственный архив (BNA), Kew.

³ Британский архив изобилует свидетельствами того, что британское посольство в Багдаде практически правило Ираком после окончания мандата Лиги Наций и продолжало вмешиваться в дела Ирака вплоть до революции 1958 года. См., например, FO 371/27061, Winston Churchill to Sir K. Cornwallis (Багдад), 11 марта 1941 г., BNA, Kew; FO 371/27100, Sir Basil Newton (Багдад) to Sir Anthony Eden, 17 января 1941 г., BNA, Kew. См. также Douglas Little, *American Orientalism: The United States and the Middle East Since 1945* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2002), 198–206.

чтобы Организация Объединенных Наций играла более весомую роль в Ираке.⁴ Апрель был действительно жестоким для Ирака месяцем: росло число людских потерь и со стороны Ирака, и со стороны американцев; наряду с этим стали известны откровения скандала в тюрьме «Абу-Грейб». Хотя президент Буш, с его вырисовывающейся на горизонте кампанией переизбрания, и сделал несколько заявлений в пользу расширенной роли ООН, ключевые члены администрации, особенно министр обороны Рамсфелд и вице-президент Чейни холодно отреагировали на идею интернационализации оккупации в Ираке. Сотрудники администрации также ссылаются на беспорядок в сфере безопасности как на препятствие в предоставлении ООН или союзникам более весомой роли в Ираке. Но совсем не факт, что ключевые члены администрации были бы полны страстного желания уступить полномочия, если даже ситуация с безопасностью была бы лучше. Для многих неоконсерваторов взятие Ирака стало кульминационным моментом их долготлетних усилий.⁵ Они не горят желанием передать Ирак Организации Объединенных Наций просто для того, чтобы улучшить перспективы переизбрания президента. Укоренившееся противодействие предоставлению ООН даже ограниченной роли может сохранить в силе «ближний бой» в администрации Буша и во время его второго президентского срока.⁶

Решение, принятое в апреле 2004 года, о том, чтобы президент принял как должное миссию специального посланника ООН Лакдара Брахими, и одновременные ходы администрации против своего бывшего союзника Ахмада Чалаби из Иракского национального конгресса (ИНК) показали поразительный поворот на сто восемьдесят градусов в подходе США к Ираку. Эти сдвиги стали сигналом полного изменения курса администрации, которым она следовала предыдущие годы. Чалаби был для администрации Буша одним из главных источников информации об Ираке, прежде чем США вторглись в эту страну. Считалось, что связи Чалаби с администрацией были широкими и глубокими. Все же сегодня

⁴ Употребление слова «фракция» нам представляется здесь уместным. Не ясно, пришла ли администрация к консенсусу в отношении того, что она окончательно намеревается делать с Ираком, а также в отношении той роли, которую там будет играть ООН. См. James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet* (New York: Viking, 2004), 365–72.

⁵ См., например, Nile Gardiner and James Phillips, “A Limited Role for the United Nations in Postwar Iraq,” The Heritage Foundation, 22 января 2004 г.; доступно на сайте: <http://www.heritage.org/Research/MiddleEast/wm402.cfm>.

⁶ Более того, случаи утечки информации от анонимных высокопоставленных сотрудников администрации, ставшие достоянием прессы, подрывают прилагаемые с апреля усилия президента в деле того, чтобы ООН играла более существенную роль в Ираке. Хотя Буш дал сигнал об изменении курса в отношении Ирака, не создается ощущения, что администрация будет действовать с ним в одном ключе.

администрация Буша, видимо, поддерживает возможный суд над ним как в Ираке, так и в соседней Иордании.⁷

Организация Объединенных Наций, Ирак и выборы в США

В администрации отсутствует единодушие по поводу политики, проводимой в Ираке, и конечной роли ООН, и не ясно, привержена ли она долгосрочной деятельности ООН в Ираке. Что будет происходить у второй администрации Буша, можно только гадать. Кроме обтекаемых общих фраз о гарантии прав человека и демократии, мало что было сказано о долгосрочном видении администрацией роли ООН в Ираке. Мало что было сказано и о том, куда пойдут доходы от иракской нефти. Напротив, много усилий было направлено на то, чтобы сделать Ирак придатком американской мощи в регионе путем принятия долгосрочных соглашений об использовании баз, что вряд ли способствует росту законности нового режима.

Поскольку президентские выборы 2004 в полном разгаре, также был поднят вопрос о том, что избрание Джона Керри может предвещать для ООН более значимую роль в Ираке. Администрация Керри, не обремененная горечью двух прошедших лет, была бы более свободна в своих действиях по восстановлению связей с союзниками и ООН и выдвигению свежих инициатив для государств Ближнего Востока. Но Керри также унаследует ситуацию с безопасностью в Ираке, которая обещает остаться напряженной. Именно кризис безопасности препятствует тому, что ООН сможет играть более весомую роль. Основным камнем преткновения в активизации роли ООН в Ираке является продолжающееся иракское сопротивление оккупационным силам и неспособность сил коалиции обеспечить безопасность.

Спустя три недели после вторжения в Ирак, администрация США заявила, что миссия в Ираке выполнена. Даже тогда не было ясно, какова будет окончательная судьба Ирака. Упоенный видимой победой, Вашингтон первоначально стремился ограничить роль ООН в Ираке и выдвигал свои собственные планы по восстановлению порядка в регионе и укрощению его своенравного населения через усилия Джея Гарнера, а затем Л. Пола Бремера и Временной администрации коалиции (ВАК). Но, столкнувшись с непрекращающимся сопротивлением и гражданскими беспорядками по всей территории Ирака (что напоминает сопротивление, оказываемое британской имперской властью во время и после ее мандата в Ираке) и с ростом людских потерь со стороны США, администрация обратилась с призывом к более активной роли ООН. Усилиям, направленным на то,

⁷ Чалаби даже сидел рядом с первой леди Лорой Буш во время президентского «Послания о положении Союза», и одной из основных причин вторжения, выдвигаемых консервативными мозговыми центрами, было поставить ИНК у руля власти в Багдаде. Кажется, многие в Вашингтоне думали, что легитимность ИНК могла быть сфабрикована на Потомаке и затем пересажена на берега Евфрата. События, произошедшие в Ираке между апрелем 2003 – апрелем 2004 г.г., пошли по иному пути и вызвали эту поразительную переоценку.

чтобы ООН взяла на себя более весомый груз в Ираке, продолжали серьезным образом мешать последствия взрыва в августе 2003 года машины, начиненной взрывчаткой, того взрыва, который уничтожил штаб-квартиру ООН в Ираке, вновь продемонстрировав хаотичность ситуации в сфере безопасности. Среди многих погибших был глава миссии ООН Серджио Виейра де Мелло.

Победа Керри может прибавить энтузиазма в активизации сотрудничества с ООН и союзниками в Ираке. Но многие из основополагающих проблем в Ираке, являясь сами последствиями войны, а также провал плана, разработанного для послевоенного периода, и, в более широком плане, иракская история и наследие иностранного господства будут продолжать досажать любому, кто бы ни пришел в Белый дом в 2005 году. Более того, нет гарантии, что Организация Объединенных Наций, даже если бы она была задействована в Ираке более широко, добилась бы какого-либо более существенного успеха, чем тот, которым характеризуется оккупация при доминировании США. Из-за непрекращающегося насилия другие государства упорно не желают вводить в действие большие силы. Независимо от того, каким будет сценарий после 20 января 2005 года, силы США, вероятно, будут оставаться в Ираке более длительное время, и никакое сотрудничество ООН, НАТО или союзников, в любом объеме, не изменит этого положения дел. Некоторые обозреватели, придерживающиеся иного взгляда, чем Мортон Абрамовиц, бывший президент Фонда Карнеги «За мир во всем мире», подвергли сомнению идею о том, что ставки в Ираке действительно настолько велики, чтобы оправдать жертву, которую Америка собирается, по всей вероятности, принести.⁸

Нет единства в отношении того, что же воодушевляет неослабевающее иракское сопротивление. Реакцией на постоянное насилие в Ираке являются призывы к более строгим мерам, раздающиеся из Вашингтона. Например, в недавней статье неоконсервативного историка Ниалла Фергусона «Восстанавливая нашу нервную систему», опубликованной во внешнеполитическом журнале Центра им. Никсона «*Нэшнл Интрест*», утверждается, что Соединенным Штатам просто нужно занять более жесткую позицию, действовать *больше* в одностороннем по-

⁸ Morton Abramowitz, "Does Iraq Matter?", *The National Interest* 75 (весна 2004 г.).

рядке в Ираке и не избегать использования своей военной мощи.⁹ Но текущая фаза войны в Ираке является в значительной степени войной законности. В сущности, оккупации со стороны США – и, таким образом, со стороны всех тех, кто связан с этой оккупацией, – недостает легитимности. Иракское сопротивление в настоящее время прибегает к новым источникам, и с каждым месяцем сопротивление может расти и усиливаться. Подразделения *прежнего режима* сейчас присоединились к исламским боевикам и ко все более решительному движению шиитской милиции. Один фактор, который объединяет эти в корне отличные группировки (кроме коллективно разделяемого неприятия американского присутствия в Ираке), это повсеместно распространенное понятие, что временному правительству недостает законности. Ему недостает законности, потому что оно было введено американской военной мощью и остается у власти на потребу этой мощи. Организация Объединенных Наций действительно может помочь предпринять усилия в установлении в Ираке некоторого подобия легитимности, но, возможно, только в том объеме, в котором ООН может это сделать на данный момент. События последних двух лет сейчас не могут быть сброшены со счетов, и международное сообщество будет испытывать на себе (возможно, в предстоящие годы) последствия того, каким образом была начата и впоследствии проведена война в Ираке. Но ООН также будет должна бороться с последствиями иракской истории, и это тот исторический контекст в Ираке, на который по существу не обращалось внимания.

Иракская история: решающий элемент современной головоломки

То, что так много людей в администрации Буша полагали, что послевоенная оккупация пройдет относительно гладко, демонстрирует потрясающее незнание иракского народа и его истории. Иракская история может пролить свет на причины того, почему оккупация со стороны США не прошла гладко. Несмотря на возросшее внимание, которое уделяется Ираку на Западе с момента вторжения Ирака в 1990-ом году в Кувейт, история Ирака, особенно то, как она обуслови-

⁹ «... это было безумием, – пишет Фергусон, – сделать *крутой поворот на 180 градусов* и пригласить Организацию Объединенных Наций в надежде, что она может помочь узаконить передачу суверенитета. Все, что посланник ООН Лахдар Брахими делал до сих пор, было подрывом доверия к вполне соответствующей и отвечающей требованиям системе, основанной управляющим Л. Полом Бремером. Что же было не так с Иракским руководящим Советом? Что было не так с основным законом, по которому (чудесным образом) удалось договориться? Приход Брахими на сцену ставит угрозу сведения к нулю достижений Бремера». Niall Ferguson, “Recovering Our Nerve,” *The National Interest* 76 (лето 2004 г.). Комментарии Фергусона демонстрируют то, что можно назвать неомперским мышлением. Оно широко распространено по всей администрации и в консервативной культуре мозговых центров. Но такие понятия выявляют неправильное понимание на фундаментальном уровне того, что действительно беспокоит Ирак. Мало мыслей представлено в отношении того, что может *мотивировать* сопротивление. Более того, факты, имеющие место в действительности, показывают на неактуальность таких неомперских предписаний.

вается и формируется текущими событиями, остается относительно неизвестной. И это несмотря на появление в последнее десятилетие большого количества проницательных научных трудов.¹⁰ За всю свою короткую историю в качестве государства Ирак очень чувствительно относился к внешнему вмешательству любого рода. Именно в это время, когда самосознание и национальная гордость возрастают без поддержки международной законности, оккупация может быть обречена. «Оккупация обычно порождает мобилизованную оппозицию, – отметил специалист по международным делам Роберт Кеоан. – Неважно, кто является оккупантом. США во Вьетнаме, Советский Союз в Афганистане, Израиль на Западном Берегу и Россия в Чечне имеют одни и те же результаты. Независимо от мотивации и, несмотря на подавляющую военную мощь, люди сопротивляются оккупационным силам».¹¹ Все же романтические понятия об имперском наследии в Ираке и на Ближнем Востоке в широком его понимании продолжают существовать, возможно, из-за незнания последствий европейского империализма для Ирака и его народа. Судьба Ирака уже была непоправимо исковеркана международным вмешательством.¹²

Организация Объединенных наций должна осторожно относиться к своей более активной роли в Ираке, где ей нечего сказать о процессе государственного строительства. У США неизбежно будут иные интересы, чем у международного сообщества, особенно в отношении положения с доходами от иракской нефти и конечного статуса американских сил и баз в Ираке. Для ООН прискорбный пример мандата Лиги Наций в Ираке может стать хорошим предостережением. Вслед за Первой мировой войной британцы, в конечном счете, должны были согласиться с мандатом Лиги Наций в этом регионе, при этом сами британцы стали мандатной властью на территории, которая впоследствии оформилась как Ирак.

¹⁰ См., например, Toby Dodge, *Inventing Iraq: The Failure of Nation Building and a History Denied* (New York: Columbia University Press, 2003).

¹¹ Robert O. Keohane, “Americans must Prepare for the New Crisis by Taking on Board Seven Lessons of the Iraq War,” *The Financial Times*, 8 июля 2004 г.

¹² Ирак многое роднит с другими «слабыми местами» Ближнего Востока, которые являются объектом обеспокоенности со стороны Организации Объединенных Наций, такими как Палестина и Ливан. Как и в этих районах, многие из современных проблем Ирака по большей части относимы к его опыту функционирования под мандатом Лиги Наций. Во время Первой мировой войны декларации, выдвинутые британцами, побуждали ожидания того, что местные арабские группировки добьются самоуправления в этом регионе. После подобного рода обещаний – таких как переписка Хуссейна с МакМахоном 1915-1916 г.г. – многие региональные арабские группировки сражались на стороне Британской империи против оттоманских сил в регионе. Однако у Британии были другие планы в отношении этого региона. Британия желала непосредственно сама управлять Месопотамией. Британцы отказались от своих обещаний, данных арабам. Вместо этого они стремились к англо-французскому расчленению Ближнего Востока и разделу добычи в соответствии с Соглашением Сайкса-Пико, заключенным в 1916 г. Содержание этого секретного соглашения, ставшего известным после его раскрытия, вызвало ужас среди арабов, а также долгую горечь разочарования.

Это никак не смягчило боль предательства, совершенного британцами, и нестабильность Ирака была усилена широко распространившимся социальным и демографическим проектированием, которое Британия осуществляла в соответствии с этим мандатом.¹³ Тогда, как и сейчас, народы, населявшие Ирак, никогда не были пассивными наблюдателями. Памятуя о лживых британских обещаниях в отношении независимости, еще свежих в памяти, они предпринимали многочисленные акты сопротивления против британской имперской власти, которая отвернула от себя растущий городской образованный средний класс, и которая отравляла политический климат.

Сложности иракской демографической, этнической и религиозной структуры также несут в себе возможность вызвать разногласия между США и ООН. Понять их сегодня значит понять, откуда они пришли. Вновь, британские имперские махинации создали такие модели в Ираке, которые с большой вероятностью будут являть собой угрозу для любого, кто стремится к созданию будущих институтов государства. Хотя суннитское меньшинство поддерживалось британцами, демографический состав нового государства оставался в большой степени шиитским, с существенной долей курдского меньшинства. Оба этих народа часто изолировались правящей элитой, деятельность которой диктовалась британцами. Британская империя стремилась защитить свои интересы без оглядки на чаяния местных жителей, делая ситуацию намного хуже, чем она могла бы быть при других сценариях. Британская роль в Ираке была традиционно имперской, поддерживающей дружественные элиты и группировки для продвижения британских имперских целей в регионе и оказания покровительства суннитскому меньшинству. Лондон также заключил на очень выгодных условиях долгосрочные контракты на добычу иракской нефти. Недавно в печати появились статьи о больших суммах, заработанных американскими подрядчиками на добыче иракской нефти. В особенности это касалось компании «Халлибертон», с ее большими связями в высшем свете, и ее дочерней компании «Келлог Браун энд Рут». Такие действия со стороны американских компаний будут и далее подрывать усилия в демонстрации того, что временное правительство является легитимным и действует в интересах иракского народа.¹⁴ После недавних разоблачений, связанных со скандалом вокруг программы ООН «Нефть в обмен на продоволь-

¹³ Условные границы Ирака никоим образом не отражают лежащих в основе культурных моделей или исторических взаимоотношений. Искусственному созданию этого рождающегося государства способствовали британские имперские усилия по формированию правящей элиты из суннитского меньшинства. Британцы в 1921 году, вслед за сомнительным плебисцитом правдоподобности, утвердили королем когда-то хашемитского князька на арабской территории Фейсала-ибн-Хусейна аль-Хасхема.

¹⁴ См., например, Ariana Eunjung Cha, "\$1.9 Billion of Iraq's Money Goes to U.S. Contractors," *The Washington Post*, 4 августа 2004 г. В статье Ча отмечается, что компания «Келлог Браун энд Рут» получила \$1,66 млрд. доходов от иракской нефти. Эти деньги были выделены под контракт, который компания получила без проведения конкурса среди других подрядчиков, и сейчас это является предметом серьезных расследований.

ствие», Организация Объединенных Наций на сегодняшний день мало что может сделать, чтобы ей доверили распоряжаться иракской нефтью или доходами от нее. Но до тех пор, пока Соединенные Штаты будут продолжать решать, на что идут доходы от нефти, у иракского народа будет оставаться ощущение, что это возвращение к дням нефтяных сделок, благоприятствующих имперской власти за счет иракского государства.¹⁵

Организация Объединенных Наций и попытки создания законных институтов самоуправления в Ираке

Существуют параллели, о которых не стоит забывать, между усилиями США, направленными на то, чтобы ООН узаконила их действия в Ираке, и британским господством в Ираке под прикрытием мандата Лиги Наций с 1922 по 1932 годы. Мандат в Ираке формально закончился в 1932 году, но британцы продолжали видеть Ирак частью своей неформальной империи.¹⁶ Они сохранили базы для поддержки своих постоянных вмешательств в иракскую политическую жизнь и для обеспечения своих долгосрочных экономических интересов.¹⁷ Историк Ирака Чарльз Трипп рассматривает британский мандат как «беспокоящее наследие, с которым не смогло покончить даже предоставление Ираку формальной независимости».¹⁸ Несмотря на окончание срока действия мандата, многие иракцы продолжали оказывать сопротивление британскому имперскому господству в иракской жизни и политике. Иракская история после завершения действия мандата отмечена многочисленными восстаниями и актами сопротивления, направленными против британской имперской власти и ее хашемитских союзников – особенно восстание 1941 года под руководством Рашида Али, которое практически избавило Ирак от столь ненавистного британского военного присутствия во время Второй мировой войны, и восстание «Аль-Ватба» 1948 года, искрой к которому послужил непопулярный Портсмутский договор с Британией. Кульминацией этого непрекращающегося сопротивления стал переворот 1958 года, в результате которого была свергнута прозападная правящая элита. Такой ход истории сделал Ирак необычайно чувствительным к внешнему вмешательству и эксплуатации любого рода.

¹⁵ Британцы также стремились завладеть Ираком как стратегическим аванпостом в регионе, сохраняя свои базы со значительным количеством сил и терроризируя гражданское население воздушными бомбардировками при малейших признаках возникновения сопротивления. Организация Объединенных Наций, возможно, захочет точно узнать, каковы долгосрочные намерения Вашингтона в отношении Ирака. Организация Объединенных Наций и ее государства-члены, возможно, постараются избежать ситуации, при которой они защищали бы американские базы в Ираке.

¹⁶ CO (Министерство колоний Великобритании) 730/159/16, “The Future of Iraq,” 1930-31 г.г., Британский государственный архив, Kew.

¹⁷ CO 730/168/7, “Use of Aerodromes in Iraq by Britain,” 1931 г., Британский государственный архив, Kew.

¹⁸ Charles Tripp, *A History of Iraq* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), 75.

Предыдущие усилия ООН по государственному строительству в других частях мира нельзя назвать обнадеживающими. Худшим сценарием развития событий можно назвать Сомали, где Соединенные Штаты постепенно поменяли миссию ООН с оказания гуманитарной помощи на государственное строительство и уничтожение военной диктатуры. Миссия в Сомали закончилась катастрофой, так как гибель более чем двух десятков американских миротворцев вызвала вспышку ссоры, приведшую к выводу сил США, а затем сил ООН. Паническое бегство из Сомали также подорвало доверие к усилиям Организации Объединенных Наций в деле поддержания мира, проведения в жизнь мирного процесса и государственного строительства. Многие аналитики полагают, что, возможно, Косово является наиболее удачным опытом. Но даже в отношении Косово остаются сомнения, что Организация Объединенных Наций имела большой успех в разрешении основных проблем, и существуют опасения, что окончательный уход международного сообщества спровоцирует дальнейшее разжигание этнического конфликта. Наиболее важно то, что, хотя предыдущий опыт вторжения ООН помогает выстраивать некоторые параллели с Ираком, однако, иракский вариант – это особенная ситуация повышенного риска, чего не было в предыдущих операциях ООН. Организация Объединенных Наций должна будет пытаться разрешить суннитско-шиитско-курдскую дилемму, а результаты фактической работы ООН над внутригосударственными конфликтами далеки от совершенства.¹⁹

Успех или неудача Организации Объединенных Наций в Ираке, возможно, также будут иметь последствия для других зон участия ООН на Ближнем Востоке. ООН не понаслышке знаком с регионом и его кризисами. Она играет существенную роль в урегулировании многочисленных споров на Ближнем Востоке, включая вопросы Палестины и арабо-израильского конфликта. ООН играла ключевую роль в решении плана по разделу от 1947 года, который привел к созданию государства Израиль; ООН направляла и направляет небольшие миротворческие и наблюдательные миссии на Синайский полуостров, сектор Газа, Ливан и на Голанские высоты. Она играла видную роль в работе над разрешением кризиса беженцев, разразившегося после первой арабо-израильской войны, и она продолжает прилагать усилия по гуманитарной помощи на оккупированных территориях. ООН также провела ряд резолюций Совета Безопасности, которые служат ориентировочными рамками в поиске разрешения споров между Израилем и соседними арабскими государствами, а затем – Израилем и Палестиной. Но палестинско-израильский конфликт – взрывоопасный вопрос с более широкими региональными и международными последствиями – не утрачивает своей

¹⁹ Некоторые наблюдатели, такие как Питер Галбрейт, поддерживают идею, что, кто бы ни нес ответственность за государственное строительство в Ираке, должен следовать курсом, который он называет «югославской моделью», курсом, который даст каждому из иракских народов свою собственную республику. Peter W. Galbraith, “How to Get Out of Iraq,” *New York Review of Books*, 13 мая 2004 г. См. также Leslie Gelb, “The Three-State Solution,” обзорная статья в *New York Times*, 25 ноября 2003 г.

остроты.²⁰ Сменяющие друг друга израильские правительства по-прежнему придерживаются мнения за исключение ООН из поиска выхода из конфликта, и остается сомнительным, что даже скромный успех в Ираке может привлечь Организацию Объединенных Наций играть более весомую роль в палестино-израильском конфликте когда-либо в обозримом будущем.

Заключение

В настоящее время произошла передача суверенитета *де-юре* от Временной администрации коалиции к временному правительству Ирака, но пока что сделано очень мало в предоставлении Организации Объединенных Наций долгосрочной роли в восстановлении Ирака. Наиболее важной функцией, которую Организация Объединенных Наций в данный момент может выполнять в Ираке, является выработка оптимальных путей, способствующих участию других государств в процессе восстановления Ирака, а также стремление к установлению некоторого подобия законности международных усилий по стабилизации в целях создания институтов самоуправления. Сохраняется необходимость помощи извне на многих фронтах, но не ясно, осознает ли администрация Буша жизненно важную роль, которую ООН могла бы играть, до улучшения ситуации на иракской земле.

Возможно, ООН сумеет осторожно подкорректировать некоторые функции, которые в настоящее время выполняют Вооруженные силы США. Улучшит ли это легитимность операций в Ираке – вопрос умозрительный. На сегодняшний момент, в свете событий прошедших полутора лет, любое внешнее присутствие, вероятно, встретит неприятие и сопротивление. ООН может повысить легитимность; она также может восприниматься как простое оформление витрины последнего имперского проекта. Более весомая роль, отводимая Организации Объединенных Наций, могла бы быть знаком улучшения в целом. Но на данной стадии войны и в свете того, что уже произошло, шансы на то, что ООН сможет установить легитимность в Ираке, почти столь же сомнительны, сколь и попытка США установить легитимность в течение прошедших полутора лет. Продолжает существовать мнение о том, что для благоприятного исхода в Ираке необходимо больше военной силы и насилия. Кризис законности в том виде, в каком он про-

²⁰ Спор вокруг Палестины имеет очень много общего с другими кризисами, в разрешении которых ООН участвовала на Ближнем Востоке, такими как Ирак и Ливан. Все они – частичные последствия соприкосновения с империей и колониального социального проектирования. Непродуманные мандаты Лиги Наций в Палестине, Ливане и Ираке оказали огромное воздействие на дальнейшее развитие этих стран, как и проблематичное применение концепции национального государства, так как создали искусственные границы, не имевшие под собой ни исторической, ни этнической, ни религиозной основы. Многие из стран этого региона не являются естественными и историческими продуктами времени и пространства, а, скорее, конфигурациями, выведенными произвольно внешними силами. Более того, непрекращающийся интерес Запада к ресурсам региона – в особенности, к нефти играть – оказал глубокое воздействие на ход политических событий.

исходит в Ираке с апреля 2003 года, является по существу политической проблемой, которая должна решаться политическими средствами. Дальнейшие усилия в разрешении иракских проблем военным путем являются, в конечном счете, бесполезными и даже контрпродуктивными.

Реформирование секторов безопасности в Юго-Восточной Европе: извлеченные уроки и их связь с политикой большой черноморской зоны

*Д-р Мариан Зулеан **

Введение

После окончания «холодной войны» бывшие страны Варшавского договора решительно взялись за строительство демократических институтов гражданского контроля над своими вооруженными силами в качестве части процесса демократизации. В начале 1990-х годов этому вопросу уделялось первостепенное значение в повестке дня реформы, так как огромные армии воспринимались как поддержка бывшего социалистического режима, которые снова могут захватить власть и установить диктатуру. Позднее, после установления основных структур демократического контроля над вооруженными силами, новые вопросы были объединены под рубрикой реформы сектора безопасности (РСБ), широкой концепции, которая не только включала все агентства национальной безопасности, но также сосредотачивала свое внимание на оптимальном управлении демократическими механизмами и их эффективности.

С другой стороны, Россия отошла от участия в делах стран Центральной и Юго-Восточной Европы, что позволило государствам этого региона перестроиться и интегрироваться в западные структуры безопасности, а Западу – оказывать региону более существенную помощь данному региону. Этого не произошло с бывшими советскими республиками, воспринимаемыми Россией в качестве своей зоны ответственности «ближнего зарубежья».

Но в 2004 году произошло двойное расширение НАТО и ЕС, и такие страны, как Беларусь, Молдова, Россия и Украина, стали новыми восточными соседями и НАТО, и ЕС. После 11 сентября ориентированный на север взгляд относительно расширения и партнерства изменился. С этого момента на передний план в международной политической повестке дня был выдвинут вопрос о более активном решении комплексных проблем Юго-Восточной Европы и Черноморского региона. Также российское руководство все более не желало морально поддержи-

* Д-р Мариан Зулеан является доцентом Бухарестского университета и советником Румынского правительства. Д-р Зулеан также входит в состав рабочей группы «Реформа сектора безопасности» Консорциума ПРМ. Вариант данной статьи был представлен на конференции рабочей группы «Реформа сектора безопасности», проходившей в Бухаресте в июне 2004 года.

вать любое дальнейшее участие Запада в североевропейском измерении, полагая, что угрозы скорее исходят с Юга.¹

Как только расширение было санкционировано, и восемь бывших социалистических стран стали членами ЕС, – а семь из них также стали членами НАТО, – и НАТО, и ЕС надо было разрабатывать политический курс по отношению к своим новым восточным соседям и определять свои с ними отношения: либо принять их в свои ряды, либо оставить на условиях партнерства. Каковы проблемы, возможности и скрытые опасности в этой области? Должны ли они рассматриваться на двустороннем или региональном уровне? Какую роль Россия хочет и может играть? Какого рода совместно согласованные вопросы должны решаться всеми действующими субъектами в этом регионе? Это некоторые из тех вопросов, которые требуют ответа.

В данной работе будет дана оценка статусу реформы сектора безопасности в странах Юго-Восточной Европы (ЮВЕ), показаны некоторые уроки, извлеченные из переходного периода, высказано мнение, что краткосрочная политика согласованных усилий по реформированию секторов безопасности в большой черноморской зоне (БЧМ) должны стать общим приоритетом для всех, кто заинтересован в этом регионе. Особое партнерство НАТО-ЕС-Россия с участием представителей Черноморского региона в реформировании секторов безопасности может стать стратегией победы для всех сторон.

Реформа сектора безопасности в ЮВЕ

Болгария и Румыния начали процесс перехода от коммунистической модели военно-гражданских отношений (ВГО) с целью построения демократической модели. Вопрос демократизации ВГО стоял в списке приоритетов национальной и международной повесток дня, но он был замещен после 2000 года более широким подходом к реформе сектора безопасности. По словам посла Теодора Винклера, процесс реформы сектора безопасности состоит из пяти компонентов:

- 1) реформы управляются политическим руководством в соответствии с демократическим принципом;
- 2) отправной точкой является широкий взгляд на понятие «безопасность»;
- 3) реформа охватывает все службы безопасности;
- 4) реформа сектора безопасности является процессом;
- 5) реформа сосредотачивается не только на структурах, но также и на людских ресурсах.²

¹ См. Министерство обороны США, министр обороны Дональд Рамсфелд, пресс-конференция с министром обороны России Сергеем Ивановым, Санкт-Петербург, Россия, 14 августа 2004 г. Доступно на сайте: www.dod.gov/transcripts/2004/tr20040814-secdef1150.html.

Хотя демократизация военно-гражданских отношений может рассматриваться как ранняя стадия реформы сектора безопасности, обе концепции имеют общие вопросы, такие, как реформирование посткоммунистических вооруженных сил. Подход РСБ является в основе иным путем в достижении государственной безопасности, это широкий подход, который учитывает как демократизацию, так и большую безопасность. Меры, предпринимаемые по эффективному размещению ресурсов для дальнейшего развития, дополняются определением норм в отношении того, как функционируют государственные агентства (это касается гласности, отчетности и гражданского надзора).

Реформы начались с принятия новых государственных конституций в 1991 году и установления разделения власти путем учреждения демократических рамок по гражданскому контролю над вооруженными силами. После Вашингтонского саммита (1999 г.) обе страны выбрали одинаковый путь в принятии законодательства в соответствии с Планом действий в рамках НАТО.

Хотя эти две страны стартовали с разных отправных точек, обе они построили одинаковые институты демократического контроля. Парламенты этих стран являются главными институтами в выполнении демократического контроля над вооруженными силами через свою пленарную законодательную деятельность или непосредственно через свои комиссии по обороне. Президенты этих стран являются главнокомандующими вооруженными силами, в то время как премьер-министры реализуют оборонную политику. Президенты получают консультации по вопросам безопасности от советов национальной безопасности. Судебная власть в этих странах играет важную роль в контроле военных через свои разнообразие институты, например, вынося судебные решения о соблюдении конституционных прав.

Таким образом, наиболее важными механизмами демократического контроля рассматриваются те, которые касаются области *бюджетных ассигнований и гласности*. Хотя первое является вопросом парламентского контроля, при дополнительной помощи от аудиторских органов исполнительной и судебной власти, последнее связано с гласностью в вооруженных силах и их отчетностью по отношению к гражданскому обществу. Вопрос гласности в Юго-Восточной Европе приобрел большую значимость после 2000 года, когда Пакт о стабильности принял Инициативу прозрачности бюджета.

Во-вторых, на военном уровне требования к реформе состояли в том, чтобы иметь четкие миссии, определенные законным правительством, в то же время поддерживая особые боевые знания и опыт, ясные правила продвижения по службе и новую систему военного образования и обучения.

Изменение роли, миссий и систем оборонного планирования было важным требованием для стран Юго-Восточной Европы. Каждое государство приступило к осуществлению этого процесса при разных условиях. В то время как Болгария

² См. Theodor Winkler, "Managing Change. The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order," в *Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance*, ред. Bryden и Fluri (Baden-Baden: Nomos, 2003).

была очень лояльным союзником Варшавского договора (миссией Болгарской народной армии была защита социализма), Румыния следовала курсом, резко отклонявшимся от политики Варшавского договора, это была страна со своей доктриной, сосредоточенной на территориальной обороне и тотальной войне. (Новые) конституционные положения в обоих государствах определяют новую роль вооруженных сил как гаранта суверенитета, безопасности и независимости государства. Ясные стратегии безопасности и системы планирования, программирования и составления бюджета были приняты в конце 1990-х годов при помощи Запада после того, как членство этих стран в НАТО стало предметом серьезного обсуждения.

Структурные изменения. Новые миссии внесли требования о корректировочных изменениях в организации вооруженных сил. И Румыния, и Болгария должны были сократить размер своих непомерно больших вооруженных сил. Существовало множество планов и предложений, но заглавной формулировкой для обеих стран было то, что они должны были создать «оперативные силы, совместимые, в случае надобности, с НАТО». На сегодняшний день обе страны разработали схожие типы организации действующих сил, с генеральным штабом, интегрированным в свое министерство обороны, и с тремя видами вооруженных сил: сухопутными войсками, военно-морскими силами и военно-воздушными силами.

Изменение системы образования и обучения является центральной частью любого процесса профессионализации. Серьезные концепции управления людскими ресурсами и реформы военного образования были детально разработаны в середине 1990-х г.г. при помощи США, Великобритании, Германии, Нидерландов и Франции. И Румыния, и Болгария должны были реструктуризировать и изменить учебные планы и структуру бывших военных училищ. Для того, чтобы готовить призывников или профессиональных солдат в духе НАТО, были организованы региональные тренировочные центры, такие как Региональный центр подготовки по программе «Партнерства ради мира» в Бухаресте (организован при помощи Великобритании) и Региональный центр управления оборонными ресурсами (организован при помощи США).

Поводя итоги сказанному отметим, что внутренние и внешние силы требовали демократизации военно-гражданских отношений и реформы секторов безопасности. Хотя внутренние силы выступили инициатором реформы и поддерживали ее, помощь Запада носила фундаментальный характер в предоставлении идей, руководства и финансирования. Теперь перейдем к дальнейшему описанию роли помощи Запада в демократизации ВГО и РСБ.

Роль помощи Запада в реформе сектора безопасности

Хотя и не было конкретных программ помощи государств Запада в продолжении формирования ВГО и РСБ, усилия в этом направлении были предприняты в рамках других программ. Используя терминологию Томаса Карозерса, эти программы имели двойное измерение: сверху вниз (поощрение государственных об-

разований и изменение конституции) и снизу вверх (подготовка гражданского общества к работе с вопросами безопасности и принятию на себя функции гражданского контроля).³ Программы помощи выполнялись либо на многостороннем, либо на двухстороннем уровнях.

Организация Объединенных Наций, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и Европейский Союз были институтами, активно задействованными в поддержке реформы сектора безопасности в Юго-Восточной Европе, но Организация Североатлантического партнерства (НАТО) была наиболее активной и влиятельной. Альянс был главной многосторонней организацией, способной далее развивать демократические военно-гражданские отношения и заинтересованной в них. НАТО действовало больше по методу «пряника» по отношению к странам Юго-Восточной Европы в их поисках интеграции в более преуспевающий западный мир. Зная об отсутствии гражданских знаний и опыта в регионе, НАТО осуществляло различную деятельность по развитию гражданских знаний и опыта в сфере безопасности. НАТО активизировало свои информационные программы для партнеров, включая конференции и семинары (в Военном колледже НАТО и в Школе НАТО (штаба ВГК ОВС НАТО в Европе) в Обераммергау), программы посещений, стипендии научным сотрудникам и т.д. НАТО делало и делает инвестиции в европейскую стабильность через продолжающийся процесс расширения. В *Изучении вопросов расширения НАТО* (1995) делается открытое заявление о том, что целью НАТО является поддержка демократических реформ в Центральной и Восточной Европе, включая демократический контроль вооруженных сил и установление некоторых исходных пунктов для стран, желающих вступить в НАТО.

Основным инструментом помощи НАТО странам Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы является «Партнерство ради мира» (ПРМ). Главные цели ПРМ состояли в расширении и активизации политического и военного сотрудничества по всей Европе, в усилении стабильности, уменьшении угрозы миру и построении более крепких взаимоотношений путем поддержания духа практического сотрудничества и приверженности демократическим принципам. Для Румынии и Болгарии существенную роль играл План действий по подготовке к членству в НАТО (ПДПЧ). ПДПЧ был инструментом, который направлял реформу структурированным образом, расширял концепцию «безопасности», распространял реформу и проводил оценку в соответствии с пятью ясно выраженными пунктами, упоминавшимися выше.

После кризиса в Косово Запад взялся за решение проблем на Балканах и 10 июня в Кельне приступил к выполнению Пакта стабильности в Юго-Восточной Европе, который в основном был инициативой, организованной ЕС. Целью Пакта стабильности является содействие странам Юго-Восточной Европы в их усилиях по достижению мира, стабильности, демократии, соблюдения прав человека и экономического благосостояния во всем регионе. Однако, хотя Болгария и

³ См. Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999).

Румыния рассматривали Европейский Союз и НАТО в качестве двух проявлений одного и того же действующего субъекта – Запада – и желали присоединиться к ним, вопрос поддержки войны в Ираке стал камнем преткновения и привел к размолвке среди трансатлантических действующих субъектов и мог встать на пути достижения цели интеграции.

Хотя многие европейские страны, такие как Великобритания, Германия, Франция, Италия и Нидерланды, оказывали существенную поддержку Румынии и Болгарии, наиболее крупные вклады в реформу обороны и безопасности делали Соединенные Штаты. Двусторонняя американская помощь была направлена как на развитие гражданского общества, так и на реформу вооруженных сил. В области развития гражданского общества Агентство США по международному развитию было самой главной организацией, обеспечивающей финансирование через Центр демократии и управления Мирового бюро, который содействует демократизации военно-гражданских отношений, демобилизации и реинтеграции военных. Центр контролировал средства, выделяемые Конгрессом в соответствии с Актом в поддержку восточноевропейских демократий (АПВД). Неправительственные организации, такие как Национальный фонд демократии, Национальный демократический институт и Международный республиканский институт, также были вовлечены в строительство возможностей гражданского общества.

В области военной реформы Пентагон выполнял важные программы, такие как Программа между военными, Варшавская инициатива, Международное военное образование и обучение (МВОО). Последняя программа была наиболее важной, поскольку поощряла то, чтобы военный персонал поступал в американские военные училища и получал не только непосредственный опыт военного профессионализма, но и осознавал роль военных в условиях демократии. Согласно информации Пентагона, в период между 1993-2003 г.г. Румынские вооруженные силы получили более 79 млн. долларов США, и недавно они получили еще 11,5 млн. долларов США в соответствии с Законом об укреплении свободы.

Демократизация ВГО и РСБ является фундаментальными аспектами содействия стабильности и демократии. Хотя страны Юго-Восточной Европы начали с различных точек отсчета развития и гражданского общества, кажется, как будто наиболее активная поддержка оказывается внутренним силам в присоединении к евроатлантическим институтам, особенно через «политику открытых дверей» НАТО, а четкие программы помощи существенны в успешной реформе секторов безопасности. В следующей части данной работы будет показано, почему большая черноморская зона должна быть приоритетом для стратегии и действий, как НАТО, так и ЕС, и будут предложены некоторые рекомендации по политическому курсу в проведении в жизнь реформы сектора безопасности в данном регионе.

Для того чтобы иметь четкую и логичную политику в отношении большой черноморской зоны, важной предпосылкой является выработка взгляда, коллективно разделяемого Западом и странами Черноморского региона. Интеграция Болгарии и Румынии основывалась на внутренних требованиях обеих стран,

поддерживаемых общим мнением на Западе, особенно американской точкой зрения, изложенной в 2001 году. Она выражалась в том, чтобы включить в западные структуры безопасности страны от Балтийского моря до Черного моря. Но в настоящее время такая точка зрения потеряла свою четкость изложения в обеих черноморских странах; аналогичная ситуация наблюдается и со стороны НАТО и ЕС.

Куда обратить взгляд: на Север или на Юг? Геополитическая дилемма

Черноморское побережье не представляло интереса с точки зрения геополитики, возможно, с момента сражений Оттоманской, Российской и Австро-венгерской империй в Крымской войне (1856 г.). После окончания «холодной войны», то, что тогда рассматривалось как единый «восточный блок», было разделено в силу различных аналитических и политических причин. Страны Вышеградской группы, Центральная Европа, Юго-Восточная Европа, Западные Балканы, Черное море и новые независимые государства были некоторыми из аналитических и политических группирований. Однако до недавнего времени Черное море не рассматривалось важным регионом (хотя были созданы некоторые институты, такие как Черноморский экономический форум (ЧМЭФ), Силы на Черном море Blackseafor [IPRM]; или экономические проекты, такие как Транспортный коридор Азия-Кавказ-Европа [TRACECA] или Межгосударственная транспортировка нефти и газа в Европу [INOGATE]). Но двойное расширение НАТО и ЕС поставило вопрос о Черноморском регионе во главу научной и политической повестки дня. Некоторые из мозговых центров открыли исследовательские отделения или утвердили исследовательские темы для того, чтобы исследовать потенциальные политические курсы в отношении зоны Черного моря и Южного Кавказа.

Недавнее расширение и НАТО, и ЕС активизировало интерес к региону. В итоговом коммюнике Стамбульского саммита НАТО, в статье 41 указывается: «Мы отмечаем значение Черноморского региона для евроатлантической безопасности. Страны черноморского побережья, союзники и партнеры работают вместе, чтобы внести вклад в дальнейшее укрепление безопасности и стабильности в этом районе...».⁴

После того, как Комиссия ЕС представила свое сообщение на тему «Добрососедство в большой Европе: новая структура отношений с нашими восточными и южными соседями», она недавно определила дальнейшие шаги по отношению к этим новым соседям, а также методы, чтобы соответствовать целям Европейской политики добрососедства (ЕПД), и ресурсы. На мой взгляд, все приводимые положения являются либо общими декларациями, либо мерами двухстороннего характера, и ни в одной из них не принимается по-настоящему региональный подход.

⁴ NATO, Istanbul Summit Communiqué, Press Release 069, 28 июня 2004 г.; доступно на сайте: <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>.

Однако недавняя американская политическая статья, написанная Рональдом Асмусом и Брюсом Джексонсом, пытается преодолеть эти недостатки.⁵ После объяснения, почему Запад не обращает внимания на регион, статья начинает определять Черноморский регион как евроатлантическую зону интересов и приводит сильную с моральной и стратегической точки зрения аргументацию для единой евроатлантической стратегии по отношению к региону.

Стратегическая аргументация основывается на двух доводах: необходимости в завершении работы по укреплению мира и демократии в Европе и необходимости определить регион зоной потенциальной опасности для евроатлантического сообщества (авторы называют Черное море «новым коридором Фульда»). Моральная аргументация основывается на доводах полного формирования видения Европы «целой и свободной» и демократизации России путем закрепления ее в черноморской зоне.

Хотя этот взгляд на регион и приводимые доводы отличаются четкостью и своевременностью, политические рекомендации оказались бездействующими из-за недавних событий в Грузии, Приднестровье, а также из-за Стамбульского саммита, который уделил мало внимания региону. Мое предположение состоит в том, что статья Асмуса и Джексона недооценивает роль и систему рычагов со стороны России, а также крупных корпораций многих других действующих субъектов. В данной статье говорится, что сначала надо определить стратегические контуры большого Черноморского региона, а затем приступить к процессу реформ, и первой реформой в системе общих интересов и большого потенциала будет наиболее легковыполнимая: реформа безопасности.

Первое предположение по поводу этой рекомендации состоит в том, что большинство стран бывшего Советского Союза, за исключением государств Прибалтики, отстает от своих западных соседей в экономическом и политическом развитии. Некоторые из этих стран «застыли» на уровне «гласности и перестройки». Слабые государственные институты, коррупция, перспективы для авторитаризма, организованная преступность и торговля наркотиками и оружием – вот некоторые из характерных черт, которые вряд ли можно терпеть на границе расширенных НАТО и ЕС. Общий знаменатель по работе со всеми этими вопросами – реформа безопасности. Гласность и гражданский демократический контроль секторов безопасности продолжает в более организованной западной манере политические курсы *перестройки* и *гласности*.

Второе положение состоит в том, что программные рекомендации при подходе к черноморскому региону должны избегать ошибок ГУУАМ, скорее, использовать накопленный опыт по странам, учитывая общие интересы основных вкладчиков. Об экономических интересах, при обеспечении энергетического транспортного коридора от Кавказа к Европе, нужно говорить открыто. В действительности, это могло бы предоставить ресурсы в целях развития всем заинтересованным действующим субъектам.

⁵ См. Ronald Asmus and Bruce Jackson, “The Black Sea and the Frontiers of Freedom,” *Policy Review* (июнь 2004 г.).

Почему нужно проводить реформу сектора безопасности в Черноморском регионе?

Почему нужно проводить реформу сектора безопасности в большой черноморской зоне? Прежде всего, более широкий подход к реформе сектора безопасности является успешной политикой для стран-кандидатов в НАТО после принятия Плана действий по членству в НАТО. Некоторые частичные меры, относящиеся к РСБ, были приняты черноморскими государствами также: либо под эгидой ОБСЕ, либо под эгидой планов ПРМ.

Однако отсутствие перспектив на членство либо в НАТО, либо в ЕС является важным препятствием в выполнении всесторонней политики РСБ. Поэтому рекомендуется четкая и всесторонняя политика РСБ, при специальном партнерстве в Черноморском регионе с Россией и при помощи Запада.

Во-вторых, любая моральная и стратегическая аргументация должна признавать роль России и интересы местных действующих субъектов, но российское табу на участие ООН, ЕС, НАТО или любого западного института в своем «ближнем зарубежье», особенно в решении «замороженного конфликта», должно также устранено. Российское «ближнее зарубежье» стало де-факто европейским «ближним зарубежьем», и в этом регионе уже размещены американские войска, а черноморские страны участвуют во многих учениях ПРМ или «коалиций доброй воли».

В-третьих, процесс РСБ – это стратегия, от которой выигрывают все. Россия разделит бремя обеспечения стабильности (сбережение ресурсов) и будет признана как региональный лидер, который коллективно разделяет дивиденд мира и стабильности. Будет реализовано стремление новых государств к стабильности и развитию, в то время как НАТО и ЕС могли бы способствовать в дальнейшем их моральным и стратегическим целям построения безопасной и свободной Европы.

Наконец, были предприняты некоторые важные шаги, как на академическом, так и на политическом уровне. Нидерландский центр по изучению вопросов европейской безопасности работает над исследовательским проектом под названием «Потребности и варианты гласности сектора безопасности в Украине и Молдове» (NOSTRUM), который пытается проанализировать лучший практический опыт реформ Болгарии, Румынии и Словакии и представить программные рекомендации для украинских и молдавских политиков, формирующих политические курсы.⁶ Также региональный совместный проект, получивший название «Черноморско-Каспийский регион: проблемы безопасности и демократический контроль», создаст скоординированную сеть аналитических центров, а также будет работать по продвижению РСБ. Более того, рабочая группа РСБ Консорциума ПРМ провела в ноябре 2003 года конференцию по РСБ на Южном Кавказе, которая исследовала проблемы и перспективы РСБ на Южном Кавказе.

⁶ См. Center for European Security Studies, *Security Sector Reform and Transparency Building: Needs and Options for Ukraine and Moldova*, *Harmonie Papers* 17 (2004).

Заключительные выводы и политические рекомендации

Можно считать, что демократизация военно-гражданских отношений, а также реформы сектора безопасности в Юго-Восточной Европе достигли успеха. Четкие перспективы интеграции в НАТО и в ЕС, поощряемые поддержкой снизу и сверху, были подкреплены западной дальновидностью, руководством и помощью в осуществлении реформ. Двойное расширение НАТО и ЕС, война с терроризмом и экономические интересы открыли «окно» для особого партнерства западных институтов, России и местных действующих субъектов в большой черноморской зоне. Однако ошибочное понимание стратегических интересов и менталитет времен «холодной войны» являются препятствиями в разрешении проблем региона в его развитии.

В этой работе делается вывод, что на данный момент дальнейшее расширение НАТО и ЕС не является панацеей в развитии региона, а, скорее, *специальным партнерством по безопасности и развитию*. Хотя некоторые страны, такие как Украина, уже имеют статус специального партнерства как с НАТО, так и с ЕС, возможен региональный подход, основанный на обоюдных интересах и понимании (который был у Вышеградских, или, каких еще называют, В-10, неформальных групп в 1990-х г.г.).

Однако стратегическая перспектива политики большой черноморской зоны должно согласовываться со всеми участвующими там действующими субъектами. Возможно, лучшим местом встречи мог бы стать следующий саммит «большой восьмерки». После этого должен быть разработан и осуществлен план по РСБ. Этот план должен, во-первых, усилить обязательства по Кодексу поведения ОБСЕ, планы реформ Программы индивидуального партнерства/ПРМ, а затем должно начаться разрешение «замороженных конфликтов» этого района путем сбалансированности действующего формата переговоров некоторыми западными институтами, такими как ЕС. В плане также должны найти отражение вопросы пограничной безопасности и управления; реформа агентств, работающих в военной сфере и сфере безопасности, и обучение; а также изменение ролей, миссий и демократического надзора за оборонным планированием, сопутствующим выполнению норм, связанных с гласностью и отчетностью и подготовкой гражданских верхов к выполнению миссий демократического надзора.

Первым шагом в плане могли бы стать принятие и выполнение полного спектра норм и правовых структур демократической РСБ, в соответствии с Кодексом поведения ОБСЕ, вслед за обязательством и помощью западных институтов и соседних стран. Было бы подходящим придание черноморским странам специального статуса в ПРМ, аналогичного недавно полученному статусу Западными Балканами (Адриатическая Хартия). Некоторые «дремлющие» региональные альянсы, такие как ГУУАМ, могли бы быть укреплены и подкорректированы под контекст Черного моря и Южного Кавказа. Даже хотя Украина имеет специальный статус с НАТО и ЕС, из последнего опыта стран В-10 можно извлечь урок действия этих стран как группы, чтобы привлечь к себе особое внимание со стороны Запада.

Участие НАТО, ЕС и США существенно, но необходимы консультативная деятельность и участие России (без предоставления ей права вето). Кроме западной помощи, региональное участие черноморских стран в региональных инициативах РСБ, таких как Совместная инициатива Юго-Восточной Европы (SECI), могли бы легко помочь в передаче знаний. Для облегчения незамедлительной помощи сотрудничество западных донорских институтов с каким-либо региональным государством-субподрядчиком, таким как Польша, для Украины и Румыния для Молдовы, могло бы стать выполнимым и реальным решением.