

CONNECTIONS

The Quarterly Journal

Том IV, № 2

Лето 2005

Проблемы безопасности на постсоветском пространстве..... 1 <i>Ника Читадзе</i>	1
Западные Балканы между государственностью и интеграцией..... 5 <i>Мехмет Элези</i>	5
На пути к транссредиземноморскому партнерству ради мира?..... 11 <i>Ален Фопэн</i>	11
Россия и «оранжевая революция»: реагирование, риторика, реальность 19 <i>Грэм П. Херд</i>	19
Легитимность и трансатлантическое урегулирование кризисов 35 <i>Эрик Джоунс</i>	35
Урегулирование кризисов: трансформация национальной и международной систем реагирования 41 <i>Анджей Каркошка</i>	41
НАТО до и после второй войны в Персидском заливе 53 <i>Мустафа Кибароглу</i>	53
Контртеррористический потенциал: предупреждение радиологи ческих угроз 57 <i>Владимир Луков</i>	57
Силы быстрого реагирования НАТО: оперативные? быстро реагирующие? силы?..... 83 <i>Майкл Михалка</i>	83

Важность постконфликтного восстановления для сохранения и развития трансатлантических отношений..... 101

Пламен Пантев

Российское восприятие и иерархия угроз безопасности 105

Дмитрий Поликанов

Ядерная программа Ирана: варианты действий США после выборов 115

Мэттью Роудс

Постконфликтное восстановление: от помощи к развитию..... 123

Младен Станичич

Европейская безопасность и частные военные компании: перспективы для приватизированных «боевых групп» 131

Джеймс К. Визер

Проблемы безопасности на постсоветском пространстве

*Ника Читадзе **

Проблемы безопасности на территории бывшего Советского Союза многочисленны. Тот факт, что архитектура безопасности в СНГ пока находится в процессе формирования, еще более усложняет положение дел. Ситуация, сложившаяся в СНГ, характеризуется сочетанием ряда факторов, таких как:

- распад огромной мультиэтнической тоталитарной империи;
- асимметрия безопасности между мощной экс-гегемонией и слабыми соседями;
- слабость государственных институтов во всех государствах-членах СНГ;
- господство национализма на этнической почве;
- одновременные процессы реинтеграции и дезинтеграции;
- отсутствие демократических традиций в местной политической и экономической культуре и слабость гражданского общества;
- сохраняющиеся черты советского менталитета и советской культуры управления у представителей органов государственной власти;
- глубокий социальный и экономический кризис во всех государствах СНГ, вызванный переходом от плановой экономики к рыночной экономике.

Как правило, общая концепция безопасности суверенных государств определяется тактикой и приоритетами национальной безопасности. Государства СНГ пока еще не смогли выработать ясные собственные концепции безопасности. Даже Россия, несмотря на ее длительный опыт суверенной государственности и ее центральную роль в бывшем СССР, не может четко сформулировать свои собственные интересы безопасности. Что касается других государств СНГ, то проблемы национальной безопасности оказываются настоящим испытанием на прочность для нового политического руководства, у которого нет необходимого опыта, фундамента стратегической культуры и способности планирования внешнеполитических курсов. Определение интересов безопасности представляет собой очень трудную задачу для всех государств СНГ. Причины этого кроются в нерешенном политическом и экономическом статусе региона, непредсказуемой динамике внутреннего процесса развития СНГ а также в кодексах и отношениях безопасности как среди государств СНГ между собой, так и между СНГ и остальным миром. Новые независимые государства оказались в международной системе, где суверенные государства действуют в соответствии со своими национальными интересами. В настоящее время государства СНГ должны попытаться четко осознать свою роль и функции как в региональном, так и в глобаль-

* Ника Читадзе является выпускником Европейского центра по изучению вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла.

ном контекстах, а также определить свои высшие приоритеты в безопасности и первоочередные национальные задачи.

Приоритеты внешней политики и национальной безопасности государств-членов СНГ различны. Разделение членов СНГ на две основные группы – основополагающая причина слабости СНГ. В первую группу входят те страны, которые ставят приоритетами своей внутренней и внешней политики интеграцию с Российской Федерацией, являющейся в этом отношении главным действующим субъектом. Данную группу составляют члены Договора о коллективной безопасности, включая Беларусь, Казахстан, Армению, Кыргызстан, Таджикистан и саму Российскую Федерацию. Кроме того, пять членов этой организации являются также участниками Таможенного Союза.

Второй блок внутри СНГ состоит из государств так называемой группы ГУУАМ (Грузии, Украины, Узбекистана, Азербайджана, Молдовы). У членов ГУУАМ много общих проблем, особенно в области сохранения территориальной целостности и борьбы с терроризмом. Сепаратизм в Грузии (в автономных республиках Абхазия и Южная Осетия), Азербайджане (в Нагорном Карабахе) и в Молдове (в Приднестровье) представляет собой одну из главных проблем, стоящих перед членами этой группы. В некоторой степени проблемы, связанные с сепаратизмом, существуют также и в Крыму, в Украине. Другим приоритетом для членов ГУУАМ является активизация сотрудничества в области, касающейся евразийского транспортного коридора и транспортировки каспийской нефти на Запад.

Согласно мнению некоторых аналитиков, свободную коалицию этих стран можно было бы преобразовать в военно-политический союз. В этом случае агрессия против одного государства-члена ГУУАМ станет рассматриваться как нападение на все другие государства-члены. Такой шаг уменьшит внешнюю угрозу, а также активизирует интерес западных стран, особенно членов НАТО, к работе с такой организацией. Следующие несколько лет у членов ГУУАМ не будет возможности стать полномочными членами НАТО, но территория государств ГУУАМ, возможно, станет зоной стратегических интересов НАТО в качестве буферной зоны между НАТО и системой коллективной безопасности, концентрирующейся вокруг России.

Перспективы решения проблем безопасности в СНГ

Позитивная динамика развития недавних событий в Европе дает нам основания говорить о возможности решения ряда проблем безопасности, стоящих перед странами СНГ. Прежде всего, наиболее важным фактором является процесс расширения НАТО и его возрастающая роль в мире.

После вступления в НАТО некоторых стран Балтийского и Черноморского регионов на повестку дня НАТО будет поставлено развитие тесного сотрудничества с государствами СНГ. Вспомним речь бывшего Генерального секретаря НАТО в августе 2002 года в Глазго, в которой он утверждал, что «новые энергично развивающиеся отношения со странами Кавказа и Центральной Азии мо-

гут стать одним из символов НАТО в 21 столетии». Конечно, это не означает, что государства Кавказа станут в скором времени полноправными членами НАТО. Но консультации по вопросам, в которых у НАТО накоплен опыт, а именно: в сфере реформы сектора безопасности (военно-гражданские отношения), приведения национальных вооруженных сил к стандартам НАТО, управления обороной, укрепления демократических институтов и в других областях, будут иметь положительное воздействие на демократизацию в СНГ. Такие консультации помогут укрепить национальную безопасность и национальную независимость этих государств, а также уменьшить уровень внешней угрозы.

В этом отношении программа «Партнерство ради мира» (ПРМ) играет особенно позитивную роль. С политической точки зрения, наиболее важным является положение о том, что НАТО может организовать консультации с членами ПРМ в случаях, когда для какого-либо государства ПРМ существует непосредственная угроза его территориальной целостности и государственной независимости. Данная статья повторяет Статью IV Вашингтонского договора, касающуюся консультаций государств-членов НАТО в случаях внешней угрозы. Различие состоит в том, что необходимым условием для ее применения является активное участие в работе ПРМ.

Другой важный фактор в решении проблем безопасности в СНГ непосредственно касается сферы экономики. Экономическое развитие постсоветских государств может создать основу для борьбы с терроризмом, нелегальной миграцией, безработицей и этническим сепаратизмом. Экономическое развитие может способствовать преодолению сепаратизма, поскольку органы власти *де-факто* и население в сепаратистских регионах, скорее всего, захотят участвовать в экономических процессах в своих странах, если на карту поставлены их экономические интересы. Одним из положительных примеров именно такого характера развития является Кипр, где представители турецкой части государства пытаются установить тесные контакты со своими коллегами из греческой части острова. Движущими силами данного процесса в основном являются интересы экономического процветания греческой части Кипра и перспектива вступления страны в ЕС.

Реализация международных экономических проектов может дать дополнительный толчок к решению проблем безопасности в бывшем Советском Союзе. Такие проекты включают «Евразийский транспортный коридор» и идею возобновления «Великого шелкового пути». Начало программы нового Шелкового пути было положено в Брюсселе в 1993 году, когда Европейская комиссия организовала встречу министров торговли и транспорта трех кавказских и пяти центральноазиатских государств. На конференции Европейской комиссии было решено установить Евразийский транспортный коридор и приступить к реализации программы специальной технической помощи региону, известной под названием «Транспортный коридор Европа-Кавказ-Азия». В сентябре 1998 года состоялась международная конференция на тему «Возрождение исторического Шелкового пути». На конференции присутствовали представители тридцати двух евразийских государств и тринадцати международных организаций. Стороны подписали

соглашение о начале строительства через Евразию транспортно-коммуникационного коридора. На данной стадии главным координатором по реализации программы ТРАСЕКА выступает программа Европейского Союза ТАСИС.

Другими международными проектами на евразийской территории являются проекты по добыче и транспортировке нефти и газа в каспийском регионе. По ожиданиям некоторых экспертов, в течение следующих 10-15 лет мировой спрос на нефть будет расти на 2-3 процента в год. Каспийский регион, с его значительными запасами (200 млрд. баррелей), оказался в центре стратегических интересов многих евразийских государств, а также Соединенных Штатов. За последние несколько лет США и другие демократические и экономически развитые государства стали рассматривать проекты добычи и экспорта каспийской нефти и природного газа в качестве очень важного политического и экономического фактора. Одной из главных целей для европейских стран являются уменьшение их энергетической зависимости (в особенности это касается нефти и газа) от политически нестабильного Ближнего Востока и поиск альтернативных источников. Проекты по добыче и транспортировке каспийской нефти в Азербайджане включают наряду с американскими компаниями тринадцать компаний из Евразии (девять – европейских и четыре – азиатских). Что касается Казахстана, то здесь активно действует еще один ключевой игрок данного региона – Китай. Основными игроками в сфере энергетики здесь являются Соединенные Штаты, Российская Федерация, государства-члены ЕС, Турция, Иран, Китай и Япония.

Таким образом, расширение НАТО в восточном направлении и успешное выполнение этих экономических проектов создадут основу для укрепления безопасности и государственной независимости стран СНГ. Эти факторы будут также играть решающую роль в усилиях по восстановлению территориальной целостности некоторых постсоветских республик.

Западные Балканы между государственностью и интеграцией

*Мехмет Элези **

Сегодняшние угрозы европейской безопасности больше не носят внутренний характер. Межгосударственная конфронтация на европейском континенте уступила место дружбе, партнерству и сотрудничеству. Хотя еще остаются некоторые нерешенные вопросы, вызывающие напряженность, такие как проблема басков, ирландская проблема, Калининград, Приднестровье и т.д., они по своей сути носят локализованный характер. Кризис на Кипре, о котором не было слышно вот уже лет тридцать, также представляет собой потенциальную опасность, распространяющуюся на весь остров, но создается впечатление, что по этому вопросу также будет выработано решение.

Существует еще один регион, в котором установилось в настоящее время спокойствие, которое может оказаться обманчивым – Юго-Восточная Европа. Неоднократно в прошлом веке этот регион представлял угрозу безопасности европейского континента, вызывая головную боль даже в ведущих европейских столицах. Если убийство эрцгерцога Фердинанда, совершенное Гаврило Принципом в Сараево, привело к началу Первой мировой войны, то осада Сараево стала кошмаром для континента и международного сообщества. Но можно ли считать, что на этом круг драматических событий замкнулся? Во всяком случае, можно сказать одно: не приходится говорить о достижении безопасности на континенте, пока в его горячих точках, таких как Юго-Восточная Европа, не наступит мир. Интервенция НАТО в Косово в 1999 году, Пакт о стабильности и внимании Вашингтона и Брюсселя к ходу евроатлантической интеграции региона – исторические шаги в этом направлении.

Данный регион в основном страдает от конфликтов на этнической почве. Кроме того, что эти конфликты приводят к человеческим трагедиям, они служат причиной огромного отставания региона и задержки его интеграции в евроатлантическую структуру безопасности. А ведь именно такая интеграция и является решающим фактором в предотвращении конфликтов. Возникает порочный круг. Поэтому путь Западных Балкан к евроатлантической интеграции длиннее, чем кажется.

Помимо отсутствия демократических стандартов существует еще одно препятствие на пути интеграции региона. Это довольно специфичное препятствие связано с процессом формирования государственного строя. Большинство стран региона все еще не завершило цикл создания государственности. Другими словами, они пока что не являются окончательно сложившимися государствами с четко определенными границами. И притязания таких государств, с еще не опре-

* Мехмет Элези является директором Института международных и стратегических исследований, Тирана, Албания.

делившимися границами, на интеграцию в НАТО и ЕС выглядят преждевременными.

Составное государство, известное под названием Сербия и Черногория, обладает временным статусом. Это означает, что статус даже каждого государства по отдельности—Сербии и Черногории—временный. После возвращения к власти националистов в условиях острых социально-экономических внутренних проблем, за последние два года ситуация в Белграде значительно усложнилась. Босния и Герцеговина все еще не являются функционирующим государством. На Сербскую республику Босния большее влияние оказывает Белград, а не Сараево. Раздаются голоса в защиту пересмотра Дейтонского соглашения. Косово обладает временным статусом международного протектората. До последнего времени формула «сначала обеспечение стандартов, а затем – получение статуса» оставалась туманной и неопределенной. Ситуацию прояснил так называемый План Гроссмана, в восьми пунктах которого излагалась программа действий. Однако из-за массовых беспорядков с применением насилия, имевших место в Косово в последнее время, возникли новые трудности. Македония четко сформулировала свой государственный суверенитет, но такой суверенитет кроме как шатким назвать трудно. И кризис весной 2001 года ясно продемонстрировал это.

Единственные страны в этой части региона, у которых нет проблем с определением государственности, – это Албания и Хорватия, но и они очень уязвимы в отношении того, что касается вопросов государственности. Так как эти страны имеют общие границы с другими странами этого региона, будь то родственные государства или государства размещения войск, они ощущают на себе результаты любых изменений границ.

Четыре войны, залившие территорию бывшей Югославии кровью, характеризовались этно-националистическими побудительными мотивами. После установления мира менталитет некоторых этно-националистических политиков не изменился коренным образом, а лишь претерпел мутацию, подобно вирусу. В доказательство этого приведем примеры двух известных «М».

Первое «М» называется Митровица. Митровица – это город в Косово, разделенный на две части. Это разделение своеобразно: оно начинается не «в низах», а «в верхах». Разделение Митровицы и развитие сербских параллельных институтов организуется и финансируется Белградом. Белград требует такого разделения для того, чтобы разыграть популистскую националистическую карту у себя в Сербии и отвлечь таким образом внимание общества от внутренних проблем. Но еще более эта ситуация нужна Сербии как козырная карта для получения уступок, когда будет обсуждаться окончательный статус Косово. В случае независимости Косово дальнейшую судьбу Митровицы могут решать исходя из двух различных сценариев.

Первый путь – сохранение Косово в существующих на сегодняшний день границах, как это предусматривается резолюцией № 1244, что означает, что территория Косово не может быть принудительно отчуждена. В этом случае Косово стало бы региональной моделью демократической интеграции меньшинств в жизнедеятельность страны. Соседняя Македония, которая может оказаться в уяз-

вимо положении, заявила, что такое решение не дестабилизирует обстановку в ней. Следует признать, что кровавые столкновения недавних лет отбросили перспективы развития мультиэтнического общества назад и в какой-то мере заставили усомниться в возможности его построения. Однако общее мнение сводится к тому, что никакие акты насилия не могут полностью блокировать перспективу построения мультиэтнического общества. Специальный представитель Генерального секретаря ООН Гарри Холкери 9 августа 2004 г. заявил, что эти акты не являются показательными для косовского общества в целом. По его мнению, они лишь являются выражением позиций отдельных элементов этого общества, имеющих собственные проекты будущего этой страны.

Другой путь состоит в том, что от Митровицы могут отделить Северную Митровицу и передать ее Сербии, что означает разделение Косово или, иными словами, легализацию ситуации, которая уже существует в действительности как свершившийся факт. Сербские националисты пытаются использовать недавние вспышки насилия для достижения этой цели. Процесс разделения на округа, на котором настаивает премьер-министр Сербии Коштуница, можно рассматривать как новый шаг на пути к разделению Косово. Если попытаться оценить это решение с точки зрения его перспектив, то его можно назвать шагом назад. Такое решение стало бы победой концепции этнического государства над интегрирующей концепцией мультиэтнического общества.

В реальности последствия могут оказаться еще сложнее. Разделение Косово может иметь эффект бумеранга для самой Сербии. В соответствии с тем же принципом, Долина Прешево—часть Сербии с албанским большинством—может потребовать присоединения к Косово. Воеводина и Санджак могут также отреагировать в соответствии с этим принципом. Вряд ли Сербия сможет рассчитывать на применение к этим районам двойных стандартов. Разделение Косово может открыть ящик Пандоры и одновременно стать бомбой замедленного действия. Весь регион тогда втянется в конфликт по принципу домино. Боснийские сербы могут потребовать объединения с Сербией, а албанцы, проживающие в Македонии, в свою очередь, могут пошатнуть стабильность и единство их государства.

Таким образом, прецедент Митровицы может положить начало процессам, ведущим к разделению других государств. Согласно мнению американского аналитика Патрика Моора, «недостаток—или преимущество—разделения состоит в том, что оно, вероятнее всего, затронет не только Косово, но и каждое государство данного региона, ... и это разделение, если довести его до логического конца, будет означать создание Большой Сербии, Большой Албании, Большой Хорватии и небольшого мусульманского, а, возможно, и македонского государств. Черногория, вероятно, будет функционировать сама по себе, что, впрочем, может произойти при любом развитии событий».

Второе «М» – это сама Македония. Кризис в этой стране выразился в столкновении между концепцией демократического сосуществования и концепцией этнического доминирования. Международное сообщество всеми силами содействует демократической альтернативе построения македонского мультиэтниче-

ского общества, но концепция этнического доминирования все еще остается влиятельной. Концепция этнического доминирования представлена оппонентами Охридского соглашения. Создается впечатление, что усилия сторонников этой концепции направлены на раздел страны. И преследуемая ими цель раздела страны кажется сомнительной даже в свете долгосрочных интересов славянского населения Македонии. Почему?

На первый взгляд, главная проблема для Скопье – это албанское население Македонии, хотя институциональные требования албанцев пока что не шли дальше требований равноправия в соответствии со стандартами, принятыми в международном сообществе. В то же время у Македонии имеются нерешенные вопросы со всеми соседями. Белград не признает македонскую церковь. София признает государство, но не признает македонскую нацию и македонский язык. У Македонии существуют разногласия с Афинами в отношении национальных символов, названия страны и флага.

Более чем полмиллиона македонцев на обломках разделенной страны могут столкнуться с риском потери своей национальной, языковой, культурной и религиозной идентичности. Нивелирование этой идентичности может также поставить под угрозу суверенитет этих раздробленных государств. Это может стать главным национальным вызовом при возможном разделении Македонии, даже если такое разделение произойдет мирным путем. Защита Македонии как мультиэтнического и демократического общества – сегодня единственный путь сохранить суверенитет и приблизить интеграцию этой страны в евроатлантическое сообщество. Это также решающий шаг в обеспечении стабильности региона.

Некоторые политические деятели и аналитики считают, что перекраивание Юго-Восточной Европы по принципу этнических государств – подходящий рецепт для долгосрочной стабильности в этом регионе. Они приходят к такому выводу, принимая во внимание опыт кровавых войн и сложность структуры региона. Но они также ссылаются на распад бывшего Советского Союза, Чехословакии и т.д. и рассматривают раздробление государств как тенденцию нашего времени. Как указывает Патрик Моор, «такие наблюдатели полагают, что будущее за разделением, основанным на этническом принципе, хотим мы того или нет, и что для всех заинтересованных сторон было бы оптимальным разрешить этот вопрос как можно быстрее». Эту мысль уже давно высказывал лорд Оуэн – человек, пользующийся авторитетом на международном уровне, и знаток этого региона. Приблизительно такой же позиции придерживается и Карл Билд.

Если рассматривать такой сценарий с точки зрения *realpolitik*, то, пожалуй, он мог бы стать прагматическим подходом в деле достижения долгосрочной региональной стабильности. Но никто так и не ответил на вопрос: «Можно ли осуществить этот план без повторения страшных трагедий прошлого?». То, что выдается за обмен территориями и населением, – просто эвфемизм этнической чистки. Поэтому профессор Оксфордского университета Ноэл Малколм—автор двух авторитетных работ о Боснии и Косово—называет это «ужасной идеей».

И вновь, если взять за точку отсчета *realpolitik*, то, возможно, нам придется заплатить за мир и безопасность будущих поколений, и это и есть неизбежная

цена. Но каким образом уменьшить эту плату и взять под контроль общую ситуацию в этой сложнейшей части Европы, которая традиционно считается порочной бочкой? Вот в чем вопрос.

У дилеммы—интеграция или этнонационализм, являющийся продуктом порочного круга,—есть лишь один ответ: интеграция. Потенциальные выгоды интеграции могли бы послужить побудительными стимулами. Интеграция, возможно, ускорит процесс формирования государственности в тех странах, где этот процесс пока еще не завершен. Это потребует компромиссов со стороны всех участвующих сторон, а следовательно, выработки политической культуры, не типичной для данного региона. Интеграция также облегчит задачу раскрепощения политически активных слоев общества, особенно в странах, где этнонационализм имеет сильные и давние традиции. Параллельно с этим необходимо продвигать и демократические реформы.

Эффективность этой формулы проявляется в общей приверженности Албании, Хорватии и Македонии действиям в рамках Адриатической Хартии. Вашингтон и Брюссель оказывают серьезную поддержку этим странам для осуществления ими мероприятий, способствующих соответствию стандартам, необходимым для вступления в НАТО ориентировочно в 2006 году.

Что касается Албании и Хорватии, то, как я уже отмечал, у них нет проблем с определением государственности. Но у обеих стран (в особенности у Албании) имеются проблемы, связанные с укреплением демократических институтов, совершенствованием реформ и борьбой с коррупцией и организованной преступностью.

Когда политологи дают определение демократии, то, как правило, оно сводится к следующему: демократия означает свободное голосование плюс другие демократические свободы. Поэтому ключевая проблема для Албании состоит в организации свободных и честных выборов. В предыдущие годы у Албании уже был негативный опыт в этом отношении, но, если нарушение воли избирателей будет повторяться впредь, то не будет и других демократических свобод. При таких обстоятельствах будет невозможно проводить настоящие реформы, на деле бороться с торговлей наркотиками, коррупцией и преступностью. Тогда перспективы по интеграции в структуру НАТО становятся туманными. Правительство, которое приходит к власти в результате обмана избирателей, не может эффективно решать проблемы регионального уровня. Напротив, оно представляет собой часть проблемы или собственно проблему.

На пути к транссредиземноморскому партнерству ради мира?

Ален Фопэн *

Я убежден, что слишком общее и частое употребление некоторых слов стирает иногда их истинное значение. Но если попытаться вникнуть в суть проблемы и предварительно задать себе вопрос: «А что же на самом деле имеется в виду?», то за словами обнаруживаются идеи. Именно так я и поступил в данном случае. Что в действительности подразумевается под «Партнерством ради мира» и под «Средиземноморьем»? Отвечая на эти вопросы, я заинтересовался точками приложения «партнерства»: с одной стороны, мир, не без его помощи перестроившийся после «холодной войны» на еще неостывшем пепле советской империи. С другой – раздробленный мир в поисках спокойствия, стабильности, безопасности и процветания. Эта ситуация предполагает три различных подхода: длительную подготовительную фазу, основанное на здравом смысле решение, которое превратится в жизнь постепенно и ограничено по масштабу; или наступательный подход широкого диапазона.

Вопрос о роли «партнерства» возник не сегодня. Но, хотя по этой теме была опубликована обширная литература, вопрос так и остался нерешенным. К нему как раз уместно обратиться сейчас, когда евроатлантическое партнерство либо реализовало большинство поставленных целей, либо достигло предела в сфере своей деятельности. Сейчас удобный момент и потому, что НАТО, столкнувшись с отсутствием врага, вынуждено разрабатывать новое *raison d'être*, которое может оправдать его дальнейшее существование. Насколько серьезна сложившаяся ситуация? Действительно, решение вопросов безопасности и стабильности не терпит отлагательства, хотя и входит в число долгосрочных целей. По этой причине не стоит откладывать на завтра «подготовку почвы», как однажды выразился маршал Лиоте, длительное время выполнявший функции генерал-губернатора Марокко.¹

Саммит в Стамбуле, продолжающаяся война против терроризма, последствия кампании в Ираке, продолжающиеся низкие темпы экономического роста, несмотря на все усилия его активизировать – все это заставляет нас задуматься о роли «Партнерства ради мира». Однако невозможно охватить все сразу. Вопрос должен быть поставлен в правильный контекст, а ответ должен включать все аспекты, имеющие отношение к теме. Следует ли говорить об обороне и безопасности в общем, или нужно сосредоточиться на обороне? Включаем ли мы все

* Генерал-майор Фопэн работает в Женевском центре демократического контроля вооруженных сил.

¹ Когда один правительственный чиновник подверг сомнению целесообразность решения генерала восстановить кедровые лесонасаждения гор Атласа в Марокко, обосновывая свои сомнения тем, что кедры растут очень медленно, генерал ответил ему: «Это самый весомый аргумент в пользу того, чтобы немедленно приступить к делу!».

действующие силы внутри сектора безопасности или только вооруженные силы? И таких вопросов бесчисленное множество.

От семантики к практике

Теперь давайте сосредоточимся на подробном рассмотрении «транссредиземноморского партнерства ради мира». «Партнер» является частью целого. Это может быть субъект, с которым другой субъект выступает в союзе против других игроков или в географическом ансамбле. Партнер – это лицо, с которым мы ведем диспут. Партнером также может быть сообщество, с которым другое сообщество поддерживает отношения и ведет обмен.

Что касается «партнерства», давайте определим его здесь как ряд инициатив и институтов, объединенных общей целью. Это подразумевает взаимное согласие, а, может быть, и настоящий союз.

«Мир» является понятием весьма неопределенным, его можно понимать как отсутствие войны или как комбинацию политических, экономических и правовых аспектов, которая позволяет этому состоянию длиться как можно дольше. Существуют различные виды и различные варианты мира: вооруженный мир, региональный мир, мир, выгодный одним и опасный для других, «Пакс Романа», «Пакс Африкана», «Пакс Американа», «Пакс Арабика», «Пакс Европейана»... и вечный мир!

Что именно означает «транссредиземноморский»? У этого слова есть два близких, но неидентичных значения: одно из них – «по ту сторону Средиземного моря», при этом само море исключается. Другое значение—«по всему Средиземному морю»—не делает акцента на территории по другую сторону моря.

И, наконец, что не менее важно, о каком «Средиземном море» мы говорим? О том гигантском «озере» посреди массива суши с двумя отсоединившимися от него водоемами—Черным и Красным морями,—которое является самостоятельным регионом, имеющим границы со всех четырех сторон света? Средиземноморье можно также разделить на пять частей: два прилегающих к нему моря (Черное и Красное), Западное Средиземноморье, Центральное Средиземноморье и Восточное Средиземноморье. Существуют также северное и южное побережья. Это разнообразие показывает, насколько важно подходить к вопросу, предварительно выработав ясное определение. Причем такое определение будет не аксиомой, а, скорее, точкой зрения.

Учитывая все сказанное выше, как мы определим понятие «транссредиземноморское партнерство»? Против кого? А, может быть, не против кого-то, а в поисках мира, рядом со знакомыми актерами, которые знают и уважают своих партнеров и которые уже находились в оппозиции друг к другу в прежние времена? С актерами, географическое положение которых различно: это могут быть приморские государства или страны на отдаленных от прибрежной полосы территориях? Что общего у Норвегии и Алжира? Нефть? Можно говорить о «партнерах по дискуссиям», и такому партнерству не видно конца, оно длится и длится—годами и столетиями: мирные планы, дорожные карты, содействие, по-

средничество, переговоры—принося при этом очень мало пользы. Есть также отношения, основанные на чувстве «глубокой любви», но также есть и отношения разочарования, столь же сильного, сколь и внезапного между уже знакомыми партнерами. Можно ли все это отнести к понятию «партнерства»?

С практической точки зрения, все знают, что представляет собой «Партнерство ради мира» НАТО: его задачи, финансирование и его основные виды деятельности главным образом предполагают миротворческие операции. Расширение НАТО неизбежно вызвало и его дальнейшее развитие.

ПРМ как инициатива безопасности на основе сотрудничества вовсе не является застывшей структурой и ставит перед собой политические цели (такие как защита прав человека, обеспечение личных свобод, продвижение демократии, содействие развитию демократического контроля над вооруженными силами), которые способно выполнить технически и в пределах своих полномочий. Среди них подготовка к операциям по поддержанию мира. Совет евроатлантического партнерства (СЕАП) показывает, что партнеры нуждаются в новой структуре для международных консультаций, так же как План действий партнерства (ПДП) демонстрирует намерение повысить свою оперативную совместимость, которая является обязательным условием эффективности каждой конкретной операции по поддержанию мира.

ПРМ внесло вклад в восстановление региона, который был разделен во время «холодной войны» на два различных мира, и помогло создать однородный регион: евроатлантическую зону. Этот регион характеризуется реальной географической целостностью и осознанной идентичностью, состоящей из культурных, экономических, кредитно-денежных и понятийных (чтобы не сказать – политических) элементов.

В регионе претворяются в жизнь процессы урегулирования разногласий, столь важные для его воссоединения (за очень немногими исключениями, из которых Кипр является самым серьезным). Эта деятельность является наиболее существенной и имеет больше структурных последствий, чем какие-либо другие действия, предпринятые ПРМ. Хотя ОБСЕ и ЕС также оказывают помощь, очевидно, что главная заслуга в ускорении этой тенденции принадлежит ПРМ. Перед странами обновленной Европы зачастую стоят одни и те же задачи. Задачи эти иногда переходят в угрозы, однако, как правило, они представляют собой проблемы построения общества, возникающие как внутри, так и за пределами отдельных государств-членов, у которых становится все больше и больше общих границ. Средиземноморье является одной из таких границ, причем самой проницаемой и уязвимой из всех. Европа превратилась сегодня в связанную и связующую целостность.

Воссозданный мир, противостоящий раздробленному миру

«Партнерство ради мира» внесло значительный вклад в восстановление географической целостности Европы, заполняя открытые трещины, образовавшиеся и сохранявшиеся под давлением советской системы и Варшавского договора.

Окончание «холодной войны» и рождение новых государств, а также быстрый возврат к демократическим нормам в бывших советских государствах-сателлитах позволили НАТО стать мостиком в преодолении сохранившихся разрывов. Эта инициатива ясно выражала волю населения к воссоединению с семьей Запада, от которой они были на протяжении сорока лет отделены силой и идеологией. Она стала главным фактором общности среди различных государств нашего континента, общности, основанной на одних и тех же ценностях (в первую очередь, демократии), а не на расхождении интересов. Европейский Союз также внес значительный вклад (а в последние десять лет и ОБСЕ) в установление законности, способствующей созданию экономически надежных, социально последовательных и ориентированных на безопасность обществ.

Перед лицом разнообразных вызовов, как старых, так и новых, объединенной Европе необходимо заново выстроить свои инструменты защиты. ПРМ уже внесло вклад в эту деятельность, однако в настоящее время достигло границ своей компетентности. Ему необходимо новое геополитическое *raison d'être*. Это может быть расширение на восток (ПДП – СОИ),² расширение на юг Средиземного моря или в направлении большого Ближнего Востока. Это может быть принятие на себя выполнения новых миссий, как было рекомендовано в Праге (План действий Партнерства), особенно это касается антитеррористических политических курсов. Однако очевидно то, что, поступая вышеописанным образом, мы будем подвергать опасности достигнутую нами к настоящему времени географическую цельность и культурную однородность.

Несмотря на некоторые общие моменты, характеризующие северное и южное побережья Средиземного моря, такие как оливковое масло, дефицит воды, жаркий климат, ислам, мозаичность культур и более чем неутешительное состояние экономики, этот регион является глубоко раздробленным. И, наконец, что не менее важно, активная тектоника платформ часто добавляет свою катастрофическую ноту в и так достаточно безрадостную картину.

Как мы видели, существует пять «маленьких Средиземноморий», если учитывать дополнения в виде Черного и Красного морей. Экономика скорее разделяет, чем объединяет; обменные потоки, за исключением нефти и газа, идут чаще в направлении Север-Юг, чем Юг-Север. Природные богатства распределены неравномерно, а стремительный демографический рост в регионе остается одной из главных причин экономической отсталости и незащищенности. Эти социальные и экономические проблемы, используемые исламскими фундаменталистами и экстремистами в политических целях, являются основным источником большинства внутренних беспорядков в регионе и вызывают серьезную международную озабоченность.

Системы безопасности отличаются друг от друга в разных странах региона, но ни одна из них (за исключением израильского аппарата безопасности) не контролируется парламентом. Кроме того, практически отсутствует сотрудничество

² План действий Партнерства по строительству оборонных институтов.

по вопросам безопасности между странами в регионе, будь то на двустороннем, субрегиональном или региональном уровнях.³ «Фрагментарность» – еще одно слово, которое могло бы, по-видимому, охарактеризовать Юг, объединяющийся только тогда, когда дело доходит до конфликта с участием Израиля и Палестинской автономии. Арабский мир несколько раз делал попытки объединиться, однако ему это редко удавалось, и к тому же в основном на словах. Национальные интересы расходятся слишком сильно, вероисповедания являются взаимоисключающими, а группировки характеризуются излишней жесткостью – все это создает изначальные источники разделения. Преодоление этих различий возможно только в результате длительного процесса урегулирования при условии, что этот процесс поддержит сильная политическая и демократическая воля.

Решения

Невозможно и не следует ничего предпринимать между Севером и Югом без формального согласия вовлеченных национальных государств (я мог бы сказать «населения»). Решения должны приниматься ими. Принцип права собственности должен применяться и соблюдаться в полной мер, это первое и главное условие успеха любой инициативы Север-Юг.

Правительственные структуры на Юге являются большей частью авторитарными. Было бы совершенно нереалистичным требовать от населения этих стран выразить свое мнение по вопросу программы вооружений или участия вооруженных сил в какой-либо операции по поддержанию мира, или даже по вопросу реформы сектора безопасности. Отправным пунктом в содействии изменениям в умонастроениях является, следовательно, личная убежденность глав государств и самого правительства. Исходя из этого можно наметить два варианта действий.

Первый вариант, появившийся в результате тщательного и осторожного анализа, должен быть основан на четком определении вызовов, потенциала и потребностей в сфере безопасности в данной географической области. Такие варианты будут ограничены в пространстве, во времени и масштабе и будут осуществляться посредством медленного, но разумного процесса.

Второй вариант удовлетворил бы нетерпение Запада в обеспечении безопасности. Запад уже демонстрировал готовность к вмешательству в широком географическом масштабе и по значительному числу вопросов в целях решения собственных проблем безопасности. Это более быстрый, но и более рискованный процесс.

То, что кажется очевидным для нас на Севере, вероятно, видится иначе нашими партнерами на Юге, где система ценностей другая – не лучше и не хуже, просто другая. Наши американские, испанские, британские и польские друзья (это лишь некоторые из семнадцати стран НАТО, участвующих в настоящее время в конфликте в Ираке) могут это подтвердить. Существует немало разго-

³ Единственными исключениями являются турецко-израильское соглашение о сотрудничестве и, конечно, сама Турция – член НАТО.

ворных оборотов для выражения идеи о том, что нельзя заставить участвовать в проекте того, кто не убежден в его разумности.⁴ Поэтому я снова настаиваю на том, что национальные государства—и, если возможно, население и его представители в парламенте—должны придерживаться этих инициатив и всеми силами убеждать свои страны в их необходимости.

Кроме этого, необходимо объединить усилия на официальном уровне, а затем принять практические меры по содействию разрешению израильско-палестинского вопроса путем оказания помощи всем участникам, заинтересованным в выработке и заключении соглашения. Такая работа будет способствовать снижению напряженности, существующей между соседями, вне зависимости от ее причин, как в плане ее интенсивности, так и охвата.

Государства в регионе должны также прилагать усилия по совершенствованию своих институтов с тем, чтобы сделать их более прозрачными и демократичными и свести в них к минимуму возможности для произвола и коррупции. Наконец, рамки диалога (НАТО, Барселонский процесс, двусторонние переговоры) должны оставаться полностью открытыми на протяжении всего процесса осуществления мероприятия. Только такие структуры дадут возможность обмениваться идеями, вырабатывать предложения и, в конечном итоге, передавать опыт.

Как только будут созданы предпосылки, наступит момент установления партнерства. Это будет возможно при следующих условиях:

1. Главной целью должно быть постепенное совершенствование оперативной совместимости между вооруженными силами государств на Севере и Юге, независимо от их институционального участия (ЕС, НАТО, ОБСЕ, ООН). Затем следует сосредоточиться на трех сферах, причем эти сферы должны быть обеспечены такими же средствами, что и в евроатлантическом пространстве:

- Первой сферой является подготовка персонала, работающего в области обороны, как гражданского, так и военного в равной степени. Это уже выполняется в результате двусторонних соглашений о сотрудничестве. Подписание протокола о партнерстве ускорило бы процесс и обеспечило бы дополнительные средства, укрепив таким образом общую доктрину.
- Второй сферой является обучение военным методикам (при помощи соответствующих средств) в области руководства, планирования, командования и контроля, коммуникации и материально-технического обеспечения и т.д.
- Третья сфера непосредственно предшествует оперативному применению вооруженных сил и направлена на их формирование для этой цели.

⁴ «Можно привести лошадь к водопою, но нельзя заставить ее пить» – одно из наиболее известных таких выражений.

Она подразумевает проведение национальных, региональных и международных учений.

2. Второе условие должно быть сосредоточено только на операциях, входящих в компетенцию гуманитарной сферы или подпадающих под рубрику «Петербургских задач», независимо от того, какая организация (НАТО, ЕС, ОБСЕ, ООН) имеет мандат на их проведение и контроль.
3. Третья сфера представляет собой общую систему, предназначенную для осуществления руководства этим новым партнерством ради мира, предоставления ему консультаций, придания импульса его действиям и осуществления общего и текущего контроля над его деятельностью.

Эти цели могут показаться скромными и лишенными амбиций. Однако они будут представлять собой значительный рывок вперед, и их осуществление займет определенное время. Действительно важным при этом является обеспечение того, чтобы не одна-две страны на южном побережье участвовали в реализации такой программы, но все страны вместе.

Между тем, было бы совершенно неэффективным и непоследовательным переносить европейский опыт на Юг, поскольку там не разделяют наших представлений относительно событий, географии и использования силы. Кроме того, любая акция, которую можно принять за давление с Запада, будет рано или поздно отвергнута. Поэтому такой подход представляется сложным и малообещающим. Прежде всего нужно создать предварительные условия. В настоящее время расширение территориальных границ Партнерства за пределы приморских государств Средиземноморья не кажется нам реалистичным, и все предупредительные знаки и показатели сигнализируют нам об этом. Национальные государства так называемого «Большого Ближнего Востока» испытывают более чем сдержанный энтузиазм относительно участия Запада в их собственных делах.

Заключение

В заключение, позвольте обобщить некоторые важнейшие моменты, которые необходимо учитывать, планируя эти мероприятия:

- фактор времени: насколько неотложным является мероприятие?
- чрезвычайная и постоянно возрастающая геополитическая сложность и многообразие региона;
- важность учета особенностей национального, культурного и религиозного характера;
- расхождения в восприятии безопасности между Севером и Югом;
- средства (диалог, сотрудничество, эволюция в умонастроениях и в правовом регулировании);
- необходимость в открытости и личной ответственности.

При учете этих факторов и осторожном и вдумчивом подходе создаются предпосылки к созданию транссредиземноморского партнерства ради мира.

Россия и «оранжевая революция»: реагирование, риторика, реальность

*Грэм П. Херд **

Введение

Президентские выборы в Украине, которые проводились в течение ноября - декабря 2004 года, стали известны миру под названием «оранжевой революции». На бывшем советском пространстве они были истолкованы как финансируемая Западом «революция на экспорт». По существу, эти события были восприняты как часть серии финансируемых Западом революций на территории, простирающейся от Тираны и Белграда до Тбилиси и Киева. Причем объявлялось, что в задачи этой революции входит развертывание цепной реакции, которая, подобно цунами, прокатится по всему Содружеству Независимых Государств. В данной статье рассматриваются основные доводы в пользу этой точки зрения, исследуется ее обоснованность и определяются слабые стороны и противоречия, лежащие в основе ее исходных положений. В статье утверждается, что идея финансируемых Западом революций оказалась настолько мощной, что начала формировать реагирование в области внешней политики и стратегии обеспечения безопасности в рамках СНГ и, в первую очередь, в Российской Федерации. «Оранжевая революция» не может обеспечить честные выборы, большую прозрачность и подотчетность, более компетентное руководство и мирную передачу власти, скорее наоборот. «Прививка» от «оранжевого вируса» может быть сделана только в результате принятия белорусской авторитарной модели, путем «закручивания гаек». Такой подход будет иметь негативные последствия для усилий, направленных на демократизацию, а также для роли и функции неправительственных организаций (как своих, так и иностранных), дипломатических миссий, международного обмена и других организаций в России и СНГ.

* Д-р Грэм Херд является заместителем руководителя семинара для старшего руководящего состава и профессором в области военно-гражданских отношений Европейского центра по изучению вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла. Мнения, выраженные в данной статье, представляют исключительно авторскую точку зрения и могут не совпадать с официальной точкой зрения или официальной позицией Европейского центра по изучению вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла, Министерства обороны Соединенных Штатов, Министерства обороны Германии или правительств Соединенных Штатов и Германии. Данная работа была впервые представлена на заседании научного семинара, проводимого в формате «Браун Бэг» (т.е. семинара, обычно проводимого в неформальной обстановке в обеденное время), Колледжа по изучению вопросов безопасности и международных отношений. Я хотел бы выразить свою благодарность Джону Криндлеру за наблюдения, высказанные им в ходе обсуждения данной темы, а также моим коллегам за их отзывы.

«Оранжевая революция» как «оранжевый вирус»

Президентские выборы в Киеве были представлены аналитиками, политиками и журналистами в Российской Федерации как еще один тревожный пример попыток Запада в «штампования демократии» на бывшем советском пространстве. Под видом массовой инициативы (причем «бескорыстная спонтанность» рассматривается как политический оксюморон) финансируемые Западом международные организации, выступающие в защиту демократии, объявляются авторами сценария и гаранты «революции». В этой связи перечисляются ОБСЕ, а также финансируемые США неправительственные организации, такие как «Фридом Хауз», Национальный демократический институт Демократической партии США и Международный республиканский институт Республиканской партии США, Национальный фонд в поддержку демократии и финансируемый Джорджем Соросом Фонд «Открытое общество». Дипломатическим миссиям также отводится важная роль (это посольства США, а в особенности проекты и программы Агентства США по международному развитию) в развертывании революционных технологий, способствующих смене режима. Такое понимание роли национальных, международных и неправительственных организаций, объединившихся и действующих сообща, предполагает, что вскоре другие постсоветские государства станут объектами смены режима систематическим и согласованным образом. Причем сделано это будет в соответствии с тайным стратегическим планом преобразований.

В доказательство своей позиции апологеты такой точки зрения утверждают, что мы стали свидетелями ряда революций, начиная с Сербии в 2000 году, затем – «розовой революции» в Грузии в ноябре 2003 года и «оранжевой революции» в Украине в ноябре 2004 года. Эти «революции» (согласно данной аргументации) имеют ряд общих особенностей. Движущей силой каждой из них было молодежное движение протеста, использовавшее легко запоминающиеся лозунги и символы или логотипы. В Сербии это было движение «Отпор» («Спротивление») под девизом «Готов йе!» («Достаточно!») с логотипом в виде черного кулака на белом фоне. В Грузии молодежное движение называлось «Кмара», там продублировали и девиз «Довольно!», и логотип черного кулака на желтом фоне. В Украине и движение, и девиз совпадали – «Пора!», а к этому добавили новый гимн «Вставай!» и оранжевые шарфы в качестве символа.

Система связей и взаимоотношений между этими группами укреплялась через использование средств массовой информации и связей с общественностью, а также обмена организационным опытом. Например, Белградский центр сопротивления ненасильственными методами помогал обучать активистов в Грузии, Беларуси и в Украине. Один из таких активистов, Синиша Сикман, высказал мнение: «Они [«Пора!»] применяют опыт и навыки, которым мы их научили».¹ Александар Марич, лидер движения «Пора!», который работал с украинскими активистами в составе программы «Фридом Хауз», утверждал: «Мы учили их,

¹ ONASA/AP, Белград, 27 ноября 2004.

как основать организацию, как открыть местные филиалы, как выбрать эмблему, как создать логотип, символы и основные лозунги. Мы учили их, как выявлять слабые стороны общества и определить, что больше всего волнует людей».²

Один российский комментатор отметил: «Как показывает практика, революции привносятся в те государства, где руководит слабый лидер и есть сильная оппозиция. Налаживание связей с различными западными фондами и обеспечение финансирования происходит по привычной схеме. Стоит вспомнить, какую активность проявляет на территории бывшего СССР фонд «Открытое общество» Сороса. Или взять, к примеру, американского посла Ричарда Майлза, который успел поработать и в Белграде, и в Грузии. Дальше к свержению режима подключается толпа, которую заботливо подкармливают уже и свои недовольные режимом бизнесмены и олигархи».³ Далее констатируется, что попытка «Запада» организовать «бархатную революцию» во время президентских выборов в Беларуси в 2001 году потерпела неудачу. Хотя молодежное движение под названием «Зубр» действовало активно (и шеголяло оранжевым зубром в качестве символа сплочения сил), не было необходимых предпосылок—«слабых лидеров и сильной оппозиции»—для обеспечения «успеха». Если расширить угол зрения до глобального масштаба, то и Зимбабве при президенте Роберте Мугабе, и Венесуэле при президенте Уго Чавесе (11 апреля 2002 года) можно добавить к списку неудавшихся попыток постмодернистских *coup d'état*, финансируемых Западом.⁴

Щепная реакция?

Схематично последовательность событий выглядит следующим образом: «Позавчера: Белград. Вчера: Тбилиси. Сегодня: Киев. Завтра: Москва».⁵ С учетом такого понимания событий в Украине и в контексте попыток поставить революцию в Украине в ряд других подобных «революций» на Балканах и Южном Кавказе, многие аналитики начинают изучать скрытый смысл этих событий и их влияние на отношения с Украиной и Западом. Они также задаются вопросом, могут ли такие события распространиться дальше на другие государства СНГ, и прогнозируют возможные повороты в определении курса внешней политики и стратегии обеспечения безопасности в этих государствах.

Российский аналитик Сергей Марков особенно конкретен. «Думаю, % на 80 «оранжевая революция» подготовлена в Молдове, % на 40 – в Кыргызстане, на

² Joel Brinkley, “Dollars for Democracy?: U.S. Aid to Ukraine Challenged,” *The New York Times*, 21 декабря 2004; доступно на сайте: www.nytimes.com/2004/12/21/politics/21ukraine.html?ei=1&en=b7f4e89c756eac5e&ex=1104620313&pagewanted=print&position=.

³ Татьяна Нетреба, «Розы на крови: угрожает ли России ‘бархатная революция’?», *Аргументы и факты*, 15 декабря 2004 г.

⁴ Jonathan Steele, “Ukraine's Untold Story,” *The Nation*, выпуск от 20 декабря 2004; доступно на сайте: www.thenation.com/doc.mhtml?i=20041220&s=steele. Steve Weissman, “How Uncle Santa Diddles Dems from Ukraine to Venezuela,” *Perspective*, 24 декабря 2004; доступно на сайте: www.truthout.org/docs_04/122404A.shtml.

⁵ Андрей Владимиров, «Революция на экспорт», *Итоги*, № 49 (7 декабря 2004): 10–12.

30 – в Казахстане», – утверждает он.⁶ Другой аналитик заявляет: «Поражения России в битве за Украину допускать нельзя. Это поражение, помимо прочего, будет означать, что в ближайшие два года бархатные революции (теперь уже по киевскому сценарию) произойдут в Беларуси, Молдове, Казахстане, Кыргызстане и, возможно, Армении».⁷ Политический комментатор агентства «РИА Новости» Андрей Ильяшенко согласен с этим, утверждая, что события в Украине окажут прямое воздействие на выборные стратегии и политическую ответственность по всей территории СНГ: «Мы можем стать свидетелями революций роз в постсоветских республиках в последующие несколько лет. Бывшая советская элита, стоящая там у власти, должна будет рано или поздно проводить выборы. Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан могут последовать украинскому примеру, и Запад вряд ли согласится с плавным переходом власти к наследникам господствующей там верхушки».⁸ Вячеслав Никонов, президент фонда «Политика», вторит этим размышлениям. «В Украине мы еще раз становимся свидетелями осуществления на практике американского плана «бархатной революции» или, скорее, специальной операции по замене режима, который не устраивает Соединенные Штаты, процесса, который уже прошел успешные испытания в «банановых республиках» и затем был перенесен в страны Восточной Европы и Грузии. Точно так же, как и в предыдущих случаях, различные международные структуры и учреждения были привлечены, чтобы «распутать узел»».⁹

Глеб Павловский, президент базирующегося в Москве Фонда эффективной политики и политический консультант, работавший во время предвыборной кампании в команде Виктора Януковича в Украине, проводит параллель между финансируемыми США режимами в Латинской и Южной Америке во время «холодной войны» и действиями США на постсоветском пространстве, утверждая, что происходит «перенос определенной модели с одного континента на другой». Однако он отметил одно важное отличие среди огромного количества аналогий: «Теперь это происходит в эпоху высокоразвитых технологий средств массовой информации».¹⁰ Бывший спикер Российской Государственной Думы Геннадий Селезнев называет ситуацию в Украине как «чрезвычайно тревожную», утверждая следующее: «У нас складывается впечатление, что то, что происходит на улицах Киева, имеет неспонтанный характер – это хорошо подготовленная ак-

⁶ Юрий Строганов, «Украину мы пока не потеряли, но надо учесть и исправить ошибки, допущенные на этом направлении», *Труд*, 12 января 2005.

⁷ Виталий Третьяков, «Гривна на ребре», *Российская газета*, 2 декабря 2004, доступно на сайте: www.rg.ru.

⁸ Андрей Ильяшенко, «Букет розовых революций», *РИА Новости*, 29 ноября 2004.

⁹ *Российская газета*, Москва, 1 декабря 2004.

¹⁰ «Конференция по Украине с президентом Фонда эффективной политики Глебом Павловским», *РИА Новости*, 3 декабря 2004. См. также: Наталья Галимова, «Политпрогноз. Россия под топором. Глеб Павловский: Одна минута – и даже дворники в столице становятся революционерами», *Московский комсомолец*, 21 декабря 2004.

ция. Уже по символам можно сказать, что это революция на экспорт. Эти апельсины, которые не растут в Украине, стали вдруг символом либералов». ¹¹ Сергей Миронов, председатель Совета Российской Федерации, утверждал, что можно было узнать «руку постановащика» в украинской революции, точно так же, как это было в Югославии. ¹²

Последствия этих событий для российской власти, престижа и имиджа не нуждаются в обсуждении – они очевидно негативные. Украинские президентские выборы были истолкованы в российских средствах массовой информации как Ватерлоо во внешней политике, как «политический Сталинград», как самое серьезное поражение России во внешней политике в постсоветский период. Один комментатор заявил, что недавние события в Украине «можно рассматривать как запланированный удар прежде всего по России. На ее южных границах пытаются создать новую зону длительной нестабильности. Если замысел сработает, то Россия столкнется с целым рядом сложнейших проблем – финансовых (место нашего капитала в Украине), экономических (завязанных на нефте- и газопроводах на Запад), политических (вопросы интеграции), военных (статус нашего флота в Севастополе), демографических». ¹³

Противовес «украинскому сценарию» – белорусский вариант?

Значение киевских выборов для внутриполитического строя России и ее внешней политики, особенно в рамках СНГ, широко обсуждалось в кругах аналитиков и политической элиты Москвы. Один аналитик заметил, что, поскольку революции, на 100 % импортированные, не укореняются на чужой почве, то внешние факторы могут действовать лишь как катализаторы, а следовательно, «необходимо, чтобы созрели некоторые внутренние предпосылки. Таким образом, вопрос в принципе ставится следующим образом: Есть ли у России иммунитет против «оранжевого вируса»?». Способы и средства того, как остановить ожидаемую цепную реакцию по принципу домино в процессе демократизации, с жаром обсуждались по всему СНГ. Причем многие аналитики утверждали, что только жесткие превентивные и упреждающие контрмеры остановят волну распространения революций.

Разумеется, министр обороны России Сергей Иванов заявил, что СНГ является приоритетом внешней политики России. Россия субсидирует большую часть СНГ путем энергопоставок. Как утверждал Иванов, «именно в силу этих причин мы реагируем и будем реагировать так, как мы это делаем, на экспорт революций в государства СНГ, розовых, голубых, называйте как угодно, – хотя, конечно, мы признаем и понимаем, что Россия не обладает монополией на государства СНГ». Далее он заметил: «... пока что избавиться от стереотипа прошлого удастся не всем. Свидетельством тому – реакция определенных кругов в

¹¹ *Агентство РИА Новости*, Москва, 3 декабря 2004.

¹² *Агентство новостей ИТАР-ТАСС*, Москва, 27 декабря 2004.

¹³ Вячеслав Костиков, *Аргументы и факты*, 30 ноября 2004.

Европе и США на политический кризис в Украине». Еще до того, как там состоялись президентские выборы, «стали настойчиво звучать недвусмысленные сигналы о том, что Запад не признает их результаты, если победит не устраивающий их кандидат».¹⁴

Этот страх перед импортируемой Западом революцией, по-видимому, становится вестником нового наступления на демократию или служит оправданием современных политических курсов в отношении оппозиционных групп в некоторых государствах СНГ. Неправительственные организации, международные организации, дипломатические миссии и независимые профсоюзы все чаще воспринимаются как угроза внутренней безопасности. В ответ на это ужесточаются законы по опротестованию и проведению референдумов, а также подавляются независимые профсоюзы, лидеры оппозиций и их политические партии. Внешняя политика и стратегия безопасности также испытывают влияние такого подхода, и вероятно, что контакты между военными США/НАТО-ПРМ будут находиться под более пристальным вниманием, чем до настоящего времени. Некоторые государства, возможно, станут более изолированными от западного влияния, и вполне вероятно, что укрепится образ Запада как внешнего врага.

Однако такая политика может неожиданно привести к обратным результатам и взрыву под давлением непредвиденных последствий. Станислав Белковский в отношении политики России отмечает следующее: «Обеспокоенность все-таки присутствует, и выражаться в последующем она начнет в форме дальнейшего закручивания гаек. Ужесточат законы о митингах и референдумах, разгонят независимые профсоюзы, добьют неудобные партии. Скорее всего, попробуют распространить образ внешнего врага в лице Запада». Согласно анализу Белковского, такая тенденция приведет Россию к белорусскому пути, к более авторитарному и подконтрольному будущему. «Хотя сделать это профессионально тоже не удастся – слишком уж велик кадровый и профессиональный голод у нынешней государственной власти, – утверждает Белковский. – Скорее всего, в целом это приведет нас к некоему *дежа-вю* времен эпохи позднего застоя и к частичному повторению пути, по которому идет сейчас Беларусь».¹⁵

Андрей Илларионов, советник президента России по экономическим вопросам, также считает, что попытки «беларусификации» в России при Путине обречены на провал. Он утверждает, что кратковременные победы над «средствами массовой информации, демократическими институтами, ответственными за трансляцию сигналов, в том числе сигналов неблагополучия, кризиса, катастрофы, обществу и властям», путем «ампутации таких институтов» приведут в конечном счете к «катастрофическим последствиям для страны и всего общества в

¹⁴ Сергей Иванов, министр обороны Российской Федерации, Ежегодная вступительная лекция по России и российско-американским отношениям на Совете по международным отношениям, Нью-Йорк, на тему «Мир в 21-ом веке: противодействие новым вызовам и угрозам», 13 января 2005.

¹⁵ Константин Демченко, «Майданизация против Конституции РФ», *Русский курьер*, 8 декабря 2004.

масштабах, существенно превышающих то, что могло бы произойти в случае, если бы система работала открыто. Потому что в таком случае проблемы не решаются, они накапливаются, они концентрируются, они направляются, так или иначе, рано или поздно, в центр политической системы. Выход из таких кризисов происходит не путем выборов, а путем революций. Если нет нормальных, традиционных, законных методов разрешения кризисов, то не остается ничего иного, кроме революции».¹⁶

Есть и другой фактор внутреннего политического ландшафта России, препятствующий движению в сторону «беларусификации» как попытки привить России иммунитет от «оранжевого вируса» или «чумы». Это то воздействие, которое такие попытки могут оказать на отношения России с евроатлантическими государствами и институтами. «Москва боится конфронтации с Западом гораздо более, нежели утраты своего влияния в рамках бывшего Советского Союза. Принятие варианта «беларусификации» препятствует членству в «Большой восьмерке» и прочным торговым отношениям с ЕС. Во всяком случае, этот вариант представляется очень маловероятным, поскольку Россия в настоящее время слишком глубоко вовлечена в глобализацию и слишком сильно зависит от Запада – главного клиента для наших нефти и газа, нашего главного кредитора, нашего главного поставщика инвестиций и технологий».¹⁷

Борис Немцов, один из лидеров правых в России, хотя и не согласен с вышеизложенной характеристикой украинских президентских выборов, выражает озабоченность тем, что российские политические стратеги и руководители избирательной кампании извлекут неверные «уроки» из президентских выборов в Украине в 2004 году и применяют их на практике президентских выборов в России в марте 2008 года. «Я опасюсь, что в России будут сделаны прямо противоположные выводы: что нужно ужесточить цензуру, еще больше зажимать оппозицию и так далее. Это ошибки роковые, которые могут как раз революцию в России и подтолкнуть».¹⁸ Несмотря на такой прогноз, на заседании Всероссийского гражданского конгресса «Россия за демократию, против диктатуры», в котором принимали участие представители либеральных партий «Яблоко» и «Союз правых сил», выступающие утверждали, что российское общество не готово к «уличной демократии». Сам же Немцов отметил: «Здесь не может быть оранжевой революции. Прежде всего потому, что амбиции наших политиков, включая меня самого, чрезмерно высоки и, к сожалению, поставлены выше национальных интересов России».¹⁹ Как отмечал другой аналитик, «украинская модель

¹⁶ Радиостанция «Эхо Москвы», 30 декабря 2004.

¹⁷ Андрей Владимиров, «Революция на экспорт», *Итоги*, № 49 (7 декабря 2004): 10–12.

¹⁸ Борис Немцов, «Для Путина Украина - это некий грандиозный пилотный проект», в «Комментариях политических деятелей и экспертов в отношении выборов в Украине и их возможного воздействия на Россию», *Известия*, 30 ноября 2004, цит. по англ. варианту “Russian Political Activists and Experts’ Views on Election in Ukraine and Its Possible Impact on Russia”, *Izvestia Daily*, 30 ноября 2004, 4.

¹⁹ Агентство РИА Новости, Москва, 12 декабря 2004.

свержения режима (путем выборов и уличной революции) могла бы быть применена к России. Нет проблем с деньгами для этого. Единственная проблема – с народом».²⁰

Если события в Украине не укрепили тенденций в сторону гораздо более авторитарной белорусской модели управления, то какие альтернативные уроки можно из этих событий извлечь? Ольга Крыштановская, руководитель Центра изучения элит Института социологии Российской академии наук, утверждает, что Украина является генеральной репетицией и пробным шаром для российских выборов в марте 2008 года. Опыт этой страны иллюстрирует важность перехода центра власти от президента к парламенту перед выборами путем поправок к конституции или законам о государственном управлении. «Владимир Путин возглавит «Единую Россию», затем будет избрано правительство парламентского большинства, – полагает она. – Единственная сложность – кто станет кандидатом от нынешней российской власти на должность будущего президента без полномочий. Сильная фигура для этого не подойдет, а за слабого могут не проголосовать».²¹

Подобным образом рассматривает вопрос политической преемственности на выборах в России 2008 года и журнал *«Профиль»*. В отношении того, что называют операцией «Преемник-2008», авторы журнала утверждают, что государство пытается обеспечить преемственность, ставя под свой контроль финансовые и административные ресурсы (через назначение и продвижение руководителей, которые лично преданы Кремлю). Тот же контроль осуществляется над политическими партиями и избирательной системой, институтами, а также средствами массовой информации («пространство средств массовой информации покорно вплоть до стерильности»; «население развлекают, занимают, напугивают, только не информируют»). В *«Профиле»* утверждают, что при выборе преемника в 2008 году руководствуются теми же принципами, которые были выработаны в 2000 году, накануне ухода Ельцина в отставку. Первый принцип заключается в том, что преемник должен гарантировать преемственность элиты. Второй – если происходит экономический кризис, его следует урегулировать, не возлагая ответственность на Путина, не пороча его репутацию.²²

Константин Ремчуков, помощник министра экономического развития и торговли России, не исключает возможности таких революций в других постсоветских государствах. Однако он утверждает, что это будет происходить только там, где режимы «уже как минимум два срока находились у власти и набили оскомину у народа». В обществах, в которых на смену ожиданиям пришли разочарования, особенно восприимчивы к «харизматическому пассионарному энтузиазму масс». В России ничего подобного нет – «у нас совершенно иной уровень популярности и восприятия Путина, с которым граждане по-прежнему

²⁰ Валерий Соловей, «Кризис на экспорт», *Родная газета*, № 48 (декабрь 2004): 2.

²¹ Вера Ситнина, «Психология интриги», *Время новостей*, 10 декабря 2004; доступно на сайте: www.vremya.ru.

²² What the Papers Say. Part A (Russia), Agency WPS, 22 декабря 2004.

связывают свои ожидания социальной справедливости и порядка – и эти ожидания все еще не развеяны».²³ В России Кремль имеет почти полный контроль над политической системой, реальные политические альтернативы отсутствуют, российская экономика переживает период оживления, и Путин по-прежнему пользуется популярностью (его последний рейтинг популярности составил 69 %). Однако можно ли сказать то же самое о других режимах в СНГ? Аналитики из Таджикистана и Армении, Кыргызстана и Беларуси полагают, что их государства также не смогли бы противостоять такой «революции».

Федор Лукьянов, главный редактор журнала «Россия в глобальной политике», утверждает, что интеграция России на Запад «фактически заморожена». Государства СНГ все отчетливо понимают, что покровительство России больше не гарантирует власть нынешним должностным лицам, и в дальнейшем это будет подрывать СНГ и двусторонние отношения между Путиным и постсоветскими правительствами. Кроме того, «сокращение де-факто проекта Единого экономического пространства, который... становится бессмысленным после ухода Украины, будет гораздо более болезненным». Он высказал предположение, что Молдова может стать «Украиной 2005 года», т. е. геополитическим активом, потеря которого приведет Россию к новым издержкам. Существовали опасения, что парламентские выборы в Молдове 6 марта 2005 года могут привести к «виноградной революции», но развитие событий пошло по другому сценарию.²⁴

Проверка действительностью

Действительно ли СНГ стоит перед лицом финансируемых Западом революций на экспорт, которые прокатятся волной по всему постсоветскому пространству, снося существующие официальные режимы, насаждая прозападных кандидатов из числа в корне отличных партий контрэлиты и оппозиции в этих государствах, создавая таким образом вокруг России кольцо? Такая интерпретация кажется надуманной, искаженной приближенностью к настоящему моменту, ей недостает более взвешенной аргументации. Движения оппозиции по всему СНГ, очевидно, получили дополнительный импульс после событий в Тбилиси и Киеве. Однако перспектива создания условий для проведения честных выборов становится более вероятной не в результате иностранного вмешательства, а в результате укрепления гражданских обществ и институтов демократической политической культуры. Вопреки ожиданиям власть держащих, эти структуры могли получить значительно большее развитие за десять с лишним лет постсоветского периода правления.

Что же означает понятие «революция на экспорт»? Эта идея, хотя и является слабой по сути, основана на факте: евроатлантические государства и институты действительно активно поддерживают процесс свободных и справедливых выбо-

²³ “Lessons of the Ukrainian revolution for Russia: A hangover from somebody else’s feast,” What the Papers Say. Part A (Russia), 8 декабря 2004, среда, BBC Monitoring Service.

²⁴ www.Gazeta.ru, Москва, 30 декабря 2004.

ров, а также политический плюрализм как в теории (например, принцип демократизации лежит в основе Стратегии национальной безопасности США, принятой в сентябре 2002 года), так и на практике. Следует признать тот факт, что западные службы безопасности действительно активно пытались подорвать режим Милошевича вслед за конфликтом в Косово и что свержение Милошевича в 2000 году было в определенной степени организовано силами извне. Однако утверждение, что международные организации, государства и неправительственные организации действуют сообща во имя великой стратегии преобразования государств СНГ в демократические государства путем экспорта революций-катализаторов, основано на предположениях, в которые трудно поверить.

Во-первых, это положение предполагает, что разноплановые организации, институты и государства способны разрабатывать стратегию, демонстрировать высокий уровень дисциплины в целях достижения консенсуса в отношении подхода и разделения труда, а затем реализовывать такую стратегию. Подобное понимание предполагает совпадения во взглядах и направленности среди, например, целого спектра трудноуправляемых неправительственных организаций, а также способность правительств и неправительственных организаций не только сотрудничать, но и работать в одной связке. Хотя и те, и другие выступают за права человека и поддерживают усилия по демократизации, они едва ли представляют собой монолитный блок. Как увязать финансируемую Джорджем Соросом «смену режима» в США (он поддерживал кандидатуру Керри, потратив на избирательную кампанию 15 млн. долларов США) и его предполагаемое сотрудничество с Международным республиканским институтом в разжигании «оранжевой революции» в Украине?

Во-вторых, как можно расценивать утверждение, что тайные службы безопасности используют в своих интересах ничего не ведающих «простофиль» НПО в качестве подставных лиц и, таким образом, могут успешно передавать «революцию» на внешний подряд и управлять ею на расстоянии? Утверждать это — значит думать об аналитических и оперативных силах и возможностях служб безопасности гораздо лучше, нежели следовало бы с учетом недавних свидетельств их просчетов (в тех случаях, когда на карту были действительно поставлены государственные интересы). Использование внешних сил для осуществления революции при помощи НПО никогда бы не привело к таким продуманным, систематизированным и управляемым результатам, о которых говорят сторонники этого тезиса, характеризуя развитие событий. Непредвиденные обстоятельства, роль отдельных личностей и способность гражданских организаций разрабатывать собственные программы действий не следует сбрасывать со счетов. Объединение в Украине трех разрозненных оппозиционных блоков в один для продвижения оппозиции вперед едва ли можно было организовать извне.

В-третьих, возможно ли поверить в то, что «Запад» проводит активную комплексную политику и стратегию в отношении этого региона? А как же тогда просчеты западной политики по отношению к Украине, которые в лучшем случае можно охарактеризовать как «небрежность без злого умысла»? Один аналитик указывает: «С тех пор, как президент Леонид Кучма вступил в должность в

1995 году, Агентство США по международному развитию перекачало почти 1,5 млрд. долларов США на Украину. Назначение каждого цента из этих средств подлежит государственной отчетности. Большая часть денег пошла на поддержку реформ, проводимых украинским правительством. Только несколько миллионов долларов в год шло на поддержку свободной прессы, свободных выборов и других инициатив по строительству гражданского общества. Массированное финансирование со стороны Агентства США по международному развитию, определенно, не привело к появлению оппозиции. Скорее, оно привело к коррумпированному правительству Кучмы. Можно, следовательно, утверждать, что Соединенные Штаты сделали больше для поддержки режима Кучмы, нежели для поддержки оппозиции».²⁵

В-четвертых, можно ли сказать, что в эпоху распространения информационных технологий агентства по связям с общественностью и исследователи общественного мнения являются действительно всемогущими? Глеб Павловский в классической манере браконьера, ставшего лесником, предостерегает от «преувеличения значимости политических технологий и революционных технологов, как их называют. В сущности, эти технологи являются консультантами, или это их услуги поддержки. Они могут предложить совет или консультации, и самое большее, что они могут сделать, это предложить план».²⁶ Другие аналитики не принимают в расчет тот факт, что события в Киеве можно в разной степени «экспортировать» в рамках СНГ. Они утверждают, что не все государства СНГ могут легко пасть «жертвами западных технологий демократизации», поскольку не во всех странах созданы предпосылки, необходимые для поддержки успешной «революции». Такими предпосылками являются «слабые, изолированные режимы с авторитарными наклонностями, не способные ни поделить власть, ни пресечь попытки покушения на их монополию власти».²⁷ Для импорта революции необходима подходящая внутренняя политическая среда. Если, например, популярность действующего президента высока, гражданское общество является слабым, политическая элита готова раздавать обещания перемен, выборы не фальсифицированы вопиющим образом, а у правящей верхушки нет реального соперника, то импортная революция не сможет укорениться. Провал «виноградской революции», которая должна была состояться в Молдове во время мартовских парламентских выборов, служит тому подтверждением.

В-пятых, неумелость контрпродуктивной «украинской политики» Путина была также определена как фактор формирования «оранжевой революции». По-

²⁵ Greg Bloom, "U.S. Can't Buy Revolution," *Moscow Times*, 23 декабря 2004. С 2000 по 2003 г.г. Блум выполнял обязанности главного редактора газеты «*The Kiev Post*». «Самое серьезное обвинение, которое можно выдвинуть в отношении результата финансируемых США программ демократического строительства, заключается в том, что эти программы уравнивали правила игры для оппозиции».

²⁶ «Конференция по Украине с участием президента Фонда эффективной политики Глеба Павловского», *РИА Новости*, 3 декабря 2004.

²⁷ Владимиров, «Революция на экспорт».

литика сама себе наносила ущерб: «Москва своей технологией вмешательства углубила раскол в украинском обществе – но себе во вред. Российское присутствие позволило радикалам воскресить элементы национально-освободительной борьбы и возратить, по крайней мере часть граждан, к 1991 г., т.е. к борьбе Украины за независимость от России. Путин стал фактором, способствовавшим объединению украинских националистов, либералов и социалистов против властей и против Москвы. Приняв участие в украинской борьбе, Москва не только исключила для себя роль арбитра в украинском процессе, но и сузила поле для доминирования в постсоветском пространстве. На наших глазах произошло событие, которое по своим последствиям для России может оказаться серьезнее, чем расширение НАТО и ЕС».²⁸

Суммируя сказанное, отметим, что у «Запада» отсутствуют рычаги – не говоря уже о политической воле – для проведения подобных «специальных операций», тогда как правящее руководство в регионе обычно имеет и волю, и способность подавлять внутреннее инакомыслие. Там, где такие «революции» все же происходят, они характеризуются наличием непопулярных правителей, которые потеряли поддержку со стороны народа и значительной части собственного государственного аппарата. Действительной угрозой для авторитарных режимов является не то, что иностранные НПО работают сообща с западными службами безопасности, но что они вообще работают. При благоприятных условиях может произойти самоопределение, и народы могут отстоять свои права. Обучение принципам демократии граждан в полуавторитарной системе неизбежно приведет к предоставлению прав лидерам оппозиции правящей верхушки и будет работать во вред проправительственным партиям. Остается реальностью то, что «мирные народные протесты, опирающиеся на стандарты ОБСЕ на выборах, могут привести к свержению укоренившихся коррумпированных режимов, которые прибегают к фальсификации голосования, чтобы остаться у власти».²⁹ Однако, хотя обвинения в недостаточной прозрачности и слабой демократической отчетности действительно подрывают авторитарные режимы, замена «имитации» демократии на «выборную» демократию едва ли может считаться государственным переворотом постсовременной эпохи.

Перспектива 2005–2008: берет ли риторика верх над реальностью?

Однако понятие «революция на экспорт» нельзя просто отбросить; оно явно будет иметь политическое влияние в будущем. Вера в это понятие, будь то искренняя или притворная, будет определять внутреннюю и внешнюю политику в госу-

²⁸ Лилия Шевцова, «Испытание Украиной. Выдержит ли его Путин и созданный им режим?», *Новая газета*, 6 декабря 2004, доступно на сайте: www.novayagazeta.ru. См. также: Михаил Зыгарь, «Работа над успехами: Сергей Лавров поздравляет сам себя с «положительным» годом», *Коммерсант*, Москва, 20 января 2005, 9.

²⁹ Christopher Smith, «Democracy in the CIS», *The Washington Times*, 12 января 2005. Кристофер Смит – председатель Хельсинкской комиссии США.

дарствах СНГ, особенно в плане того, как постсоветские элиты сохраняют свою власть и обеспечивают политическую преемственность. Точно так же, как в некоторых государствах Центральной Азии, заявление о том, что политическая оппозиция связана с «Аль-Каидой», служило оправданием ее преследования со стороны властей, так и в отдельных государствах СНГ обвинение в том, что оппозиционные партии финансируются западными службами безопасности, оказывается мощным, а может быть, и популярным инструментом мобилизации для правящей верхушки. Такое обвинение станет также убедительным средством оправдания все большего государственного контроля над политической оппозицией. Правящие круги теперь смогут разыгрывать «украинскую карту» во время выборов. «Что лучше,—спросят они,—стабильность и межэтническое согласие или конфронтация, угрожающая расколоть общество?»³⁰

Вслед за парламентскими выборами в феврале 2005 года президент Кыргызстана Аскар Акаев столкнулся с антиправительственными протестами. Он заявил в выступлении перед парламентом, что «оппозиция направляется и финансируется извне». Акаев утверждал далее: «События в Кыргызстане не изолированы от других так называемых цветных революций, которые организовывались в других ... странах на протяжении последних 18 месяцев. Такие революции, являющиеся ничем иным, как государственными переворотами, выходят за рамки законности».³¹ Министр иностранных дел России Сергей Лавров осудил публичную критику парламентских выборов со стороны ЕС как «контрпродуктивную» и «бестактную». В частности, он критиковал отчет, представленный Верховным комиссаром ЕС по внешней политике и политике безопасности Хавьером Соланой, в котором выражалась озабоченность тем, что парламентское голосование «не соответствовало требованиям ОБСЕ (Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе) и другим международным стандартам».³²

Также вполне возможно и то, что многие постсоветские элиты могут искренне верить в этот тезис, особенно те, кто рассматривает вопросы безопасности через призму советского опыта. Они черпают у Сталина понятие окружения, а ленинистскую/большевистскую идеологию используют для формирования своего понимания феномена «революции». Октябрьская революция 1917 года сделала особенно явным тот факт, что революциям нужны авангардные партии, состоящие из интеллигенции, идеологов и организаторов. Если Россия их не предоставила, тогда это должен был сделать «Запад». Из этого следует, что монолитный Запад имеет стратегический подход к постсоветскому пространству, предусматривающий тщательную скоординированность и системность в смене режима. В конце концов, именно так Советский Союз подходил к международным связям во время «холодной войны». Макс Бут, известный американский неокон-

³⁰ Вячеслав Тимирбаев, «Извлечем ли мы уроки из украинских выборов?», *МСН Бишкек*, 7 декабря 2004, 5.

³¹ Peter Finn, “Kyrgyz Leader Hints at Plot by West,” *Washington Post*, 23 марта 2005; «Бархатная революция в Киргизии маловероятна», *Коммерсант*, 28 февраля 2005, 9.

³² Vladimir Radyuhin, “Russia Warns West Over Kyrgyzstan,” *The Hindu*, 24 марта 2005.

серватор, утверждает, что ограниченная внешняя помощь может оказаться очень значительной для поддержки движений демократической оппозиции в деле свержения антидемократических властей. Он пишет: «Нам нужно и в других местах применять уроки Украины, впрочем, как и уроки Грузии, Сербии, Индонезии, Южной Кореи, Тайваня, Южной Африки, Польши, Литвы и других стран, где были опрокинуты деспотические режимы, начиная с первой революции «народной силы», охватившей Филиппины в 1986 году. Очевидным кандидатом на подобное преобразование является Иран».³³ Такие утверждения могут только усилить опасения и паранюю, царящие в настоящее время в кругах заинтересованной общественности СНГ и Ближнего Востока, что и показали отклики Сирии на «кедровую революцию» в Ливане.

«Оранжевая революция» ставит вопросы о политическом курсе перед правительствами государств СНГ, перед их внешними и внутренними службами безопасности, дипломатическими миссиями, НПО и другими действующими силами в гражданском обществе в пределах СНГ. Существуют три основных положения, которые мы можем принять. Первое, все эти силы все больше конкурируют или сотрудничают, чтобы завладеть политической ареной в СНГ. Здесь создаются, разрабатываются и используются программы, инициативы, вопросы, цели, задачи, политические инструменты. Второе, повсеместно признано, что поддержка иностранными дипломатическими миссиями усилий правительства и народов в государстве размещения таких миссий по построению современного, процветающего, стабильного и демократического общества в соответствии с законами государства и международной практикой, является легитимной. С этой целью пристальное внимание иностранных государств к легитимности процесса свободных, справедливых и прозрачных выборов не является нарушением суверенитета государства или вмешательством во внутренние дела, если только дипломатические миссии явно не поддерживают конкретного кандидата или конкретную фракцию. Третье, критерием и мерой демократической политической культуры является признание государственными властями идеи, что НПО и гражданское общество имеют право поддерживать и процесс демократизации, и отдельных кандидатов или партии, даже если это подрывает власть правящей верхушки.

В некоторых государствах постсоветского пространства эти положения едва ли воспринимаются как законные. Сотрудничество и координация между дипломатическими миссиями и НПО как самостоятельная задача все больше воспринимаются в негативном свете. Эта связь рассматривается не как направленная на построение процветающего и демократического гражданского общества, но как средство достижения другой, более мрачной и угрожающей цели – смены режима. Некоторые режимы в СНГ уже очень хорошо осознали, какой многоплановостью и силой обладают НПО западного типа и гражданское общество; они

³³ Max Boot, "Exporting the Ukraine Miracle," *Los Angeles Times*, 30 декабря 2004, B11. Макс Бут – старший член Совета по внешним сношениям США.

могут иметь одновременно конкурирующие и сотрудничающие программы, обладающие значительным воздействием на внутреннюю, внешнюю политику и политику безопасности. Однако возможность того, что такое влияние будет выходить за пределы формального контроля или неформального воздействия (или даже осведомленности?) западных дипломатических миссий/служб безопасности, не допускается.

Кроме того, растущая сила гражданского общества—особенно когда народные выступления спровоцированы недовольством и разочарованием в результате фальсифицированных выборов и сдерживания перемен—недооценивается большинством правящих элит в СНГ. Исключением является член российского парламента Александр Лебедев, заместитель думского комитета СНГ и сопредседатель российско-украинской межпарламентской комиссии. В отношении «оранжевой революции» он отметил: «В конечном итоге, решающее значение там имели не административные рычаги и не вмешательство в дела Украины со стороны того или иного государства или со стороны какой-либо другой силы. Важным был тот факт, что три миллиона людей вышли на улицы Киева, и это было, с моей точки зрения, наиболее важным событием. В действительности, трудно представить себе, чтобы три миллиона людей могли под влиянием каких-либо политических интриг выйти на улицы при температуре минус 12 градусов и оставаться там несколько недель подряд. Это было выражение воли киевлян и украинцев, которые стекались в Киев».³⁴

В заключение, напрашивается вопрос, является ли демократия как политическая система универсальной идеей. Президент Акаев, например, утверждает, что необходимо прежде всего построить «национальную демократию» и обеспечить стабильность, а лишь затем – следовать демократии западного типа. Что интересно, Анатолий Ливен утверждал нечто подобное в отношении России в недавнем выпуске журнала «Форин Полиси»: теперь только полуавторитарное правительство будет допускать возможность либеральной демократии в России в будущем; следовательно, президента Путина следует поддерживать.³⁵ Если это правда, то до какой степени режимы могут следовать цели «стабильность прежде всего» в поддержку более высоких национальных целей («национальной демократии»/традиционных ценностей), прежде чем дипломатические миссии и наблюдатели НПО придут к выводу, что действительной целью правящей элиты является деспотичный авторитаризм и решимость удержаться у власти любой ценой? Где предел допустимого, когда речь идет о пытках и лишении свободы под лозунгом «стабильности прежде всего»? Где дипломатические миссии должны провести грань между стратегическим партнерством в области безопасности и продвижением своих демократических ценностей? Хотя на эти сложные ответы нет единого ответа по всему СНГ, очевидно, что западные пределы терпимости и расчет прибыли и затрат все еще измеряются на основе понятий

³⁴ Радио «Эхо Москвы», Москва, 14 января 2005.

³⁵ Anatol Lieven, “The Essential Vladimir Putin,” *Foreign Policy* 145 (январь/ февраль 2005): 76–77.

realpolitik и национального интереса. Толерантность мала, когда на карту поставлены национальные интересы, и велика, когда им ничего не угрожает: например, 26 декабря 2004 года в Узбекистане присутствовало около 25 наблюдателей от ОБСЕ, и 10 000 наблюдателей было в Украине.

После событий «оранжевой революции», возможно, новые идеи будут направлять и формировать размышления на тему стратегического разделения власти и преемственности среди постсоветских лидеров, находящихся у власти. Смогут ли правящие круги действовать тонко и искусно при передаче власти избранным ими же преемникам по модели Ельцин-Путин или же будут подвергать себя риску, и тогда попытки будут чреваты провалом в соответствии с вариантом Кучма – Янукович? Помогут ли властям в достижении их целей конституционные суды, голосование большинством в две трети в парламентах и проведение народных референдумов или, напротив, только ускорят самовыражение народных масс, которого они так стремились избежать? Может быть, правящие круги готовы к более или менее демократическому переходу власти в руки контрэлиты в обмен на освобождение от преследования за коррупцию во время пребывания в должности? Обращение с Шеварднадзе, а особенно Кучмой, будет в этой связи под пристальным вниманием. И, наконец, можно ли положиться на вооруженные силы и силы безопасности как на верную преторианскую гвардию, которая будет повиноваться президентским приказам и подавлять народное недовольство, или есть шанс, что они откажутся подчиняться или настолько разойдутся во мнениях, что стоящие у руля власти подвергнутся риску смертной казни, как это было в 1989 году с Чаушеску в румынском варианте «революции»?

Легитимность и трансатлантическое урегулирование кризисов

Эрик Джоунс *

Возглавляемая США коалиция в Ираке переживает кризис легитимности. Подтверждения этому можно найти повсюду вокруг нас. Их можно увидеть в решении вступающего в должность премьер-министра Испании Хосе Луиса Родригеса Запатеро о скорейшем выводе вооруженных сил своей страны из Ирака.¹ Они просматриваются в том, что население Великобритании все больше выступает за независимую европейскую внешнюю политику, а население Германии и Франции все более сдержанно в поддержке «войны с террором», объявленной администрацией Буша. И, наконец, в высоком проценте голосов (по результатам опросов, проведенных по всей Европе), которые подвергают сомнению искренности американских усилий, направленных на обуздание международного терроризма.² Слово кризис сейчас на устах почти у всех европейских политиков, оно также присутствует на страницах почти всех крупных газет или журналов, издаваемых по обе стороны Северной Атлантики.³

Но действительно ли это кризис? Если да, следует ли нам согласиться с тем, что это кризис легитимности? Проблема в том, что можно оспорить каждый отдельный факт. Запатеро можно обвинить в том, что он бросил союзников, уступая террористам или идя на поводу у плохо информированного или введенного в заблуждение общественного мнения. Британского премьер-министра Тони Блэра можно обвинить в неумелой работе по связям с общественностью, особенно в вопросе информации по оружию массового поражения, но и в более общем плане – в освещении им войны. Между тем, политические элиты во Франции и Германии можно обвинить в подыгрывании антиамериканизму, а журналистов и ученых мужей можно обвинить в разжигании споров (и распространении теорий о тайном сговоре) с целью продажи своих публикаций. Конечно, такие обвинения могут быть неубедительными, лицемерными, даже лживыми. Однако, если они верны, то придется поставить под сомнение кризис легитимности. Возможно, даже трудно будет согласиться с тем, что мы вообще имеем реальный кризис.

В основе всего этого лежат действительно важные проблемы. Это то, как мы понимаем легитимность и необходимость легитимности для урегулирования

* Эрик Джоунс – сотрудник Британского Королевского института международных отношений «Чэтэм Хауз».

¹ *Financial Times*, 19 апреля 2004.

² “A Year after War with Iraq: Mistrust of America in Europe Ever Higher, Muslim Anger Persists—A Nine-Country Survey,” *The Pew Global Attitudes Project* (Washington, D.C.: The Pew Research Center for the People and the Press, 16 марта 2004).

³ См., например, Robert Kagan, “America’s Crisis of Legitimacy,” *Foreign Affairs* 83:2 (март/апрель 2004): 65–88.

фактической, реальной, насильственной и потенциально взрывоопасной кризисной ситуации, наподобие той, которую мы наблюдаем сегодня в Ираке. Идею легитимности окружает много риторики, но в основе идеи лежит реальность. Только осознав эту реальность, мы начнем понимать проблемы, которые осаждают возглавляемую США коалицию в Ираке, а также те решения, которые приходится принимать администрации Буша и ее союзникам в Европе.

Теоретическая легитимность

Концепцию легитимности проще применить, чем понять. Проблема не в том, что мы не знаем значения термина «легитимность»; скорее, дело в том, что у этого термина так много значений, что различия между ними трудно уловимы. В качестве примера мы можем представить себе рассмотрение идеи в двух измерениях, с нормативно-позитивной дихотомией с одной стороны и дихотомией средства-цели – с другой. Действие государства может быть легитимным или потому, что оно «правильное», или потому, что оно общепринято. Его можно оценивать и по тому, как оно было осуществлено или к чему привело. Когда мы говорим о легитимности, мы можем говорить о любой возможной комбинации этих измерений, мы можем сосредоточиться только на одном, не принимая во внимание другие, или мы можем придавать равный вес совокупности возможностей как единому целому (см. Рис.1).

	Средства	Цели
Нормативные	<i>Морально-этические меры</i>	<i>Морально-этические последствия</i>
Позитивные	<i>Принятые меры</i>	<i>Принятые итоги</i>

Рис. 1: Оттенки «легитимности».

За этой проблемой значения кроется проблема суждения или оценки. Любое представление о легитимности обязательно соотносится с восприятием какой-либо политической действующей силы. Действие государства является легитимным только тогда, когда оно воспринимается как легитимное. Проблема суждения является проблемой достижения соглашения о том, кто является подходящим судьей. Чтобы не заслонить сложности реального мира метафизической абстракцией, здесь следует привести пример. Кто является наилучшим судьей политики Соединенных Штатов в Ираке: другие государства или «общественное мнение»? Если это другие государства, то следует ли нам оперировать понятиями «согласие», «несогласие» или «враждебность»? Если это общественное мнение, ограничено ли оно американской общественностью, следует ли нам учитывать мнения других стран, или мы должны скорее сосредоточить внимание на

самих иракцах? Кроме того, можем ли мы сказать, что вариант выбора политических сил, дающих оценку, не является сам по себе объектом размышлений о легитимности? Кто, например, возьмет на себя смелость заявить, что испанское общественное мнение не играет особой роли при рассмотрении легитимности политики Соединенных Штатов?

В конце концов, две обозначенные проблемы—значения и оценки—соединены между собой. Политические действующие субъекты должны сначала принять стандарт легитимности, а лишь затем выносить приговор. Таким образом, различные группы могут придерживаться различных стандартов, и, следовательно, выносить различные суждения, даже если все стороны придут к единому мнению по поводу объективной сущности фактов. В значительной степени такова сегодняшняя ситуация в Ираке. Проблема не в том, что существуют радикально отличные взгляды на ситуацию и особенности развития событий. Скорее дело в том, что различные группы акцентируют внимание на различных деталях, применяют различные стандарты и приходят к различным выводам. В этом нет ничего удивительного. Пожалуй, трудно себе представить, чтобы многочисленные заинтересованные стороны пришли к аналогичной интерпретации одних и тех же событий. Другими словами, легитимность—по крайней мере, как она понимается здесь,—имеет свойство побуждать к полемике. А там, где полемика становится повсеместной, мы имеем дело с противоречиями, а не кризисом.

Практическая легитимность

Однако, что касается Ирака, то кризис там *действительно* назревает, и это кризис сотрудничества. Здесь можно говорить о гражданских беспорядках внутри самой страны, расколе «коалиции доброй воли», растущей мятежной настроенности рядовых членов парламента в Великобритании или неспособности прийти к согласию по поводу реально осуществимого мандата ООН, ясно одно – сотрудничество становится все более сложным. Эта тенденция становится все более разрушительной для эффективности возглавляемой США коалиции и американской стратегии. Провал сотрудничества подводит нас к «тому моменту, когда нужно решать, следует ли продолжать начатое дело и придерживаться выбранного курса, или нужно изменить направление или даже остановиться: это решающий момент, поворотный пункт».⁴ Другими словами, мы приближаемся к кризису.

Важно понять, что кризис сотрудничества не просто симптом кризиса легитимности. Если рассматривать его с практической точки зрения, крах сотрудничества *и есть* кризис легитимности. Однако, чтобы принять это положение, необходимо уйти от теоретических понятий легитимности и принять идею как выражение социологической реальности. В веберянском смысле «легитимность» политической власти – это ее способность вызывать повиновение или, в более

⁴ Это определение «кризиса», приводимое в Словаре Вебстера 1913 г.

широком понимании, сотрудничество.⁵ Авторы более позднего времени, такие как Сеймур Мартин Липсет или Фритц Шарпф, добавили еще несколько штрихов к этому веберовскому понятию легитимности—дополнив его различными типами суждений или критериев признания—однако все они остаются верными идее обязательного повиновения или сотрудничества. Кроме того, они сохраняют веберовское разделение легитимности и принуждения. Использование силы может побудить к повиновению или сотрудничеству, однако даже подавление силой не может гарантировать того, что результатом будут повиновение или сотрудничество.

Понятие легитимности является практическим, поскольку оно помогает сузить существующее разнообразие значений и оценок, обозначенных выше. Что означает легитимность? Она означает любые действия, побуждающие к повиновению или сотрудничеству. Кто может быть судьей легитимности? Суждения любых сил, повиновение или сотрудничество которых необходимы для обеспечения успеха действий государственной власти (или содействия ему), следует считать подходящим. Практически легитимность можно толковать по-разному в зависимости от аудитории, к которой она обращена. Не может быть одного образца, если суждение выносится более чем одной группой, и мнения всех групп имеют значение для успеха политического курса.

Сотрудничество и принуждение

Конечно, легитимность не является единственным источником повиновения или сотрудничества. Принуждение также действенно в этом плане. Возглавляемая США коалиция может установить свою власть над всеми формами повстанчества в Ираке, администрация Буша может склонить своих союзников идти в борьбе до конца, и правительство Блэра может применить рычаги воздействия на рядовых членов парламента. Однако проблема с принуждением заключается в том, что и оно подвергается суждению. Когда эти суждения не оказывают влияния на эффективность действий государственной власти, они могут сниматься со счетов. Однако, когда такие оценки имеют влияние, их нельзя просто так игнорировать. Народная оппозиция по отношению к войне в Ираке может породить оппозицию внутри «коалиции доброй воли». Такая оппозиция может также подогревать антиамериканские настроения и усложнять таким образом возможности сотрудничества с Соединенными Штатами в других сферах.

Неважно, к каким доводам прибегают, чтобы объяснить причины возникновения оппозиции, сам факт существования оппозиции уже проблематичен. Действует администрация Буша правильно или неправильно, являются ее действия нравственными или легитимными, не суть важно. Важно то, могут ли заявления администрации Буша убедить различные группы или отдельных деятелей изменить их мнение об американской политике. Изменение мнения – это сфера эмо-

⁵ Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, общая редакция и вступительная статья Талкотта Парсонса (New York: The Free Press, 1997), 324.

ций, и здесь ничего нельзя достигнуть принуждением, как бы это ни было необходимо для поощрения будущего сотрудничества.

Более того, эмоциональные оценки имеют основополагающее значение для урегулирования кризиса. Соединенные Штаты и их европейские союзники должны найти формулу сотрудничества в урегулировании кризиса, причем эта формула должна быть приемлемой для всех сторон. Не имеет смысла обращаться к *априорным* принципам национальных интересов или государственных соображений, если нет уверенности, что такие обращения найдут отклик в аудитории среди всех тех, кто выносит оценку. Какими бы ни были личные взгляды какой-либо конкретной администрации, практическая легитимность является вопросом приемлемости, а не правильности или неправильности.

Правительства Европы и Соединенных Штатов в рамках любой формулы урегулирования трансатлантического кризиса должны уделить надлежащее внимание «завоеванию сердец и умов» тех групп, которые участвуют в конфликте. Это не некая искусная стратегия, применявшаяся еще администрацией Кеннеди в начале военных действий во Вьетнаме. Скорее, это сама суть легитимности. Без нее правительства Европы и Соединенных Штатов должны будут принять неизбежность принудительных действий для обеспечения сотрудничества и тогда примут на себя весь груз политических оценок, как внутренних, так и внешних, которые неизбежно повлекут за собой такие действия.

Вариант принуждения выглядит малопривлекательным за исключением крайних случаев. Если врагами являются Саддам Хуссейн, «Аль-Каида» или «Галибан», возможно, имеет смысл ожесточенно биться до конца. Однако большинство врагов невозможно столь четко и категорично идентифицировать, и нельзя сказать, что они совершенно не подлежат никакому исправлению. Пусть Слободан Милошевич был упорствующим противником установления мира в Европе, однако сербский народ нельзя и не следует сбрасывать со счетов. Сотрудничество с сербами является существенным для мира и безопасности на Балканах, и это сотрудничество должно быть подчинено пониманию легитимности, а не угрозе использования силы.

Заключение

Действительность, лежащая в основе сегодняшнего кризиса в Ираке, заключается в том, что многосторонние действия и построение государства являются двумя сторонами одной медали: легитимности. Однако рассматриваемая легитимность – вопрос практический, а не теоретический. Если администрация Буша желает достигнуть успеха в своей политике по отношению к Ираку, то она должна побудить к сотрудничеству все действующие субъекты, как внутренние, так и внешние. Такое согласие рождается в результате убежденности, а не принуждения. Оно представляет собой акт оценки, а не подчинения воли. Понимание этой простой реальности облегчит не только сегодняшний кризис, но и любой будущий.

Урегулирование кризисов: трансформация национальной и международной систем реагирования

Анджей Каркошка *

В прошлом решения в отношении должного реагирования на кризис принимались на совете мудрецов. А Талейран советовал: «В критических ситуациях оставьте принятие решений женщинам». В 1967 году Джеймс Рстон сказал: «У международных кризисов есть свои преимущества. Они пугают слабого, но возбуждают и вдохновляют сильного». Еще одно меткое замечание приводится в *Словаре дипломата*: «Обычное реагирование международных организаций на кризисы проходит по предсказуемым фазам: сначала игнорируют проблему; потом выступают с заявлением по поводу своей обеспокоенности относительно данной проблемы; потом сидят сложа руки, при этом умудряясь заламывать их от отчаяния; потом заявляют, что продолжают держать руку на пульсе данного вопроса; потом объявляют вопрос закрытым».¹ К сожалению, ни одно из этих полшутливых комментариев нам не подходит.

Не слишком полезным в этом смысле оказывается и опыт десятилетий «холодной войны». Во время «холодной войны» произошло несколько серьезных международных кризисов. Некоторые из них действительно носили исторический и стратегический характер: это Берлинский кризис 1949 и 1961 годов, Суэцкий кризис 1956 года, Кубинский ракетный кризис 1962 года и кризис, разразившийся в конце войны «Йом Киппур» в 1973 году. Другие кризисы отличались меньшим масштабом и носили менее серьезный характер, причем такие кризисы случались чаще. Но и те, и другие имели более или менее серьезные политические последствия: о них говорили, их обсуждали и подробно анализировали. Но обсуждения и анализ этих кризисов и полученный в результате этого опыт мало помогают в понимании угрозы сегодняшнего дня и готовности к ней – угрозы, которая может повлечь за собой кризис.

К сегодняшнему кризису может привести безликая, лишенная государственности, непредсказуемая, иррациональная, безнравственная, нетерриториальная, транснациональная угроза, созданная активизацией глобальной террористической деятельности. Те, кто несет эту угрозу, используют непредсказуемые инструменты и методы действия широчайшего спектра. Эти действия включают различные формы ведения войны и оказывают влияние на широкие слои населения. Прежние принципы сдерживания, по-видимому, полностью изжили себя перед лицом готовности террористов жертвовать своими жизнями. Прежние средства ведения военных действий, приспособленные к доктрине равных по мощи сторон и сопоставимых вооруженных сил, здесь оказываются бездейственными, не-

* Анджей Каркошка является старшим политическим советником Женевского центра демократического контроля вооруженных сил, Женева, Швейцария.

¹ Chas W. Freeman, Jr., *The Diplomat's Dictionary* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1996).

пропорциональными и неэффективными. Ясно, что традиционное реагирование, сосредоточенное на готовности и организации в масштабе государства, более не способно нейтрализовать глобальную по характеру угрозу, которая материализуется в неожиданных (или, по крайней мере, выбранных наугад) географических координатах. Более нет дифференциации между гражданскими и военными объектами нападения. Несмотря на ложную завесу религиозной аргументации, главной целью ведения этого типа военных действий является, по-видимому, причинение «страданий» промышленно развитым государствам и обществам, которые ассоциируются с западной цивилизацией. Если это так, то тогда лишение людей жизни столь же важно для основателей и пособников этого нового типа ведения войны, сколь и разрушение национальной и международной экономической, технической, финансовой, административной инфраструктуры на всех уровнях современной организации обществ: от международного, регионального, национального и местного уровней до отдельного гражданина. Поэтому реагирование на возможный кризис, который может быть создан такой угрозой, требует нового подхода, выходящего далеко за рамки того, что связано с областью, которая до сего времени была известна как «урегулирование кризисов».

Традиционный подход к урегулированию кризисов, связанный обычно со стихийными бедствиями, борьбой с организованной преступностью, внутренней политической и социальной конфронтацией или международным межгосударственным конфликтом, можно брать лишь в качестве предварительной основы для нового подхода. Нужно расширить, трансформировать и укрепить все традиционные меры раннего предупреждения, сбора разведывательных данных, правопорядка, технической и организационной готовности, а также международной помощи и сотрудничества в целях успешного противостояния новым типам возможного кризиса. Традиционные функции таких инструментов реагирования на кризис, как военные силы, полиция, разведывательные службы, службы гражданской обороны в чрезвычайной обстановке, а также органы государственного и местного управления, нуждаются в переопределении задач и новых процедурах, для того чтобы поддерживать эффективное взаимодействие, если они призваны быть готовыми противостоять этим новым обстоятельствам.

Новый подход к урегулированию кризисов должен быть эффективен при любых возможных и трудно предсказуемых вариантах изменения обстановки и нацелен против широкого спектра возможных правонарушителей. Он должен позволять резко наращивать «потенциал реагирования», готовить все компоненты системы по быстрому/мгновенному реагированию, а также обладать способностью реагирования в мере, соответствующей уровню угрозы. И самое главное, реагирование при таком подходе должно сочетать в себе своевременные действия всех штатных и вспомогательных подразделений под общим командованием и управлением, гарантируя единоначалие и единство усилий в обстоятельствах, которые, как правило, беспорядочны и драматичны.

Некоторые теоретические замечания в отношении концепции «кризиса»²

Создается впечатление, что понятие «кризис» используется зачастую произвольно и без разбора, поскольку слишком многие ситуации объявляются «критическими» или «неотложными» в зависимости от контекста, а также действительной или надуманной серьезности и субъективного восприятия наблюдателя/аналитика. С таким расплывчатым пониманием того, что составляет «кризис», правильным будет сказать, что соразмерность реагирования на трудную ситуацию частично зависит от выбора классифицирующих категорий и нашей способности правильно понять значимость происходящего события и его последствий. Определение «кризиса» обычно зависит либо от условий, имеющих системные последствия, либо от структуры принятия решения. Первый подход, связанный с системным аспектом, определяет кризис как ситуацию, которая разрушает систему или часть системы, создавая радикальные или неожиданные изменения в одной или более базовых системных переменных. Так, можно сказать, что кризис несет в себе возможность для неожиданной или опасной системной трансформации. Он предполагает взаимосвязь с такими понятиями, как *изменения* и *конфликт*. Вызывает или не вызывает кризис существенные изменения, зависит от разнообразных факторов, таких как характер произошедших видоизменений и имеющиеся в наличии методы и приемы для урегулирования кризиса. Он также зависит от чувствительности системы к действительной кризисной ситуации.

Что касается второго подхода, то он относится к процессу, посредством которого принимаются решения по реагированию на ситуацию, воспринимаемую как кризис. Так, кризис действует как побудительная причина, а решение представляет собой реагирование. При таком подходе кризис может определяться как ситуация, которая угрожает высокоприоритетным целям органа, принимающего решения, и/или не может быть решена, пока не будет принято такое решение, и зачастую застаёт членов структуры по принятию решений врасплох. Ключевыми элементами здесь являются реальность угрозы, количество имеющегося времени и степень фактора внезапности в данной ситуации. Принятие решений в кризисной ситуации зависит в существенной мере от конкретного восприятия ситуации действующими субъектами, вовлеченными в процесс принятия решений. Если действующие субъекты хорошо подготовлены, угроза предвиделась и ожидалась, и бюрократические, правовые и технические структуры готовы к действиям в широком спектре вариантов изменения обстановки, то типичная «кризисная ситуация» трансформируется в «отражающую ситуацию». В последнем случае принятие решения подобно тому, как это происходит в «кризисной ситуации», но решения по отражению основываются на ожидаемых обстоятельствах. Несмотря на нехватку времени и отсутствие возможностей обсудить главные альтернативы

² Charles F. Hermann, "International Crisis as a Situational Variable," в *International Politics and Foreign Policy. A Reader in Research and Theory*, под ред. James N. Rosenau (New York: The Free Press, 1969), 409–21.

действию, этой ситуации присуща большая гибкость и динамичность в принятии решений, чем в действительно кризисной ситуации.

Оба теоретических подхода, кратко обрисованных выше, указывают на необходимость серьезной подготовки соответствующих механизмов реагирования, позволяющих применить эффективный подход в урегулировании кризисов с целью устранения, насколько это возможно, негативных последствий внезапного нарушения внутреннего, индивидуального и общественного порядка, а также разрушения международной системы безопасности, которые могут быть вызваны кризисом.

Национальный/международный сектор безопасности как «механизм реагирования» на кризисы

Классический механизм реагирования на кризис сосредоточен на четком распределении ролей между отдельными элементами аппарата национальной безопасности. Так, международные кризисы обычно нейтрализуются сочетанием военных сил и дипломатических средств, которым помогают службы внешней разведки. Внутренние кризисы управляются внутренними органами правопорядка или системой гражданской обороны в чрезвычайной обстановке, включая местные органы управления и (если требуется) органы управления на уровне государства. Такое разделение ролей в настоящее время перестало быть надежным и логичным. Новая угроза приводит к вероятности кризиса, эффективное реагирование на который должно быть организовано по широкому фронту, с привлечением многих, если не всех, имеющихся в наличии институтов и сил. Все они должны действовать вместе и согласованно, ориентируясь прямо или косвенно на конечный результат. В соответствии с классическими нормами любой стратегии, основанной на многофакторной деятельности с применением различных сил и проводящейся по всем направлениям, такой подход предполагает целый ряд составляющих. Это общие правовые рамки, наличие исчерпывающей информации об угрозе, разветвленное распределение этой информации в срочном порядке, общее понимание намерений командования, готовность разнообразных сил и средств, а также унифицированная подготовка к действиям в разнообразных вариантах обстановки.

Хороший пример нового подхода к рискам, а следовательно, и подготовки к новому типу кризиса предлагается во «Всеобъемлющем анализе рисков» – проекте, утвержденном швейцарским парламентом в 1991 году. В соответствии с этим проектом, существует три метода сохранения и укрепления национальной безопасности: два традиционных—т.е. эмпирических, или ориентированных на меры,—и новый подход, сосредоточенный на рисках. Последний подход предполагает систематическую оценку всех вероятных событий и процессов—включая стихийные бедствия, технологические катастрофы, дестабилизацию экологической обстановки, перебои в энергоснабжении, питании и поставках стратегических товаров; распад системы здравоохранения; миграцию; политический и социальный кризис; угрозы внутренней безопасности,—словом, все то, что мо-

жет нести серьезную опасность базовой национальной инфраструктуре и средствам к жизни населения. Эти явления могут быть взаимосвязаны, и поэтому требуется всеобъемлющий анализ подготовки и реагирования со стороны всей структуры национальной безопасности.

Поскольку мы говорим о множестве различных институтов и агентств, десятилетиями выполнявших профессиональные функции в отрыве друг от друга, предлагаемая интеграция усилий и реагирования является достаточно трудным делом. Она требует времени, согласованных усилий и материальных ресурсов для своей реализации. Она тем более трудна, поскольку у нас нет ни лишнего времени, ни общего понимания вопроса или имеющихся в наличии ресурсов. Вооруженным силам не разрешается действовать в различных вариантах внутренней обстановки, или они не подготовлены для таких действий. Сейчас разрабатывается национальное законодательство, которое будет регулировать новые функции различных агентств.

Разведывательные службы не склонны к сотрудничеству даже внутри одной страны, не говоря уже о международном сотрудничестве. Распределение секретных данных ограничено очень узким кругом, хотя в кризисных ситуациях секретные данные должны в кратчайшие сроки достигать нижних уровней органов принятия решений. Полный спектр функции командования и управления должен интегрировать местные агентства с верхними национальными уровнями органов правления. При выполнении общих задач органы государственной власти должны научиться сотрудничать с частными структурами и компаниями. Международные организации имеют расхождения по вопросам необходимых мер и процедур, не говоря уже о свойственном им громоздком характере процессов принятия решения и формирования сил.

Отмечая позитивные моменты, нужно упомянуть о существовании разнообразных национальных и международных систем гражданской обороны в чрезвычайной обстановке, которые могут стать основой для предстоящей разработки коллективного подхода к урегулированию кризисов. Однако технические, организационные и материальные возможности уже существующих систем урегулирования кризисов нуждаются в серьезном наращивании, чтобы быть в состоянии противостоять новым вызовам. Политики больше не могут относиться к задаче урегулирования кризисов как к второстепенной, с точки зрения государственной безопасности, и до настоящего времени понимающейся в основном как задача из области обороны или правопорядка. Сегодня, в условиях распространения глобального терроризма и международной организованной преступности, ставятся под угрозу наша способность к выживанию (речь идет о случаях, когда у террористов есть оружие массового поражения), а также наши базовые экономические и социальные интересы (в случаях, когда криминальные элементы приводят в полный беспорядок обширные секторы экономики и общества). В этих условиях урегулирование кризисов не может сводиться лишь к таким функциям, как поисково-спасательные операции, противопожарная охрана, приют и расселение местного населения и оказание ему поддержки. Система управления в условиях

кризиса и чрезвычайных обстоятельств сейчас находится на передовой линии механизмов защиты безопасности любого государства.

Что касается международной системы урегулирования кризисов, то ситуация здесь еще сложнее. Непоследовательность и слабая готовность к урегулированию кризисов на национальном уровне усугубляется рудиментарным характером международных структур, занимающихся урегулированием кризисов; расхождением в вопросах политических рамок принятия решений по недопущению кризисов; отсутствием общих стандартов по организационным, техническим и процедурным аспектам урегулирования кризисов между разнообразными государствами-членами соответствующих организаций. Здесь возможно дублирование действий или, что чаще, полное отсутствие каких-либо действий по урегулированию кризисов вообще.

Серьезность проблемы, однако, приводит к все более усиливающемуся акценту на урегулировании кризисов как на национальном, так и на международном уровнях. Каждое государство западного полушария и многие государства за его пределами, кажется, осознают или обдумывают потребность наращивания своего потенциала по урегулированию кризисов. Этот вопрос также стал чаще выноситься на обсуждение на международных форумах, делая реальной перспективу более действенного многостороннего реагирования на местные, субрегиональные или более широкие глобальные кризисы.

Можно ли использовать систему внутригосударственной безопасности США в качестве модели для национального урегулирования кризисов?³

Новый характер и беспрецедентный масштаб угрозы, олицетворением которой послужили теракты 11 сентября, требует полного спектра реагирования, начиная от раннего предупреждения, сдерживания, готовности к кризису и управления кризисом, а также управления последствиями кризиса и заканчивая чисто военными оборонительными мерами. В каждой области существуют недоработки, и не все эти меры полностью соответствуют уровню сегодняшних задач.

Американская система урегулирования кризисов, выстроенная во время «холодной войны» и сконцентрированная на готовности к реагированию в масштабе государства на возможное ядерное нападение (мероприятия по раннему предупреждению и в частичном размещению населения в укрытиях) и к реагированию местного уровня на чрезвычайные ситуации, связанные со стихийными бедствиями и техногенными катастрофами, считается несоответствующей новым угрозам, как это показали последствия террористических атак 11 сентября 2001 года. Недавно созданное Управление внутригосударственной безопасности при правительстве США обратило внимание на готовность «первых реагирующих

³ Anja Dalgaard-Nielsen, "Homeland Security: American and European responses to September 11th," в *The Politics of European Security*, под ред. Jess Pilegaard (Copenhagen: The Danish Institute for International Studies, 2004), 159–78.

элементов» на местном уровне, укрепление безопасности границ, аэропортов и морских портов и на усовершенствование обмена разведывательными данными между федеральными агентствами. С самого начала стало ясно, что существует потребность в скорейшей и более тесной интеграции действий многочисленных федеральных институтов, отвечающих за общее урегулирование кризисов: береговой охраны,⁴ таможенной службы, службы иммиграции и натурализации, ФБР, полиции, медицинской системы, министерства энергетики, системы транспортного контроля и разведывательных служб, если называть наиболее важные институты. В мае 2002 года была выработана национальная стратегия внутригосударственной безопасности, выдвинувшая шесть задач, две из которых—разведка и предупреждение, а также подготовленность к действиям и реагирование в условиях чрезвычайных ситуаций—кажется, непосредственно связаны с урегулированием кризисов. Остальные, а именно, пограничная и транспортная безопасность, внутренний контртерроризм и правопорядок, защита жизненно важной инфраструктуры, а также защита от химического, биологического, радиологического и ядерного оружия относятся к сфере деятельности «обороны» — то есть физической защиты против действительных актов терроризма и реагирования на них, предоставления дополнительного технического, кадрового и структурного потенциала системе урегулирования кризисов. Закон о внутригосударственной безопасности от 25 ноября 2002 года, приведший к созданию Министерства внутригосударственной безопасности, стал самым большим преобразованием системы внутренней безопасности США в эпоху после «холодной войны». Это преобразование можно сравнить только с изменениями, предпринятыми более пятидесяти лет назад в системе внешней безопасности США, когда были созданы Пентагон, ЦРУ и Объединенный комитет начальников штабов.⁵ Новое министерство свело воедино действовавшие до этого разрозненно органы безопасности, правоохранительные органы, институты и службы обеспечения безопасности в чрезвычайных обстоятельствах гражданского и промышленного характера. В его состав также будет включено недавно созданное (17 апреля 2002 года) независимое Северное командование вооруженных сил.⁶ Новое министерство связывает не только некоторые несмежные институты, работающие в различных областях, но также укрепляет разнообразные уровни органов управления и служб—от федерального до местного уровня—в один огромный комплекс, отвечающий за подготовленность к кризисам и реагирование на них. Бюджет 2003 года, выделенный этому новому министерству, составил 37,7 млрд. долларов США. Однако

⁴ John G. Ross, "Versatility Pays Off. U.S. Coast Guard Adapts Quickly to Homeland Security Challenges," *Armed Forces Journal* (июнь 2002): 40–44.

⁵ "The Department of Homeland Security. Help or Hindrance? Strategic Comments", *IJSS* 8:6 (август 2002).

⁶ Eric Schmitt, "Military Role in U.S. Gains Favor," *International Herald Tribune*, 22 июля 2002.

этот огромный бюджет сконцентрирован на федеральном уровне, без параллельного увеличения фондов на уровне штата или на местном уровне.⁷

В соответствии со Стратегией внутригосударственной безопасности, была предпринята серьезная реорганизация внутри всего разведывательного сообщества США, состоящего не менее чем из пятнадцати различных служб.⁸ Намечено повышение роли ЦРУ в сборе и распределении разведывательных данных.⁹ Вследствие этого, средства на сбор и анализ разведывательных данных, до сих пор направлявшиеся в основном (80 %) на военные цели через Министерство обороны, должны быть перераспределены. Данные, касающиеся террористической угрозы, должны быть интегрированы в Центре интеграции данных о террористических угрозах. Этот центр в настоящее время действует при ЦРУ (но его предполагается передать под начало недавно созданного Министерства внутригосударственной безопасности), а также включает схожие по функциям подразделения из ФБР и других агентств.¹⁰ Таким образом, впервые за все время данные по внешним и внутренним угрозам будут объединены.

Судя по всему, одно из главных препятствий, с которым сталкивается американская система урегулирования кризисов, – это соответствующее, т.е. своевременное и всеобъемлющее, распределение информации по реальной угрозе и координация действий по реагированию на кризис внутри нового огромного бюрократического комплекса.¹¹ Существующие сети внутренней связи, использовавшиеся для разведывательных целей, являются секретными и кодируемыми, они требуют от своих пользователей высшего уровня допуска к секретной информации. В настоящее время возможные пользователи этой информации—чиновники местного уровня, сотрудники служб по чрезвычайным ситуациям, сотрудники правоохранительных органов—занимают более низкие позиции в инстанциях командования, их состав гораздо многочисленнее, и у них зачастую нет допуска к этой информации. Существующий порядок, установленный в соответствии с Законом США по национальной информационно-безопасности и Операциями по снижению кибернетических рисков, требует сильной защиты компьютерных сетей, снижая уровень оперативной совместимости различных агентств. Существующая в США национальная система оповещения о чрезвычайной ситуации, созданная во времена «холодной войны» и основанная на теле- и радиовещатель-

⁷ “New Funding Backed for U.S. Intelligence,” *International Herald Tribune*, 16 мая 2002; *Security after 9/11. Strategy Choices and Budget Tradeoffs. A Briefing Book* (New York: Center for Defense Information, январь 2003); James Russell, Iliana Bravo, “Homeland Defense: Ramping Up, But What’s the Glide Path?,” *Strategic Insight* 1:1 (март 2002).

⁸ Stansfield Turner, “Five Steps to Better Spying,” *International Herald Tribune*, 10 февраля 2002.

⁹ Bruce Berkovitz, “The CIA is not Suited to Homeland Security,” *International Herald Tribune*, 5 августа 2003.

¹⁰ Duncan DeVille, “How to Split Up the Bipolar F.B.I.,” *New York Times*, 18 июня 2002.

¹¹ Ralph Norman Channell, “Intelligence and the Department of Homeland Security,” *Strategic Insight* 1:6 (август 2002).

ных сетях, функционирует на национальном уровне, но крайне ненадежна на уровне штата или на местном уровне. Интеграция командных функций разрабатывается надлежащим образом в военной сфере этой системы, благодаря усилиям недавно организованного Северного командования в форме объединенной антитеррористической оперативно-тактической группы для оказания помощи гражданским властям. Но у военных нет лидирующей роли в управлении Министерством внутригосударственной безопасности.¹² Вся система командования и управления требует частых тренировок и учений, но в бюджетах штатов и местных бюджетах не всегда есть средства на эти цели. Некоторые программы по увеличению общего уровня информированности и сбора информации по возможным угрозам вызывают возражения у тех, кто обеспокоен соблюдением гражданских свобод и опасается возвращения идей маккартизма.¹³

Это, например, «Система информации о терроризме и его предотвращении» (программа ТИПС), которая предусматривает привлечение граждан к работе по предоставлению информации о подозрительных лицах или сомнительных действиях. Министерство внутригосударственной безопасности США и его растущая роль в предотвращении кризисов могут рассматриваться в качестве верхней границы национальных усилий в противостоянии новым угрозам безопасности и принятии национальной системы реагирования на кризисы. На функционирование этого министерства выделяются финансовые и технические ресурсы в таких размерах, которые вряд ли могут позволить себе другие государства и с которыми они вряд ли смогут даже состязаться. Но, в действительности, США, впервые столкнувшиеся с прямой и «нечетко сформулированной», или «аморфной», угрозой своей государственной территории, делают то, что другие государства (в особенности в Европе) делали намного раньше, хотя и в меньшем масштабе. Европейские государства—в частности такие, как, например, Швейцария, Германия или Финляндия,—вкладывавшие на протяжении долгих лет средства в свои системы гражданской защиты и в чрезвычайной обстановке и гражданской обороны, кажется, лучше подготовлены к реагированию на новый вид угроз безопасности. Что касается Финляндии, то это государство считается подготовленным лучше других для такого рода обстоятельств; подход Финляндии к урегулированию кризисов основан на Концепции тотальной обороны, предполагающей мобилизацию всех секторов общества в случае кризиса, связывая воедино все службы гражданской обороны и спасательные службы. Эта система хорошо скоординирована на региональном уровне, оснащена эффективной системой связи, дозиметрическим контролем и связана с надежным потенциалом управления безопасностью границ. Однако в случае большинства других государств проблемы сбора, анализа и распределения информации, а также построение эффективно скоординированных национальных структур, способных реагировать на новые

¹² James Russell, "NORTCOM to Coordinate DoD Role in Homeland Defense," *Strategic Insight* 1:3 (май 2002); Karen Guttieri, "Homeland Security and U.S. Civil-Military Relations," *Strategic Insight* 2:8 (август 2003).

¹³ "War on Civil Liberties," *International Herald Tribune*, 11 сентября 2002.

типы кризисов и управлять ими, могут оказаться технически и политически обескураживающими и в придачу очень дорогостоящими. Кажется, что задачи, вызванные существованием новых типов угроз, только сейчас становятся во главе повестки дня многих государств.

Международное урегулирование кризисов – задача на будущее¹⁴

Амстердамский Договор о ЕС от 1997 года содержит формулировку, ставящую Петербургские задачи в основу Европейской политики в области безопасности и обороны, в рамках которой меры невоенного характера и скоординированные усилия между военными и гражданскими органами призваны стать сильной стороной Европы и использоваться в области международного урегулирования кризисов. На саммите ЕС, проходившем в Хельсинки в 1999 году, урегулированию гражданских кризисов придавалось столь же большое значение, как и наращиванию военного потенциала ЕС. В соответствии с данной формулировкой был создан специальный комитет по урегулированию гражданских кризисов, подчиняющийся Комитету по политическим вопросам и вопросам безопасности Совета ЕС. В компетенцию комитета входили: создание полицейского формирования ЕС (5000 единиц личного состава), способного производить развертывание в зоне кризиса совместно с соответствующими структурами управления; организация правоохранительного отдела (судьи, прокуроры, администрация, специалисты по пенитенциарным вопросам); создание органа экспертов в области гражданского управления по широкому спектру гражданских дел; а также создание потенциала (увязанного с политикой предоставления гуманитарной помощи, уже сформированной в Европейской комиссии) по введению в действие корпуса защиты гражданского населения, который способен быстро реагировать на стихийные бедствия.

В 2001 году мероприятия по урегулированию кризисов в ЕС, реализуемые в рамках Общей внешней политики и политики безопасности (ОВППБ), оставались частично в тени усилий, направленных на создание боевых частей в рамках Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО), особенно на создание Сил быстрого реагирования ЕС, которые можно считать расширением подхода ЕС к урегулированию кризисов в том, что касается его более трудной, военной стороны. В связи с этой деятельностью, учреждение группы по изучению гражданских аспектов урегулирования кризисов и Совместного центра оценки обстановки расширило ряд структур ЕС по урегулированию кризисов. Потенциал этой системы уже прошел проверку в действительных операциях ЕС в области полицейских миссий в Македонии и Боснии и Герцеговине в 2003 году. В том же году Совет ЕС принял решение о дальнейшем укреплении потенциала ЕС по планированию и реагированию в условиях кризиса, учредив специальное отделение военно-гражданского планирования. Цель такого решения со-

¹⁴ Hans-Christian Hagman, *European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities*, IISS Adelphi Papers 353 (New York: Oxford University Press, 2002), 35–51.

стояла в том, чтобы суметь расширить избранные национальные военные штабы, иметь возможность использовать их как часть структуры по операциям, проводимым ЕС. Как было указано в отчете рабочей группы VIII (названном «Отчетом Барнье» по фамилии ее председателя), политике ЕС в области безопасности и обороны требуется более широкий потенциал, чем в случае традиционного подхода в урегулировании кризисов с целью обеспечения безопасности в ЕС и за его пределами на основе вновь окрепшей сплоченности государств-членов ЕС.

Прогресс, достигнутый в последние годы в возможностях ЕС по урегулированию кризисов, заслуживает похвал. Однако реальный потенциал реагирования на кризисы системы ЕС еще далек от надежности и эффективности. Среди его недостатков можно перечислить ряд наиболее заметных. Первый недостаток – это процесс принятия решений по быстрому реагированию. Подпадая под действие «третьего столпа» сообщества и полностью завися от воли и решения отдельного государства в отношении действий, процесс принятия решений может быть согласован только на уровне Совета. Второй недостаток – это структуры планирования и управления. Хотя эти структуры достаточно быстро совершенствуются и приобретают необходимый опыт в организации международного реагирования на кризисы, они все еще находятся только на первой стадии своего развития. Третий недостаток – это зависимость от национальных разведывательных источников и нежелание выработать общий политический курс в сфере разведки и обмена информацией.¹⁵ Четвертый недостаток состоит в том, что существующие национальные системы урегулирования кризисов плохо состыкованы друг с другом и не способны взаимодействовать, когда в этом возникает потребность. В некоторых странах была проведена определенная работа по устранению этого последнего недостатка, например, в германо-польско-чешском или германо-французском случаях, после того, как эти страны пережили наводнения, затопившие большие территории, но пока это скорее сеть сотрудничества на местном уровне, чем паневропейская сеть сотрудничества. В общем, реагирование ЕС на кризисы все еще находится на начальной стадии своего формирования, и понадобятся долгие годы, прежде чем оно станет надежной и эффективно действующей системой, способной охватить всю территорию Евросоюза, не говоря уже о больших территориях вокруг него, где эта система может понадобиться прежде всего.

В то время как потенциал ЕС по реагированию на кризисы можно охарактеризовать как активно развивающийся и имеющий четко сформулированную цель, способность НАТО реагировать на кризисы и управлять ими (помимо чисто военных кризисов) все еще не выглядит сформированной. Частично это проистекает из все еще господствующего классического определения мандата альянса, сконцентрированного на военном реагировании на возможные угрозы и обращающего меньшее внимание на другие, невоенные варианты обстановки.

¹⁵ Inga Czerny, “Ministrowie spraw wewnetrznych krajow UE o walce z terroryzmem» (Министерства внутренних дел государств ЕС по борьбе с терроризмом), *Gazeta Wyborcza*, 19 марта 2004.

Традиционная способность НАТО реагировать на какой-либо серьезный вызов безопасности, брошенный любому из государств-членов, проистекает из эпохи «холодной войны», когда угроза была осязаемой и всеми ощутимой. С годами старый механизм реагирования на кризисы мало изменился. Однако смещение в характере угрозы для нынешней безопасности государств-членов уже достаточно широко признается в соответствующих официальных документах НАТО, изданных в последние годы. НАТО приобрело характер квазирегиональной организации безопасности, взявшей на себя ответственность за безопасность и стабильность в областях, выходящих далеко за пределы правовой области ответственности по Договору. НАТО, таким образом, стало участвовать в ряде операций по поддержанию мира и по принуждению к миру, включая выполнение многих невоенных задач.

До сих пор типичным видом реагирования на новые обстоятельства в сфере безопасности являлась комплексная реализация программ и инициатив, ведущих к преобразованию и модернизации потенциалов обычных национальных вооруженных сил. В рамках таких мероприятий одним из последних шагов, предпринятых в этом направлении, является создание Сил быстрого реагирования НАТО, предназначенных для своевременного реагирования на назревшие международные кризисы. Однако, как это представляется сегодня, такие силы, по видимому, предназначались скорее для конфликтов высокой интенсивности, чем для более широкого спектра вариантов обстановки, включая географически локализованные кризисы низкой интенсивности, разразившиеся, например, по вине негосударственных действующих субъектов. Потенциал урегулирования широкого спектра кризисов обсуждался в НАТО. Такой потенциал включал бы лучшую адаптацию доктрины и доступных технологий, лучшее понимание «новых» угроз, совместную работу над невоенными угрозами безопасности и взаимодействие с другими европейскими и международными организациями, занимающимися международным урегулированием кризисов. Однако это представляется делом будущего. При создании такого потенциала НАТО могло бы занять нишу, уже определенно охваченную деятельностью и потенциалом ЕС. Такой ход событий, вероятно, имел бы положительное воздействие на возможности и компетенцию обеих организаций.

Очевидно, что на характер НАТО сильно влияет поглощенность США антитеррористической кампанией, в которой альянсу в целом отведена очень неясная роль. Главная ценность механизмов альянса в этом отношении может состоять в предоставлении форума для обменов разведывательными данными, поскольку другие члены альянса способны внести свою лепту в обширные возможности американской системы сбора информации. Кроме того, политические рамки альянса облегчают процесс мобилизации союзников во время реагирования на какой-либо конкретный кризис, включая ту или иную военную операцию, проводимую государствами коалиции доброй воли.

НАТО до и после второй войны в Персидском заливе

*Мустафа Кибароглу **

Чтобы оценить те роли, которые НАТО может взять на себя в будущем, а также вероятное воздействие этих ролей на международную безопасность, было бы полезно обратиться к прошлому. Анализ прошлого позволит дать осмысленную оценку того, где был альянс до второй войны в Персидском заливе и в каком направлении НАТО развивается после ее окончания.

Вряд ли будет ошибочным считать, что НАТО появилось на мировой сцене как продукт стратегического видения Соединенных Штатов в эпоху после Второй мировой войны. Предвидя, что война закончится победой союзнических держав, в результате чего Советский Союз может оккупировать значительную часть континентальной Европы, Соединенные Штаты решили приступить к выработке институциональных рамок, которые позволили бы им удерживать плацдарм в Западной Европе. По существу, полагалось, что накануне ядерной эпохи США будут наращивать военный потенциал «обороны на передовых рубежах» против своего главного антагониста – Советского Союза. Поэтому значимость территорий Западной Европы, соседствующей с Советским Союзом, а также с зоной его влияния, была для Соединенных Штатов очень высока. Обладание потенциалом нанесения удара по территории Советского Союза, если это потребует, с такого близкого к нему местоположения и при этом сохранение континентальной части США далеко за пределами зоны досягаемости большей части советского военного потенциала стало возможным благодаря существованию альянса НАТО. «Неустойчивое равновесие страха», которое в конечном итоге было достигнуто в результате взаимной «способности нанесения ответного удара» как со стороны США, так и со стороны Советского Союза, привело к тому, что во время «холодной войны» могла поддерживаться определенная степень стабильности.

С разрушением двухполюсной системы и с распадом Советского Союза мы были вынуждены признать, что континентальная Европа потеряла свою жизненно важную стратегическую ценность для США. Альянсу НАТО, институциональная структура которого строилась исходя из такой роли, требовались новые роли для оправдания своего существования после прекращения деятельности Варшавского договора и кончины Советского Союза. Вскоре альянсу была предоставлена такая роль из-за кровавых бесчинств, творившихся на Балканах. Методы и механизмы этой новой роли, однако, были выработаны в результате тщательного обсуждения между европейцами и американцами. В то время, когда интегрированная Европа уже примеривалась к роли ведущей силы в мировой политике, продолжалась зависимость Европы от военного потенциала США, являясь необходимостью для честолюбивых европейских государств, с Германией и Францией на переднем крае.

* Мустафа Кибароглу является доцентом Билькентского университета, Анкара, Турция.

Те силы в Европе, которые хотели подорвать роль НАТО в европейских структурах безопасности и обороны или даже упразднить ее, сначала потерпели неудачу в Боснии и Герцеговине, а затем в Косово. Характер разногласий по поводу НАТО носил больше политический характер, чем правовой или какой-либо другой. На то время еще не было серьезных дебатов в отношении легитимности военных интервенций НАТО (а таким образом, и Соединенных Штатов) в Юго-Восточную Европу. И европейцы, и американцы были согласны в том, что, даже если это и были военные операции «вне зоны ответственности», то так называемое «зарождающееся гуманитарное право» оправдывало такие интервенции.

Террористические атаки 11 сентября 2001 года стали причиной драматических изменений в стратегических взглядах Соединенных Штатов. До 11 сентября Соединенные Штаты полагались на свои возможности наносить ответный удар аналогичного характера и опирались на угрозу применения силы в целях сдерживания действительных или возможных агрессоров. Однако атаки 11 сентября показали, что США больше не могут ждать, пока на них нападут, и затем отвечать тем же самым, поскольку ущерб, который могут причинить такие атаки, может быть катастрофическим, как это уже показали примеры Нью-Йорка и Вашингтона. Более того, те, кто организует подобные атаки, возможно, не имеют конкретного физического местонахождения или инфраструктуры, по которой можно нанести ответный удар. Поэтому нужно было не допустить реализации планов данных негосударственных действующих субъектов, опирающихся на тактику террора. А это возможно было сделать только путем нанесения упреждающего удара. Поэтому Соединенные Штаты и приняли доктрину «упреждающего удара».

Даже несмотря на то, что европейские члены трансатлантического альянса полностью поддерживали США в их военной кампании против Афганистана путем ввода в действие Статьи V Вашингтонского договора, вскоре возникли значительные разногласия, когда США захотели расширить масштаб своей кампании, включив в свои военные действия Ирак. Причина, которая стояла за нежеланием некоторых влиятельных европейских членов НАТО оказывать США поддержку в их войне против Ирака, была двоякой. Во-первых, не было четкой связи между трагическими событиями 11 сентября, которые привели к афганской кампании, и режимом Саддама Хусейна в Ираке. Во-вторых, на этот раз между европейцами и американцами возникли серьезные разногласия в отношении легитимности интервенции в Ирак. Поэтому «при отсутствии легитимности» интервенции ведущие члены альянса не желали связывать себя какими бы то ни было обязательствами и воздерживались от оказания поддержки Соединенным Штатам. Вопрос легитимности стал предметом расширенных дискуссий на международной арене, при этом было мало ссылок на конкретные правовые документы или статьи договоров.

Последствия таких слишком общих дебатов стали ясны тогда, когда Турция обратилась к альянсу с предложением применить Статью IV Вашингтонского договора с целью инициации действий по принятию необходимых мер в случае действия Статьи V. Та же самая группа европейских стран, а именно, франко-

германский пакт и некоторые другие страны, выразила категорическое несогласие с обращением Турции. Такое отношение к Турции существенно подорвало значимость Турции, а также альянса. Хотя франко-германский пакт не делал каких-либо конкретных ссылок (по крайней мере, насколько мне известно) на какой-либо стадии своих возражений, он тем не менее косвенным образом ссылался на Статью I Вашингтонского договора, которая предполагает, что союзники «воздерживаются в своих международных отношениях от угрозы или использования силы любым способом, который не согласуется с целями Организации Объединенных Наций».

Из приводимого выше утверждения становится ясно, что для франко-германского пакта будет неприемлемым предпринимать меры предосторожности, как это предусматривается Статьей IV, без предшествующего признания с их стороны легитимности действий США в Ираке в соответствии с основными принципами ООН. Отсюда, Статья I Вашингтонского договора требует согласованности с целями ООН по участию любого союзника по НАТО в каком-либо международном конфликте. И, если соответствия требованиям Статьи I не наблюдается (с точки зрения французов и немцев), то введение Статьи IV и затем Статьи V будет ненужным и невозможным.

Независимо от происходящего и его причин, союзники должны смотреть в будущее и пытаться решать свои разногласия внутри альянса. НАТО и может, и готово действовать, и мы должны найти пути оптимального использования его уже существующего и непревзойденного потенциала. Угроза, исходящая от негосударственных действующих субъектов, чрезвычайно серьезна и реальна. Мы еще, к счастью, не испытали на себе террористические акты с использованием оружия массового поражения. НАТО может приспособиться к требованиям борьбы с терроризмом. Те страны, которые полагают, что они не подвержены терроризму, возможно, в скором времени будут вынуждены осознать, что ни одна из стран не застрахована от терроризма. Единственный путь обезопасить себя от террора – это не быть объектом нападения террористов. Те, кто избрал объектами своих нападений Соединенные Штаты, Великобританию, Турцию и Испанию, вполне могут избрать в будущем объектом нападения любое другое государство-член НАТО.

Поэтому, пока еще не слишком поздно объединить потенциал НАТО против негосударственных действующих субъектов, миролюбивые страны должны в самое ближайшее время сделать это и в дальнейшем использовать НАТО как общую платформу для объединения своей воли. НАТО, будучи военной организацией, реализующей в значительной степени стратегическое видение США, каким оно было с 1949 года, продолжит свое существование, только если альянс будет соответствовать новому стратегическому видению Соединенных Штатов, обращенному в двадцать первое столетие. Иначе НАТО, возможно, не будет представлять какой-либо особой ценности для США, и у них не будет оснований поддерживать альянс в дальнейшем.

Цивилизованный мир должен защищать свои ценности от нецивилизованных субъектов, вторгающихся на их территорию, а именно, негосударственных дей-

ствующих субъектов, избравших своей тактикой террор. Едва ли возможно определить, кто эти действующие субъекты, где они находятся, каким образом они обмениваются информацией, каковы их возможности и каковы их цели. Ни экраны для защиты от внешних ударных воздействий, ни ядерное оружие, ни солидные регулярные армии не могут надлежащим образом нейтрализовать угрозы, исходящие от этих лишенных корней и государственности групп. Разведка – самый (если не единственный) мощный и эффективный инструмент, который необходим государствам для защиты себя и своих ценностей. Поскольку эта угроза распространяется по всему миру, «полем боя» должен стать весь мир. Поэтому необходимо сотрудничество в мировом масштабе. Но, если и существует какая-либо конкретная область, где сотрудничать особенно сложно, то это разведка. НАТО – наиболее подходящий орган, где достигнут продвинутый уровень сбора разведывательных данных, а также обмена разведывательными данными. Поэтому имеющийся у НАТО потенциал должен быть доступен для всех миролюбивых стран на Земле. НАТО, в свою очередь, также выиграло бы, получая разведывательную информацию из этих стран. Исходя из этого, альянс НАТО вполне мог бы взять на себя выполнение такой роли в глобальном масштабе.

Продолжение деятельности НАТО крайне важно для обеспечения безопасности Турции, но отношения НАТО и Турции не должны носить односторонний характер. Турция также может внести существенный вклад в новую роль НАТО своим исключительным потенциалом по сбору и анализу разведывательной информации. Тесные многосторонние связи Турции с соседними государствами, в которых борьба с терроризмом носит еще более острый характер, позволяют Турции иметь своевременный доступ к стратегической информации о том, что в действительности происходит в этих районах. Время, безусловно, подтвердит ценность вклада Турции в дело сохранения мира на нашей планете. Цивилизованные государства не могут позволить себе роскошь оставаться в стороне от идеи «сложить воедино» потенциалы отдельных государств для борьбы против нецивилизованных правительств и террористических групп.

Контртеррористический потенциал: предупреждение радиологических угроз

*Владимир Луков **

О новом явлении глобального минитеррора. Введение

На протяжении многих десятилетий терроризм воспринимался как состязание между двумя силами: с одной стороны, в нем участвует группа людей или организация, и с другой, суверенное государство. Однако в ходе второй половины 20 века различные страны начали использовать террористические организации для продвижения интересов своего государства в международной сфере. В некоторых случаях государства образовывали «марионеточные» террористические организации, задача которых состоит в том, чтобы действовать в интересах финансирующего государства, продвигать интересы этого государства и представлять его позиции на внутреннем или региональном фронте. В других случаях государства субсидируют существующие организации на основе взаимных интересов.

Покровительствующее государство предоставляет своей подопечной террористической организации политическую поддержку, финансовую помощь и создание благоприятных условий, необходимых для поддержания и расширения их борьбы. Покровитель использует подопечного, чтобы тот совершал террористические акты в целях распространения идеологии покровителя по всему миру, или в некоторых случаях покровитель ожидает, что в конечном итоге подопечный добьется контроля над государством, в котором он обосновался, или внедрит свою идеологию в широкие слои общественности.

Терроризм, финансируемый государством, может достигнуть стратегических целей в тех случаях, когда использование ядерного оружия или обычных вооруженных сил не является практичным или эффективным. Высокие затраты на современные методы ведения войны и озабоченность по поводу опасности эскалации особых видов вооружений, а также опасность поражения и нежелание выступать в качестве агрессора превратили терроризм в эффективное, удобное и тайное средство отстаивания интересов отдельного государства в международной сфере.

Теперь главную роль в разыгрывании карты радиологического терроризма и использовании его как средства достижения своих целей, похоже, играют малогабаритные минитеррористические устройства. Например, представители или пособники несостоявшихся режимов, государств-изгоев и других негосударственных действующих субъектов могут взять ручные гранаты и соединить их с какими-либо емкостями, наполненными радиоактивными веществами. Это самое простое описание так называемой «грязной бомбы».

Самой большой угрозой для России, США и НАТО на сегодняшний день является вероятность скрытой и неожиданной атаки с использованием радиологи-

* Д-р Владимир Луков является старшим научным редактором, Минатом.

ческого или самодельного ядерного оружия. Многие аналитики пришли к общему выводу, что отныне на аренах глобальной политики и экономики существует новый феномен, а именно глобальный терроризм.

Деятели глобального терроризма имеют негосударственный статус. Глобальный терроризм формируется несостоявшимися и охваченными волнениями государствами, этнорелигиозными террористами, жадными и безответственными в социальном плане распространителями ядерного оружия, наркоторговцами и другими организованными преступными элементами, которые используют преимущества новой высокоскоростной информационной среды и других достижений в области технологий с целью интеграции своей противозаконной деятельности и создания угрозы стабильности и безопасности во всем мире. Радиологический терроризм является одним из наиболее потенциально эффективных среди широкого спектра дешевых и непредсказуемых средств глобальной дестабилизации. Хотя радиологическое распыляющее устройство (РРУ), или «грязная бомба», может использоваться как элемент террора, потенциальные результаты воздействия «грязной бомбы» несравнимы с катастрофическими последствиями ядерного, химического или биологического оружия. Однако население не всегда понимает эту разницу.

В грядущие годы синдром, возникший после 11 сентября, будет причиной большой путаницы в реальном понимании угроз безопасности, которые представляют собой радиоактивные источники. В этом состоит суть проблемы, которую можно решить не путем создания антитеррористического потенциала старого типа, а путем предупреждающего действия – то есть, создания контртеррористического потенциала.

Пассивный антитерроризм и активный контртерроризм

Ядерная безопасность вызвала контрмеры, такие как контроль над ядерными материалами и физическая защита. Что касается других радиоактивных материалов, включая источники, то к ним традиционно подходили как к составной части усилий по обеспечению защищенности, то есть по обеспечению радиационной защиты людей, работающих с радиоактивными материалами, и общественной безопасности. События 11 сентября 2001 года послужили толчком для пересмотра рисков и последствий, возникающих в результате террористических актов с использованием ядерных и других радиоактивных материалов.

Таким образом, осознаны и уже существующая, и грядущая опасности, связанные с радиологическими распыляющими устройствами. В дополнение к данным о прошлых случаях, содержавших опасность или риск распространения радиоактивного материала, база данных по незаконному распространению ядерных материалов Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) содержит около 470 подтвержденных случаев незаконной торговли ядерными материалами. Есть основания считать, что эти сведения, подаваемые в МАГАТЭ, отражают только малую часть всех случаев контрабанды. Следует отметить, что в большинстве случаев, по-видимому, задействован криминальный элемент. Цель контрабанды, однако, часто неизвестна – финансовая, экологическая или злой

умысел. В конечном счете, возможность того, что террористы будут использовать радиоактивные материалы злонамеренно, нельзя игнорировать. Кроме того, пришло время относиться одинаково к ворам, контрабандистам, диверсантам и террористам. Все они являются участниками асимметричных войн. Они являются не просто уголовниками, а воюющей стороной, пытающейся использовать ядерные материалы для террористических целей.

Радиоактивные источники используются для благих целей по всему миру в промышленности, медицине, сельском хозяйстве и научно-исследовательской работе. Происшествия, связанные с использованием радиоактивных источников, и данные о незаконной торговле радиоактивными материалами повысили уровень информированности о степени рисков для защищенности и безопасности, которые представляют собой источники, находящиеся вне сферы эффективного контроля. Террористические атаки 11 марта 2004 года в Мадриде также послужили толчком для серьезной международной озабоченности в отношении потенциального использования радиоактивных источников террористическими группами в Европе.

Террористические атаки в сентябре 2001 года и марте 2004 года стали предупреждением миру о возможности ядерного/радиологического терроризма. Сегодня мир оказался на грани асимметричной войны, т.е. войны, характеризующейся использованием многих миникомпонентов оружия массового поражения. Следовательно, огромные военные контингенты могут оказаться бесполезными в такой войне.

Например, многочисленные пещеры в Тора Бора в горах Афганистана показали, насколько близко террористические сети могут подойти к производству кустарных радиологических распыляющих устройств. Хотя разрушающее действие таких «грязных бомб» в смысле потерь убитыми и нанесения травм гораздо меньше, чем в случае ядерного взрыва, последствия, тем не менее, могут быть ужасающими. Взрывы «грязных бомб» также могут вызвать огромную панику и хаос среди населения и оказать тяжелое психологическое воздействие в больших городах, где население информировано о радиации. Не столь хорошо информированные люди, проживающие в сельской местности или в горах, могут продолжать жить в загрязненной радиацией местности до самой смерти, не зная, что туда была занесена ветром радиация.

В промышленно развитых странах затраты на широкомасштабную эвакуацию населения из районов, пораженных радиацией, последующая очистка загрязненного радиацией имущества и долговременная опасность для здоровья людей могут быть очень значительными. Конечно, невозможно точно оценить вероятность атаки с применением «грязных бомб». Однако именно по этой причине столь необходим полный цикл всестороннего контроля над мощными радиоактивными источниками, чтобы защитить их от использования в террористических актах, от кражи или злоупотреблений. Значительное количество инцидентов, связанных со случайным загрязнением радиоактивными материалами за последние два десятилетия, свидетельствует об одном и том же. Такие меры защиты являются пассивными и неэффективными в сдерживании террористов.

Охрана радиоактивных материалов традиционно была относительно слабой. Поэтому существует очевидная потребность в усилении существующих мер безопасности, а также в определении и реализации дополнительных мер против возможного злоумышленного применения или случайного неправильного использования радиоактивных источников.

Методы антитерроризма изменились со времен единичных атак, направленных против представителей Запада, как это было, например, в период 1960-х – 1980-х годов. В 2001 году возникла новая система антитерроризма в ядерных отраслях промышленности в целях защиты атомных электростанций от атак с использованием какого-либо радиологического расплывающего устройства или модельного ядерного устройства (СЯУ). В ответ на эту проблему федеральные агентства США приступили к мерам по развитию более глубокого понимания размеров угрозы и по совершенствованию своего контртеррористического потенциала.

Были разработаны новые методы исключительно технологического характера, направленные на предотвращение радиологического терроризма. Они включают: 1) персональные детекторы радиоактивного излучения, оборудованные сигналами тревоги; 2) портативные инструменты для обнаружения и идентификации радиоизотопов; 3) контрольные порталные устройства обнаружения радиации; 4) портативные приборы обнаружения радиации.

В сущности, все эти изменения были разработаны МАГАТЭ в 1990-е годы и вошли в качестве составной части в Основные международные стандарты по защите от ионизирующего излучения и по безопасности радиоактивных источников. Кроме того, этим «сторожевым» агентством ООН по атомной энергии были изданы директивы в поддержку реализации этих стандартов и запуска экспериментального проекта по совершенствованию инфраструктуры радиационной защиты в государствах-членах этой организации.

Похуже, эти исходные заявления были встречены с энтузиазмом. На раннем этапе этого экспериментального проекта в нем участвовало немногим более пятидесяти государств-членов, а за последние годы их количество превысило восемьдесят. В 1998 году МАГАТЭ совместно с Европейской Комиссией, Международной организацией уголовной полиции и Всемирной таможенной организацией организовали ряд международных конференций по теме охраны радиоактивных источников и безопасности радиоактивных материалов.

Администрация США, возглавляемая президентом Бушем, нашла мужество заявить о долгосрочной стратегии упреждающих ударов против любых видов терроризма, выделяя в качестве особой цели тех террористов, которые готовились применять радиологические методы. Однако лишь некоторым отдельным странам было разрешено участвовать в недавно сформированной группе «Инициативы по безопасности распространения» (ИБР). Почему?

Президент Джордж Буш-младший высказал однажды такую мысль: «Америка, как и весь цивилизованный мир, столкнется с этой угрозой в течение последующих десятилетий. Мы должны смотреть опасности в лицо, проявляя непреклонную волю. Я заявляю в отношении всей политики нашего государства:

Америка не позволит террористам и опасным режимам угрожать нам самым смертоносным оружием мира». Это хорошая мысль. Однако террористы принимают свои собственные решения, и они ищут повсюду компоненты для «грязных бомб». Таким образом, состав ИБР должен быть расширен по аналогии с тем, как это сделало НАТО, но гораздо более быстрыми темпами и при более весомом участии России.

Россия могла бы начать движение в том же направлении при участии клиентов бывшего Минатома, а также новых партнеров России в ядерном бизнесе. Почему бы и нет? Дело в том, что США и другие страны НАТО после событий 11 сентября и 11 марта, похоже, больше озабочены внутренним терроризмом, чем международным.

Конечно, МАГАТЭ и, в особенности, ведущие ядерные страны постоянно проводят оценки потенциала угрозы (как количественные, так и качественные – в отношении возможных целей радиологических инцидентов), основываясь на опыте и профессионализме персонала задействованных учреждений (человеческие «детекторы»). Они также выносят на рассмотрение особые планы действий (например, что важнее: дозиметрический контроль металлолома или досмотр пассажиров в аэропортах; мониторинг по периметру охраняемых зон ядерной установки или оперативная проверка по непосредственным границам ядерной установки?). Несмотря на то, что меры безопасности поддерживаются на довольно хорошем уровне по всему миру, действенность антитеррористической практики реагирующего типа будет со временем снижаться.

Согласно оценкам, только в Соединенных Штатах 500 тысяч из двух миллионов источников радиоактивных материалов, возможно, окажутся ненужными и, следовательно, будут заброшены или станут объектами для воровства со стороны террористов. В Европейском Союзе около 30 000 источников находятся в подобном положении.¹ При таких обстоятельствах должным образом обученный и оплачиваемый российский контингент мог бы помочь НАТО в мониторинге, идентификации и предупреждении потенциальных радиологических катастроф и террористических атак за рубежом. Этот проект требует дальнейшего рассмотрения и финансовой поддержки.

Многие государства-члены МАГАТЭ и некоторые международные организации положительно отреагировали на это предложение, и поэтому МАГАТЭ приняло решение о проведении регулярных международных конференций по вопросам безопасности радиоактивных источников, наряду со всеми остальными видами его деятельности в этой области. Данные, полученные на конференциях 2003-2004 годов и представленные Комитету МАГАТЭ, подвели к очевидному (но невысказанному) заключению, что предыдущие модели обеспечения защиты

¹ R. A. Meserve, "Effective Regulatory Control of Radioactive Sources," National Regulatory Authorities with Competence in the Safety of Radiation Sources and the Security of Radioactive Materials, C&S Papers Series No. 9 (Vienna: IAEA, 2001); M. J. Angus и др., *Management and Disposal of Disused Sealed Radioactive Sources in the European Union*, Rep. EUR 1886 (Brussels: CEC, 2000).

ядерных расщепляющихся материалов силами полиции и пограничной охраны будут совершенно бесполезными в продолжающейся глобальной войне против террора.

Важно обратить особое внимание на предупреждение радиологических аварий, если такие случаются, вместо того, чтобы сосредоточить, как раньше, усилия на локализации их последствий. Передовые технологии помогают сократить сбои в работе на ядерных установках или с радиологическими устройствами. Кроме того, в мире существует, вероятно, около 30 000 радиоактивных источников, которые находятся за пределами административного контроля. Следовательно, для компетентных органов важно установить системы мониторинга в сети Интернет и контртеррористические превентивные системы для блокирования таких аварий до того, как они произойдут, а не устранять их на следующий день.

Новые времена и средства контртерроризма

В начале апреля 2004 года советник президента США по вопросам национальной безопасности Кондолиса Райс фактически признала, что более чем за двадцатилетний период времени США, по существу, так и не смогли предотвратить внутренний и международный терроризм. Она указала на отсутствие эффективной доктрины контртерроризма в США. По ее словам, антитеррористические декларации – были очень хороши, но не были подкреплены развитием эффективного потенциала во время предшествующих администраций США. Такой вывод можно сделать, по-видимому, в отношении многих государств. Исключение составляют разве что Израиль, Великобритания, Россия (только в Чечне) и немногие другие.

С тем чтобы приступить к разделению антитерроризма и контртерроризма, необходимо сделать два замечания с методологической точки зрения. Первое относится к проблеме определения. Сегодня многие авторы и специалисты в России и НАТО, особенно американцы, используют множество различных терминов: «мегатерроризм», «супертерроризм», «терроризм оружия массового поражения» (ОМП) и—одно из последних—«катастрофический терроризм» (глобальный климат меняется из-за сгорания ископаемого топлива, в результате чего возникают газы, создающие парниковый эффект). В Европе и России предпочитают более традиционный термин – «терроризм с применением особых видов оружия», который относится, таким образом, к использованию или угрозе использования ядерных и радиологических веществ или оружия. Второе замечание является более существенным. Оно касается воздействия террористических атак с применением особых видов оружия и моделей их предупреждения.

Большинство исследователей рассматривают радиологический терроризм как новый вид оружия массового поражения. Обличья зла могут быть знакомы и незнакомы. Между террористическими атаками ограниченного типа или с использованием особых видов оружия массового поражения и экстремальными атаками или атаками массового уничтожения существует только одно различие. Оно заключается в количестве потенциальных жертв любой такой атаки. Только экс-

тремальные террористические атаки с использованием особых видов оружия могут произвести разрушения целого города и вызвать многотысячные жертвы и загрязнение огромной территории на долгий период времени. Более ограниченные атаки могут привести к сотням смертей, возможно, даже более, однако только в ограниченном масштабе (например, на стадионе, в посольстве, супермаркете и т.д.) без загрязнения территории на длительное время.

В любом случае, предупреждение радиологических угроз обойдется дешевле, чем ликвидация последствий нанесенного ущерба. В США все еще существует старая паникерская традиция рассчитывать «вероятные потери», которые обычно служат для оправдания высоких бюджетных затрат на подрядчиков, занимающихся ликвидацией последствий ущерба при проведении антитеррористических действий.

В действительности, эксперты по терроризму, вероятно, не в состоянии рассчитать или оценить действительную угрозу, представляемую в данной ядерной/радиологической области террористическими организациями на короткий и средний по продолжительности срок без поддержки аналитического продвинутого программного обеспечения. Тем не менее, есть также некоторые цифры, которые получены из «собственноручных» исследований, проведенных в 1998-1999 гг.

Начиная с 1980-х годов, безопасность и защита военных ядерных объектов, гражданских радиологических клиник, а также ядерных электростанций была значительно усилена. Именно поэтому инциденты, связанные с ядерным терроризмом (включая атаки, направленные на ядерные установки, или угрозы в отношении их, а также радиологический терроризм), резко уменьшились за последние тридцать лет, от 120 случаев в течение 1970-х годов до всего лишь 15 инцидентов в 1990-х годах. И напротив, данные о доле химического и биологического терроризма говорят о постепенном, но неуклонном росте. В 2000-х годах мы станем свидетелями роста радиологического терроризма по всему миру по причине его выгоды.

Начиная с 2000 года, угрозы составили 55 % произошедших инцидентов, 20 % составили угрозы применения ОМП в террористических атаках. В этой категории большинство случаев (55 %) составили угрозы применения химических веществ, угрозы использования биологического оружия составили 25 %, а угрозы ядерного терроризма – 20 %. Угрозы против отдельных объектов составили 34 % случаев, и все они были угрозами против ядерных реакторов и установок.

Согласно этим подсчетам, 25 % случаев связаны с какой-либо действительной террористической атакой. 13 % случаев относились к действиям против объектов оружия массового поражения, большинство из них – против ядерных установок, но всегда при отсутствии ядерных материалов на установке, и, следовательно, они не представляли реальной физической угрозы для окружающей среды. 12 % случаев относятся к действительному применению веществ из разряда особых видов оружия. В эту категорию были включены инциденты, которые привели к людским потерям, однако также и случаи, в которых преступникам удавалось разместить вещества на объекте нападения, не нанеся при этом никакого урона.

88 % инцидентов фактического применения веществ массового поражения были инцидентами химического терроризма (эти цифры кажутся завышенными, и мы не будем останавливаться на них в данной статье).

Что касается «географии» актов радиологического терроризма, то почти 53 % инцидентов произошло в Соединенных Штатах, и почти 28 % – в Европе. Инциденты, которые имели место на Ближнем Востоке, представляют только 4 % от общего количества. Из них десять из двенадцати были случаями химического терроризма, и два – носили биологический характер. При этом следует отметить, что страны Ближнего Востока (Египет, Ирак, Иран и, возможно, Судан) относительно широко используют химическое оружие на поле сражения, что означает, что эти страны и их представители в значительно меньшей мере руководствуются моральными сдерживающими факторами против применения таких видов оружия. В 2000-х годах случаи транспортировки ядерных материалов, которые не были санкционированы МАГАТЭ, прослеживались в Нигере, Турции и многих других странах. Некоторые из них стали причинами свержения режима Саддама Хусейна в Ираке в 2003 году. 10 % случаев произошли в Азии, в основном в Японии (главным образом, акты химического терроризма) и менее 2 % – в Южной Америке и Африке.

Исходя из существующих данных, становится ясно, что промышленно развитые страны мира—страны «Большой восьмерки»—стали главным полигоном для радиологического терроризма. Соединенные Штаты стоят во главе стран, выбранных объектами нападения. Это означает, что контртеррористический потенциал необходим прежде всего в тех странах, которые являются передовыми в исследовании и использовании ядерной энергии. Тот факт, что очень мало инцидентов было зарегистрировано на Ближнем Востоке и Южной Америке, возможно, означает, что радиологический терроризм менее активен в тех районах, где широко распространены и успешно применяется обычный терроризм.

Что касается России и других государств СНГ, единственно серьезным радиологическим инцидентом, который был репетицией или ложной атакой, – было размещение чеченскими террористами в одном из московских парков 23 ноября 1995 года «радиоактивного контейнера» – бочки, содержащей радиоактивные материалы. Количество веществ в контейнере и их радиоактивность (цезий-137, использующийся в рентгеновской технике и некоторых промышленных процессах) не представляли серьезной угрозы загрязнения территории и не несли вреда здоровью граждан.

Вместе с тем, существует опасность, что в ближайшем будущем будут приняты ограниченные радиологические атаки низкого уровня. Самой серьезной опасностью является угроза нападений на существующие ядерные/радиологические гражданские установки в развитых странах, а также в России.

Конечно, со стороны МАГАТЭ планируются некоторые пассивные защитные меры. Обеспечение охраны радиоактивных материалов имеет прямое отношение к недопущению утраты контроля над ними. Однако на горизонте глобальной ядерной промышленности не видно никаких упреждающих мер. В качестве яр-

кого примера можно привести список предложений, сделанных в 2002 году в Плана действий МАГАТЭ по ядерной безопасности:

1. Физическая защита ядерных материалов и ядерных установок.
2. Выявление злонамеренной деятельности, связанной с ядерными и другими радиоактивными материалами.
3. Государственные системы учета и контроля ядерных веществ.
4. Безопасность радиоактивных материалов иного рода, нежели ядерные материалы.
5. Оценка безопасности/охраны в отношении уязвимости ядерных установок.
6. Реагирование на злонамеренные действия или угрозы их осуществления.
7. Строгое соблюдение и выполнение международных договоренностей, директив и рекомендаций.
8. Координация ядерной безопасности и управление информацией.

Однако возникают сомнения, что эти ограничения и защитные меры будут достаточными, чтобы остановить тех, кто преследует цель радиологического терроризма. Обобщая сказанное, заметим, что все предшествующие модели защиты радиоактивных материалов дают возможность государствам-членам МАГАТЭ только контролировать облучение в профессиональной, медицинской или государственной сферах, а также координировать необходимые действия, связанные с готовностью к радиологическим авариям и реагированием на них.² В современной ситуации безопасности этого недостаточно.

“Доверяй, но проверяй” – противостояние радиологической угрозе

Характер терроризма постоянно меняется с конца «холодной войны». К этим изменениям привели многие факторы, включая изменение государственных границ, большая легкость передвижения, революцию в информационных технологиях и распространение оружия массового поражения. Предупреждение террористической деятельности очень во многом зависит от сбора, анализа и распространения информации и сведений, а также сотрудничества между различными органами правосудия, управления и частным сектором.

Как сказал недавно Генри Киссинджер (12 апреля 2004 года), террористы хотят разрушить глобальные рыночные отношения там, где у них нет веса в обществе или надежд приобрести выгодные позиции в будущем. Этот экономический аспект глобального терроризма постоянно маскируется истерическими антираб-

² A. M. Cetto, “Radioactive Sources: The IAEA Model Project as a Case Study,” доклад, который содержится в материалах международной конференции, организованной Международным агентством по атомной энергии и проходившей 10-13 марта 2003 г. в Вене, Австрии, 219–40. См. также аналитический доклад Брайана Додда и Эрика Ребера в Brian Dodd, Eric Reber, “Initiatives by the International Atomic Energy Agency to Prevent Radiological Terrorism,” Международное агентство по атомной энергии.

скими и антимусульманскими выпадами, которые часто служат коммерческим и финансовым интересам игроков глобальных рынков.

В качестве ответной реакции террористы начали обращать больше внимания на «внутренние» запасы радиологических веществ для будущих ударов по демократии и свободным рынкам в постиндустриальном мире, который стремительно разрабатывает ядерную энергию как альтернативу ископаемым видам топлива. Все эти изменения в характере терроризма и методах его деятельности по всему миру требуют новой, признанной в международном масштабе доктрины контртерроризма, подкрепленной достаточным количеством средств и соответствующим потенциалом.

Способы наращивания контртеррористического потенциала

Противостояние радиологическому терроризму требует создания потенциала на нескольких параллельных уровнях:

- разведка (техническая, цифровая и агентурная);
- недопущение приобретения террористами и преступными элементами радиологических и ядерных веществ или оборудования и технологий их производства;
- подготовка специализированных групп противодействия радиологическим атакам на месте происшествия, даже при ведении войны в городских условиях;
- инвестиции в НИОКР в сфере оборудования и поставок приборов обнаружения, защиты, деконтаминации и обработки;
- международное сотрудничество в сферах международных договоров по обеспечению правопорядка, а также оперативной разведки и мониторинга подозреваемых ядерных, биологических и химических террористов.

Угроза крупномасштабных актов ядерного террора и возможности для радиологического терроризма усилят потребность в предотвращении и предупреждении террористических планов до того, как такие акты произойдут. Крайняя важность раннего предупреждения стала очевидной после атак 11 сентября в США; Министерство энергетики США было совершенно не готово к разрешению ситуации с угоном гражданского самолета, захваченного смертниками в целях атаки на ядерные электростанции внутри страны. В случаях ядерного терроризма без предупреждения даже группы первого реагирования могут быть уничтожены до того, как они начнут действовать. В случаях радиологической угрозы своевременное предупреждение может, по крайней мере, дать возможность мобилизации контртеррористических действий в отношении населения, подвергающегося опасности. Следовательно, важно составить список индикаторов тревоги относительно грозящего применения радиологических/ядерных веществ. Сегодня электронные индикаторы модны в США, однако пока еще не пользуются популярностью в России, слабо оснащенной Интернетом.

Существование небольших групп и ячеек религиозно мотивированных экстремистов, фанатиков левого/правого крыла, а также непредсказуемых эзотерических и хилиастических культов, которые во многих смыслах действуют анархически, означает, что работа по внедрению и проникновению в эти группы будет чрезвычайно сложной. Поэтому использование агентурных ресурсов разведки должно быть расширено и усовершенствовано; контртеррористические знания и опыт, понимание культуры, а также уровень языковой компетенции сотрудников разведки должны быть повышены в военных и гражданских колледжах и университетах.

Также важно, чтобы службы разведки охватывали так называемые «серые зоны» и не допускали формирования зон недосыгаемости на общей разведывательной карте, таких как Афганистан до недавнего времени, Сомали, некоторые другие районы Африки, джунгли на Филиппинах или в Индонезии и так далее. Наличие территорий, не охваченных разведкой, позволяет террористическим группам находить тихие гавани, формироваться там, а затем выходить во внешний мир. Это означает, что инвестиции правительств в контртеррористический потенциал, как агентурный, так и технологический, должны быть увеличены в большом масштабе.

Что касается распространения особых видов материалов и оружия, особенно в таких масштабах, чтобы способствовать активизации терроризма и наносить ущерб безопасности целых стран, то это будет серьезная проблема для грядущего десятилетия. Вызов в данном случае становится двойным. С одной стороны, необходимо внедриться в деятельность различных сетей и организаций, пытающихся приобрести или использовать радиологические и ядерные материалы для создания «грязных бомб» и других видов оружия, использование которых возможно в асимметричных методах ведения войны, и взять эту деятельность под контроль. С другой стороны, необходимо выявлять, контролировать и обезвреживать поставщиков расщепляющихся веществ, ядерных и других технологий и «ноу-хау», используемых при изготовлении таких видов оружия.

Задача контртеррористических подразделений прежде всего связана с общей задачей предупреждения распространения оружия массового поражения в государствах-изгоях, однако во многих отношениях она носит более сложный характер. Это означает, что взаимодействие и сотрудничество между институтами безопасности и военными учреждениями, научным сообществом и промышленностью должны укрепляться и развиваться таким образом, который мог бы помочь выявить на самом раннем этапе интерес со стороны преступных (негосударственных) элементов к поиску потенциала особых видов оружия, радиологического или иного.

Нужно обратить особое внимание на низкие стандарты безопасности на ядерных установках и на вероятность того, что бывшие или даже ныне работающие ученые-ядерщики и технические специалисты могут помочь террористическим организациям в приобретении ядерного/радиологического потенциала (как это сделал отец исламской ядерной бомбы Абдул Кадир Хан в Пакистане для некоторых государств-изгоев, таких как Ливия, Иран и Северная Корея).

Хранилища ядерных отходов и пути транспортировки в промышленных странах следует также рассматривать как потенциальные источники сырья для террористических организаций или как мишени для нападений со стороны этих организаций. В еще большей степени это относится ко многим бедным странам, которые предоставили хранилища для таких отходов по экономическим причинам. Следовательно, на этих установках, в хранилищах и по маршрутам транспортировки должны быть приняты дополнительные жесткие меры безопасности, помимо требований МАГАТЭ.

Особенно примечательным является случай с двумя пакистанскими учеными-ядерщиками, которые, по-видимому, консультировали в 2003 году Усаму бен Ладена, когда он пытался разработать нечто вроде ядерного или радиологического потенциала. Пока еще остается невыясненным, сколько они знали о практических шагах в этом направлении и как много практического ноу-хау они передали «Аль-Каиде». Согласно недавним публикациям, сотни небольших генераторов радиоактивных источников энергии, рассеянных по Советскому Союзу десятилетия назад и в основном забытых (так называемая проблема радиологических «сирот»), могут также попасть в руки террористов. База данных МАГАТЭ по нелегальной торговле содержит свыше 280 подтвержденных случаев, начиная с 1993 года, связанных с радиоактивными источниками. Действительное число случаев может быть более значительным, чем цифры, сообщенные в МАГАТЭ. Работники таможи, пограничная охрана и полицейские силы продолжают раскрывать многочисленные попытки контрабандного провоза и продажи краденых источников.

Было разработано двенадцать международных положений, направленных на предотвращение и подавление глобального терроризма, включая Конвенцию по физической защите ядерных материалов. Усилия, предпринимаемые в настоящее время, нацелены на защиту ядерных материалов при их внутрихозяйственном использовании, хранении и транспортировке. Также на очереди Международная конвенция по борьбе с бомбовым терроризмом, согласно которой будет рассматриваться как преступление поставка или создание оружия или устройства, при помощи которого происходит выпуск, распространение или воздействие радиации или радиоактивных материалов. Договор о нераспространении также получил признание благодаря своему вкладу в ядерную безопасность, однако его явно недостаточно при растущем давлении со стороны радиологического терроризма.

С другой стороны, следует отметить, что Россия создала особые элитные силы для защиты своих ядерных установок и баз, и очевидно, что уровень безопасности на этих установках значительно повысился. Захочет ли Кремль применить этот опыт в других странах СНГ? На этот счет есть сомнения ввиду отсутствия какого-либо проекта контртеррористической доктрины.

Другая проблемная сфера в создании контртеррористического потенциала в России связана с тем интересом, который проявляют криминальные элементы и синдикаты организованной преступности к этой прибыльной деятельности. Здесь нужно подчеркнуть, что до сих пор большинство известных случаев контрабанды радиологических материалов представляли собой ложные операции мо-

шенников или подставные операции с внедрением агентов, проводимые российскими спецслужбами или службами безопасности. Тем не менее, деятельность криминальных элементов по торговле ядерными материалами представляет серьезный вызов существующей безопасности, поскольку, как известно, связи между организованной преступностью и террористическими организациями трудно проконтролировать.

Финансирование незаконных сделок, оперирующих огромными суммами, означает необходимость жесткого контроля финансовых операций и отмывания денег. Меры, предпринимаемые в этом отношении США, Европой и другими странами как следствие атак 11 сентября, свидетельствуют о важности этого аспекта контртеррористической деятельности. Недавно стало известно, что несколько крупных мусульманских благотворительных организаций в США, которые в течение долгого времени были связаны с Усамой бен Ладеном, поддерживали контакты с боевиками, пытавшимися приобрести радиологическое оружие для «Аль-Каиды».

И последнее, но не менее важное: проблема обеспечения общественного мнения в поддержку развития контртеррористического потенциала заключается в том, что контртеррористические меры могут подразумевать ограничения гражданских прав и свобод, а также права общественности на получение информации. Позвольте мне привести несколько примеров так называемых «пассивных» превентивных мер:

- Необходимо контролировать учебный план и личные биографические данные участвующих в проектах студентов-ядерщиков и научных работников, которые могут использовать свои знания для нелегальной или насильственной деятельности (сюда относится довольно длинный список случаев ядерных диверсий на ядерных электростанциях в Соединенных Штатах).
- Уже существует тенденция к введению ограничений и цензуры в отношении некоторой открытой научной информации и информации по безопасности, доступной в Интернете (США приняли решение ограничить доступ к данным, публикуемым по теме ядерных установок и т.д.). Недавно на рассмотрение Конгресса США была выдвинута другая инициатива в отношении контроля данных электронной почты и сайтов в Интернете, связанных с ядерным и радиологическим ноу-хау, и даже прямых ссылок на профессиональные сайты и электронные форумы, которые имеют дело с такой информацией.
- Страны, производящие радиологические материалы двойного использования, должны будут ввести жесткие законы относительно коммерциализации этих продуктов с целью нахождения наиболее эффективных способов контроля и обеспечения их надлежащего выполнения.

Наконец, общепризнанной является идея, что физическая и цифровая безопасность уязвимых гражданских ядерных объектов, установок и радиологических лабораторий должна быть значительно повышена, а доступ к таким объектам должен быть ограничен. Недавно Соединенные Штаты, Россия (внутри и вокруг Ростовской атомной электростанции возле города Волгодонска), а также

некоторые европейские государства предприняли даже военные меры для защиты таких объектов, главным образом атомных электростанций в свете возрастающего количества информации, указывающей на интерес или планы нападения на них со стороны исламистских групп.

США являются наиболее передовой страной в подготовке необходимой аварийной инфраструктуры для борьбы с последствиями ядерной террористической атаки. Акт по защите от оружия массового поражения дает возможность обучения радиологической подготовке персонала в 120 крупных городах по всем Соединенным Штатам, и это число было недавно увеличено до 157. Такая подготовка включает обучение персонала по устранению аварии, обучение медицинского персонала, виртуальные учения и учения на местах по борьбе с ядерной/радиологической угрозами в городах по всей территории США, а также совершенствование планирования и координации федеральных, государственных и местных учреждений, занимающихся проблемой ядерного/радиологического терроризма.

США также разработали учебные материалы, технические отчеты и руководства по планированию, а также создали несколько групп быстрого реагирования в условиях признаков радиологического терроризма, включая систему аварийных коммуникаций. Фактически Соединенные Штаты создали такие антитеррористические подразделения в 1970-х годах. Например, Группа по чрезвычайным ситуациям, связанным с ядерной опасностью (НЕСТ), в период с 1975 по 1993 годы около тридцати раз участвовала в урегулировании инцидентов, связанных с ядерной энергией или оружием. Однако ни разу действия антитеррористических подразделений не были направлены против негосударственных действующих сил, и любым их шагам предшествовали многочисленные юридические формальности.

При нынешней администрации, возглавляемой президентом Бушем, США готовы расширять свой рынок контртеррористических «товаров и услуг» во многих странах. Прежде всего, эта непровозглашенная контртеррористическая доктрина и соответствующий потенциал доступны тем немногим странам, которые могут инвестировать, хотя бы в соразмерном плане, такие же финансовые, научные и технологические ресурсы в защиту от террористических угроз с применением особых видов оружия того и иного рода. Следовательно, необходимо, чтобы Россия, так же как и США, помогли другим слабо подготовленным странам защитить себя заранее.

Бюро координатора по контртерроризму (БКК) Госдепартамента США уже приступило к этому: оно проводит обучение в государствах, размещающих на своей территории американские дипломатические и военные объекты, по программе подготовки к борьбе с радиологическими и аналогичными атаками, а также предлагает обучение навыкам первого реагирования. БКК также управляет межведомственной Группой по ликвидации чрезвычайных ситуаций за рубежом (ФЕСТ), предназначением которой является предоставление поддержки стране размещения американских дипломатических и военных объектов в случае атаки на какой-либо объект США в этой стране. Этот тип помощи можно было бы

расширить, чтобы дать возможность странам, находящимся под угрозой, лучше подготовиться к любой атаке, даже если она не связана с ядерными интересами США или России.

На сегодняшний день общепризнанной является аксиома, что сотрудничество на двустороннем, региональном и международном уровне является важным для предупреждения и нейтрализации глобального терроризма. Без подлинного и тесного сотрудничества различных стран в области разведки каждая страна, как показывает опыт прошлого, становится в какой-то момент жертвой терроризма, включая его радиологические формы.

Перспективным событием в 2004 году стало создание Сектора по предупреждению терроризма (СПТ) Организации Объединенных Наций под эгидой Центра предупреждения международной преступности. СПТ намерен исследовать проблему терроризма с применением ОМП и разработать ряд практических рекомендаций для государств-членов ООН по борьбе с этой угрозой. Также были выдвинуты инициативы со стороны таких стран, как Франция и Россия, по совершенствованию международного законодательства ООН в отношении финансирования терроризма или предупреждения ядерного терроризма. Развитые промышленные страны – не только страны «Большой восьмерки», но также Сингапур, Китай, Индия, Южная Корея, Бразилия и другие, должны финансировать согласованные международные действия, направленные на развитие технических средств предупреждения, и принимать в них участие, поскольку со временем каждая страна может стать объектом ядерной/радиологической атаки или шантажа.

Традиционные международные меры по контролю над вооружениями являются менее эффективными в мониторинге и контроле над распространением ядерного оружия со стороны небольших террористических групп. Может остаться необнаруженной разработка радиологического расплывающегося устройства или других средств, так как радиологические террористы могут легко использовать легальные коммерческие поставки и оборудование, не говоря уже о нелегальных. Тем не менее, традиционные меры контроля над вооружениями могут повлиять на развитие событий. Причем эффективность этих мер можно повысить, если направить их на государственных спонсоров терроризма, затронув в этом процессе и негосударственные действующие субъекты. Однако важно прийти к международному консенсусу против радиологического терроризма не только ради предупреждения или просто исключения небольших государств из проектов, связанных с ядерной энергией (что является контрпродуктивным для ядерной энергии в ее историческом соревновании с ископаемым топливом). Консенсус важен и для быстрого искоренения пособников радиологического терроризма как воюющей стороны в асимметричных методах ведения войны. Они больше не являются «преступниками», заслуживающими суда и тюрьмы.

Доктрина контртерроризма: от сбора и обмена разведанными до точечных ударов без суда и следствия

В августе 2001 года президент Буш получил донесение на двух страницах по поводу намерений «Аль-Каиды» совершить в ближайшие месяцы нападение, направленное против жизненно важных интересов США. Однако внутри США не было выявлено никаких признаков террористического движения, против которых можно было бы начать заблаговременные действия. Конечно, хорошая разведка – это лучшее оружие против терроризма. Хотя расследование совершенного преступления может принести пользу, сейчас является общепризнанным, что против таких непредсказуемых преступлений, как терроризм, лучше использовать упреждающую стратегию. В случае реагирующей стратегии существует тенденция бросить все имеющиеся ресурсы на решение проблемы. В этом нет необходимости, поскольку террористы имеют вполне предсказуемые социальные и психологические мотивировки.

Во многих смыслах террористы ведут себя подобно обычным преступникам, которые очень серьезно относятся к политике и религии. Поскольку у них нет легальной социальной структуры (вроде государственной или официальной организации), поддерживающей их, роль групповой поддержки и религии становится чрезвычайно важной. Как минимум, аналитики России-НАТО должны стремиться включить в сбор и интерпретацию разведывательных данных следующее:

1. *Информацию о группе*: имя (имена), идеологию (политическую или социальную философию), историю группы, даты, значительные для группы, или даты, когда бывшие лидеры были убиты или заключены в тюрьму (террористические группы часто наносят удар в даты важных годовщин). У некоторых групп зачастую имеются какие-либо священные книги или манифест, которые нам важно получить (даты Судного дня). Таким образом, очевидно, что «воины Аллаха» – это не просто те, кто рожден с желанием умереть, но те, кого создают в результате особых формирующих процессов идеологической обработки, вербовки и обучения. И их нельзя рассматривать как преступников или будущих военнопленных, поскольку они готовы принести свою жизнь в жертву.
2. *Финансовую информацию*: источник денежных средств, доход от преступной деятельности, информацию о банковском счете. Например, внезапные поступления денежных средств или снятие денег со счетов указывают на подготовку к действиям. Также важно установить тех, кто предоставляет юридическую и финансовую поддержку группе. Как правило, те, кто пишет официальные письма протеста или собирает подписи на петиции в защиту террористов, оказывают группе юридическую и финансовую поддержку. Иногда анализ поддержки помогает установить связи и/или объединения с другими внутренними и/или иностранными террористическими группами.

3. *Данные по личному составу*: список лидеров (и изменений в руководстве), список членов (и бывших членов), любые личные связи между членами группы и другими группами аналогичной идеологии, а также навыки всех членов группы (в данном случае, знания и опыт, связанные с ядерным оружием, электронной аппаратурой и т.д.). Знание о навыках членов группы является важной частью оценки угрозы. Если философия вращается вокруг одного лидера, важно знать, что произойдет, если с этим лидером что-то случится. Часто анализ семейных связей и происхождения полезен для определения того, насколько радикальным было воспитание лидера или члена группы. Структура группы, особенно если организация построена по схеме ячеек, определяет, кто кого знает.
4. *Данные по местоположению*: размещение штаб-квартиры группы, местонахождение «тихих гаваней» группы (где они скрываются от властей) и тайных складов группы (где они могут скрывать ядерные вещества и другие компоненты ядерного оружия и запасов). Внезапные нападения на такие убежища – наиболее плодотворный прием контртерроризма. Важно определить тайные убежища, где террористы могут скрываться. Это сложнее, чем обнаружить «тихие гавани». Террористы предпочитают проживать в многоквартирных домах, нежели в отдельных домах. Гражданское население, проживающее в таких домах, в этом случае может стать жертвой радиации, излучаемой ядерными материалами даже в небольших количествах. Именно поэтому агентурная разведка имеет такое большое значение.

Сегодняшних радиологических террористов трудно сдержать или нейтрализовать, поскольку в отличие от обычных преступников, охотящихся за легкой и выгодной добычей, для радиологических террористов большее значение имеет символическая ценность объектов нападения. Террористы как группа в значительной степени ориентированы на совместные действия и всегда готовы к миссиям, связанным с суицидом. Обычные преступники недисциплинированы, практически не обучены и ориентированы на спасение бегством. Террористы представляют собой прямую противоположность. Они подготовлены к миссии, охотно идут на риск и ориентированы на нападение. При захвате в плен они не сознаются в содеянном и не доносят на других, как это делают обычные преступники. Традиционные методы правоохранительных органов в расследовании совершенно неэффективны в получении полезной информации о терроризме, и террористов невозможно сдерживать как обычных преступников и рассматривать как военнопленных. Их нужно атаковать мощными высокоточными выборочными ударами, причем нет необходимости в судах или расследовании, если существуют цифровые данные, подтверждающие их губительные намерения. Суперкомпьютеры, оборудованные современным программным обеспечением, не могут ошибаться в такой оценке. И не важно, что у операторов таких аналитических устройств может появиться возможность распространения идей тоталитаризма.

Требования реагирования

Власти во всех государствах-членах МАГАТЭ должны воплотить вышеназванные сферы ответственности в законодательстве, планах и процедурах, с тем, чтобы минимизировать вероятность и последствия таких событий. Общеизвестным фактом является то, что все страны НАТО и члены Европейского Союза все больше зависят друг от друга. Таким образом, любое неправомерное поведение в одной стране НАТО или ЕС может привести к ядерной аварии или радиологической катастрофе в другом государстве, что потребует хорошо скоординированного реагирования в этом государстве. Поэтому важно, чтобы безопасность радиоактивных источников и реагирование на радиологические аварии не рассматривались только как национальная проблема. Этими вопросами нужно заниматься на региональном и глобальном уровне и рассматривать их как проблемы, которые должны решаться путем создания новых методов и приемов международного сотрудничества, уделяя особое внимание направлению контртерроризма против негосударственных действующих субъектов.

В реагировании на радиологические аварии любого рода общепризнанными является следующие моменты:

- реагирование является ответственностью властей соответствующих государств;
- работа с этими инцидентами может потребовать таких средств, как боевые подразделения, представляющие различные государства;
- работа с этими инцидентами в государстве, которое укрывает террористов, может потребовать ресурсов, превышающих потенциал нескольких контртеррористических подразделений.

Чтобы быть в состоянии выполнять свои задачи, подразделения должны иметь информацию в режиме реального времени от национального или международного центра контртерроризма, а также финансовые и материальные ресурсы (как государственные, так и частные). Чтобы иметь возможность отвечать на случившиеся или потенциальные аварии наиболее оптимальным образом, любое контртеррористическое подразделение должно установить механизмы сотрудничества в соответствии с рекомендованной концепцией общей доктрины контртерроризма.

Существуют официальные межгосударственные положения, которые следует пересмотреть. Государства-члены МАГАТЭ должны проверить свою правовую структуру и предложить пути совершенствования механизмов сотрудничества, чтобы обеспечить ужесточение обязательств со стороны государств-членов по предоставлению точной и своевременной информации другим государствам-членам при любом признаке радиологической угрозы или ядерного происшествия. Такой международный охват реагирования на ядерные происшествия уже разработан; необходим более подробный охват более мелких угроз радиологического характера.

Кроме того, здесь могут быть разработаны методы специальной службы ООН на базе данной концепции упреждения контртерроризма. Однако ни одна концепция не может быть принята без предварительного апробирования существующих технологий контртерроризма. Таким образом, нужно четко представлять себе, что улучшение механизмов международного сотрудничества в реагировании на ядерный и радиологический терроризм и подобные чрезвычайные ситуации в значительной степени зависит от военной мощи государств-членов ООН в реагировании на такие чрезвычайные ситуации и того, насколько такое реагирование будет экономически более эффективным.

Например, государства-члены МАГАТЭ могли бы реализовать решение Общего собрания МАГАТЭ GC (46)/RES/9 и активизировать усилия по совершенствованию своего национального потенциала ядерной и радиологической безопасности, реализуя международные стандарты и рекомендации. Тот же механизм вполне можно применить к международному сотрудничеству по контртерроризму в реагировании на радиологические чрезвычайные ситуации небольшого масштаба.

Общие контртеррористические меры

В начале 2000-х годов были широко распространены и использовались пассивные меры антитерроризма. Например, в Турции, если люди находили какие-либо радиологические материалы, то они обычно звонили по трехзначному номеру, который работал круглосуточно. Все компании, которые были связаны с ядерной/радиологической отраслями промышленности, должны были провести обучение своего персонала на месте, а затем его аттестацию турецким Управлением по атомной энергии.

По всему миру на веб-сайтах существует много образовательных обучающих семинаров и программ, основное внимание которых сосредоточено на подготовленности к действиям и реагировании в ситуации уже произошедших радиологических катастроф. После такого электронного освидетельствования регламентирующие комиссии по ядерной энергии в государствах-членах МАГАТЭ дают распоряжение персоналу о подготовке планов реагирования в чрезвычайных ситуациях.

В Испании существуют планы эксплуатации атомных электростанций, однако меры на случай возникновения чрезвычайной ситуации при работе с радиоактивными источниками недостаточно разработаны. Чрезвычайный план должен предусматривать наличие опорного госпиталя по типу госпиталя при ведомстве по атомной энергии в Мадриде. Любого пострадавшего от радиации можно немедленно доставить туда вертолетом. Однако этот испанский план рассчитан на ядерную аварию, а не на внезапную миниатаку радиологических террористов.

Я предлагаю проведение исследования наиболее эффективных мер с целью составления списка наилучшего опыта в России и НАТО. Далее, такая исследовательская группа может создать соответствующую базу данных для МАГАТЭ, новых контртеррористических институтов ООН и широкой общественности. Это

окажет сдерживающий эффект на террористов, а также поддержит гражданское противодействие их минирадиологическим угрозам.

Нам нужен контрольный список, действующий в сети Интернет, который включает любые попытки радиологического терроризма, предпринимаемые в мире, а также постоянно обновляется и доступен круглосуточно в любой день недели. Поскольку абсолютно ясно, что определенные действия реагирования необходимы в чрезвычайной ситуации, возникающей в результате применения какого-либо радиологического распыляющего устройства, мы также должны быть подготовлены к тому, что происходит до возникновения такой ситуации. Например, что нужно делать, если получено сообщение о краже или если мы знаем, что какой-то объект движется к складу радиологических материалов? Эта ситуация является новой и требует тщательного изучения, и, что более важно – активных действий.

Последнее время ядерные государства стали обращать особое внимание на ограниченный ряд государств, которые устремляют свои помыслы на нарушение норм нераспространения и приобретение расщепляющихся материалов для изготовления ядерного оружия. Однако радиологические материалы, которые могли бы использоваться в «грязных бомбах», существуют в самых разнообразных формах практически в каждой стране мира. И их контроль и безопасность часто обеспечиваются весьма слабо, если вообще это происходит. Принятие мер для контроля опасных и уязвимых радиоактивных источников входит в сферу ответственности не нескольких государств, а всех стран. Эта новая задача стоит перед их системами государственной безопасности.

В прошлом году Соединенные Штаты выступили с инициативой партнерства в области радиологической безопасности. Она представляет собой триединый подход в борьбе с потенциальными угрозами, исходящими от плохо защищенных радиоактивных источников высокой степени риска. Первое направление представляет собой помощь странам в ускорении принятия и расширении национальных инициатив по отслеживанию и укреплению безопасности национальных инвентарных запасов радиоактивных источников высокой степени риска. В этом отношении новое партнерство США-Россия может включать еще одну новую инициативу предоставления определенной технической помощи и оборудования государствам-членам Комитета Россия-НАТО в целях стимулирования эффективного контроля за источниками высокой степени риска. Второе, все страны нуждаются в использовании международных ресурсов, открывая центры по обучению, где можно получить практический совет и помощь в установлении более жесткого контроля над этими радиологическими источниками. Российская Федерация в настоящее время проводит совместно с США и МАГАТЭ работу по определению и обеспечению защиты радиоактивных источников высокой степени риска на территории бывшего Советского Союза. Эта схема с участием трех сторон может быть адаптирована к контртеррористическим акциям других стран. Такая модель хорошо функционирует на территории бывшего Советского Союза и может приобрести глобальный масштаб.

Конечно, существуют некоторые трудности, такие как сближение бюджетных систем Министерства обороны РФ и Министерства промышленности и энергетики РФ с Федеральным агентством по атомной энергии. Все эти бюджеты не являются прозрачными для иностранных инвесторов. Хороший пример дают в этом отношении страны НАТО: они имеют значительную внебюджетную поддержку военных инноваций в результате их финансовой прозрачности для инвесторов и субподрядчиков. В России, к сожалению, о финансовой прозрачности силовых министерств остается только мечтать. Однако для того, чтобы совместные контртеррористические меры работали, нужно доверие. США установили многочисленные контрольно-пропускные пункты на подозреваемых маршрутах контрабанды в целях более эффективного обнаружения нелегальной торговли на радиоактивных источниках. И та же самая инициатива уже предполагает пути улучшения возможностей России-НАТО по обнаружению транспортировки радиологических или/и ядерных материалов в наши страны из-за рубежа. В качестве третьего направления этого плана я предложил бы расширить рамки этого проекта и сосредоточить внимание на других значительных центрах транзита и перевозок, что послужит укреплению совместных усилий Россия-НАТО в деле воспрещения и предупреждения незаконной торговли радиоактивными источниками высокой степени риска во всемирном масштабе.

Имеются некоторые положительные результаты консультаций МАГАТЭ, которые ведут к санкционированию продаж американского оборудования по мониторингу границ во многие страны. Это оборудование может быть в некоторых случаях таким же простым и небольшим по размеру, как радиационный пейджер в форме брелока для ключей от машины. Такие миниатюрные устройства, используемые в больших количествах, могут играть решающую роль в повышении эффективности этой критически важной глобальной контртеррористической инициативы. При использовании мобильных телефонов и Интернета такой обоюдный акцент России и НАТО на сокращении потенциальных угроз, исходящих от радиологических источников как самого высокого, так и самого минимального уровня риска, приведет к превосходным результатам. Таким образом, агентурная разведка должна стать ключевым элементом контртеррористической стратегии, но при поддержке технологий.

Партнерство в области радиологической безопасности уже стало одним из приоритетов США, но внесенная сумма—только 3 миллиона долларов США на следующий финансовый год—является демонстрацией прохладного отношения администрации Буша к Партнерству. В частности, эти деньги пойдут на поддержку совместных усилий в работе с правительствами развивающихся стран в направлении обеспечения безопасности радиоактивных источников высокой степени риска в их странах.³

³ См. D. Huizenga, “Key United States Programmes for the Security of Radioactive Sources,” в *Security of Radioactive Sources*, материалы международной конференции, проходившей в Вене, Австрии, 10-13 марта 2003 г., 85–94.

Устаревшие, непригодные и дорогостоящие меры по защите радиологических материалов

Многие аналитики пришли к двум логическим выводам: первое, безопасность и защита радиоактивных источников, по существу, связаны друг с другом; второе, защищенность источников должна быть важным, но подчиненным элементом безопасности источника, а не наоборот. Второстепенный характер защиты радиоактивных источников по отношению к их безопасности признается на протяжении многих лет как международными, так и национальными стандартами, имеющими отношение к радиации, где требования защиты рассматриваются как важные, но не всеохватывающие элементы стандартов безопасности. Следовательно, радиационная безопасность занимается предупреждением вредного воздействия на здоровье и экологию со стороны источников радиации, в целом, и радиоактивных источников, в частности.

Традиционно защита радиационных источников рассматривалась как недопущение утраты контроля над источником в результате неосторожных, намеренных или злоумышленных действий. В настоящее время лучше упреждающе «ударить по рукам» тех, кто пытается дотянуться до радиоактивных материалов. Бесплезно «стрелять по ногам» или охотиться за ранее установленными террористами после летальных боевых (не уголовных!) операций. Можно охранять радиоактивные материалы, а можно направить превентивные удары по террористам. Последнее дешевле и эффективнее.

Почему радиоактивные источники должны стать центром внимания в вопросе безопасности, если сотни опасных химических и биологических веществ легко доступны для губительных террористических актов? Вовсе не факт, что устройство распространения радиации может быть составным элементом террора – его потенциальное воздействие нельзя сравнивать с катастрофическими последствиями ядерного, химического или биологического оружия, хотя население, может быть и не видит эту разницу. В определенном смысле мы имеем дело со средством шантажа со стороны нефтяного и газового лобби в отношении ядерной энергии как конкурента на глобальном энергетическом рынке.

Российско-американская мечта о предупреждении радиологического терроризма может стать реальностью

В настоящее время контртеррористические потенциалы России и Соединенных Штатов совершенно несовместимы. Структура США является следующей:

- Центр интеграции данных о террористических угрозах (ЦИДТУ) и Центр проверки террористов (ЦПТ) были оба созданы при полной законодательной поддержке США как ответ на провалы разведки США перед атаками 11 сентября. Центр ЦПТ был открыт в декабре 2003 года с целью объединения всех правительственных списков по наблюдению за террористами в единую центральную базу данных.
- ЦИДТУ, который начал функционировать почти два года назад (в мае 2003

года), играет роль главного органа федерального правительства по исследованиям в области терроризма. Он собирает информацию от всех пятнадцати разведывательных агентств США.

- Совместные усилия этих центров, при постоянном обмене информацией между ними, направлены на ежедневное предоставление президенту сведений об угрозе.

В России, напротив, отсутствует сотрудничество между выполняющими аналогичную деятельность отделами министерств и федеральных агентств, не говоря уже о сотрудничестве с частными предприятиями, как это происходит в США. На данный момент все еще не разработана официальная контртеррористическая доктрина, которую Федеральное Собрание России могло бы принять в виде ряда законов, чтобы сделать контрмеры законными и прозрачными для рассмотрения общественностью. Однако нужно двигаться в этом направлении.

Террористические элементы немногочисленны. Однако это не означает, что нет необходимости в подготовке новых контртеррористических средств и законодательных мер. Напротив, в России и других странах НАТО мы уже становимся свидетелями отступления некоторых групп, особенно тех, которые участвовали в сборе средств для террористических организаций. Кроме того, мы видели отдельных нероссийских представителей – закоренелых членов различных националистических и сепаратистских групп, которые теперь готовы говорить с нами и в некоторых случаях помогать контртеррористическим организациям.

С этой целью российский контртеррористический потенциал можно охарактеризовать следующим образом:

- усилия правоохранительных органов России и НАТО по выявлению террористической деятельности, в то время как контртеррористы проводят свои расследования;
- направление более активных усилий на предоставление информации по процедурам проверки для правительств стран «Большой восьмерки» как лидеров в развитии атомной энергетики, включая их соответствующие министерства обороны, энергетики, труда, гражданства и иммиграции, а также финансов;
- проведение собственных превентивных расследований, особенно в отношении отечественных и иностранных экстремистов, с целью предоставления данных о возможных будущих атаках.

На более широком фронте Россия совместно с другими демократическими государствами Запада и их азиатскими аналогами в Центральной Азии уже сделали предложения по многим инициативам антитеррористического законодательства (Шанхайское соглашение шести стран). Многие российские антитеррористические законы уже создали потенциал сдерживания, блокирования, определения и преследования в судебном порядке тех, кто участвует в террористических действиях или поддерживает их. Смысл данного законодательства состоит в том, чтобы считать преступлением сознательную поддержку террористических

организаций, будь то посредством неприкрытого насилия или предоставления поддержки в виде документации, укрытия или денежных средств. В соответствии с одной из составных частей нового Закона о контртеррористическом потенциале, требуется опубликование в электронном виде списка групп по всему миру, которые, как считается, представляют угрозу безопасности России и НАТО.

До событий 11 сентября страны «Большой семерки» и Россия («Большая восьмерка») предпочитали обсуждать методы противодействия терроризму. Например, в Оттавской декларации 1995 года определен ряд «руководящих указаний к действию» в целях укрепления международного сотрудничества в предотвращении терроризма, которые поставили перед государствами-членами следующие требования:

- отказаться от значительных уступок террористам, захватившим заложников, обеспечить, чтобы виновные предстали перед судом, и до 2000 года присоединиться к существующим международным договорам по терроризму;
- способствовать усилению взаимной поддержки юридического характера;
- принять меры по недопущению использования террористами ядерных, химических и биологических веществ;
- препятствовать передвижению террористов и фальсификации документов;
- усилить контртеррористическое сотрудничество в области морских, воздушных и других перевозок;
- противостоять террористическим атакам против коммунальных сооружений и инфраструктуры;
- пресечь финансирование террористов;
- повысить уровень контртеррористического обучения.

Россия заявила о своей полной поддержке резолюции 1373, принятой Советом Безопасности ООН 28 сентября 2001 года, которая направлена на борьбу с международным терроризмом. В будущем лица, сознательно оказывающие поддержку терроризму, открыто или путем предоставления средств, боевой техники или укрытия, будут рассматриваться как преступники. Однако, в действительности, они являются воюющей стороной и заслуживают, чтобы по ним были нанесены упреждающие удары (до того, как они смогут добраться до радиологического оружия, например), вместо разбирательства в судах «после захвата», если их «грязная бомба» не сработала.

На встрече впервые после трагических событий сентября 2001 года лидеры стран «Большой восьмерки», участвовавшие в работе саммита в июне 2002 года в Кананаскисе, Альберте, обсудили многие вызовы и новые задачи по борьбе с терроризмом. Россия подтвердила свою приверженность задаче сокращения угрозы террористических атак, однако на данный момент на федеральном уровне не разработано и не принято никакой контртеррористической доктрины. Все соответствующие решения были приняты на уровне министерств, что не привело к сколько-нибудь значительным результатам в поддержании контртеррористиче-

ского потенциала. В недавно созданном Федеральном агентстве по атомной энергии (бывший Минатом), например, угроза радиологического терроризма считается «преувеличенной».

Почему это так? В России и странах НАТО существуют опасения, что более мощный контртеррористический потенциал будет способствовать возникновению российских, американских, канадских и других вариантов «гестапо» или будет стимулировать политические репрессии против легальной оппозиции.

Во всяком случае, в 2002 – 2004 годах Россия и ее партнеры по «Большой восьмерке» пришли к соглашению по вопросу шести принципов нераспространения ядерного оружия, направленных на то, чтобы воспрепятствовать получению или разработке радиологическими террористами (или теми, кто их укрывает) ядерного и радиологического оружия, ракет и соответствующих веществ, оборудования и технологий.

Россия, как и другие страны СНГ, обладает мандатом ООН на сбор информации как внутри страны, так и за рубежом, и на оповещение правительств стран НАТО о деятельности, которая может представлять собой ядерную/радиологическую угрозу безопасности Российской Федерации. Сюда относятся любые неправительственные организации или даже все те, кто поддерживает использование радиологических угроз как инструмента насилия для достижения дальнейших политических, религиозных или идеологических целей. В 1990-х годах, когда Россия вела войны в Чечне и в других «горячих точках», соотношение оперативных контртеррористических ресурсов, выделенных на военные и внутренние силы, а также на федеральные программы службы безопасности по контртерроризму и контрразведке, составляло приблизительно 80 % к 20 % в пользу контртерроризма. В течение первого и второго сроков президентства Путина это соотношение существенно сместилось в пользу контрразведки, означая, что общественная безопасность—защита жизней российских граждан—не является более приоритетом номер один в России.

Заключение

Решение проблем, которые являются более отдаленными и менее знакомыми, требует более высокого уровня понимания и коммуникации. Общие оценки угрозы являются наилучшей основой для общих действий. Требуется совершенствование обмена сведениями между государствами-членами МАГАТЭ и российскими партнерами в расширенном составе НАТО. Какая форма сотрудничества будет наилучшей, покажет ближайшее будущее.

Поскольку мы увеличиваем наш потенциал в различных сферах контртерроризма, мы должны принимать во внимание широкий спектр задач. Это может включать совместные операции по разоружению, поддержку третьих стран в борьбе с терроризмом и реформирование сектора безопасности. Последнее должно стать частью более общего процесса институционального строительства. Некоторые скептики даже выдвинули предложение о том, чтобы отложить президентские выборы прошлого года в США, если администрация Буша не успеет

сформировать надлежащий контртеррористический потенциал. Для этого были некоторые исторические прецеденты, когда, например, Франклин Рузвельт переизбирался несколько раз под предлогом подготовки к действиям в мировой войне против держав оси «Берлин-Рим-Токио».

В настоящее время Европейский Союз не слишком стремится к усилению своего контртеррористического потенциала, поскольку политическая ситуация иная. Россия также не спешит, поскольку тема предупреждения терроризма уже помогла команде президента Путина в недавнем переизбрании в марте 2004 года. Теперь эта команда не видит необходимости выделять дополнительные ресурсы на контртеррористические меры, хотя произносится много риторических фраз. В целом, европейские страны и Канада не предпринимают активных шагов в этом направлении. Их предыдущая концепция совместной антитеррористической безопасности была разработана внутри старых структур НАТО. И все инновации, которые продвигают США, кажутся им дорогостоящими и даже приводящими к обратным результатам.

Однако было признано, что потенциальные «грязные бомбы» дезорганизуют общество, создают в нем панику, основанную на страхе перед радиацией, а также создают зону значительного объема работ по очистке, а это приведет к потенциально большим затратам. Следовательно, для евроатлантической безопасности это в некотором роде «врачебная дилемма»: стимулировать страх перед радиологическим терроризмом среди граждан, чтобы подготовить их к тому, чтобы они «проглотили» контртеррористические меры (включая, например, такую «пилюлю», как отмена президентских выборов); или, наоборот, продолжать игнорировать «пустые» страхи перед лицом растущих радиологических угроз, как это делают Россия и некоторые страны Европейского Союза. Такая позиция может исключать какие-либо упреждающие меры против глобального терроризма, включающего радиологические угрозы, вместо этого делая упор на традиционные антитеррористические методы.

Сегодня небольшие и нестабильные страны, подобные Мьянме или Сирии, находятся на пути к «ядерному будущему». Если доктрина безопасности будет одобрена Советом Безопасности ООН, а командам России–НАТО будут даны соответствующие права в предотвращении радиологического терроризма, то такое ядерное будущее будет гораздо более надежным, чем ядерное настоящее. Это означает, что глобальные функции расширенного НАТО не создадут «конфликта интересов» между ядерными странами и государствами так называемой радиологической «серой зоны», по которой осуществляются плохо контролируемые перевозки радиологических веществ.

Силы быстрого реагирования НАТО: оперативные? быстро реагирующие? силы?

Майкл Михалка *

Предполагалось, что создание Сил быстрого реагирования НАТО (СБР НАТО) позволит НАТО быстро реагировать на требования безопасности 21 века. Однако, в соответствии со стандартами США, эти силы вряд ли можно считать оперативными, быстро реагирующими или более того – собственно силами. Тем не менее, СБР НАТО окажутся наиболее важным средством в деле адаптации европейских сил к потребностям современных экспедиционных действий.

На встрече министров обороны стран НАТО, проходившей в сентябре 2002 года, Соединенные Штаты выдвинули идею создания «Сил быстрого реагирования НАТО». Министр обороны США Дональд Рамсфельд предупредил своих коллег, что, «если у НАТО не будет быстрых и маневренных сил, которые можно было бы развернуть за несколько дней или недель, а не месяцев или лет, тогда НАТО нечего будет предложить миру в 21 столетии».¹ У американцев все большую обеспокоенность вызывало то, что европейцы в основном сосредотачивали свое внимание на потребностях 1990-х годов—то есть на предоставлении стабилизационных сил после конфликта—и игнорировали новые угрозы, которые возникли после террористических нападений в сентябре 2001 года. «Для НАТО больше нет угроз в самой Европе, но угроза исходит от терроризма и оружия массового поражения, – возражал один американский государственный чиновник. – НАТО требуются экспедиционные силы, ударные силы, способные к быстрым передвижениям».

Генеральный секретарь НАТО лорд Джордж Робертсон придерживался подобного взгляда и побуждал союзников «к тщательному обдумыванию роли этого альянса в будущем, не в последнюю очередь в деле защиты наших граждан от террористов-уголовников и криминальных государств». Он говорил о том, что СБР НАТО не будут соперничать с Силами быстрого реагирования ЕС. «Основной момент здесь состоит в том, что Силы быстрого реагирования НАТО и Силы быстрого реагирования ЕС ... будут взаимодополняющими», – подчеркивал лорд Робертсон.²

* Д-р Михалка преподает в Командно-штабном колледже СВ США, Форт Ливенворт, Канзас.

¹ Steven Erlanger, “Rumsfeld Urges NATO To Set Up Strike Force,” *New York Times*, 25 сентября 2002.

² «Силы быстрого реагирования НАТО не являются соперником плану ЕС,» говорит Робертсон», на нем. яз., *Deutsche Presse-Agentur*, 8 октября 2002.

Историческая справка

Логическое обоснование СБР НАТО было изложено в статье Ганса Биннендийка и Рихарда Кюглера.³ Они полагали, что Инициатива по укреплению военного потенциала (ИВП), принятая НАТО на Мадридском саммите в 1997 году, потерпела неудачу по большей части из-за разбросанности действий и отсутствия понимания приоритетности. Пять основных категорий ИВП были логичны и обоснованны – готовность к развертыванию и мобильность, боевая устойчивость и материально-техническое обеспечение, эффективное использование вооруженной силы; живучесть сил и инфраструктуры; командование, управление и информационные системы. Но эти категории концентрировались скорее на вводимых ресурсах, чем на результатах. Биннендийка и Кюглера больше беспокоило, смогут ли европейские силы эффективно действовать наряду с силами США, а не будут ли европейские силы обладать потенциалом, сравнимым с потенциалом сил США. Авторы заметили, что, следуя подходу ИВП, «в лучшем случае, во времена кризиса, НАТО все еще будет соединять воедино нетренированные многонациональные силы, а не использовать интегрированные и гибкие силы, которые уже существуют». Это очень важное наблюдение: американские силы считаются более эффективными не только потому, что они оснащены по последнему слову техники, а потому, что они проводят совместные учения для выполнения экспедиционных миссий. Другими словами, не потенциал формирует силы, а потребности, возложенные на силы, формируют их потенциал.

Европейцы не слишком торопятся

Реакция Германии и Франции на концепцию СБР НАТО была осторожной и не носила окончательного характера. Министр иностранных дел Германии Йошка Фишер заявил в парламенте: «Предложение Америки о создании многонациональных сил реагирования нам кажется конструктивным». Хотя Фишер и сказал, что такие силы нужны, чтобы бороться с «кошмаром крупных террористических атак», он также отметил, что Германия могла бы предоставить войска для таких сил только при выполнении трех условий:⁴

- Совет НАТО должен оставить за собой право принятия решения по развертыванию сил быстрого реагирования;
- Парламент Германии должен сначала одобрить любое развертывание, до того как войска вступят в бой;
- Любые силы НАТО должны быть совместимы с запланированными шестидесяти тысячными Силами быстрого реагирования Европейского Союза (ЕС), создание которых намечено на следующий год.

³ Hans Binnendijk, Richard Kugler, “Transforming European Forces,” *Survival* 44:3 (осень 2002): 117–32.

⁴ «Германия ставит определенные условия при поддержке Сил быстрого реагирования», на нем. яз., *Deutsche Presse-Agentur*, 14 ноября 2002.

Эти условия были выдвинуты и министром обороны Германии Петером Штруком, который, явно имея в виду Соединенные Штаты, заявил следующее: «В НАТО должен быть консенсус – никакая страна не может принимать решения в одиночку».

Штрук даже не был уверен в том, что СБР НАТО будут участвовать в наступательных операциях. Когда Штруку задали вопрос о том, смогут ли СБР НАТО использоваться в наступательных операциях, он ответил:

Эти вопросы требуют детального обсуждения. К настоящему времени существует лишь общая идея о создании таких сил НАТО, поскольку до сих пор многие государства оставляют в своем ведении силы интервенции. Но к новым силам также применяется принцип консенсуса, существующий в НАТО. Было бы неверным предположить, что Соединенные Штаты смогут запросто использовать Силы быстрого реагирования в любом уголке земного шара. Все решения осуществляются путем принятия резолюции со стороны девятнадцати, а в скором времени – двадцати шести, государств-членов.⁵

Со своей стороны, министр обороны Франции Мишель Аллио-Мари заявила, что, хотя она и поддерживает эту концепцию, данные силы не должны выполнять операции за пределами Европы, а также использоваться для упреждающих действий или проводить операции без мандата ООН. Политические требования предварительного получения мандата ООН, а затем парламентского одобрения от государств-участников, кажется, изымают слово «быстрый» из названия любых сил быстрого реагирования.

Экспедиционная бригада морской пехоты США как модель для СБР НАТО

СБР НАТО представляют собой совместные и объединенные силы, имеющие численность порядка 20 тысяч человек личного состава, выделенного различными государствами. Наземным подразделением здесь будут совместные военно-морские силы размера бригады с подразделениями специальных сил, и при полной функциональной готовности они будут способны совершать 200 боевых вылетов в день. Они должны быть способны развертываться в течение пяти дней и иметь штатное материально-техническое обеспечение, достаточное для функционирования в течение тридцати дней. Личному составу сил будет выделено время на подготовку в составе подразделения, затем будет дано шесть месяцев на подготовку к оперативной совместимости, а затем – шесть месяцев на предварительную готовность или развертывание. Первые две ротации, начавшиеся в октябре 2003 года, мало что дали в деле создания испытательной модели для сил, которые не предполагали достижения своего полного оперативного статуса до

⁵ Герольд Бюхнер, «Не от каждой страны можно требовать готовности выполнять все действия: министр обороны Штрук о Силах быстрого реагирования НАТО, оборонном бюджете и Ираке», на нем. яз., *Berliner Zeitung*, 21 ноября 2002.

октября 2006 года. На совещании по формированию сил будет определено, какое количество сил будет выделено той или иной страной-участницей.

В американских вооруженных силах формированием, которое по своему характеру наиболее близко походило бы на Силы быстрого реагирования НАТО, является экспедиционная бригада морской пехоты, особенно по некоторым аспектам – Четвертая экспедиционная бригада морской пехоты (ЭБМП). ЭБМП была создана в сентябре 2001 года тогдашним командующим Корпусом морской пехоты США генералом Джеймсом Л. Джоунсом в качестве антитеррористических сил.⁶ Неслучайно, что после событий 11 сентября генерал Джоунс был назначен Верховным главнокомандующим объединенными вооруженными силами НАТО в Европе (ВГК ОВС НАТО в Европе). Морская пехота США привнесла в НАТО менталитет совместных объединенных и экспедиционных действий именно в то время, когда это было крайне необходимо. Четвертая антитеррористическая экспедиционная бригада морской пехоты (ЭБМП-АТ) состоит из сил реагирования на действия с применением химического и биологического оружия (СРХБ) и антитеррористического батальона (АТ Бн). Она также включает батальон охраны безопасности морской пехоты (Бн ОБМП) и батальон сил безопасности корпуса морской пехоты (Бн СБКМП). Подразделение СРХБ обеспечивает быстрое реагирование на угрозы химического и биологического характера. Батальон сил безопасности корпуса морской пехоты также имеет две антитеррористические группы безопасности флота (АТГБФ).

Вторая экспедиционная бригада морской пехоты (ЭБМП), также известная под названием Оперативные силы «Тарава», возможно, является стандартом, на который могут ориентироваться Силы быстрого реагирования НАТО. ЭБМП и СБР НАТО примерно одного размера и призваны выполнять примерно одни и те же миссии. Вторая ЭБМП – это варьированные по размеру, объединенные силы, способные выполнять миссии насыщенного вторжения и поддерживать боевые операции сроком до шестидесяти дней.⁷ У нее есть самолетные и вертолетные штатные авиационные средства, которые способны действовать за пределами экспедиционных аэродромов с установленными штатными средствами. Требования миссии будут определять размер – где-то от четырех до семнадцати тысяч единиц личного состава – тактической группировки наземных сил и авиации морской пехоты (ТГНЗАМП), сформированной из Второй ЭБМП. Используя разнообразные средства, включающие десантно-высадочные средства, силы стратегической авиации и предварительно установленное оборудование, Вторая ЭБМП может быть развернута для выполнения действий в течение пяти-четыренадцати дней. Последним местом службы этого подразделения был Ирак.

⁶ См. www.lejeune.usmc.mil/4thmeb/organization.htm, вход 20 февраля 2004. См. также Al Hemingway, “At the Tip of the Anti-terrorism Spear: Though little known, the U.S. Marines maintain special anti-terrorism units,” в *VFW Magazine* (август 2002).

⁷ Сравни: www.globalsecurity.org/military/agency/usmc/2meb.htm, вход 14 апреля 2004.

Какие силы нужны по количеству и по типу?

Некоторые авторы полагали, что количество войск в 20 тысяч единиц личного состава Сил быстрого реагирования НАТО является недостаточным для того, чтобы действовать эффективно.⁸ Еще один автор полагал, что СБР НАТО не что иное, как «символическое использование лучших военных сил Европы по поручению США». Эти аргументы неверны по двум очень важным причинам. Во-первых, если кратко проанализировать экспедиционные операции с действительно непродолжительным временем предупреждения о начале действий, начиная с 1990 года, то будет видно, что лишь в немногих операциях использовались силы, превышавшие по размерам бригаду (примерно 5 тысяч человек наземных войск). Во-вторых, количество сил, в действительности выделенных Силам быстрого реагирования НАТО, будет, возможно, превышать цифру 20 000 в три раза, поскольку этим силам понадобится тренировка до того, как они будут находиться в состоянии предварительной готовности, а затем их нужно будет перекомплектовать.

С 1990-х годов только две операции с непродолжительным временем предупреждения о начале действий потребовали использования сил, превышающих размер бригады. В первой войне в Персидском заливе участвовало порядка 700 тысяч военнослужащих американских и союзных войск (против примерно 550 тысяч иракцев), в то время как в Иракской войне 2003 года воевало примерно 200 тысяч военнослужащих. Ни одно из европейских государств не согласится использовать СБР НАТО в одиночку в борьбе против сил такого крупного национального государства, как Ирак. Более вероятным будет сценарий, по которому Соединенные Штаты втянуты в конфликт (такой как Ирак), а в это время какая-то транснациональная террористическая группа ведет нападения, приносящие массовые людские жертвы, на территории одного из государств-членов НАТО, и перед СБР НАТО определена задача уничтожить тренировочные лагеря такой транснациональной террористической группы – другими словами, сценарий, очень похожий на тот, который имел место после событий 11 сентября в Афганистане.

Афганский конфликт, как и почти все конфликты, характеризуется рядом уникальных особенностей, которые затрудняют проведение обобщений о природе будущих конфликтов, основываясь лишь на его примере. Как пишет Энтони Кордесман, «политическая и военная неопределенность не позволяла американским и британским ответственным лицам, планировавшим операцию, предсказать на ранней стадии, в какой момент перевес в борьбе окажется на стороне Со-

⁸ Например, Майкл Кларк и Пол Корниш утверждают, что «европейские ударные силы могли бы быть эффективными, если бы в них было задействовано, возможно, 40 тысяч военнослужащих...». Michael Clarke, Paul Cornish, "The European Defence Project and the Prague Summit," *International Affairs* 78:4 (2002): 777–88.

единенных Штатов, Великобритании и афганской оппозиции».⁹ Тем не менее анализ хода событий и развертывания сил и средств в Афганистане мог бы быть поучительным.

Развертывание в Афганистане не было особенно быстрым. Первые удары авиации были нанесены только 7 октября 2001 года. США в некоторой степени позаботились о придании своим действиям политической легитимности, несмотря на то, что они не намеревались использовать НАТО или ООН как основу для командования. Хотя некоторые подразделения специальных сил были развернуты на всем протяжении действия конфликта, первые основные подразделения (морская пехота) прибыли в Кандагар 25 ноября, через два с половиной месяца после событий 11 сентября. Лишь в некоторых боях во время афганского конфликта были задействованы союзные силы численностью более 2 тысяч человек. Около двух тысяч военнослужащих союзных войск участвовали в марше 2002 года в операции «Анаконда», включая 1200 американских солдат. США никогда не задействовали более 7500 военнослужащих сухопутных войск в афганском конфликте. Несмотря на большой размер афганского театра военных действий, США никогда не развертывали формирования, превышающего несколько тысяч военнослужащих.

Кампания Великобритании на Фолклендских островах – еще один пример экспедиционной войны. Британские десантные войска насчитывали всего лишь 7 тысяч человек; около 4 тысяч личного состава войск высадились на Фолклендах 21 мая 1981 года. Аргентинцы вторглись на острова 2 апреля. Задержка в реагировании была связана в основном с большими расстояниями (7500 морских миль) и с необходимостью поддержки операции с моря, чем с недостаточной готовностью сил. Некоторые из задействованных подразделений—Третье парашютное подразделение, а также 40-е и 42-е диверсионно-разведывательные подразделения—отправились в путь 7 апреля. Хотя британцы и получили значительную поддержку от США, сражались только британские силы. Более того, Великобритания не могла рассчитывать на быстрое завоевание превосходства в воздухе, тем более на такое значительное, как у США во время всех недавних конфликтов с их участием.

СБР НАТО и европейцы могут испытывать серьезный дефицит воздушной мощи, но показатели воздушной мощи трудно оценить. Статистика по операции «Буря в пустыне» (первая война в Персидском заливе), а также по операциям в Сербии/Косово и Афганистане показывает, что доля вылетов США составила 85, 62 и 92 процента соответственно.¹⁰ Пропорция вылетов, осуществленных американскими силами, в которых было задействовано высокоточное управляемое оружие, была даже выше: 89, 80 и 99 % соответственно. Однако подсчет пропорций осуществленных вылетов относительно их союзников может быть достаточно обманчивым, поскольку за этими цифрами кроется общий тоннаж боепри-

⁹ Anthony H. Cordesman, *The Lessons of Afghanistan* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2002), 20–21.

¹⁰ Cordesman, *Lessons*, 11.

пасов, сброшенных Соединенными Штатами. В Афганистане тяжелые бомбардировщики В-52 и В-1 доставили 11500 из 17500 единиц сброшенного оружия— 65 % в общем—хотя вылеты этих бомбардировщиков составили лишь 10 % от общего количества вылетов.¹¹ Бомбардировщики В-52 и В-1 также играли важную роль в недавнем конфликте в Ираке. В действительности, в военном арсенале европейских военно-воздушных сил нет ничего сравнимого со средним бомбардировщиком.

Миссии, предлагаемые для СБР НАТО, вероятно, также не потребуют наземного подразделения, превышающего размер бригады. На сайте Штаба Верховного главнокомандующего объединенными вооруженными силами НАТО в Европе, в рубрике ответов на часто задаваемые вопросы, говорится о следующих возможных миссиях этих сил:

- Они могут быть развернуты в качестве полностью автономных сил по реагированию на кризисы в таких действиях, как:
 - операции по эвакуации гражданского населения (ОЭГН);
 - оказание поддержки при ликвидации последствий (ситуации, связанные с применением химического, биологического, радиологического и ядерного оружия, или ситуации гуманитарного кризиса);
 - операции по реагированию на кризисы, включая операции по поддержанию мира;
 - оказание поддержки в контртеррористических операциях (КТ);
 - операции, связанные с эмбарго;
- Они могут быть развернуты в качестве первоначальных сил насильственного вторжения для облегчения прихода следующих за ними сил в зоне совместных операций, проводимых в обстановке от благоприятной до враждебной, при поддержке страны размещения войск НАТО или без такой поддержки (напр., операции по принуждению к миру);
- Они могут быть развернуты в качестве демонстрационной общевойсковой группы временного состава для показа намерений государств-членов (в случае необходимости, операции быстрого реагирования в поддержку дипломатии).

Для проведения операций против террористов Силам быстрого реагирования НАТО придется рассчитывать на силы по проведению специальных операций, поэтому структура состава СБР НАТО важна в той же мере, что и их размер. И, по сути, в рубрике ответов штаба ВГК ОВС НАТО в Европе на часто задаваемые вопросы по поводу СБР НАТО приводятся требования, во многом очень схожие с теми, которые предъявляются к Экспедиционной бригаде морской пехоты США.

¹¹ Cordesman, *Lessons*, 5.

Насколько быстро?

Требования, предъявляемые к Силам быстрого реагирования НАТО, состоят в том, что эти силы должны быть готовы к развертыванию в течение пяти дней, при этом они должны быть способны обеспечивать проведение собственных операций в течение тридцати дней. Дискуссия штаба ВГК ОВС НАТО в Европе в отношении СБР НАТО вносит важную оговорку: «Когда НАТО решит применять эти силы». Так что существуют некоторые действительные проблемы в отношении скорости, с которой СБР НАТО могут быть развернуты, и в отношении времени, которое понадобится НАТО для принятия решения об их использовании; времени, которое понадобится для готовности к развертыванию; и времени, которое понадобится для введения сил в полевые условия. В целом этот процесс займет, как минимум, две недели, а вполне возможно, и больше.

Начнем с развертывания сил. Согласно недавно проведенному корпорацией «РАНД» исследованию по оценке требований к развертыванию бригады «Страйкер» в глобальном масштабе в течение 96 часов, «главное заключение этого отчета состоит в том, что силы, имеющие в наличии более 1000 единиц транспортных средств, не могут быть переправлены по воздуху за четыре дня из континентальной части США в отдаленные уголки земного шара. Однако при некотором повышении мобильности будет возможно достигнуть временных границ развертывания примерно за одну-две недели, что достаточно быстро для моторизованных сил». ¹² Иными словами, даже американские вооруженные силы испытали бы проблемы с быстрым развертыванием бригады. Это не очень обнадеживает относительно потенциальной скорости СБР НАТО, которые, возможно, будут испытывать недостаток штатных стратегических возможностей переброски войск, по крайней мере, в краткосрочной перспективе.

В качестве альтернативы СБР НАТО можно перебросить по морю. В конечном счете, при скорости в 17 узлов морские силы могут пройти 2000 морских миль за пять дней. НАТО осознает потребность в лучших стратегических возможностях переброски по морю, поэтому альянс недавно заключил соглашения на предоставление нескольких кораблей с быстрой погрузкой/выгрузкой.

Однако существуют некоторые действительные проблемы, касающиеся прежде всего того, будет ли НАТО в состоянии быстро принять решение послать силы для выполнения своей миссии. В рубрике ответов штаба ВГК ОВС НАТО в Европе на вопросы по принятию политических решений и управлению силами после их развертывания содержится мало ответов, но возникает много вопросов. Почти наверняка многие члены НАТО будут настаивать на том, чтобы мандат ООН был получен до того, как их войска начнут развертывание за рубежом. Как можно увидеть из приводимой ниже таблицы, общественность большинства европейских стран явно предпочла бы, чтобы их правительства стремились к санк-

¹² Alan Vick, David Orletsky, Bruce Pirnie, Seth Jones, "The Stryker Brigade Combat Team: Rethinking Strategic Responsiveness and Assessing Deployment Options," Отчет № MR-1606-AF (Santa Monica, CA: The RAND Corporation, 2002), xiv.

ционированию действий со стороны ООН, даже если под угрозой оказываются жизненно важные национальные интересы той или иной страны. Только в Великобритании большинство населения выступает за ведение действий без санкционирования ООН.

Многие представители политического руководства в Европе отразили чувства общественности своих стран в том, что касается потребности получения мандата от ООН в отношении Ирака. Президент Франции Жак Ширак заявил: «Какими бы ни были обстоятельства, Франция будет голосовать против». Он добавил: «Война – это всегда худшее решение». Проведенный в марте 2003 года опрос общественного мнения французских граждан показал, что 64 процента опрошенных возражали против ведения войны в Ираке без соответствующей резолюции ООН, а 69 % опрошенных полагали, что Франция должна наложить вето на любую такую резолюцию. Затянувшиеся дебаты в отношении второй резолюции ООН по Ираку иллюстрируют сложность обеспечения консенсуса по действиям, когда налицо серьезные политические различия. Даже в случае атак 11 сентября

Таблица 1. Процентное соотношение опрашиваемых лиц, ответивших на вопрос: *Если затрагиваются жизненно важные интересы нашей страны, являются ли действия в обход ООН оправданными? (При необходимости давалась расшифровка «жизненных интересов как интересов, имеющих центральное значение для функционирования страны»).*¹³

	Полностью согласны	Частично согласны	Частично не согласны	Категорически не согласны/ отказались отвечать	Не знают
Велико- британия	25	27	22	20	6
Франция	15	22	39	30	3
Германия	14	24	32	27	3
Нидерланды	14	25	34	22	5
Италия	13	25	26	28	8
Польша	12	25	27	17	19
Португалия	14	16	23	37	10
США	36	21	18	20	5

¹³ “Transatlantic Trends 2003”, июль 2003; доступно на сайте: [www.transatlantictrends.org/apps/gmf/ttweb.nsf/0/DA5A3225751A264585256D78000D5F66/\\$file/Transatlantic+Trends+Survey+Results+2003.pdf](http://www.transatlantictrends.org/apps/gmf/ttweb.nsf/0/DA5A3225751A264585256D78000D5F66/$file/Transatlantic+Trends+Survey+Results+2003.pdf), вход 19 февраля 2004.

2001 года первоначальная реакция политической элиты Франции была в лучшем случае не особенно ревностной в пользу действий и стала такой только после того, как опросы общественного мнения выявили поддержку французами решительного реагирования.

Политическая элита и народ выразили категорическое неприятие войны в Ираке даже с санкционирования ООН. Испанская ежедневная газета «Эль Мундо» заявляла, что «президент Буш не должен сейчас отвергать полномочия Организации Объединенных Наций по причине того, что ‘она не подстраивается под интересы США’».¹⁴ Четырнадцатого марта 2003 года на встрече министров обороны стран-членов ЕС в Афинах министр обороны Франции Мишель Аллио-Мари заявила: «Возможность того, что Франция будет участвовать в какой-либо военной интервенции без резолюции ООН, исключена».¹⁵ Вопросы глобального статуса, казалось, имели ту же значимость, что и доверие к ООН, или обладает ли Ирак оружием массового поражения. Один немецкий комментатор отметил:

... еще более удручающим является то, что Организация Объединенных Наций переняла военную стратегию США: либо вы действуете заодно с нами, либо мы сделаем это, создав коалицию доброй воли. Это был непростительный вызов России – великой державы в прошлом, и Франции, претендующей на звание великой державы сегодня. ... Именно это, а не Ирак, грозит похоронить под грудой обломков Организацию Объединенных Наций, НАТО и германо-американские отношения. Мы в настоящее время являемся свидетелями беспрецедентной борьбы за власть, чтобы вновь заковать в цепи Гулливера, в прошлом отчаянно боровшегося с Советским Союзом. Исторической датой стало 5 марта, когда Франция, Германия и Россия объединились, чтобы противостоять «гипердержаве»: «нельзя было допустить» резолюцию, санкционирующую военные действия. Это был *крутой разворот альянсов*, полная их перегруппировка – как в 1757 году, когда «заклятые враги» Франция и Австрия внезапно объединили свои силы против Пруссии во время правления короля Фредерика.¹⁶

Анализ международных опросов общественного мнения в преддверии интервенции в Ирак выявляет существенные возражения общественности против этой войны даже при наличии резолюции ООН. Например, в исследовании, проведенном компанией «ФОРСА» в январе 2003 года, говорится, что 69 % опрошенных немцев выступают против войны. Опрос, проведенный журналом «Шпигель», выявил, что 74 % опрошенных выступают против этой войны. 57 % датчан выступали против этой войны даже с мандатом ООН, а 79 % – при отсутствии мандата ООН. Опрос, проведенный «Галлэп Интернэшнл» в начале 2003 года, показал, что неприятие общественностью этой войны не уменьшается кардинальным

¹⁴ FBIS Document ID: EUP20030314000310, 14 марта 2003.

¹⁵ FBIS Document ID: GMP20030314000083; *Athens Elevation*, 14 марта 2003.

¹⁶ FBIS Document ID: EUP20030313000029; Josef Joffe, «Когда рвутся связи – Европа, Россия и Соединенные Штаты: гряда обломков перед первым выстрелом», на нем. яз., *Die Zeit*, 13 марта 2003.

образом при получении мандата ООН (см. Таблицу 2). Неспособность найти оружие массового поражения в Ираке может лишь еще уменьшить намерение стран посылать свои силы на войну без ясного и очевидного повода к войне и мандата ООН.

Хотя данный опрос общественного мнения был проведен в первую очередь по Ираку, он хорошо показывает, как трудно получить поддержку на проведения военных операций с неясными целями.

Даже с мандатом ООН процесс получения парламентского одобрения в определенных странах может затянуться. Для иллюстрации трудностей, возникающих из-за требований прохождения через ООН и парламентское одобрение, НАТО в октябре 2003 года организовало учения, акцент которых был специально сделан на использовании Сил быстрого реагирования НАТО. Немцы проявили скептицизм, а французы – отстранение. Министр обороны Франции прибыла на учения с запозданием и покинула учения раньше срока их окончания. Однако эти учения произвели хорошее впечатление на министра обороны Германии Штрука, и по возвращении домой он обратился с запросом об изменениях парламентских процедур с тем, чтобы для развертывания сил типа СБР НАТО достаточно было бы одобрения комитета Бундестага. Социал-демократы и «зеленые», имеющие большинство в немецком парламенте, отрицательно отреагировали на такой запрос. Спикер парламентской группы по внутренней политике от социал-демократической партии Дитер Вифельшпюц заявил газете «Берлинер Цайтунг», что для проведения любой военной операции в будущем все так же будет требоваться поддержка со стороны всего Бундестага. «Германия не будет вести военных действий без одобрения парламента», – подчеркнул он.¹⁷ Бундестаг сделал Штруку лишь незначительную уступку: можно проводить поисковые и другие мелко-масштабные операции, если какая-либо партийная группа Бундестага в течение недели не выступит с возражениями и оговорками. Если же будут какие-либо возражения, то и эти операции потребуют одобрения всего Бундестага.

Другая проблема, которую выявили эти учения, состояла в том, что некоторые чиновники из НАТО называют «пригодностью». Лишь немногие силы, которыми обладают союзники по НАТО, могут быть развернуты быстро. Лорд Робертсон сказал: «Из 1,4-миллионного контингента солдат-неамериканцев, находящихся на действительной службе, для участия в многонациональных операциях лишь 55 тысяч солдат были предоставлены восемнадцатью союзниками США по НАТО для дислокации на Балканах, в Афганистане и в других местах, при этом союзники полагают, что действуют на пределе возможностей ... Это неприемлемая ситуация».¹⁸ И, наконец, на этих учениях стало ясно, что ВГК

¹⁷ Tom Levine, Bettina Vestring, «Скорого процесса в отношении миссий не будет: члены Бундестага от социал-демократов и «зеленых» дают отпор Штруку», на нем. яз., *Berliner Zeitung*, 27 ноября 2003.

¹⁸ Peter Spiegel, «War Game at NATO Talks Highlights the Need for Quick Deployment,» *Financial Times*, 10 октября 2003.

ОВС НАТО в Европе ограничено в способности планировать гипотетические варианты изменения обстановки.¹⁹

Таблица 2. Процентное соотношение опрошенных лиц, ответивших на вопрос: *Приветствует ли Вы применение военной силы против Ирака?*²⁰

	Ни при каких обстоятельствах	Только при санкционировании со стороны ООН	В одностороннем порядке со стороны США и их союзников	Не знаю/воздерживаюсь от ответа
Дания	45	38	10	7
Финляндия	44	37	6	12
Франция	60	27	7	6
Германия	50	39	9	2
Ирландия	39	50	8	3
Люксембург	59	34	5	2
Нидерланды	38	51	7	5
Португалия	53	29	10	8
Испания	74	13	4	9
Великобритания	41	39	10	10
Исландия	49	36	7	8
Швейцария	45	45	5	5
Албания	53	36	7	3
Босния и Герцеговина	75	16	9	0
Болгария	58	29	5	8
Эстония	64	20	9	7
Македония	76	13	4	8
Румыния	42	38	11	9
Россия	59	23	7	11

¹⁹ См. <http://www.analisidifesa.it/articolo.shtm/id/3523/ver/EN>, вход 9 января 2004.

²⁰ Опрос (2003 г.) общественного мнения по Ираку, доступно на сайте: <http://www.gallup-international.com>, вход 19 февраля 2004.

Насколько СБР НАТО способны к длительным действиям?

Проблемой, которая пока не привлекла особого внимания европейских политиков, стал вопрос способности СБР НАТО к осуществлению длительных действий, хотя бы на срок в тридцать дней (этот срок вдвое меньше того, что требуется от Экспедиционной бригады морской пехоты США). Некоторые американские военные, с которыми я беседовал, сомневаются в способности европейцев предоставлять вооружения и технику, необходимые для поддержки операций за рубежом.²¹ Они указывают на то, что, начиная с Суэцкого кризиса в 1956 году, ни одна из европейских стран не поддерживала без помощи США боевые наземные операции за рубежом на уровне выше батальона. Миссия, которая была определена британцам в Ираке, предполагала сведение к минимуму стрессовых ситуаций у британских подвижных подразделений тылового обеспечения. Тем не менее, начальник генерального штаба Великобритании генерал сэр Майкл Уокер заявил в марте 2004 года, что Великобритания могла бы подготовить операцию уровня иракского конфликта где-то к концу 2010 года: «Мы вряд ли сможем быть готовы к ведению крупномасштабной операции в течение этого десятилетия, самое раннее, вероятно в 2008 или 2009 г.»²² Без непрерывных учений и опыта, приобретаемого в реальных операциях, европейские вооруженные силы вряд ли смогут соответствовать требованию СБР НАТО по выполнению операций в течение тридцати дней, особенно учитывая постоянное давление бюджетников, которые в большей степени ориентируются на организационную структуру вооруженных сил, а не на их боеспособность и выносливость.

Сохранение опоры на Соединенные Штаты

Когда концепция СБР НАТО впервые стала объектом исследования, Соединенные Штаты заявили, что они не будут участвовать в этом мероприятии. Это послужило причиной того, что некоторые европейские генералы выступили с жалобой, что США не воспринимают данное предложение всерьез. Однако генералы упустили самое главное, поскольку цель состояла не в том, чтобы обдумать вопросы улучшения оперативной совместимости между американскими и европейскими силами, а в том, чтобы форсировать трансформацию европейских сил. Независимо от первоначального скептического отношения США к этой концепции, скоро стало ясно, что у европейцев отсутствует целый ряд важных военных возможностей, которые должны будут предоставить Соединенные Штаты. Сюда включались стратегические переброски, ВВС, способные к развертыванию на базах с минимальным количеством сооружений и оборудования, устойчивость материально-технического обеспечения и наземное наблюдение на уровне театра действий.

²¹ Интервью, Школа НАТО в Оберраммергау, январь 2004.

²² Richard Norton-Taylor, "Defence Chief Warns Forces are Overstretched," *The Guardian* (London), 25 марта 2004.

Стратегические переброски всегда были большим вопросом в отношениях между вооруженными силами США и европейскими вооруженными силами. Европейцы стремятся нивелировать этот дефицит покупкой у концерна «Airbus» стратегического транспортного самолета А400М. Однако неопределенность в отношении размера этой покупки задерживает первоначально запланированные оперативные возможности системы. Франция в настоящий момент запланировала поставку первой системы в ноябре 2009 года, но в год будет производиться лишь тридцать самолетов.²³ Европейцы могли бы компенсировать дефицит стратегических воздушных перевозок переходом на стратегические морские перевозки, но временные рамки для закупки подобных средств не намного лучше.²⁴ По оценкам НАТО, требуется дополнительно от двенадцати до четырнадцати трейлеровозов.

Ни у одной европейской страны нет потенциала для управления боевыми действиями, сравнимого с объединенной РЛ системой разведки и обеспечения поражения целей «Джойнт СТАРС» Е-8 – РЛС для отслеживания движущихся объектов. Поэтому США предлагают поддержку в виде предоставления системы «Джойнт СТАРС» на первоначальной стадии функционирования СБР НАТО. В среднесрочной и долгосрочной перспективе НАТО намерено закупить систему контроля и разведки наземных объектов с воздуха (АГС), основанную на модели существующей в НАТО системы воздушного дальнего радиолокационного обнаружения и управления. Система АГС «предоставит возможность получения изображений с РЛС с синтезированной апертурой и информацию по индикации движущихся целей на поверхности в почти реальном масштабе времени для оказания помощи в сборе разведывательной информации, в программировании нанесения ударов первоочередного характера и в оценке результатов бомбардировки».²⁵ Однако даже при лучшем варианте развития событий эта система сможет функционировать только после 2010 года.

Только французы имеют авиационный штаб, способный к немедленному развертыванию на базах с минимальным количеством сооружений и оборудования, ни у одной другой европейской страны таких возможностей нет. Поскольку СБР НАТО функционируют в режиме полугодового ротационного цикла (шесть месяцев обучение, шесть месяцев – предварительная готовность и шесть месяцев – переукомплектование), одного авиационного штаба, способного к немедленному развертыванию, не достаточно. Во время двух других циклов можно было бы задействовать авианосцы, но для заполнения бреши будут наверняка вновь привлечены Соединенные Штаты.

²³ “Last Call for New A400M Industrial Participants,” *International Defense Review*, 1 апреля 2004.

²⁴ “NATO Nations Sign up for Sealift,” *Jane’s Navy International*, 1 марта 2004.

²⁵ “NATO’s Airborne Surveillance Competition Enters the Final Stretch,” *International Defense Review*, 1 января 2004.

Двойной счет и сравнение Сил интервенции ЕС и Сил интервенции НАТО

На первый взгляд, может показаться, что предполагаемые Силы быстрого реагирования ЕС будут представлять собой силы, подобные Силам быстрого реагирования НАТО. Кажется, что и тем, и другим силам требуется наличие соответствующего военного потенциала. Но теоретически это не так, поскольку миссии этих двух сил различны. СБР НАТО задуманы как быстроприбывающие объединенные экспедиционные силы для насильственного вторжения, насчитывающие порядка 20 тысяч военнослужащих, в которых силы и средства СВ представлены на уровне бригады. В отличие от них, Силы быстрого реагирования ЕС предназначены для выполнения полного спектра Петербургских задач, и предполагается, что они смогут предоставить 60 тысяч военнослужащих в течение шестидесяти дней. Их миссия ближе к миссии сил стабилизации, чем к миссии экспедиционных сил, действующих в условиях заблаговременного предупреждения. СБР НАТО – это войска для действий по вызову, в то время как точный характер войск, задействованных в возглавляемой ЕС отправке войск, будет определяться на совещании по войскам.

Тем не менее, отдельные европейские политики считают СБР НАТО просто более оперативным, с точки зрения реагирования, вариантом Сил быстрого реагирования ЕС. Министр обороны Германии Петер Штрук сказал в ноябре 2002 года: «Миссии сил НАТО будут отличаться от миссий сил ЕС по реагированию на кризисы тем, что их можно будут развернуть быстрее».²⁶ Некоторые европейские политики почти не усматривают различий между этими двумя силами. Такого взгляда, например, придерживается министр иностранных дел Германии Йошка Фишер.²⁷ Министр обороны Франции Мишель Мари-Аллио выразила схожую мысль: «Эти две силы интервенции должны дополнять друг друга, а не соперничать. Силам быстрого реагирования НАТО не следует отдавать приоритет в сравнении с Европейскими силами быстрого реагирования. Может возникнуть ситуация, когда ЕС захочет осуществить интервенцию без получения одобрения со стороны НАТО, или же могут возникнуть другие ситуации лавирования. Например, ЕС, возможно, в скором времени заменит НАТО в Македонии и в Боснии».²⁸

Однако теорией зачастую пренебрегают при возникающих на практике критических положениях – как, например, при ограниченном характере бюджетов. Для некоторых небольших стран будет очень трудно внести вклад в развитие

²⁶ Buechner, “Not Every Country.”

²⁷ Rainer Koch, Florian Güssgen, Christian Thiele, Hubert Wetz, “Фишер возражает против разделения труда между ЕС и НАТО», на нем. яз., *Financial Times Deutschland*, 20 ноября 2002.

²⁸ Romain Leick, «Автоматической войны не существует: министр обороны Франции Аллио-Мари об иракском кризисе, учреждении Европейского оборонного союза и отношениях с НАТО», на нем. яз., *Der Spiegel*, 2 декабря 2002.

даже одного вида сил, и у них явно нет ресурсов на то, чтобы содействовать развитию обоих видов сил.²⁹ Кроме того, даже более богатые страны будут испытывать все возрастающее давление на свои военные бюджеты в ситуации увеличивающихся социальных затрат. Недавно проведенная немецкая военная реформа была призвана разделить вооруженные силы на три категории: силы, способные выполнять функции интервенции, стабилизации и внутрисударственной обороны. Немцы намерены финансировать силы интервенции в размере 17 тысяч человек – этого едва достаточно, чтобы соответствовать требованиям обеих сил быстрого реагирования – ЕС и НАТО. Однако каждое последующее правительство Германии пересматривает свои оборонные бюджеты в сторону снижения, и дорогостоящие силы интервенции могут оказаться заманчивой целью разве что в будущем. В действительности, по мере того как немецкие силы выполняют все большее количество миссий, их бюджет сокращается, что побудило одну уважаемую немецкую газету заявить: «Бундесвер находится в бедственном положении».³⁰

Выводы

Каким бы эффективным средством ни были СБР НАТО в деле трансформации, маловероятно, что они будут использоваться в продолжительных экспедиционных операциях насильственного вторжения на уровне бригады. К счастью, заявок на проведение таких операций мало. СБР НАТО, возможно, будут использоваться в показательных операциях, подобно тем, которые в июне 2003 года провели в Руанде Силы быстрого реагирования ЕС, но вряд ли они будут развернуты в какой-либо ситуации, где существует очевидный риск боевых действий.

Как бы хорошо ни были подготовлены эти силы сами по себе, политические факторы могут препятствовать их быстрому применению, если вообще допустят применение этих сил. Учения, проведенные НАТО в октябре 2003 года (и названные по причинам политической тактичности «учебным семинаром», а не «военной игрой» или «учениями»), показали, что политические процедуры санкционирования использования силы могут серьезно мешать развертыванию и использованию вооруженных сил. Поэтому темп, с которым НАТО могло бы отреагировать на кризис, зависит от политических факторов. Даже у тех стран, где не требуется одобрения парламентом краткосрочного развертывания сил, например, таких как Франция, остаются вопросы в отношении того, требуется ли санкционирование со стороны ООН. Если история недавнего времени может хотя бы в какой-то степени служить ориентиром, то к единству в Совете Безопасности ООН будет прийти все труднее, если вообще возможно. Большинство стран, несомненно, испытывает дискомфорт в отношении самой идеи упреждающих ударов.

²⁹ Интервью, София, январь 2004.

³⁰ «Строительство воздушных замков», на нем.яз., *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12 марта 2004.

СБР НАТО будут продолжать рассчитывать на потенциал США, чтобы «производить дозаправку» своих сил, по крайней мере, до 2010 года, а возможно, и после этого срока. Опора на США наряду с бюджетными ограничениями может затянуть решение европейцев по закупкам вооружений и техники на еще более длительный срок, что негативно скажется на процессе европейской трансформации в сфере обороны.

Все же, в конечном счете, СБР НАТО будут лучшим средством в деле трансформации европейских вооруженных сил. В отличие от Сил быстрого реагирования ЕС, где основной акцент делается скорее на повышении потенциала, а не на тактико-технических показателях сил, СБР НАТО будут служить средством улучшения тактико-технических характеристик. Потребность в проведении миссии будет направлять трансформацию военного потенциала, систем материально-технического обеспечения и тылового обеспечения европейских сил, а также политические средства авторизации действий. Поскольку СБР НАТО являются многонациональными силами, многие страны-участницы не смогут выполнять свои обязательства в полном объеме. Однако без СБР НАТО, выступающих в качестве стандарта, страны-участницы, если останутся без помощи, скорее всего, будут отставать по срокам с трансформацией своих сил.

Важность постконфликтного восстановления для сохранения и развития трансатлантических отношений

*Пламен Пантев **

Сохранение и развитие трансатлантических отношений зарекомендовало себя необходимым инструментом для противодействия разнообразным вызовам глобальных международных отношений как в прошлом веке, так и в первые годы 21 столетия. Привлекательность членства в НАТО для стран, которые все еще находятся в процессе постконфликтного восстановления, вступление в альянс новых членов из бывшего советского блока, примеры жизнеспособности и институциональной модернизации, осуществляемой в самой Организации Североатлантического Договора, – убедительные доводы, говорящие в пользу этого направления. Какими бы ни были различия внутри трансатлантического сообщества в прошлом и в настоящем, сохранение и развитие отношений между Европой и Северной Америкой незаменимы для гарантии демократических тенденций и стабильности в мире. Существуют союзники, партнеры, друзья трансатлантического сообщества, но они не играют замещающей роли в деле прогресса человеческой цивилизации. Сделать мир безопасным для глобальной экономической деятельности, местом, где имеют значение права и достоинство человека – вот что лежит в основе трансатлантической философии и концепции.

Деятельность по постконфликтному восстановлению – всего лишь одна из областей, для которой имеют решающее значение сохранение и усовершенствование трансатлантических отношений. Однако эта область становится все более и более важной.

Во-первых, необходимость в действенности международных отношений в сфере безопасности показывает, что прочность мира после внутрисударственных или межгосударственных конфликтов не сводится к эффективной операции по принуждению к миру и по поддержанию мира. Она связана с уровнем демократизации охваченных конфликтом обществ, с успехом процесса институционального строительства, реформой сектора безопасности, разоружением конфликтующих сторон, возвращением беженцев, а также с социальным и экономическим прогрессом, который достигнут после окончания враждебных действий. Все эти виды деятельности уже формируют подход, нацеленный на предотвращение конфликтов. Как Европа, так и Северная Америка заинтересованы в эффективных результатах предотвращения конфликтов. А есть ли сегодня в трансатлантическом регионе хотя бы одно правительство, которое не заинтересовано в успехе усилий по постконфликтному восстановлению Сил коалиции в Ираке, включая создание безопасной обстановки в этой стране и в регионе Большого Ближнего Востока? Бесспорно то, что ни одна страна трансатлантического со-

* Д-р Пламен Пантев возглавляет Институт по изучению вопросов безопасности и международных отношений.

общества ничего не приобретет от ухудшения ситуации в Ираке, но все они выиграют, если будут восстановлены стабильность и экономическая жизнестойкость. Один из важных уроков процесса постконфликтного восстановления на Балканах состоял в том, что вряд ли можно добиться успеха без функционирующего механизма трансатлантического сотрудничества.

Во-вторых, по окончании конфликта, разрушенные войной общества становятся особенно привлекательной потенциальной средой для продвижения и создания террористической деятельности. Решительные шаги по восстановлению этих обществ должны не допустить возникновения или активизации такой деятельности. Было бы интересно проанализировать случай Ирака с этой точки зрения. До войны в Ираке существовали мнения, что результатом интервенции возглавляемой США коалиции может стать активизация террористической деятельности. Альтернативный взгляд состоял в том, что эта интервенция направлена на установление контроля над диктаторским режимом, который рано или поздно стал бы в открытую заниматься той же деятельностью, которую уже осуществляли террористы. Существуют явные трудности в реализации послевоенного восстановления в Ираке, так как к сопротивлению остаточных элементов режима Саддама Хусейна добавляется террористическая борьба под руководством «Аль-Каиды». Но только успех со стороны международного сообщества в послевоенном восстановлении в Ираке может лишить движимых исламом террористов, в особенности «Аль-Каиду», аргумента, что мусульманский мир обречен на вечное отставание от остального цивилизованного демократического мира. Трансатлантическое сообщество, борясь с терроризмом, заинтересовано в успехе демократии и рыночной экономики. Поэтому постконфликтное восстановление характеризуется сильным контртеррористическим аспектом – аспектом, который трансатлантическое сообщество не может игнорировать, особенно когда расхождения во взглядах ставят страны сообщества «по разные стороны баррикад» в критические периоды развития международных отношений.

В-третьих, если смотреть в лицо реальности, то следует признать, что на сегодняшний день у международных институтов мало возможностей, если вообще таковые имеются, в поддержании, координации и практической реализации регулирования кризисов, деятельности по поддержанию и укреплению мира, даже в случаях, когда необходимость в таких усилиях совершенно очевидна. В этой ситуации трансатлантическое сотрудничество и сплоченность являются незаменимым методом решения проблемы. Хотя в случае Балкан трансатлантическое сообщество смогло прийти к решениям без особых трудностей путем передачи обязанностей (а также путем ориентации государств Юго-Восточной Европы на Европейский Союз и НАТО), постконфликтная деятельность в других регионах мира была не столь успешной. Механизм трансатлантических отношений – ведущий действенный фактор, который мог бы сплотить усилия, направленные на ликвидацию бедственного положения в сфере безопасности, экономической, социальной и политической сферах Большого Ближнего Востока, Африки и Азии. Этот механизм мог бы включать не только определение экономических «дonoров», но также оказывать бы поддержку гуманитарным операциям в выполнении

их деятельности и сплотил бы усилия по стабилизации в сфере безопасности. Трансатлантическое сотрудничество имеет решающее значение в привлечении к работе всех других международных институтов, способных внести вклад в дело постконфликтного восстановления, а также в стимулировании этих институтов, оказания им помощи и поддержки.

Наконец, постконфликтное восстановление имеет важное значение для трансатлантических отношений как с теоретической, так и стратегической точек зрения: нельзя больше подходить к разрешению какого-либо конфликта без четкого представления дальнейшего развития событий после окончания военных действий. Разумеется, это амбициозная задача, с которой в глобальном масштабе не смогут справиться ни США, ни Европейский Союз поодиночке. Вызов, с которым столкнулись и США, и ЕС в укреплении своих мировых ролей, состоит в том, чтобы определить отношения и формы сотрудничества друг с другом в деятельности по постконфликтному восстановлению. Эта задача амбициозна, поскольку постконфликтное восстановление является деятельностью чрезвычайно широкого плана, охватывающей социальную, политическую, военную, экономическую, финансовую сферы, а также сферу безопасности. Например, гуманитарная помощь, реформа сектора безопасности и экономическая реконструкция – только части системной деятельности, определяемой как постконфликтное восстановление. Учитывая масштабность и стоимость этой задачи, с одной стороны, и сохраняющиеся бюджетные ограничения у каждого международного действующего субъекта – с другой, реализация этого инструмента постконфликтного управления потребует экономической поддержки как Соединенных Штатов, так и европейских стран. Трансатлантическое сотрудничество могло бы стать механизмом и движущей силой в привлечении мирового потенциала по решению задач постконфликтного восстановления.

В заключение, отметим следующее: несомненно то, что постконфликтное восстановление требует трансатлантической сплоченности, но трансатлантические взаимоотношения могли бы преодолеть моменты сложностей и сомнений путем использования совместного потенциала самой деятельности по постконфликтному восстановлению. Крайне необходимо более глубокое изучение уникальных возможностей, предоставляемых этой человеческой деятельностью, без которой невозможно обойтись.

Российское восприятие и иерархия угроз безопасности

*Дмитрий Поликанов **

В то время как президент России Владимир Путин приступает к исполнению своих полномочий на второй срок и Россия вступает на путь модернизации (хотя некоторые эксперты назвали бы этот курс авторитарной модернизацией), страна приближается к важному этапу в своем развитии. Общая идея, реализуемая процессом модернизации, состоит в завершении этапа переходного периода в российской политике и экономике, что потребует формулирования новых задач на будущее. В свете этих задач будет необходимо дать новую оценку места России в мире и посмотреть, как обеспечить конкурентоспособность страны (модное выражение в российских правящих кругах) на мировой арене. Поэтому российское восприятие угроз безопасности становится предметом первостепенной важности.

Между тем, все основные концептуальные документы, касающиеся процесса модернизации, были утверждены в 2000 году – т.е. до основных сдвигов, произошедших в международных отношениях за последние пять лет. На время разработки данных документов их авторы, насколько это было возможно, предсказали тенденции мирового развития и попытались выработать максимально абстрактные формулировки. В какой-то мере им удалось уловить некоторые из господствующих тенденций (напр., использование силы со стороны НАТО, выходящее за традиционные области ответственности и без санкционирования действий со стороны Совета Безопасности ООН) и предугадать, например, возрастающее влияние международной террористической угрозы на мировую ситуацию в сфере безопасности. Это способствовало сохранению актуальности определенных элементов Концепции национальной безопасности и Военной доктрины России. Однако, как обычно, трактовка была важнее фактов, и, к сожалению, понимание ситуации, представленное в доктринах 2000 года, к сегодняшнему дню частично устарело и все еще имеет определенный оттенок мышления «холодной войны».

В Концепции национальной безопасности 2000 года представлены общее видение российских интересов национальной безопасности и ключевые факторы, воздействующие на эти интересы. Концепция начинается с вопросов экономической безопасности и делает четкий акцент на значимости снижения показателей российской экономики, в особенности ее технологического потенциала, ее явной ориентации на экспорт сырья и топлива, застой в сельском хозяйстве и банковском секторе и «утечку мозгов», которая привела к технологической зависимости. В докладе Мирового банка о развитии России, опубликованном в 2004 году, указывается на то, что каких-либо серьезных изменений с того времени так и не произошло, и дается прогноз, что зависимость от экспорта энергоносителей бу-

* Д-р Дмитрий Поликанов является директором по международным отношениям Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Москва.

дет лишь возрастая в обозримом будущем. Такая ситуация будет связана не только с высокими ценами на нефть, но также с потребностью правительства в дополнительных ресурсах для реализации президентских амбиций Путина (удвоение ВВП к 2010 году, сокращение бедности наполовину в ближайшие три года) и с нехваткой альтернативных источников получения дохода, кроме получения экспортных пошлин и налогообложения нефти и газа.

Социальные угрозы, подчеркнутые в этом докладе, включают неконтролируемую миграцию, сепсессионизм и экономическую дезинтеграцию государства, снижение эффективности правовой системы, обесценивание духовных ценностей, экстремизм, активизацию преступности и коррупцию. Другим фактором является растущая пропасть между богатыми и бедными и ухудшение систем здравоохранения и социального обеспечения, а также рост потребления наркотиков и алкоголя и серьезные демографические проблемы. И вновь, в своем большинстве эти проблемы остаются актуальными на сегодняшний день.

Усилия Путина по укреплению вертикали власти привели к большей централизации страны и исключению сепсессионистских настроений. Его полномочным представителям в федеральных округах удалось привести местное законодательство в соответствие с Конституцией Российской Федерации и, следовательно, укрепить правовое пространство государства. Тем не менее, проблема бедности – одна из наиболее злободневных для сегодняшней России, где существенная доля населения (до 30 миллионов человек) проживает за чертой бедности. Преступность и коррупция стали еще более злободневными вопросами, чем это было в 2000 году, что привело к разнообразным инициативам: учреждению в начале 2004 года Государственного комитета по борьбе с коррупцией при президенте РФ, административной реформе, направленной на то, чтобы сделать систему уголовного правосудия более прозрачной и «технологически продвинутой»; Этического кодексу, разработанному российским деловым сообществом; проверке Думой всех законопроектов на предмет коррупции и т.д. Наконец, проблемы наркотиков и демографии приобретают угрожающие размеры и требуют незамедлительного решения. Тем не менее, Комитет по борьбе с наркотиками, учрежденный весной 2003 года, все еще находится в процессе организации своей работы и пока еще не достиг каких-либо существенных результатов. Между тем, ухудшение демографической ситуации на Дальнем Востоке делает этот регион более уязвимым к внешним угрозам и может спровоцировать отделенческие настроения в долгосрочной перспективе.

Концепция 2000 года подразделяет дополнительные угрозы на три категории: в международной сфере, в военной сфере и в пограничной сфере. Эта классификация не является совершенной и создает некоторую путаницу, но такие изъяны в структуре не оказывают негативного воздействия на текст документа, который вполне логичен в изложении. Большинство международных угроз уже имеет место, и неясно, каким образом Россия все еще выживает при таких условиях. Возможно, это означает, что формулировки приоритетов и угроз не слишком соответствуют действительности, поскольку эти угрозы в конечном итоге оказываются не столь уж пагубными для безопасности России.

Попытки некоторых государств принизить роль международных институтов, включая ООН и ОБСЕ, увенчались успехом. Политическое, экономическое и военное влияние России в мире продолжает падать. Военные блоки продолжают укрепляться, и НАТО расширяется в восточном направлении без каких-либо серьезных возражений со стороны России. Иностраные военные базы и большие контингенты войск неподалеку от российских границ стали реальностью в мире, который занят ведением войны с террором. Более того, Соединенные Штаты укрепляют свой военный потенциал в Центральной Азии и на Кавказе (Узбекистан, Казахстан и Азербайджан – примеры последнего времени), а также в Центральной и Восточной Европе. Ослабление интеграционных процессов в СНГ трансформировало эту организацию скорее в дискуссионный форум, а не в эффективно действующий орган, способный защищать экономические и политические интересы России. Эскалация конфликтов близ российских границ и внешних границ СНГ более или менее приостановлена, хотя вопрос Афганистана все еще имеет определенное значение с точки зрения распространения наркотиков и его возможности вызвать дальнейшую нестабильность в Центральной Азии. К счастью, у России нет территориальных притязаний, но некоторые государства продолжают «сопротивляться укреплению России и ослабляют ее позиции» в различных частях земного шара. Распространение оружия массового поражения превратилось в главную проблему безопасности, стоящую перед Россией. Терроризм, в особенности международная террористическая деятельность, выдвинут на первый план в повестке дня безопасности. Доминирование некоторых государств в глобальном информационном пространстве и разработка методов информационного ведения войны не ослабевает, и Россия на настоящий момент вытеснена из этого процесса.

В военной сфере НАТО и «коалиции доброй воли» расширяют спектр своих операций, выноса их за пределы традиционных зон ответственности и действуя без санкции резолюций Совета Безопасности ООН. Растет технологический разрыв в военной сфере, и Россия отстает в модернизации своих вооруженных сил. Угроза активизированных действий иностранных разведывательных служб – это «призрак» «холодной войны», но недавние исследования указывают на то, что некоторые круги политической элиты, включая *силовики* (особенно ФСБ), все еще серьезно воспринимают этот вызов безопасности.

Также не исчезли и угрозы границам. Экономическая, демографическая и культурная экспансия государств, граничащих с территорией России, принимает форму «китайской угрозы»; и сегодня не может быть никакого иного объяснения этому явлению (хотя в 2000 году авторы, возможно, имели в виду также экспансию западных ценностей). Активизируются трансграничная организованная преступность и деятельность иностранных террористических организаций, и в настоящее время, по мнению министра обороны, требуется военное реагирование в отношении них.

В Военной доктрине Российской Федерации 2000 года утверждается, что уровень прямой военной угрозы в ее традиционных формах стал достаточно низким. В то же время данный документ еще более пропитан формулировками и по-

нениями времен «холодной войны», но также учитывает опыт чеченской войны. Среди внешних угроз безопасности России в этом документе называются территориальные претензии, вмешательство других государств во внутренние дела, а также попытки игнорировать интересы России в решении проблем международной безопасности и противодействовать укреплению России как одного из влиятельных центров многополярного мира. Возникновение очагов вооруженного конфликта вблизи российских границ и военное наращивание и расширение международных военных формирований также наносят ущерб безопасности страны. Другой проблемой является ввод иностранных войск в нарушение Устава ООН на территории сопредельных с Российской Федерацией и дружественных ей государств. В документе называются такие угрозы, как подготовка и оснащение в сопредельных государствах вооруженных формирований, которые могут использоваться против России; разведывательные действия; дискриминация граждан России и их законных интересов в иностранных государствах; а также международный терроризм. Внутренние угрозы, согласно мнению российского военного ведомства, включают попытки насильственного свержения конституционного строя, деятельность экстремистских, националистических, религиозных и террористических движений, которая может воздействовать на территориальную целостность и стабильность страны; появление незаконных вооруженных формирований и нападения на объекты инфраструктуры; незаконный оборот оружия; и, наконец, организованную преступность, связанную с терроризмом и контрабандой.

Можно увидеть, что большинство этих формул основано на сохранении принципа государственного суверенитета и защите России от вмешательства в ее внутренние дела со стороны других государств, в особенности западных государств. Существенным компонентом этого документа является список угроз, связанных с деятельностью вооруженных формирований, а также экстремистских и террористических движений. Это был шаг вперед, обусловленный чеченским опытом, который также помог России вполне безболезненно вписаться в рамки системы «войны с террором».

Спустя три года после событий 11 сентября, взятия заложников в Московском театре на Дубровке, войны в Ираке российские военные решили обновить свои основные доктрины и осенью 2003 года представили документ под названием «Актуальные задачи развития Вооруженных сил Российской Федерации». Эта «Белая книга» Министерства обороны России не шла дальше списка угроз, упомянутых выше (кажется, что многие из этих угроз были просто скопированы и вставлены из прежних документов), но в ней был изменен список приоритетов.

Прежде всего, в данном документе упоминается растущая значимость распространения оружия массового поражения, терроризма, этнических и религиозных радикальных движений, наркоторговли и организованной преступности для сегодняшнего климата безопасности. В документе также вновь делается заявление, что уровень прямой военной угрозы низок и что за пределами России нет каких-либо конфликтов, которые несли бы существенную угрозу безопасности России. Более того, военные утверждали, что они учли изменения в мировой об-

становке и исключили из своих соображений по планированию возможность глобальной ядерной войны или крупномасштабных войн с применением обычных вооружений с НАТО или с возглавляемыми США коалициями.

Еще одним важным постулатом является переоценка роли вооруженных сил. Вооруженные силы не должны больше ограничивать себя сдерживанием внешних угроз, так как Чечня наглядно показала мощь международного терроризма и взаимосвязь между внешними и внутренними угрозами. Во-вторых, вооруженные силы должны играть более активную роль в защите экономических интересов России (Каспийская флотилия – один из таких примеров), поскольку большинство конфликтов и интервенций сегодня касается конкретных экономических предметов и интересов бизнеса. В-третьих, Вооруженные силы России признают опасность преобразования ядерного оружия в тактическое оружие. Однако это приводит к выводу времен «холодной войны» – а именно, давайте продолжать опираться на наш стратегический потенциал сдерживания и совершенствовать его. В-четвертых, в этом документе акцент ставится на том, чтобы отвести Министерству обороны центральную роль в координации деятельности государства в сфере безопасности, что объясняется личными амбициями Сергея Иванова. Министр обороны России продолжает сосредотачивать власть в своих руках, и изменения в правительстве весной 2004 года помогли ему преобразовать это министерство в одно из самых богатых ведомств российского правительства – «исполнительскую машину» российской системы, обладающую действительной мощью.

В документе также проводятся различия между внешними, внутренними и трансграничными угрозами, что является усовершенствованной системой классификации по сравнению с прошлым. Главные внешние угрозы (среди некоторых «заклинаний» прошлого) включают вмешательство иностранных государств и коалиций во внутренние дела (уроки, извлеченные из Косово и Ирака), нестабильность в соседних странах, вызванную слабостью органов центрального государственного управления, и разработку программ по оружию массового поражения государствами, коалициями или политическими движениями.

Несмотря на то, что первый приоритет вряд ли применим в случае России и кажется примером «сражения с ветряными мельницами», два других приоритета, безусловно, отражают реалии современного мира. При данных обстоятельствах проблема низкого уровня законности режимов на постсоветском пространстве является особо значимой для Москвы (свидетельство тому – недавние события в Кыргызстане). Почему-то кажется, что Кремль проявляет тенденцию к акцентированию деятельности на «консолидации» режимов, даже если они не являются демократическими, как составной части стратегии по сохранению своего влияния в данном регионе. Это, в действительности, противоречит стратегии США и ЕС в данном регионе и, таким образом, создает возможность появления напряженности в отношениях России с этими глобальными действующими субъектами.

Что касается некоторых новых акцентов, если оставить в стороне традиционные опасения военного наращивания близ границ и расширение военных блоков,

можно упомянуть об изменениях в формулировке, касающихся развертывания иностранных войск на территории дружественных государств. Формулировка стала более жесткой и включает не только требование санкционирования со стороны Совета Безопасности ООН, но также и одобрения России. Кроме того, в настоящее время Москва придает большее значение защите прав и свобод российских граждан, проживающих за рубежом, особенно это касается недавних столкновений с Латвией в отношении реформы образования. В список угроз военные включили также и угрозу воспрепятствования доступа России к стратегически важным коммуникациям, что может иметь связь с российскими интересами на Каспии и на Кавказе.

Список внутренних угроз не претерпел существенных изменений. Насильственное изменение конституционного строя и угрозы территориальной целостности, обучение и оснащение незаконных вооруженных формирований и незаконное распространение оружия остаются наивысшими приоритетами. Но аналитики добавили к этому списку растущую угрозу организованной преступности (когда она достигает масштаба, при котором она угрожает безопасности какого-либо субъекта Российской Федерации).

Наконец, российские военные готовятся противостоять трансграничным угрозам, значимость которых, согласно их прогнозам, будет возрастать. Трансграничные вызовы, являющиеся внешними по характеру, но внутренними по форме, включают деятельность международных террористических организаций на территории России (ярко проиллюстрированную на чеченском опыте), а также их подготовку и оснащение на территории других государств. Кроме того, мы уже коснулись вопроса экономизации российского восприятия угрозы. Москва в этом отношении уделяет особое внимание трансграничной преступности, включая контрабанду, что требует от властей военного обеспечения и поддержки, которые нужно предоставить пограничному патрулю (особенно, в случаях Таджикистана и Грузии). Враждебная информационная деятельность и распространение наркотиков также сместились к этим сферам.

Что касается приоритетов на региональном уровне, то Центральная Азия и так называемое «южное направление» являются наиболее важными в деле обеспечения безопасности России. В этом отношении Москва в особенности обеспокоена ситуацией, сложившейся в Афганистане. Тем не менее, «западное направление» и «дальневосточное направление» также упоминаются, когда речь заходит о возможных операциях. Это может привести к мысли о том, что Генеральный штаб все еще ищет врагов не там, где нужно (это подтверждается направленной против НАТО риторикой доктрины и недавними волнами недовольства в отношении расширения НАТО и наращивания военной инфраструктуры в государствах Прибалтики). Недавние предупреждения министра обороны западным странам, которые вступают в традиционную зону влияния России, также попадают в этот набор старых доводов.

Нельзя обвинять российских аналитиков за формат этого общего списка угроз, поскольку многие из них вытекают из истории России и ее традиционных интересов. Однако можно прийти к заключению, что многие из вызовов безопас-

ности менее заметны и актуальны, чем те, которые не находятся во главе списка и с которыми вооруженные силы и другие ведомства безопасности должны быть готовы работать.

У политического руководства и вооруженных сил существуют явные расхождения в иерархии угроз. В то время как президент и его окружение акцентируют основное внимание на решении более реалистичных задач, таких как «мягкие» вопросы безопасности (организованная преступность, коррупция и распространение наркотиков), и на совершенствовании подходов на основе сотрудничества (например, взаимодействие Организации договора о коллективной безопасности и НАТО по этому вопросу), военные продолжают упорствовать в продвижении традиционных, «жестких» вопросов в повестке дня безопасности (Договор об обычных вооруженных силах в Европе – хороший тому пример). То, что объединяет и тех и других, – это признание угрозы, которую несет безопасности России терроризм, и жесткий подход, который предлагается по решению этой проблемы.

К сожалению, можно предсказать, что, поскольку Москва движется в сторону «модернизации», исполнительная власть должна будет искать идеологическое наполнение для поддержки проводимых реформ (хотя президент Путин, как кажется, является классическим неидеологическим чиновником). Для народа важен смысл и значение, воплощенные в реформах, а не идеологические приманки, в которые эти реформы обернуты (повсеместно проявляемое негативное отношение к словам «коммунизм» или «демократия», в то же время более положительное реагирование на слова «порядок», «стабильность» и т.д.). Эта идеологическая подоплека, возможно, выльется в своего рода консервативный национализм, учитывая происходящие в России внутренние события (опрос, проведенный ВЦИОМ в марте 2004 года, показывает, что «нерусские» названия вызывают крайне негативные чувства в наборе предлагаемых терминов). В этом случае Россия может продолжать двигаться в направлении нового формулирования своего статуса великой державы (основанного на националистическом духе соперничества) и будет в большей степени сосредоточена на «жесткой» безопасности и укреплении своих устаревших вооруженных сил. Такая геополитическая программа, делающая акцент на вопросах «жесткой» безопасности, может помешать интеграции России в клуб ведущих государств мира и, следовательно, уменьшить ее роль в принятии решений в глобальном масштабе. Более того, неуклюжие попытки России расширить свое влияние на постсоветском пространстве, кажется, действуют в том же направлении и приводят к столкновению интересов России с США и Европой.

Когда речь идет об общественном восприятии, то оно в своей основе совпадает со взглядами политической элиты. Россия прошла сложный период в своей истории, когда ее внешняя политика и политика в сфере безопасности были по большей части отделены от чаяний населения. Люди высоко ценят президента Путина за его внешнеполитическую деятельность и намного благосклоннее относятся к проводимому им внешнеполитическому курсу, чем к его внутривнутриполитической программе. Опрос, проведенный ВЦИОМ в феврале 2004 года, выявил,

что 61 процент россиян полагает, что международный терроризм является наиболее серьезной угрозой безопасности России. В действительности, подавляющее большинство назвало террористические акты в Москве и на Северном Кавказе главными событиями 2003 года. Почти 23 % опрошенных полагают, что растущий разрыв между богатыми и бедными странами и возрастающее военно-политическое влияние Соединенных Штатов – два других источника нестабильности. Поразительно, что 17 % респондентов опасаются новой мировой войны из-за растущей нестабильности в мире, в то время как 16 % боятся растущего влияния исламского мира. Распространение оружия массового поражения и глобальный экономический кризис, вызванный обесцениванием доллара, важны только для 12-13 % опрошенных.

В то же самое время люди вполне прагматичны в оценке процесса расширения НАТО и ухудшения отношений с бывшими советскими республиками, которые расположены в конце списка их приоритетов. В сущности говоря, только 35 % опрошенных до сих пор рассматривают НАТО как агрессивный блок, угрожающий безопасности России, хотя большинство россиян (44 %) высказывают озабоченность по поводу расширения НАТО. Количество тех, кто возражает против роста любых военных блоков, увеличивается; люди становятся все более и более прагматичными и не хотят брать на себя какие бы то ни было дополнительные обязательства. Что касается бывших советских республик, то большинство россиян (61 %) выступают против любого доминирования Москвы над этими странами и критично относятся к своему правительству за его неспособность улучшить отношения с этими странами. Только 5 % опрошенных верят в опасность, исходящую от могущественного Китая (на самом деле, это типичное процентное соотношение, которое показывают и другие опросы), и это совпадает с мнением военнослужащих, которые предпочитают привлекать Китай к сотрудничеству через Шанхайскую организацию сотрудничества и через другие механизмы.

Таким образом, можно заключить, что восприятие Россией угроз становится более продвинутым и близким к реалиям современного мира. Однако, склонность России к решению вопросов «жесткой» безопасности может отодвинуть ее от европейской повестки дня. Это также будет препятствовать сближению России с Соединенными Штатами, поскольку Россия формально продолжает осуждать использование силы без санкционирования Совета Безопасности ООН (хотя, если бы интересы России потребовали этого, Москва была бы готова к нанесению подобных ударов). Отголоски синдрома великой державы (на бывшем советском пространстве) и наследие «холодной войны» (противостояние НАТО) будут и далее мешать интеграции России в процессы принятия решений в глобальном масштабе. Из-за них Россия может свернуть с пути решения действительных проблем и содействия реальной модернизации своих вооруженных сил. Наконец, нужно помнить о существующем разрыве между потенциалом России и ее стремлениями соответствовать сегодняшним вызовам безопасности, включая угрозу терроризма. Поэтому Россия должна пересмотреть свои старые концепции и разработать некоторые новые концептуальные подходы, свободные от

традиционных страхов, являющихся на данном этапе по большей части иллюзорными. Обновленный Совет Безопасности Российской Федерации, возглавляемый в настоящее время бывшим министром иностранных дел Игорем Ивановым, возможно, станет подходящим органом, который будет способен выработать новые подходы (хотя его сегодняшний состав не позволяет говорить о соответствии таким сложным задачам). Действительная переоценка российских национальных интересов и угроз будет способствовать модернизации страны и сделает Россию действительно конкурентоспособной на мировой арене без конфронтации.

Ядерная программа Ирана: варианты действий США после выборов

*Мэттью Роудс **

Растущий ядерный потенциал Ирана становится вопросом номер один для администрации Буша во время ее второго срока полномочий. Последние три года основное внимание было сосредоточено на Ираке, и это, по словам бывшего государственного секретаря США Колина Пауэлла, «перекрыло кислород» другим вопросам безопасности. Однако в настоящее время Иран все больше приобретает центральное положение при определении применения и границ стратегии упреждения, программы действий в отношении большого Ближнего Востока и будущего отношений США с Европой.

Ядерная программа Ирана

Первые шаги Ирана в направлении создания ядерного потенциала восходят ко временам шаха. Эти попытки были возобновлены в Исламской республике в период после революции. Как сторона, подписавшая договор о нераспространении ядерного оружия, бессрочно продленный в 1995 году, Иран имеет право развивать ядерные технологии для мирных, гражданских целей, однако отказывается от развития их применения в качестве оружия.

Иранское руководство продолжает настаивать на том, что оно твердо придерживается этих условий. Однако общее искушение обладать ядерным оружием из соображений престижа и безопасности, наряду со свойственной Ирану политикой обмана и утаивания важных составных частей своей программы, заставляют усомниться в его истинных намерениях. Например, Иран не раскрывал Международному агентству по атомной энергии (МАГАТЭ) существование крупной установки по обогащению урана в Натанзе или завода по обогащению плутония в Араке вплоть до того момента, пока эта информация не была получена по наводке от группы лиц, высланных из страны в 2002 году. В ряде последовавших отчетов МАГАТЭ сообщалось о дополнительно обнаруженных фактах, таких как новейшие проекты центрифуги из Пакистана, а также критиковалась приостановка сотрудничества Ирана с инспекторами.

Если оставить в стороне вопрос об истинных намерениях Ирана, оценки временных рамок, которые потребуются Ирану для того, чтобы приступить к производству применимого ядерного оружия, варьируются в пределах нескольких лет: от одного года, согласно некоторым источникам США, до пяти - шести лет, со-

* Д-р Мэттью Роудс является преподавателем вопросов национальной безопасности в Европейском центре по изучению вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла. Мнения, выраженные в данной статье, являются исключительно авторскими.

гласно разведывательным агентствам в Европе.¹ По сообщениям, Израиль считает, что Иран уже через два года, т.е. к 2007 году, сможет начать производство ядерного оружия.

Смирись и прими как должное

Некоторые готовы рассматривать Иран, обладающий ядерным потенциалом, как нечто не слишком значительное и даже желательное, хотя и редко признаются в этом открыто. В конце концов, несмотря на свои параллельные ракетные программы, у Ирана, обладающего небольшой горсткой наспех разработанных ядерных устройств, еще несколько десятилетий будут отсутствовать сколько-нибудь надежные средства доставки, нацеленные против территории США. В более фундаментальном плане такой Иран все еще подпадал бы под логику сдерживания и угрозы ответных действий не только со стороны ядерного арсенала Америки, но также и со стороны ее намного превосходящих обычных вооруженных сил. Между тем, обладание ядерным оружием придало бы Ирану уверенности в его оборонных вопросах, а также могло бы послужить стабилизирующим и смягчающим фактором в отношениях Ирана со своими региональными соперниками.

Против такой аргументации говорят два комплекса вопросов, вызывающих беспокойство. Первый связан главным образом с некоторыми специфическими особенностями Ирана. Недавняя история страны как трибуны распространения исламской революции и спонсора определенных террористических групп, таких как «Хезболла», вызывает опасение, что должностные лица, с согласия верховного руководства или без него, могут передать пригодное к употреблению ядерное устройство радикальным, не останавливающимся ни перед чем негосударственным группам. Как вариант возможно и то, что важнейшие технические «ноу-хау» или готовая бомба могут быть переданы другим правительствам по каналам бывшей сети А. Хана с центром в Пакистане. Даже исключая такую передачу, сам факт, что ядерным оружием владеет государство, открыто враждебное присутствию США, их союзникам, интересам и ценностям, может изменить баланс сил на Ближнем Востоке таким образом, который может ограничить варианты действий США в будущих региональных кризисах.

Второй круг вопросов, вызывающих озабоченность, в меньшей степени связан с Ираном *как таковым*, нежели с воздействием какого-либо другого государства, способного обладать ядерным оружием, на глобальный режим нераспространения ядерного оружия. Особенно после «выхода на оперативный простор» Индии и Пакистана в конце 1990-ых годов и заявления права на разработку оружия Северной Кореей, такое очевидное неисполнение системы ДНЯО (Договора о нераспространении ядерного оружия) может привести к бездействию этой системы. Кроме того такая ситуация может вызвать эффект домино в других стра-

¹ Marc Champion, Carla Ann Robbins, "EU Believes Iran is 5 to 6 Years from Atom Bomb," *Wall Street Journal*, 10 ноября 2004.

нах, которые также будут бороться за приобретение такого оружия. В отсутствие технических и организационных элементов «прочного сдерживания» такая цепная реакция может только повысить ставки и усилить напряженность среди региональных соперников. Это также увеличит потенциальные возможности несанкционированного или случайного использования ядерного оружия, а также его передачи негосударственным сетям террористов или организованной преступности.

Именно эти проблемы и становятся основополагающей причиной общего согласия по вопросу о том, что Иран не должен обладать ядерным оружием. Гораздо меньше единодушия, однако, наблюдается в отношении наиболее оптимальных методов предотвращения такого исхода.

Переговоры, проводимые ЕС

Рассмотрим первый вариант действий. США могли бы оказать поддержку переговорам, которые проводит с Ираном так называемая «тройка» в составе Франции, Германии и Великобритании. В ноябре 2004 года в результате усилий этих стран было выработано соглашение, в соответствии с которым Иран обязался приостановить деятельность, связанную с обогащением и переработкой ядерного топлива в течение дальнейших переговоров по вопросам возможного технического, экономического и политического содействия со стороны Европейского Союза.

Преимуществом этого варианта является то, что он уже поставлен на обсуждение. Поддержка европейских усилий со стороны США позволила бы даже в какой-то мере разделить бремя, возложенное на США в вопросах безопасности. А ведь именно к этому призывают США своих партнеров по НАТО на протяжении нескольких лет. В конце концов, положительная реакция на требования Европы о ее более активном участии могла бы помочь в преодолении затяжной напряженной ситуации, возникшей в результате разногласий по поводу Ирака, и вновь подтвердить прочность трансатлантических отношений.

Большинство американских чиновников, однако, просто не верит в то, что эти переговоры к чему-то приведут. Их сомнения распространяются на вопросы срока действия, контроля и вообще искренности Ирана. Иранцы не выполнили подобное соглашение, подписанное в октябре 2003 года, и однозначно охарактеризовали свое последнее обязательство как «добровольную меру по укреплению доверия, а не правовое обязательство». Даже если бы иранцы оказались верными этому варианту, возникает ощущение, что новое соглашение как бы «вознаграждение» за прошлые проступки, что создает дурной прецедент для других стран, стремящихся стать ядерными державами. Что еще хуже, критики утверждают, что этот процесс несет печать «политики умиротворения», с учетом всего исторического и морального багажа, который вобрал в себя этот термин.²

² См. редакционную статью “Appeasing Iran,” *Wall Street Journal*, 12 ноября 2004.

Экономические санкции

Вторым вариантом подхода для США могли бы стать угроза введения или введение более жестких экономических санкций в отношении Ирана, если только он не согласится на строгие проверки того, что он отказался от особых видов деятельности, которые могли бы привести к производству ядерного оружия. Это добавило бы «кнут» к тем первоначальным «пряникам», которые предлагались на переговорах тройки государств. Расчет времени для такой системы воздействия может быть также более выгодным, чем в недавнем прошлом, если верен расчет, что иранские лидеры приняли на вооружение стратегию «китайской модели»: население перестанет выказывать недовольство политическими ограничениями, если в стране будет наблюдаться экономический рост и появятся благоприятные экономические возможности.³

Если говорить о негативной стороне, то санкции сами по себе в лучшем случае имеют чрезвычайно смешанные характеристики успеха в изменении поведения правительств, против которых такие санкции вводились. Выступая перед прессой в декабре 2004 года, президент Буш заметил, что США «исключили [сами себя] в результате санкций из сферы влияния» в отношениях с Ираном. В его выступлении нашел отражение тот факт, что применяемые США санкции, еще более ужесточенные недавним постановлением Хелмса-Бертонга, оставляют очень мало места для наложения дополнительных ограничений в одностороннем порядке.

Вероятность получения поддержки в осуществлении более масштабных международных мер на этот раз, как кажется, невелика. Европейцы в своих действиях следуют подходу стимулирования на основании результатов переговоров, считая его более перспективной альтернативой санкциям. В 2004 году Китай подписал два важных долгосрочных договора с Ираном, каждый на сумму в десятки миллиардов долларов. Российские технические специалисты завершают строительство атомной электростанции в Иране в Бушере и, возможно, будут вести строительство еще нескольких дополнительных реакторов. Переговоры об этом уже велись. Наконец, при том, что мировые цены на нефть колеблются на отметке 40-50 долларов США за баррель, эффективно применяемые крупномасштабные санкции против Ирана могут неумышленно вызвать глобальный энергетический кризис, что будет иметь серьезные последствия для экономических систем США и других стран, зависимых от нефти.

Передача на рассмотрение ООН

Третья возможность, и именно она отстает от руководства США, состоит в официальной передаче дела Ирана на рассмотрение Совета Безопасности ООН для обсуждения его как представляющего все большую угрозу для международного мира. Такой шаг в перспективе усилил бы сосредоточенность международ-

³ Afghin Molavi, "Buying Time in Tehran," *Foreign Affairs* (ноябрь/декабрь 2004): 9–16.

ного внимания на этом вопросе и на оказании давления на Иран, добавляя законности любой мере, которая будет предпринята позже, и исключая рефлексивно односторонний характер критики США.

Однако другие члены Совета Безопасности, включая всех четырех остальных постоянных членов, воспротивились этому шагу. Как и в случае экономических санкций, Франция и Великобритания представили схему работы «тройки» по Ирану как средство избежать тщательной проверки, проводимой напрямую Советом Безопасности. Во время своего визита в Тегеран в ноябре прошлого года министр иностранных дел Китая Ли Джаосин подчеркнул оппозиционную настроенность его правительства в отношении передачи дела по Ирану на рассмотрение СБ ООН. Такая позиция Китая нашла свое полное соответствие с позицией России, озвученной еще раньше.

Упреждение путем смены режима

Остающиеся три подхода являются вариантами превентивных действий, подпадающими под понятие, которое получило в Стратегии национальной безопасности США 2002 года название «упреждение». Первым из этих вариантов могло бы стать упреждение по модели Ирака путем смены режима. Действительно, при подготовке интервенции в Ираке в политических кругах Вашингтона часто цитировалась такая поговорка: «Все хотят в Багдад, а настоящие мужчины хотят в Тегеран». Сообщения прессы в начале 2005 года о обновлении планов ведения военных действий в условиях особой обстановки в отношении Ирана и обнаружении беспилотных разведывательных самолетов над этой страной подлили масла в огонь предположений, что такая акция готовится.

Основания для применения широкомасштабного военного упреждения в Иране, пожалуй, серьезнее, чем в Ираке в 2002-2003 годах. Открытая ядерная деятельность Ирана—наряду с обнаружением утаиваемой им в прошлом деятельности по обогащению—говорит о еще большем потенциале Ирана, чем это приводилось в профессионально сделанных оценках разведывательных служб перед началом 2003 года. То же самое верно в отношении ракетной программы Ирана и данных о связях с террористическими группами. Кроме того, учитывая значительность дебатов по Ираку, успешное переизбрание президента Буша можно было бы интерпретировать как новый народный мандат на применение упреждающего удара в любой точке нашей планеты. Наконец, тысячи единиц личного состава войск США уже находятся в Ираке и Афганистане—непосредственных соседей Ирана,—представляя теоретически основу для атаки с двух сторон.

Отрицательные соображения здесь также начинаются с того факта, что тысячи американских военнослужащих уже находятся в Ираке и Афганистане. Содержание войск в количестве приблизительно 150 000 единиц личного состава в регионе путем последовательных ротаций уже вызвало напряженную ситуацию в кадровых ресурсах вооруженных сил США. Несмотря на обнадеживающий опыт национальных выборов в обеих странах и форсированное обучение местных сил

безопасности, непосредственные возможности перенацеливать значительные силы с выполнения текущих задач в этих странах и/или мобилизация сопоставимого числа дополнительных вооруженных сил США из других мест являются в лучшем случае сомнительными.

В то же время обычные вооруженные силы Ирана, хотя они и не являются равносильным соперником США, могут оказаться значительно более серьезным врагом, чем Ирак после войны в Персидском заливе 1991 года и десятилетия санкций. Одним из первых предсказуемых действий Ирана в случае военных действий, возможно, станет раздувание волнений в Ираке, с тем чтобы тот бросил вызов силам США и связал их ресурсы. Иранские силы, возможно, также будут представлять угрозу для перевозки нефти во время следования кораблей по узкому проходу в проливе Хормуз.

Международная поддержка возглавляемой США смены режима, возможно, также будет более низкой, чем это было в случае с Ираком. В том случае решения ООН, датируемые войной в Персидском заливе в начале 1990-х годов, наряду с повсеместно признанными зафиксированными данными неоднократных нарушений Ираком договоренностей создали отдельную правовую базу для интервенции. В случае с Ираном оправданными, возможно, будут лишь превентивные меры. Президент Буш, воспользовавшись благоприятной возможностью, торжественно заверил в своем докладе о положении дел в стране, прочитанном в конгрессе в январе 2005 года, что «поддерживает» иранцев, которые стремятся к расширению свободы в своей стране. Но его выступление не придало законности использованию вооруженных сил как средства для достижения этой цели. Напротив, законность этих действий была подвергнута еще большему сомнению из-за явно выраженного неприятия подобных действий со стороны самого известного иранского борца за демократию Ширина Эбади, лауреата Нобелевской премии мира 2003 года.⁴

Соответственно, маловероятно, что даже те страны, которые предоставили весомую поддержку США по вопросу Ирака, предоставят такую же поддержку в Иране. Министр иностранных дел Великобритании Джек Стро называет военную интервенцию там «немыслимой» и не поддающейся оправданию «ни при каких обстоятельствах».⁵

Упреждение путем нанесения точного избирательного удара

Альтернативой смене режима была бы более сконцентрированная, ограниченная атака, нацеленная на разрушение объектов и инфраструктуры иранской ядерной программы. Это потребовало бы гораздо меньшего количества сил на протяжении гораздо более короткого периода времени. Даже если бы в результате таких ударов вспыхнуло народное восстание, не было бы необходимости в долгосроч-

⁴ Shirin Ebadi, Hadi Ghaemi, "The Human Rights Case Against Attacking Iran," *New York Times*, 8 февраля 2005.

⁵ James Blitz, "Straw Rules Out Support for War in Iran," *Financial Times*, 5 ноября 2004.

ной ответственности за стабилизацию страны. Можно ожидать, что внутренняя и международная критика будет носить сравнительно приглушенный характер и в скором времени сойдет на нет.

С другой стороны, многие отрицательные стороны подхода, рассчитанного на смену режима, будут проявляться и в данном подходе. Международная критика, хотя и сниженная, может оказаться все же значительной; вышеприведенные замечания министра иностранных дел Стро, например, на самом деле относились к перспективам воздушных ударов. Вместо того, чтобы подорвать позиции у находящегося у власти иранского режима, такие удары могут укрепить его поддержку со стороны населения.

В конечном счете, существует вопрос эффективности. Наряду с длительным опытом осуществления режимов внешнего наблюдения и международной инспекции, прецедент израильского воздушного удара по иракскому ядерному реактору в Осираке в 1981 году научил Иран и другие страны, стремящиеся к обладанию ядерным потенциалом, ставить перед собой цель достижения большей неуязвимости основных составных частей их ядерных потенциалов. С этой целью иранцы рассеяли установки по всей стране, укрепив или спрятав многие установки под землей и создав резервные варианты на важных участках. Кроме того, успешное уничтожение от двадцати до сорока ключевых объектов, как приводилось в одной оценке, отбросило бы иранскую программу назад, но оставило бы в стране технические знания для ее восстановления в будущем.

Упреждение путем посредничества

Последним вариантом упреждения могло бы стать явное или скрытое поощрение заинтересованной третьей стороны в нанесении ей точечных ударов без очевидного участия США. Ведущий кандидат на эту роль, Израиль, обладает сильным региональным разведывательным потенциалом и, как отмечено выше, недавним опытом избирательных ударов. Замечания вице-президента Дика Чени в интервью по радио в январе 2005 года, в которых было выдвинуто предположение, что США, вероятно, не смогут удержать Израиль от осуществления подобных действий, стали подтверждением такого сценария на самом высоком уровне. Со своей стороны, руководство Израиля, включая министра иностранных дел Сильвана Шалом, осудило переговоры Ирана с ЕС как явную попытку просто «выиграть время».

Такой подход, конечно, повлечет за собой большой риск. Отрицание США своего участия будет подвергнуто сомнению, а обеспокоенность относительно эффективности такого подхода будет по-прежнему оставаться. Даже без подстрекательства Ирана такие действия, особенно со стороны Израиля, будут иметь воспламеняющий эффект по всему Ближнему Востоку, включая Ирак. Они также могут оказаться фатальными для процесса мирных израильско-палестинских переговоров, как раз в момент самого обнадеживающего прогресса за многие годы.

Заключение

Вывод, который можно сделать из этого исследования, вряд ли отличается особой глубиной: хороших и простых решений не существует. Однако в своих действиях по противостоянию этому вызову США и другие страны должны руководствоваться двумя основными моментами.

Первое, любая эффективная политика должна будет сочетать приемы и «кнута», и «пряника». Учитывая многие благовидные причины Ирана в его желании обладать ядерным оружием, можно полагать, что он откажется от неуклонного развития своего потенциала по созданию этого оружия только тогда, когда придет к выводу, что его основные интересы в сфере безопасности и экономики выиграют от этого, и, наоборот, им будет нанесен вред, если он будет упорствовать в своем стремлении обладать ядерным оружием.

Второе, необходимы большая координация действий внутри общества, а также единство позиций между США и Европой. Сегодняшний подход, описанный заместителем госсекретаря США Ричардом Армитейджом как «хороший полицейский, плохой полицейский», по существу исчерпал себя. Основные стимулы, играющие роль «пряника», такие как гарантии безопасности или членство в ВТО, требуют поддержки со стороны США. Подобным же образом, возможные жесткие меры воздействия – «кнуты», такие как экономические санкции, действия ООН и предполагаемая угроза применения военной силы, становятся более правдоподобными при поддержке европейцев.

Визиты в Европу в феврале 2005 года госсекретаря США Кондолизы Райс, министра обороны Дональда Рамсфельда и самого президента Буша обострили трансатлантическую дискуссию по вопросу Ирана, так и не преодолев до конца существующих расхождений в позициях США и Европы. Поиск успешной формулы, сочетающей в себе и принципы США, и принципы Европы, будет еще какое-то время оставаться в центре внимания проводимой администрацией США политики безопасности, в то время как продолжает расти необходимость в проведении эффективных действий.

Постконфликтное восстановление: от помощи к развитию

*Младен Станичич **

Введение

Новый европейский подход в отношении экономических аспектов постконфликтного восстановления (ПКВ) на так называемых Западных Балканах был изложен в подготовительных документах к саммиту ЕС, проходившему в Фессалониках в июне 2003 года. В этих документах, в числе прочего, указывалось следующее: поскольку страны Западных Балкан постепенно движутся от стабилизации и реконструкции, основанных на помощи, к ассоциированию и устойчивому развитию, то политические курсы, направленные на экономическую и социальную сплоченность как на национальном, так и на региональном уровне, станут еще более актуальными. И здесь действительно требовалось, чтобы меры, направленные на создание экономической и социальной сплоченности, были в большей степени интегрированы в политику ЕС по отношению к данному региону. Ощущалась острая необходимость в выработке новых стратегий, направленных на содействие продвижению структурных реформ по всему региону, включая дополнительные формы помощи, оказываемой странам региона перед их вступлением в ЕС. Такие стратегии дали бы государствам региона дополнительный стимул в мобилизации их собственных ресурсов для поддержки позитивных изменений в особенно важных областях. На институциональном уровне этим странам должна быть предоставлена статусная категория стран, готовящихся к вступлению в ЕС, без проведения с ними переговоров. Это позволило бы данным государствам получить доступ к фондам, созданным для оказания помощи странам перед их вступлением в ЕС. Среди таких фондов можно назвать программу развития сельского хозяйства и сельских районов для стран-кандидатов в члены ЕС (САПАРД) и «Инструмент структурной политики на период, предшествующий вступлению в ЕС» (ИСПА). Другими словами, эти государства нужно рассматривать как кандидатов, которые находятся на этапе, предваряющем их вступление в ЕС, без обязательства инициации переговоров о членстве до тех пор, пока Комиссия не придет к заключению о выполнении этими странами предъявленных конкретных требований.

Рассматриваемый регион состоит из пяти государств—Албании, Боснии и Герцеговины, Хорватии, Македонии и Сербии и Черногории—уже вступивших на путь стабилизации и ассоциирования с ЕС совместно с Болгарией и Румынией. В окончательном документе саммита этим пяти странам, проходящим процесс стабилизации и ассоциирования, сообщалось, что «двери Европы открыты, и перспективы по вступлению в ЕС обнадеживающие». Было сказано и о том,

* Младен Станичич возглавляет Институт международных отношений, Загреб, Хорватия.

что к 2007 году членство в ЕС будет вероятно предоставлено Болгарии и Румынии. В этом документе все пять государств уже не впервые назывались странами западнобалканского региона, в результате чего это понятие было официально введено в политические курсы ЕС. С учетом того, что происходило в регионе в последние годы, Западные Балканы в настоящее время должны стать одним из регионов, где процессы постконфликтного восстановления будут осуществляться в соответствии с новой концепцией, разработанной в контексте новых тенденций, выявленных в этом регионе.

Первый шаг в этом направлении связан с необходимостью внести изменения в установленный процесс финансового сотрудничества и предоставления помощи. Финансовое сотрудничество или финансовая поддержка должны быть направлены на самостоятельное экономическое развитие региона – принцип, сформулированный как «переход от помощи к самодостаточности». Одна из основных предпосылок для реализации этой стратегии состоит в том, чтобы предоставить этим странам доступ к фондам, сформированным для оказания помощи странам перед их вступлением в ЕС, подобно тем, которые предоставляются в соответствии с программами САПАРД или ИСПА. Такие фонды были бы очень полезны в процессе корректировки некоторых сегментов экономических систем этих стран применительно к критериям ЕС. Например, фонд САПАРД очень ценен в процессе приспособления к изменившимся условиям в сельском хозяйстве. Это существенно, поскольку хорошо известно, что сельское хозяйство имеет исключительную важность для ЕС, и оно представляет собой ключевой вопрос в отношениях ЕС с ассоциированными государствами-членами. Фонд ИСПА играет важную роль в деле адаптации к изменившимся условиям в сфере транспорта и экологии.

Роль Хорватии

Экономический анализ показывает, что ни одна из стран региона, даже Хорватия (хотя и наиболее развитая из них), ни экономически, ни институционально не в состоянии обеспечить желаемые темпы развития используя исключительно собственные ресурсы. Всем этим странам требуется иностранный капитал. В настоящее время возник вопрос о том, как его получить: что должна делать каждая из стран, или что они должны делать вместе для того, чтобы привлечь в регион иностранный капитал, предпочтительно в форме иностранных инвестиций. Политическая стабильность, являющаяся главной предпосылкой постконфликтного восстановления – первый критерий в списке, на основе которого иностранные инвесторы принимают решение об инвестировании. В последние годы значимость этого критерия возросла. Хорватия, вслед за Македонией, продвинулась дальше других стран региона в этом направлении. Оставшиеся три страны все еще не приступили к проведению серьезных переговоров. Поэтому вклад Хорватии в процесс постконфликтного восстановления в регионе значим и актуален. У Хорватии самый большой потенциал для того, чтобы возглавить регион в соответствии с новой стратегией «от помощи к самодостаточности», что, вероятнее

всего, будет основным вкладом Хорватии в процесс восстановления в регионе. Учитывая тот факт, что Хорватия ожидает получить официальный статус кандидата на вступление в ЕС в июне, это позволит стране использовать фонды, предназначенные для стран-кандидатов в ЕС. Это позволит Хорватии укрепить свою внутреннюю стабильность и таким образом укрепить внешнеполитический курс, направленный на создание стабильности не только в регионе, но и за его пределами. Вклад Хорватии в европейскую безопасность будет основан на ее растущем и конструктивном участии в установлении долгосрочной стабильности в регионе. Как только Хорватия станет полноправным членом Европейского Союза, она начнет создавать стабильность, а не только пользоваться ее плодами. Хорватия будет влиять на государства в восточной части региона в смысле распространения либерально-демократических идей. При соответствии всем европейским критериям и стандартам Хорватия внесет вклад в региональную стабильность путем создания модели для своих восточных соседей. Это главный вклад, который Хорватия может сделать как для эффективного, так и для продолжительного процесса постконфликтного восстановления, а также для стабильности в регионе.

Новое хорватское руководство делает сильный акцент на своем стремлении как можно скорее получить для Хорватии полноправное членство в ЕС и НАТО. Передача власти после недавних выборов проходила гладко, тем самым свидетельствуя о высоком уровне успеха в демократизации и институциональном строительстве. Последние два года реальные темпы роста ВВП Хорватии были одними из самых высоких среди стран с переходной экономикой, в среднем составив более 5 %. Прогноз на текущий год более скромный, предполагаемые темпы роста составят менее 4 %, в первую очередь из-за спада внутреннего потребления. Поскольку данный показатель составляет около 60 % ВВП, это в значительной степени повлияет на экономический рост. Такая ситуация выявляет главную структурную проблему хорватской экономики, состоящую в том, что рост главным образом основан на потреблении внутри страны, а не на экспорте. Эта тенденция усложняет проблему погашения внешнего долга, который превышает 20 млрд. долларов США (или, в относительном выражении, более 80 % ВВП). Это больше, чем позволяют Маастрихтские критерии, и эта тенденция продолжается, предполагаемый дефицит бюджета на текущий год составляет более 4,5 %. За первые одиннадцать месяцев прошедшего года торговый дефицит составил 7,1 млрд. долларов США, а уровень безработицы постоянно рос (в настоящее время он составляет 18,9 %). Инфляция упала до исторического минимума – 1,5 %, в результате чего произошло незначительное повышение цен. Новое правительство заявило, что оно осознает серьезность структурных проблем в хорватской экономике, которые могут создать препятствия в реализации структурных реформ в соответствии со стандартами ЕС (Копенгагенские критерии) и другими необходимыми мерами.

С 1991 года Хорватия получает помощь от Европейской комиссии. В настоящее время единственная программа помощи, которая принята для пяти стран в соответствии с Соглашением о стабилизации и ассоциировании с ЕС (ССА), –

это программа помощи Сообщества по реконструкции, развитию и стабилизации (КАРДС), которая является продолжением предыдущих программ помощи. В свою очередь последние основывались на программе помощи управления ЕС по гуманитарным вопросам и программе «ОБНОВА», с общей суммой ассигнований 381,61 млн. евро до 2000 года. С момента вступления этих программ в силу такая помощь сосредотачивается на возвращении беженцев и других действиях по оказанию гуманитарной поддержки, на что было затрачено около 90 % общих ресурсов. Другими областями ассигнований были торговля, промышленные стандарты, улучшение рынка труда и инвестиционного климата, системы правосудия и внутренних дел, мер по охране и рациональному использованию окружающей среды и т.д. Ориентировочные финансовые ассигнования по программе помощи КАРДС для Хорватии в период за 2002-2004 годы составляют 255 млн. евро, что включает 113 проектов в следующих областях: демократической стабилизации, экономическом и социальном развитии, системе правосудия и внутренних дел, наращивании административного потенциала, ресурсах окружающей среды и природных ресурсах. Хорватия является полноправным членом процесса ССА и единственной среди участников ССА, которая официально обратилась (21 февраля 2003 года) за получением полного членства в ЕС на основании Статьи 49 Договора о Европейском Союзе. После принятия этой заявки ЕС составил опросный лист, в котором содержалось более 4500 вопросов в отношении способности Хорватии соответствовать Копенгагенским критериям. Хорватия ответила на этот опросный лист в октябре 2003 года и в самом скором времени ожидает получения положительного ответа от ЕС.

Некоторые стратегические вопросы

Главная проблема, которую следует обсудить в рамках процесса реализации новой стратегии экономического развития, состоит в том, каким образом согласовать помощь с развитием, а не в том, чтобы делать слишком серьезный акцент на стабилизации. Это в основном касается характера и видов помощи, оказываемой в рамках программы КАРДС, которая должна подготовить рассматриваемые страны к выполнению полного спектра деятельности перед их вступлением в ЕС. Основываясь на имеющемся опыте, можно рекомендовать, чтобы для пользы процесса постконфликтного восстановления программа КАРДС отражала индивидуальные потребности и приоритеты стран данного региона, некоторые из которых все еще борются с последствиями конфликтов в регионе и имеют поэтому различные отправные точки и различные возможности освоения. В этом контексте особенно важно, чтобы Комиссия подчеркивала необходимость корректировки помощи со стороны Сообщества для соответствия индивидуальным потребностям развития различных стран в регионе и изменениям в таких потребностях.

Как показывает опыт, осведомленность общества о программах (в том числе КАРДС), включенных в новую стратегию помощи, недостаточна, особенно на местном и региональном уровне. В Хорватии, как и в любой другой стране дан-

ного региона, неправительственные организации в особенности обеспокоены тем фактом, что только ограниченный ряд людей (не считая тех, кто непосредственно связан с программами помощи) осведомлен о новой стратегии помощи. Это затрудняет возможности оптимального использования тех огромных преимуществ, которые дают эти программы. Отсутствие информированности о какой-либо программе и стратегии в целом приводит не только к отсутствию общественной поддержки, но также и к отсутствию поддержки у коллег в институтах, с которыми эти неправительственные организации работают.

В рамках новой стратегии помощи необходимо введение дополнительных стимулов в процессе гармонизации законодательства. Очень важно активизировать механизмы, которые могли бы обеспечить быстрое и действенное реагирование на потребность в экспертной поддержке в процессе корректировки национального законодательства и согласовании его с положениями *acquis communautaire* (совокупности всех достигнутых к настоящему моменту норм ЕС). Эти механизмы должны основываться на инструментарии Управления по обмену информацией в области технической помощи, который в настоящее время доступен только для стран-кандидатов. Такая помощь должна быть адаптирована к динамике правовой гармонизации в каждой конкретной стране-получателе. В рамках реализации ССА после его вступления в силу решающим является ввод систематической проверки согласованности правовых положений с положениями *acquis communautaire*, осуществляемой соответствующими службами Европейской комиссии. Этого можно достигнуть через принцип отбора.

Вслед за процессом согласования национальных законодательств с положениями *acquis communautaire*, потребность в инвестициях, которые можно было бы предоставить для действенного применения согласованного законодательства, станет все более явной. В этом отношении и в соответствии с опытом стран-кандидатов, предлагается, например, подкорректировать программу КАРДС и внести в нее поправки. В частности, такая корректировка должна касаться выделения ресурсов для проектов инвестиционного типа с целью выполнения *acquis communautaire* в области защиты окружающей среды, инфраструктуры транспорта, технического законодательства, обследования рынка и создания инфраструктуры, связанной с функционированием внутреннего рынка в рассматриваемых странах.

На протяжении 2003 года разрабатывалось первичное и вторичное законодательство. В 2004 году было запланировано создание потенциала государственных органов, ответственных за применение согласованных законов. Год 2005-й является решающим в плане обеспечения соблюдения правовых положений и наращивания соответствующей технической инфраструктуры. Окончательный срок для осуществления полной оперативной совместимости созданной технической инфраструктуры определен – начало 2007 года. Применение технических положений приведет к более сильной потребности в инвестициях в техническую инфраструктуру, и это потребует поправок к существующим финансовым и техническим инструментам, посредством которых Сообщество поддерживает процесс интеграции Хорватии и других стран региона. Это также потребует гармо-

низации с ЕС таким образом, чтобы предоставлялась значительная инвестиционная поддержка.

Поскольку программа КАРДС является в первую очередь программой институционального строительства, введение механизма партнерских отношений как модели выполнения проекта является особенно актуальным. Партнерство позволяет государственным чиновникам из стран-получателей напрямую перенимать практические знания и опыт, которыми обладают государственные чиновники из стран-доноров. Кроме того партнерство способствует процессу развития институциональных отношений, поскольку соответствующие административные органы сохраняют контакты друг с другом после завершения определенного проекта. Необходимо подчеркнуть, что включение государственных чиновников из стран-кандидатов как младших партнеров необычайно важно, поскольку они высказывают точку зрения, непосредственно формирующуюся в результате процесса перехода и корректировки в отношении к стандартам Европейского Союза. Поскольку модель партнерских отношений может в настоящее время применяться лишь к определенным секторам (реформе государственных административных органов, системе правосудия и внутренних дел, государственным финансам и корректировке законов, связанных с функционированием внутреннего рынка), считается полезным расширить модель партнерства на весь спектр *acquis communautaire*.

Более того, было бы чрезвычайно полезным предпринять необходимые правовые и институциональные меры с целью гармонизации механизма реализации программы КАРДС с инициативой ИНТЕРРЕГ и другими программами по трансграничному сотрудничеству, открытыми для стран-кандидатов (программа ФАРЕ). В соответствии со своими приоритетными целями, программа КАРДС включает содействие трансграничному, транснациональному и региональному сотрудничеству среди стран-получателей и сотрудничеству со странами-кандидатами и государствами-членами ЕС. Хорватия, например, проявила большой интерес на национальном и региональном уровнях к выполнению деятельности, которая привела бы к более тесным связям между национальными (региональными) областями, имеющими общие границы или относящимися к более крупным транснациональным образованиям. Большая часть такой деятельности планируется в рамках инициативы ИНТЕРРЕГ или двустороннего трансграничного сотрудничества со Словенией и Венгрией. Государства-члены обладают правом использовать ресурсы Европейского фонда регионального развития для участия в таких видах деятельности, а странам-кандидатам предоставлена такая возможность через программы, направленные на трансграничное сотрудничество (Программа трансграничного сотрудничества ФАРЕ). Хорватия и другие страны ССА, однако, в настоящее время не в состоянии финансировать свое участие средствами, выделяемыми программой КАРДС, таким образом, чтобы оба проекта были взаимосвязаны. Распространение этого положения на страны ССА позволило бы существенно облегчить реализацию новой стратегии помощи и затем процесса постконфликтного восстановления в регионе. В данном контексте существует настоятельная потребность в том, чтобы программа КАРДС функцио-

нировала таким образом, чтобы она дополняла другие инициативы и программы Сообщества. В этом отношении должны быть приняты меры, необходимые для корректировки механизмов выполнения упомянутых инструментов и обеспечения соответствующих финансовых средств по реализации трансграничных и транснациональных проектов.

Заключение

В последнее время ЕС активизирует усилия по проведению своей внешней политики, а также политики в области безопасности, направленные на то, чтобы стать более значимым и актуальным партнером США, в то же время содействуя трансформации парадигмы международных отношений от современного состояния односторонности к принципу многосторонних отношений. Одной из предпосылок такой трансформации является создание субрегиональной структуры безопасности в Юго-Восточной Европе, или Западных Балканах, и вовлечение стран данного региона в процесс «расширения в восточном направлении». Если принять во внимание вооруженные конфликты, разрушения и кровопролитие, захлестнувшие регион в прошлом десятилетии, то это очень сложная задача. Однако стабильная ситуация в области безопасности на «задворках Европы» (как порой неофициально называют этот регион) – одно из условий обеспечения безопасности на всей территории ЕС, а также на территориях, выходящих за его официальные границы. Лучшей гарантией этого было бы приведение стран региона в соответствие со стандартами и критериями ЕС, а это и есть оптимальный путь к успешному постконфликтному восстановлению. Одной из предпосылок этого процесса является соответствующий уровень экономического развития, а в данном контексте – соответствующий уровень экономического сотрудничества.

Здесь мы сталкиваемся с щекотливым вопросом об уровне такого сотрудничества. Экономическое сотрудничество между странами с такими различиями в экономическом развитии и даже различиями в развитии демократии может привести к обратным результатам. Теория интеграции и сотрудничества должна быть тщательно исследована. Она начинается с функционального сотрудничества, затем следует функциональная интеграция, которая затем приводит к институциональному сотрудничеству и заканчивается институциональной интеграцией. Эта теория нуждается в тщательном анализе, чтобы решить, какого типа сотрудничество должно применяться к территории Западных Балкан для выполнения деятельности по постконфликтному восстановлению оптимальным образом.

Согласно экономическим показателям, между уровнем развития Хорватии и другими странами имеются существенные различия. Теоретически (а также на практике) такие различия могут быть преодолены только в результате обычного рыночного подхода, который образует основу всех реформ стран переходного периода. Рыночный подход вытекает из интересов бизнеса хозяйственных организаций или компаний, а не политических структур, целью которых является ассоциирование любой ценой, в результате чего образуются ассоциации, где

отсутствуют действительные интересы бизнеса. Если хорватские и сербские компании заинтересованы в покупке определенных заводов друг у друга, они должны проводить сделки самостоятельно. Что касается органов государственной власти, они могут оказывать свою поддержку определенному типу функционального сотрудничества. Органы государственной власти могут, например, оказывать поддержку сотрудничеству в отношении зон свободной торговли. Любое другое сотрудничество—будь то в форме многосторонних зон свободной торговли, настоятельно рекомендуемых Брюсселем, или таможенные союзы—должно оставаться в руках экспертов бизнеса. Таким образом, это очень деликатная ситуация, требующая тонкого подхода от всех задействованных сторон, включая Брюссель и других заинтересованных участников, а также взвешенного принятия решений.

Что касается других предположений относительно наиболее оптимальных способов привлечения иностранных инвестиций, очень важно основать заслуживающие доверия органы юстиции и эффективные структуры государственного управления. Ситуация в Хорватии, касающаяся обоих этих элементов, катастрофична. Это относится к гражданским и уголовным судебным процессам, но также касается процедур, регулирующих принятие иностранных инвестиций. Правовой порядок в отношении иностранных инвестиций очень сложный и длительный; судебные дела в отношении коррупции и приватизации в этой области просто откладываются до того момента, пока не закончится срок исковой давности. Даже международное сообщество выделило эту проблему. Существенная часть финансовых средств программы КАРДС была ассигнована на реформу судебных органов и органов государственного управления в Хорватии. Это сточная канава, которую нужно засыпать, для того чтобы привлечь больше иностранных инвестиций. В Хорватии отсутствуют должным образом оформленные книги описи и оценки землевладения, поэтому, когда какой-либо инвестор задает вопрос о точных границах земельного участка, который он купил, никто не может дать ответа. Это порочный круг.

В общем и целом, можно заключить, что процесс стабилизации в регионе достиг определенного успеха, но сложные и долговременные задачи, стоящие перед государственным строительством и экономическим развитием еще далеки от разрешения. Регион все еще не закреплен должным образом в процесс интеграции в ЕС, и ситуация в Сербии, в особенности, может в дальнейшем ухудшиться, прежде чем она нормализуется. Кроме того, предстоящий ряд президентских и местных выборов даст новые возможности радикалам еще более укрепить свои позиции. Европейский Союз крайне необходим Западным Балканам, и ЕС в настоящее время предлагает новую стратегию помощи для региона, но уровень предлагаемой помощи недостаточен (за исключением Хорватии) для того, чтобы соответствовать главным предварительным условиям успешного постконфликтного восстановления.

Европейская безопасность и частные военные компании: перспективы для приватизированных «боевых групп»

Джеймс К. Визер *

Введение

Понятие «наемник» до сих пор носит уничижительный характер. Это слово ассоциируется с наемными убийцами, замешанными в попытках переворотов в Африке в 1960-е и 1970-е годы, а, если брать примеры более недавнего времени, это слово ассоциируется с нарушениями прав человека в конфликтах, разгоревшихся после окончания «холодной войны» в Евразии и на Балканах. Однако вплоть до 19 в. существенная часть вооруженных сил большинства европейских государств формировались из частного сектора. Для профессиональных военнослужащих—особенно для тех, кто обладал техническими знаниями и опытом, таких как артиллеристы или инженеры по осадным работам,—предложение своих услуг на открытом рынке было обычным делом. Зачастую подрядчики формировали из солдат подразделения, действовавшие в интересах платящих клиентов. Такая ситуация была в значительной степени характерна для *кондотьеров* (солдат-наемников), монополизировавших предоставление военных услуг итальянским городам-государствам пятнадцатого века. Позднее сформированные структуры наемников привлекались к службе возникающими национальными государствами Западной Европы и интегрировались в их армии. Подразделения швейцарских, шотландских и ирландских солдат служили в армиях Франции. Великобритания приняла на службу около 30 тысяч немецких наемников для оказания помощи в борьбе с бунтовавшими американскими колонистами. Коммерческие подрядчики также требовались для оснащения, обеспечения питанием и поддержки войск в полевых условиях. Эти подрядчики выполняли многие задачи, которые в дальнейшем закрепились за военными специалистами службы тыла в крупных регулярных армиях 20 в. Но точно так же, как наемники к концу Средневековья пришли на смену ненадежной охране при дворе феодала, эти же наемники перестали пользоваться популярностью при возросшем масштабе военных действий и появлении массовых гражданских армий во время французских революций. Последние два столетия государственная монополия на вооруженное насилие является общепринятой характеристикой национального суверенитета.

В начале 21 столетия сочетание политического, технологического и социального хода событий вновь диктует изменения в доминирующем характере вооруженного конфликта. Сложная и непредсказуемая обстановка в области безопасности заменила угрозу крупномасштабной межгосударственной войны. Обязательная воинская служба и крупные регулярные армии стали анахронизмом, в то время как сдерживающая сила национального самосознания и самоидентифика-

* Джеймс Визер преподает вопросы национальной безопасности в Европейском центре по изучению вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла.

ции, которая помогала поддерживать эти силы, находится в состоянии упадка. В той мере, в какой возникающие угрозы безопасности требуют военного реагирования, ощущается потребность в экспедиционных силах быстрого развертывания, способных проводить операции в самых разнообразных типах обстановки. Однако большинство государств-членов Европейского Союза (ЕС), как кажется, не испытывает особого желания в реформировании своих вооруженных сил и обеспечении их ресурсами для предоставления такого потенциала. Учитывая данные условия, в настоящей исследовательской работе рассматривается вопрос о том, смогут ли государства Европы вновь обратиться к современному эквиваленту *кондотьеров*—частным военным компаниям (ЧВК)—чтобы дополнить или даже заменить свои национальные вооруженные силы при выполнении какой-либо экспедиционной задачи. Частные военные компании определяются как предприятия, организованные в качестве юридических лиц и обладающих их правами, которые официально заключают контракты на предоставление военных услуг своим клиентам.¹ Эти услуги могут быть ограничены обучением и вспомогательными функциями, но они также могут включать и выполнение боевых задач. Основной акцент в данной статье будет сделан на том, что П. Сингер классифицирует как «фирмы, предоставляющие военные услуги», т.е. на тех компаниях, которые оказывают услуги, непосредственно связанные с ведением боевых действий.²

Военные задачи постмодернистской Европы

Европа с ее империализмом 19 в. и тотальной войной 20 в. ушла в прошлое. Распад Советского Союза и успех проекта европейской интеграции преобразовали международные отношения на континенте. Европейские государства начала 21 столетия не выказывают предрасположенности к ведению войн друг против друга или завоеванию территорий. Приверженность мирному разрешению споров, сотрудничество через общие институты и растущая взаимозависимость и прозрачность по существу заменили межгосударственные отношения, основанные на узких определениях суверенитета, национальных интересов и баланса сил. Так, британский дипломат Роберт Купер описывает ЕС как «постмодернистскую систему». Он проводит различия между европейскими странами и странами остального мира, где традиционные концепции национальных интересов и военной силы все еще доминируют в мировоззрении по безопасности; он также отличает их от так называемых «несостоявшихся государств», где национальные институты и органы власти по существу разрушены.³

¹ Обстоятельные рассуждения о различиях между наемниками, частными армиями, частными охранными компаниями и ЧВК даны в работе д-ра Кевина А. О'Брайана: Dr. Kevin A. O'Brien, "PMCs, Myths and Mercenaries: The Debate on Private Military Companies," *RUSI Journal* 145:1 (февраль 2000).

² P. W. Singer, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003), 92–95.

³ Robert Cooper, "The New Liberal Imperialism," *The Observer*, 7 апреля 2002.

Государства ЕС оказывают предпочтение использованию дипломатических и экономических инструментов при обращении с первопричинами конфликта за пределами Европы и полагаются на многосторонние подходы, основанные на международных институтах и верховенстве закона в разрешении проблем, возникающих в сфере безопасности. Тем не менее, документы о стратегии ЕС, опубликованные в декабре 2003 года, определяют конкретные угрозы европейской безопасности, а именно, распространение оружия массового поражения, терроризм и несостоявшиеся государства. Хотя авторы документов признают, что «ни одна из новых угроз безопасности не является чисто военной и их нельзя решить чисто военными средствами», тем не менее они считают, что военный потенциал необходим для противодействия терроризму, восстановлению порядка в несостоявшихся государствах и помощи в постконфликтном восстановлении.⁴ В документах о стратегии ЕС также подчеркивается необходимость «развивать стратегическую культуру, способствующую проведению заблаговременной, быстрой и, если необходимо, мощной интервенции».⁵ План «крупномасштабной интервенции» должен предусматривать вариант применения военной силы за пределами Европы, по необходимости, для борьбы с терроризмом, предотвращения гуманитарной катастрофы или эвакуации граждан ЕС, оказавшихся в районах, охваченных гражданской войной.

К сожалению, слова по поводу европейской безопасности расходятся с реальностью. Европейский институт по изучению вопросов безопасности пришел к заключению, что «Европейский Союз не в состоянии быстро развертывать сухопутные войска и поддерживать их из-за недостаточности вооруженных сил, способных на быстрое развертывание и находящиеся в состоянии боеготовности».⁶ «Общестратегические задачи - 2010», документ, одобренный Европейским Советом в июне 2004 года, – это попытка решить проблему преодоления таких недостатков.⁷ В соответствии с «Общестратегическими задачами» ЕС будет реагировать на кризисы по всему миру, организовывая гуманитарные миссии, спасательные операции, операции по поддержанию мира и операции по разоружению путем использования сил, готовых приступить к выполнению своих миссий в пределах десяти дней с момента принятия решения о развертывании. Ключевой характеристикой «Общестратегических задач» является предложение о создании до тринадцати общевоинских «боевых групп» размером в батальон, способных самостоятельно обеспечивать себя и быстро развертываться, а также обладающих потенциалом для насильственного вторжения и способностью действовать в различных боевых условиях по требованию ООН. Франция, Великобритания,

⁴ European Security Strategy, *A Secure Europe in a Better World*, Brussels, 12 декабря 2003, 7.

⁵ Там же, 11.

⁶ Institute for Security Studies, *European Defence: A Proposal for a White Paper* (Paris: European Union, 2004), 100. Доступно на сайте: www.iss-eu.org/chaillet/wp2004.pdf.

⁷ *Headline Goal 2010*, EU General Affairs and External Relations Council, 17 мая 2004. Доступно на сайте: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

Италия и Испания указывают на то, что каждая из этих стран по отдельности предоставит боевую группу. Однако также была высказана обеспокоенность в отношении существования «напряженной ситуации с бюджетами и возможностями малых государств-членов».⁸ А в недавно опубликованной статье о возможности предоставления помощи ООН в деле поддержания мира со стороны ЕС генеральный директор британского Управления международной политики в области безопасности признал, что создание этих боевых групп «потребуется чрезвычайного напряжения сил» для большинства стран-членов ЕС.⁹

Слабые стороны Европы с военной точки зрения

Во времена «холодной войны» европейская безопасность зависела от гарантии поддержки США. Такая поддержка осуществлялась через посредство НАТО. Начиная же с 1990 года восприятие угрозы и стратегическое мышление американцев и европейцев начали расходиться. Несмотря на наличие программы НАТО по военной трансформации, возможно будет трудно прийти к столь необходимому политическому консенсусу о своевременном и эффективном развертывании новых элитных сил альянса – сил быстрого реагирования НАТО (СБР) в силу расхождений, существующих внутри трансатлантического партнерства. НАТО испытывает трудности даже в предоставлении вертолетов для операции ИСАФ – собственной операции по поддержанию безопасности в Афганистане.

Попытки ЕС разработать свой собственный потенциал по интервенции говорят о том, что Европейскому Союзу, вероятно, придется решать вопросы безопасности за пределами своих границ без прямой поддержки США, даже при наличии ресурсов НАТО. В действительности ЕС уже начал проводить операции по поддержанию мира и принуждению к миру, хотя и в незначительном масштабе. Европейскому Союзу не удалось к 2003 году выйти на намеченные и столь широко освещавшиеся в первоначальных планах «Общестратегических задач» цифры. Но в том же году ЕС возложил на себя обязанность по проведению операции по поддержанию мира в Македонии и полицейскому патрулированию в Боснии, а также организовал операцию «Артемис» – возглавляемую французами операцию по оказанию гуманитарной помощи в Конго.¹⁰ В общей сложности, по-

⁸ John Smith, “The Development of Response Forces in NATO and the EU and the Evolving NATO-EU Relationship,” *Парламентская ассамблея НАТО*, отчеты комитетов, Ежегодная сессия 2004 г. (159 DSFC 04 E), пункт 20. Доступно на сайте: <http://www.nato.int/default.asp?TAB=488>.

⁹ Sarah Beaver, “The EU, a New Partner for the UN in Peacekeeping,” *RUSI Journal* 149:4 (август 2004): 17.

¹⁰ Общестратегические задачи были выработаны на Хельсинкской конференции в 1999 году и ставили своей целью организацию к 2003 году сил быстрого реагирования размером в 60 тысяч личного состава, которые могли бы быть развернуты при необходимости поддержке за 60 дней для выполнения полного спектра Петербургских военных задач.

рядка 50-60 тысяч личного состава войск из стран ЕС были развернуты за пределами НАТО и ЕС более чем в двадцати странах.¹¹

Масштаб такого развертывания выглядит впечатляющим, но многие виды вооруженных сил ЕС способны проводить военные операции лишь в благоприятных условиях миротворческой операции. Операция союзных войск в Косово в 1999 году выявила существенные различия в военных потенциалах европейцев, работа же по устранению этих недостатков идет очень медленно и непоследовательно, несмотря на общую приверженность выполнению принятого в 2001 году плана действий по укреплению европейского военного потенциала. В отчете за 2003 г., представленном Международным центром по конверсии в Бонне, приводится длинный список недостатков, мало чем отличающийся от списка 1999 г. Он включает крайне важные факторы повышения боевой эффективности, такие как оперативно-стратегические воздушные перевозки, ведение войны с применением электронных/радиотехнических средств, надежные сети коммуникации, силы и средства сбора разведывательной информации и войска специального назначения.¹² Согласно мнению профессора де Вийка из Центра стратегических исследований «Клингендейл», только 10 % вооруженных сил ЕС приспособлены для развертывания в боевых миссиях за рубежом, хотя в государствах-членах ЕС примерно 1,7 млн. военнослужащих действительной службы.¹³ В настоящее время только британцы и французы обладают независимым потенциалом организации экспедиционных операций за пределами Европы, хотя их дееспособность без поддержки США носит ограниченный характер. Тем не менее ЕС принял на себя от НАТО руководство операцией в Боснии, и уже обсуждалась возможность будущих дислокаций в Молдове и Судане.¹⁴ Если темпы проведения операций возрастут, те немногие государства, которые обладают эффективными вооруженными силами скорее всего откажутся от непропорциональной доли военного бремени, сваленной на их плечи и сопровождающейся политическими рисками и неизбежными людскими потерями.

О западных вооруженных силах стали говорить как о «все более патриотически немотивированных, гражданских по этике и полицейских по целям».¹⁵ Такая точка зрения могла бы прозвучать анафемой для многих профессиональных офицеров и солдат западных вооруженных сил, но военнослужащие государств ЕС, как нам представляется, являются слепком общества в целом. А западное

¹¹ Bastain Giegerich, William Wallace, "Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces," *Survival* 46:2 (лето 2004): 164.

¹² Jocelyn Mawdsley, Gerrard Quille, "Equipping the Rapid Reaction Force: Options for and Constraints on a European Defence Equipment Strategy," Боннский международный центр конверсии, документ 33 (Bonn: BICC, 2003), 48–67.

¹³ Rob de Wijk, "European Military Reform for a Global Partnership," *Washington Quarterly* 27:1 (1 декабря 2003): 197

¹⁴ Smith, "Development of Response Forces," пункт 42.

¹⁵ Frédéric Mérand, "Dying for the Union?: Military Officers and the Creation of a European Defence Force," *European Societies* 5:3 (2003): 259.

общество, если и не открыто пацифистское, то, кажется, все больше противостоит идее применения силы как инструмента политики в международных отношениях.¹⁶ Лишь немногие правительства готовы платить финансовую и политическую цену, забирая при этом ресурсы у здравоохранения, образования и приоритетных социальных программ, чтобы укреплять военный потенциал своих стран в эпоху беспрецедентного мира в Европе. Поэтому основная масса военнослужащих ЕС, вероятно, слабо подготовлена к ведению боя высокой интенсивности, который может понадобиться во время экспедиционных операций. Также не факт, что военнослужащие ЕС проявят себя в роли *жандармерии*, проводя операции по поддержанию мира. Британский опыт в Ираке показывает, что солдаты должны быть готовы выполнять одновременно гуманитарные задачи, стабилизационные функции и боевые операции.¹⁷ Сомнительно и то, что многие государства смогут рассчитывать на боеспособные войска, надлежащим образом обученные, имеющие соответствующее оборудование и технику и характеризующиеся гибкостью или даже решимостью нести военную службу эффективно при таких жестких условиях.¹⁸

Реакция ВС некоторых государств ЕС на необходимость выполнения наиболее сложных задач по поддержанию мира в недавних операциях, уже вызывает сомнения относительно их боеготовности. Хотя справедливости ради заметим, что многие миротворческие контингенты должны были действовать в условиях ограничительных правил применения силы, налагаемых правительствами, стремящимися избежать людские потери, в результате которых могла бы пострадать внутренняя поддержка проводимых ими политических курсов. Нидерландские войска обвиняли в трусости за их неспособность защитить мусульманское население Сребреницы от сербской агрессии и расправы в 1995 году, это была катастрофическая ситуация, вызвавшая недовольство и споры в Нидерландах.¹⁹ В отчете Международной группы по предотвращению кризисов (МГПК) в отношении беспорядков в Косово в марте 2004 года подчеркивалась неспособность

¹⁶ The German Marshall Fund of the United States, *Transatlantic Trends 2003*, 13–15. Статистика показывает существенные различия в общественном мнении европейцев и американцев в вопросе использования силы. На сайте: www.transatlantictrends.org.

¹⁷ British Ministry of Defense, *Operations in Iraq: Lessons for the Future* (London: DCCS Pubs, December 2003), глава 3, пункт 3.4. Доступно на сайте: www.mod.uk/publications/iraq_futurelessons/chap3.htm.

¹⁸ См., например, репортаж Филипп Шишкина, в котором содержится острая критика бельгийских военных, в Philip Shishkin, “Growing Soft: How the Armies of Europe Let Their Guard Down—Guaranteed Jobs for Soldiers Leave Little Room to Buy Equipment or Even Train—Battle of the Belgian Bands,” *Wall Street Journal*, 13 февраля 2003, A1. В опубликованном 26 февраля 2003 года письме министра обороны Бельгии Андрэ Флао с критикой статьи так и не было приведено веских опровержений утверждениям автора.

¹⁹ По краткому изложению полемики в Нидерландах в отношении событий в Сребренице см. Abi Daruvalla, “Anatomy of a Massacre,” *Time*, 21 апреля 2002. Доступно на сайте: www.time.com/time/europe/magazine/article/0,13005,901020429-232505,00.html.

итальянского, французского и немецкого подразделений Миротворческих сил в Косово (КФОР) противостоять попыткам албанской толпы напасть на сербское меньшинство.²⁰ Сотрудники полиции, которые безуспешно пытались остановить бунтующих, говорили о «синдроме Сребреницы», обвиняя военнослужащих КФОР в бегстве вместо того, чтобы удерживать свои позиции перед лицом насилия.²¹ Испанские войска подверглись аналогичной критике во время эскалации насилия в Ираке весной 2004 года. Боевая группа элитной бригады «Плюс Ультра» отказывалась дислоцироваться в г. Наджаф для оказания помощи контингентам из стран Латинской Америки, подвергшимся нападению со стороны повстанцев, до тех пор пока сражение не закончилось.²²

Вооруженные силы новых государств-членов ЕС могут в настоящее время внести лишь незначительный вклад в проведение экспедиционных операций. По существу вооруженные силы этих стран все еще организованы и оснащены для ведения тотальной войны, а не ограниченной интервенции. Польша предпринимает серьезные попытки модернизации, но, как показала подготовка к развертыванию в Ираке, ее вооруженным силам понадобятся существенные инвестиции для развития эффективного экспедиционного потенциала.²³ В других странах, таких как Венгрия и Словакия, по-прежнему отсутствует желание сместить военный акцент с территориальной обороны, в основном по причине политических и экономических затрат, связанных с реструктуризацией и сокращением вооруженных сил. Во многих странах до сих пор не отменена всеобщая воинская повинность, при этом призывники, как правило, могут использоваться только для коллективной обороны или в не требующей особых навыков обстановке поддержания мира. Силы, характеризующиеся организацией и мировоззрением эпохи «холодной войны», мало чем могут помочь ЕС в его стремлении разработать действенный военный потенциал интервенции.

²⁰ International Crisis Group, *Collapse in Kosovo*, ICG Europe Report No. 15 (Prishtina/Belgrade/Brussels: ICG Europe, 22 апреля 2004), 19–24.

²¹ Там же, 22. Страны НАТО активно работали над исключением многих выдвинутых отдельными государствами оговорок, которые препятствовали выполнению миротворцами своих функций во время массовых беспорядков, учиненных в Косово в марте 2004 года. См. Daniel Dombey, “International Policy on Kosovo Shifts After Criticism,” *Financial Times*, 10 сентября 2004.

²² Интервью автора, проведенное 1 декабря 2004 года со старшим офицером Морской пехоты США из Экспедиционных сил Морской пехоты. Этот офицер заявляет, что испанские командиры не были готовы к бою и более заботились об обеспечении своих служащих «предметами личного потребления и хозяйственно-бытового обихода», чем об оперативно-тактической обстановке.

²³ Andrew A. Michta, “Central Europe and the Baltic Littoral in NATO,” *Foreign Policy Research Institute* (лето 2004): 415.

Назад в будущее: повторное появление частных военных компаний

В то время как вооруженные силы европейских государств бьются над реформированием и реструктуризацией, наследники *кондотьеров* процветают. В мировом масштабе частный сектор предлагает полный спектр военных услуг: от пехотинцев, участвующих в боевых действиях, до предоставления консультаций стратегического характера. За 1994-2002 гг. Пентагон заключил с ЧВК более трех тысяч контрактов.²⁴ Степень приватизации иллюстрируется статистикой по двум войнам в Ираке. В кампании 2003 года соотношение гражданских подрядчиков и военного персонала составляло 1 к 10, в сравнении с пропорцией приблизительно 1 к 50 во время войны в Персидском заливе 1991 г.²⁵ Завершенный в 2002 г. двухгодичный исследовательский проект Международного консорциума журналистов, занимающихся расследованиями, выявил около 90 ЧВК, которые в совокупности действовали в 110 странах по всему миру.²⁶ Война в Ираке и ее последствия привели к кардинальному расширению военной деятельности, осуществляемой частным сектором. По оценкам, доходы только британских частных военных компаний выросли с 320 млн. долларов США до войны до 1,6 млрд. долларов США к марту 2004 года.²⁷

Рост ЧВК был обусловлен рядом факторов, многие из которых уникальны для ситуации, сложившейся после окончания «холодной войны». С начала 1990-х годов наблюдается существенное сокращение размеров вооруженных сил по всему миру. Сегодняшнее количество американских военнослужащих, например, на 35 % меньше, чем во время войны в Персидском заливе. Но за период времени с начала войны в Персидском заливе североамериканские и европейские военнослужащие были задействованы в большем количестве операций, чем за сорок лет «холодной войны». Проводимые ими операции охватывают весь спектр конфликта, от поддержания мира до боев высокой интенсивности, что требует наличия широкого спектра военных навыков, опыта и знаний, выходящих за пределы военных возможностей многих стран. Растет число частных подрядчиков, которые восполняют эти пробелы в навыках и дефицит, образовавшийся в результате сокращения военных кадров. Этому расширению способствует наличие лиц, обладающих необходимыми знаниями и опытом, но оказавшихся без работы в результате сокращений, произошедших в структуре государственных вооруженных сил. Сложность в управлении современной военной техникой также приводит к росту гражданских специалистов, которые пополняют армию специалистов по

²⁴ P. W. Singer, "Have Guns, Will Travel," *New York Times*, 21 июля 2003.

²⁵ David Isenberg, "A Fistful of Contractors: The Case for a Pragmatic Assessment of Private Military Companies in Iraq," *British American Security Information Council (BASIC)*, Research Report 2004-4 (сентябрь 2004), 7. Доступно на сайте: www.basicint.org/pubs/Research/2004PMC.htm.

²⁶ Laura Peterson "Privatizing Combat, the New World Order", *The Center for Public Integrity*, 28 октября 2002, 2. Доступно на сайте: www.publicintegrity.org/bow/report.

²⁷ *The Economist*, 27 марта 2004, 37.

техническому обслуживанию и ремонту военной техники. Во время иракской кампании 2003 года Великобритания наняла около 1500 гражданских подрядчиков, главным образом, для работы по техническому обеспечению и обслуживанию не в последнюю очередь по причине того, что британские военнослужащие не обладали специализированными знаниями по обслуживанию технически сложного оборудования, находящегося в эксплуатации.²⁸ Поскольку техническое обслуживание и ремонт оборудования все чаще выполняются изготовителем, поддержка операций со стороны подрядчиков становится крайне важной для передовых западных вооруженных сил.²⁹

Широко распространившаяся политическая мода на приватизацию также играет важную роль в росте военных предприятий. Стало чуть ли не безоговорочным правилом считать, что государственный сектор должен быть приспособлен к суровым условиям рынка, чтобы извлечь пользу из того, что воспринимается как экономически эффективная коммерческая финансовая и управленческая практика. Хотя выгоды от привлечения в государственный сектор внешних ресурсов иногда ставятся под сомнение, министерства обороны не отказываются от этого направления, и частный сектор в настоящее время выполняет многие функции по материально-техническому обеспечению, такие как чистка, уборка, питание, транспорт, услуги по подготовке, включая даже обучение ведению операций.³⁰ В Косово американская фирма «Браун энд Рут Сервисиз» осуществляла для вооруженных сил США 100 % поставок продуктов питания, технического обслуживания машин, перевозок и хранения опасных материалов; 90 % поставок воды и 80 % поставок топлива.³¹ В Европе Великобритания является лидером по привлечению внешних ресурсов с момента начала проведения правительством Тэтчер реформ в 1980-х годах. Различные инициативы, такие как «Соревнование за качество» и «Частные финансовые инициативы», привели к полной или частичной приватизации широкого спектра вспомогательных функций, включая потенциально важные задачи по выполнению миссии, такие как дозаправка в полете. Британская концепция «Организуемые резервы» уже, можно полагать, сти-

²⁸ British Ministry of Defense, *Operations in Iraq: Lessons for the Future* (London: DGCC Publications, December 2003), глава 8, пункт 8.23. Доступно на сайте: www.mod.uk/publications/iraq_futurelessons/chap8.htm.

²⁹ В отношении примеров зависимости американских военнослужащих от технических специалистов-контрактников во время войны в Ираке в 2003 году см.: Isenberg, "Fistful of Contractors," 21.

³⁰ Согласно отчету Пентагона от 1995 г., по оценкам, сбережения к 2002 году достигли бы суммы до 6 млрд. долларов США ежегодно, если бы все военные вспомогательные функции выполнялись по подряду частным сектором. См. Peterson, "Privatizing Combat," 3.

³¹ Singer, *Corporate Warriors*, 145; см. также таблицу 9.1, 144.

рает различия в работе между вооруженными силами и гражданскими служащими ЧВК.³²

Наиболее спорным моментом является то, что привлечение к работе сотрудников ЧВК позволяет предоставлять военную помощь в ситуациях, в которых, возможно, было бы политически неправильным использовать регулярные вооруженные силы.³³ Учрежденные в США частные компании выполняют секретные операции, которые объявлены Конгрессом вне закона или не пользуются популярностью у американской общественности, что в основном касается операций в Колумбии. Федеральный закон запрещает американским войскам принимать участие в войне против боевиков Революционных вооруженных сил Колумбии. Но ЧВК, нанятые правительством, используются для обучения колумбийской армии и для борьбы с наркоторговлей, от которой боевики зависят в финансовом плане.

Частные военные компании уже выполняют ряд задач по поддержанию мира для ООН и неправительственных организаций, включая обеспечение охраны поставок гуманитарной помощи, строительство и эксплуатация медицинских учреждений и разминирование. Как уже отмечалось выше, гражданские подрядчики обеспечивают критически важную боевую поддержку и тыловое обеспечение войск для вооруженных сил западных стран при проведении ими операций. Однако рост частной военной индустрии приветствуется далеко не повсюду, и ни одно европейское государство еще не нанимало частные военные компании для выполнения непосредственно боевой задачи. Сама идея существования фирм по предоставлению военных услуг, функционирующих на передовой линии экспедиционных сил ЕС, в настоящее время немыслима и даже видится многим директивным органам и творцам политики вредной и неприемлемой. Тем не менее, сегодня вооруженные силы сталкиваются с быстрыми и преодоляющимися изменениями в структуре, задачах, поставках военной силы в ответ на появление новых вызовов безопасности и технические преобразования. Приватизация военных служб является частью продолжающегося процесса изменений, который начался в конце «холодной войны» и, кажется, будет продолжаться и далее, поскольку распад государственной монополии на военные услуги отклоняется от

³² В соответствии с Законом о резервных силах от 1996 года, ЧВК могут оказывать услуги в конфликтных ситуациях, разрешая своим сотрудникам стать «специальными членами резервных сил». Выступая в качестве резервистов, эти сотрудники подлежат «призыву», должны соблюдать дисциплину и нормативные положения, а также пройти соответствующую военную подготовку. См.: www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1996/96014--e.htm#39. См. также дискуссию, приводимую в работе Элке Краманн: Elke Krahnemann, "Controlling Private Military Companies: The United Kingdom and Germany." Данная работа была представлена на Ежегодном совещании 2003 года Ассоциации по изучению международных отношений, Center for European Studies, Harvard University, 8–9.

³³ См., например, Abraham McLaughlin, "Guns for Hire Thrive in Africa," *Christian Science Monitor*, 15 марта 2004. В данной работе описывается деятельность контрактников в Экваториальной Гвинее.

нормы двух последних столетий, когда вооруженные силы финансировались и управлялись исключительно правительствами государств.

ЧВК уже взяли на себя выполнение многих функций, которые до недавнего времени были в исключительном ведении кадровых военных. Подразделения, сформированные компаниями по предоставлению военных услуг, также демонстрируют способность частного сектора эффективно вмешиваться в различного рода внутригосударственные конфликты в Африке, которые призваны решать боевые группы ЕС. С середины 1990-х годов многие официальные лица и комментаторы размышляют над тем, чтобы перейти к «приватизированным силам по поддержанию мира» из-за постоянных неудач национальных военных контингентов, развернутых для выполнения миссий ООН. П. В. Сингер из Института Брукингса описывает возникновение частных фирм как предвестие «тектонических» изменений в порядке предоставления военного потенциала, который раньше оказался доступен и государственным, и негосударственным действующим субъектам.³⁴ Американский военный аналитик Стив Метц также предсказывает, что «корпоративные сухопутные войска, военно-морской флот, военно-воздушные силы и разведывательные службы, возможно, будут главными действующими силами в вооруженном конфликте 21 века».³⁵ Другие комментаторы даже задаются вопросом о том, действительно ли побудительные стимулы и моральный дух солдат в современных профессиональных вооруженных силах могут отличаться от побудительных стимулов и морального духа так называемых «наемников», взятых на службу в ЧВК.³⁶

Приватизированные операции по поддержанию мира и принуждению к миру: ЧВК при выполнении непосредственно боевых задач

Поскольку услуги, предоставляемые ЧВК, становились все более важными и решающими в деле успеха миссий по поддержанию мира в 1990-е годы, было неизбежным то, что сотрудники этих компаний были брошены на «опасные участки». Подрядчики компании «Дифенс Системс Лимитед»—ЧВК, учрежденной в Великобритании,—обеспечивали организацию транспорта, техническое обслуживание, коммуникации и предоставляли инженерно-конструкторские услуги для Сил ООН по охране (СООНО) в Боснии. Но, выполняя эти виды деятельности, сотрудники компании управляли бронетранспортерами для доставки их к месту проведения операций по поддержанию мира, а иногда осуществляли по-

³⁴ Singer, *Corporate Warriors*, 18.

³⁵ Dr. Steven Metz, *Armed Conflict in the 21st Century, The Information Revolution and Post Modern Warfare* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2000), 21. Доступно на сайте: www.carlisle.army.mil/ssi/pdf/PUB226.pdf.

³⁶ См., например, Brendan O'Neil, "Is it Mercenary to Join for Perks, Not War," *Christian Science Monitor*, 1 июня 2004, 9; и комментарии профессора Вильяма Дугласа из Университета им. Джона Хопкинса, цит. по: Jim Fisher-Thompson, "Contracting for Peace is Rational Approach," Государственный департамент США, Международные информационные программы, 28 ноября 2003. Доступно на сайте: <http://usinfo.state.gov>.

ставки на базы под ружейным и артиллерийским огнем.³⁷ Беспрецедентно рискованным предприятием для ЧВК был случай, когда США заключили контракт с учрежденной в Виргинии компанией «ДинКорп» на выделение сил для осуществления контроля за прекращением огня в Косово в 1998 году. Хотя сотрудники «ДинКорпа» не имели оружия, они были дислоцированы в потенциально боевой обстановке вместо военнослужащих регулярных армий.³⁸

Поскольку нелинейные районы боевых действий и асимметричные методы ведения войны становятся все более характерными для современных вооруженных конфликтов, различие между военнослужащими строевого состава и служащими, не находящимися в строю, становится менее явным. Хотя ни одна из ЧВК не была нанята для выполнения боевых операций в Ираке, подрядчики, предоставляющие военные услуги по охране объектов и эскорту колонн автотранспорта, были вынуждены вступить в прямой бой с повстанцами во время волны насилия, захлестнувшей Ирак весной 2004 года. На четверых служащих компании «Блэкуотер Ю-Эс-Эй», сопровождавших колонну в Фалудже, было совершено нападение из засады, они были убиты и их тела изувечены. Спустя несколько дней восемь бойцов той же ЧВК успешно отбили нападение на штаб сил США в Наджафе сотен иракских ополченцев. Во время операции вертолеты, управляемые служащими компании «Блэкуотер», даже подвозили новые боеприпасы и эвакуировали раненых.³⁹ Поскольку основные охранные фирмы набирают на работу бывших членов спецназа или других элитных боевых подразделений, вряд ли стоит удивляться, что такие служащие и персонал из других охранных фирм, таких как «Контрол Риск Груп», «Трипл Кэнопи» и «Харт Груп Лимитед», хорошо справляются со своими обязанностями, даже находясь под обстрелом.⁴⁰ В некоторых случаях частные подрядчики действовали более профессионально и эффективно, чем войска коалиции. Оперативники «Трипл Кэнопи» сражались в течение трех дней, чтобы защитить гражданских лиц из Временных властей коа-

³⁷ House of Commons, Select Committee on Foreign Affairs Minutes of Evidence, Приложение 6, "Memorandum from Armor Group Services Limited: A Contractor's View," 23 июля 2002, пункты 73–80.

³⁸ Jonathan Steele, "US Gives Kosovo Monitoring Job to Mercenaries," *Guardian Media Group plc*. 1998; доступно на сайте: <http://taf.ilim.ru/public/kosovo1.html>.

³⁹ См. Dana Priest, "Private Guards Repel Attack On U.S. Headquarters," *Washington Post*, 6 апреля 2004; и David Barstow, "Security Firm Says Its Workers Were Lured Into Iraqi Ambush," *New York Times*, 9 апреля 2004.

⁴⁰ Dana Priest, Mary Pat Flaherty, "Under Fire, Security Firms Form an Alliance," *Washington Post*, 8 апреля 2004; и Brendan O'Neill, "A New Kind of Private War," в рубрике *spiked-politics*, 16 апреля 2004; доступно на сайте: <http://www.spiked-online.com/Articles/0000000ca4dd.htm>.

лиции (ВВК) на объекте в Куте, после того как украинские солдаты явно отступили с занимаемых позиций.⁴¹

В то время как в Ираке ЧВК демонстрируют свою компетентность в ведении ограниченных оборонительных боев в конфликтах низкой интенсивности, силы частного сектора в других местах уже взяли на себя лидирующую роль в наступательных военных операциях на театрах военных действий, удаленных друг от друга, таких как Македония, Колумбия и Африка южнее Сахары. Именно успешные вторжения со стороны южноафриканской ЧВК «Игзэкьютив Ауткам» в середине 1990-х годов против повстанцев в Анголе и Сьерра-Леоне выдвинули на первый план вопрос о привлечении ЧВК к непосредственным боевым действиям. Операция, проведенная компанией в Сьерра-Леоне в 1995 году стала классическим примером того, чего могут достигнуть компактные силы, сформированные из профессиональных высококвалифицированных военных частной военной компании по сравнению с превосходящими по количеству, но слабо подготовленными бойцами регулярных войск, составляющих основную массу тех, кто воюет в конфликтах в развивающихся странах. Эта компания использовала силы пехоты в размере батальона, поддерживаемые боевыми вертолетами, легкой артиллерией и бронемашинами, которые полностью разгромили повстанческие силы Революционного объединенного фронта за несколько недель.⁴² Успех компании «Игзэкьютив Ауткам» резко контрастировал с дорогостоящей и неэффективной операцией Миссии ООН в Сьерра-Леоне, в результате которой начались дебаты относительно возможности проведения операций по поддержанию мира и принуждению к миру силами частных компаний.⁴³ В журнале «Адельфи Пейпер» от 1998 года приводились доводы в пользу того, чтобы правительственные и международные институты начали проведение «конструктивного диалога» с военными компаниями, которые могли бы внести свою лепту в выполняемую этими институтами деятельность по поддержанию мира на международном и региональном уровне.⁴⁴ Сами же ЧВК, похоже, стремятся легитимизировать свою деятельность. Даг Брукс, президент Международной ассоциации операций по

⁴¹ Isenberg, "Fistful of Contractors," 31. Фирмы по оказанию военных услуг зарекомендовали себя в качестве надежных организаций, выполнивших свои обязательства по контракту, даже несмотря на большое количество жертв убитыми и ранеными. См. Christopher Spearin, "Private Security Companies and Humanitarians: A Corporate Solution to Securing Humanitarian Spaces?" *International Peacekeeping* 8:1 (весна 2003): 28.

⁴² В отношении операций ИА, проведенных в Сьерра-Леоне и Анголе, см.: Elizabeth Rubin, "An Army of One's Own," *Harper's Magazine* (февраль 1997): 44–55; Eugene B. Smith, "The New Condottieri and US Policy: The Privatization of Conflict and Its Implications," *Parameters* 32:4 (зима 2002–2003): 104–19; и Singer, *Corporate Warriors*, 112–17.

⁴³ См., например, Jonah Schulhofer-Wohl, "Should We Privatize the Peacekeeping," *Washington Post*, 12 мая 2000, A47.

⁴⁴ David Shearer, "Private Armies and Military Intervention," *Adelphi Paper No. 316*, IISS, (February 1998), 76. В свое время автор возглавлял программы Фонда «Спасите детей» и работал в качестве старшего советника Управления ООН по гуманитарным делам в Либерии и Руанде.

поддержанию мира,—группы лоббистов компаний, предоставляющих услуги по военной охране—активно выступал за то, чтобы ЧВК могли обеспечивать «интенсивное применение силы для скорейшего завершения конфликтов» и оказать поддержку операциям по поддержанию мира, действуя как «фактор повышения боеспособности», которой не доставало у местных вооруженных сил.⁴⁵

Привлечение частных военных компаний для поддержки экспедиционных сил ЕС

Недавние конфликты иллюстрируют тот факт, что небольшие подразделения хорошо подготовленных и высоко мотивированных военнослужащих могут обладать огромной огневой силой и оказывать военное воздействие, не идущее ни в какое сравнение с их количественным составом. Хотя даже самые крупные ЧВК вряд ли способны вводить в бой более 500 единиц личного состава, этого количества должно быть достаточно для выполнения ограниченной интервенционной роли при поддержке боевых и материально-технических сил и средств ЕС и НАТО. ЧВК можно привлечь для оказания поддержки гипотетической операции ЕС для быстрого вмешательства в обостряющуюся кризисную ситуацию, нанесения поражения местной оппозиции и стабилизации конфликта на срок, достаточный для того, чтобы позволить ООН развернуть миротворческие силы в более умеренном темпе и избежать военных рисков. Операция по интервенции может предусматривать создание зоны безопасности или «коридора». Один представитель Совета национальной безопасности США предположил, что компания «Игзэкьютив Ауткам» была нанята именно для выполнения такой задачи во время кризиса с беженцами в Руанде в 1996 году.⁴⁶ В дополнение к предоставлению подразделений для проведения операций по насильственному вторжению, ведущая боевые действия ЧВК могла бы также предоставить силы быстрого реагирования для поддержки какой-либо операции ЕС по поддержанию мира. Такие силы могли бы использоваться для выслеживания и поимки военных преступников, организации боевых миссий и миссий по спасению заложников, а также для участия в контртеррористической деятельности в качестве дополнения или альтернативы использованию действующих на пределе возможностей сил и средств спецназа из государств-членов ЕС.

В Сьерра-Леоне «Игзэкьютив Ауткам» были развернуты силы, включавшие системы глубинной разведки, ведения наблюдения, перехвата сигналов и установки помех, которые намного превосходили по своим параметрам военный потенциал Революционного объединенного фронта.⁴⁷ Однако в будущем силы интервенции могут столкнуться с противниками, обладающими усовершенство-

⁴⁵ Doug Brooks, "Hope for the Hopeless Continent: Mercenaries," *Traders: Journal for the Southern African Region* 3 (июль-октябрь 2000); доступно на сайте: www.sandline.com/hotlinks/00_Brooks.pdf.

⁴⁶ Rubin, "An Army of One's Own," 55.

⁴⁷ Eugene Smith, "The New Condottieri," 109.

ванными технологиями, а также знаниями и опытом, поскольку усовершенствованные системы наблюдения, коммуникации и аппаратура целеуказания все чаще попадают в арсенал негосударственных воюющих сторон. В отличие от вооруженных сил многих государств-членов ЕС, ведущие частные военные компании вынуждены поддерживать технический уровень, соответствующий уровню ВС США с тем, чтобы пользоваться спросом на наиболее выгодном рынке. Компании частного сектора также непосредственно занимаются эксплуатацией и техническим обслуживанием оборудования, задействованного в ведении сетевых войн. Поэтому использование передовых с технологической точки зрения ЧВК помогает военным органам планирования в ЕС преодолевать некоторые расхождения, связанные с методами ведения боя и защите войск, а также дает возможность оставаться оперативно совместимыми с американскими силами в ходе ведения операций.

В некоторых случаях группы ЧВК действовали бок о бок с подразделениями западных вооруженных сил при выполнении боевых задач и успешно их выполняли. Так, с фирмой «Экспресс Эйр» был заключен контракт на предоставление пилотов для полетов на ударных вертолетах «Хинд» для поддержки британских сил во время операций в Сьерра-Леоне в 1999 году.⁴⁸ При сценарии с частичным использованием приватизированных сил по поддержанию мира экспедиционные операции ЕС в будущем могли бы включать коалиции, составленные из подразделений, сформированных как на основе государственного, так и частного секторов: своего рода возвращение к военным нормам раннего периода современной истории. Предусмотрено, что некоторые боевые группы будут состоять из контингентов различных государств ЕС. Включение какой-либо ЧВК, организованной и имеющей кадры на уровне передовых западных вооруженных сил, в такое образование будет, по всей вероятности, менее сложным, чем интеграция подразделений малых государств – новых членов НАТО или не входящих в НАТО государств.

Практические аспекты использования услуг частных военных компаний

Разумеется, на практике существует целый ряд препятствий использованию ЧВК для выполнения боевых задач. В настоящее время только очень ограниченное количество фирм готово или желает предоставлять такие услуги. «Милитари Профешэнал Рисорсиз Инкорпорэйтед» – одна из крупнейших и наиболее пре-

⁴⁸ Специальный комитет Палаты общин по протоколу дачи показаний по иностранным делам, Приложение 8, «Меморандум студентов магистратуры отделения военных технологий Военно-научного колледжа (СВ) Крэнфилдского университета», Глава 5, Взгляд Великобритании, 23 июля 2002 года, пункт 5.4. Пилоты были призваны в Вооруженные силы Сьерра-Леоне для обеспечения легитимности их действий и подотчетности и подчинялись приказам командующего британских сил в Сьерра-Леоне.

стижных ЧВК – заявляет, что имеет 12500 демобилизованных военнослужащих по вызову, но при этом компания воздерживается от выполнения боевых задач.⁴⁹ Представитель «АрморГруп»—ведущей ЧВК в области подготовки и безопасности—в принципе против предоставления частным сектором боевых услуг.⁵⁰ К настоящему времени «Игэкьютив Ауткам» и британская фирма «Сэндлайн» являются единственными компаниями, которые были открыто вовлечены в боевые действия, но ИА была расформирована в 1999 году, а фирма «Сэндлайн» прекратила свою деятельность в апреле 2004 года. Обе фирмы в своей работе могли опираться на демобилизованных военных, служивших в Южной Африке и имевших общую подготовку, взгляды и язык. Чтобы быть эффективной в работе с новобранцами различного происхождения, ЧВК необходимо проводить серьезную и дорогостоящую подготовку. Фирмы, предоставляющие боевые услуги, стоят перед задачей поддержания у своих бойцов состояния высокой боеготовности в перерывах между выполнением боевых задач.

Другие компании имеют возможность восполнить пробел, образовавшийся с прекращением деятельности «Игэкьютив Ауткам» и «Сэндлайн». Президент компании «Блэкуотер» Гари Джексон заявил о своем желании создать «самую большую, самую профессиональную частную армию в мире», готовую к выполнению операций по поддержанию мира в любой стране.⁵¹ Многие другие учреждения ЧВК, такие как «ДинКорп» и «Интернэшнл Чартер Инкорпорэйтед» (ИЧК), могли бы предложить боевые услуги, но в настоящее время они не работают на этом рынке. Англо-американская фирма «Нортбридж Сервисиз Груп» заявила о том, что способна развернуть полностью оснащенную бригаду, включая полное материально-техническое обеспечение, в любом уголке мира в течение трех недель.⁵² Та же ЧВК предлагала предоставить батальон миротворцев в Либерию в 2003 году, чтобы остановить сражения близ Монровии и арестовать президента Чарльза Тэйлора, обвиненного в совершении военных преступлений.⁵³ Эта компания на своем веб-сайте предлагает услуги по «оперативному обеспечению», включая предоставление подразделения спецназа, потенциала для нанесения авиационных ударов и групп быстрого реагирования.⁵⁴ К сожалению, как в случае с «Сэндлайн», некоторые виды профессиональной деятельности этой компании стали предметом судебных разбирательств, существенным образом подорвавших ее репутацию. В апреле 2003 года министр иностранных дел Великобритании публично обвинил эту фирму в создании препятствий для развития

⁴⁹ См. веб-сайт МПРИ на: www.mpri.com/site/capabilities.html.

⁵⁰ House of Commons, “Memorandum from Armor Group Services Limited,” пункт 13.

⁵¹ См. Barry Yeoman, “Need An Army? Just Pick Up the Phone,” *New York Times*, 2 апреля 2004.

⁵² Jeremy Lovell, “Privatized Military Wave of the Future, Firms Say,” *Birmingham Post*, 12 мая 2003, 11.

⁵³ Stephen Fidler, Thomas Catan, “Private Military Companies Pursue the Peace Dividend,” *The Financial Times*, 24 июля 2003.

⁵⁴ См. http://www.northbridgeservices.com/services_opsupport.htm.

мирного процесса в государстве Берег Слоновой Кости из-за вербовки этой фирмой кадров с целью вмешательства в борьбу, как об этом сообщалось в прессе.⁵⁵ В настоящее время отсутствие конкуренции в сфере предоставления военных услуг означает, что у любого правительства, заинтересованного в таких услугах, мало надежных вариантов. В будущем мы увидим, захотят ли многие солидные ЧВК вести непосредственно боевые действия, представляющие собой высокую степень риска, несмотря на их легитимность.

Данных о возможной стоимости использования ЧВК для боевых задач не имеется, хотя экономическая целесообразность таких предприятий упоминалась в связи с участием таких фирм во время интервенции в Африке. По сообщениям, гонорар, выплаченный ИА за операцию, проведенную в Сьерра-Леоне, составил 35 млн. долларов США. Эта сумма была существенно меньше 47 млн. долларов, потребовавшейся США на введение в действие запланированных на то время наблюдательных сил ООН и на расходы, связанные с последующим проведением миссии УНАМСИЛ.⁵⁶ Однако потребность в частном охранном персонале в Ираке увеличивает доходные статьи ЧВК и взвинчивает зарплаты служащих до рекордных уровней, не в последнюю очередь, для того, чтобы покрыть расходы по страхованию.⁵⁷ Учитывая ограниченное количество компаний, предлагающих непосредственно боевые услуги, а также опасный характер данной работы и уровень требуемых военных навыков и умений, использование компетентной ЧВК для выполнения боевой задачи достаточно дорогостояще при всей целесообразности и выгоды.

Фирмы по предоставлению военных услуг и первоклассные охранные компании набирают персонал из одного и того же общего фонда элитных военнослужащих. Такие предприятия являются источником трудоустройства для демобилизованных офицеров и солдат, которые часто уходят из вооруженных сил в расцвете сил, имея за плечами не только годы военного опыта, но также и глубокое понимание норм военного поведения. И частные военные компании могут стать именно тем местом, где опыт и знания таких военных кадров могли бы использоваться в интересах государства, хотя и по высокой цене. Но комплектование личным составом со стороны ЧВК может оказать негативное воздействие на сохранность кадров и моральный дух в государственных вооруженных силах, особенно если военнослужащие частного сектора будут дислоцированы в районе боевых действий бок о бок с войсками регулярных армий, выполняющих те же самые задачи, но получающих меньшее жалование при более высоких обязательствах. Высокое жалование, предлагаемое частными военными компаниями в Ираке, уже послужило причиной того, что элитные военнослужащие из вооруженных сил по обе стороны Атлантики в рекордных количествах уходили в от-

⁵⁵ British Government, *Official Report*, 1 апреля 2003; том 402, колонка 52WS.

⁵⁶ Brendan O'Shea, "The future of United Nations peacekeeping," *Peacekeeping and International Relations* (апрель-сентябрь 2001): 17–18; и David Shearer, "Privatising Protection," *World Today* (август-сентябрь 2001).

⁵⁷ См. дискуссию в работе: Isenberg, "Fistful of Contractors," 25–26.

ставку до истечения полного срока службы.⁵⁸ Великобритания даже прибегает к тому, что предлагает военнотружающим отпустить, чтобы позволить им поработать в частных охранных фирмах.⁵⁹ В то время как ситуация в Ираке привела к уникальному спросу на оперативников частных охранных служб (и такая ситуация вряд ли повторится в подобном масштабе в будущем), рост количества компаний по оказанию военных услуг может стать причиной потери критически важных навыков у ведущих вооруженных сил западных стран, а также создать неприемлемую ситуацию, когда правительство сначала финансирует обучение специальных сил и других элитных солдат, а затем вынуждено оплачивать услуги, оказываемые этими военнотружающими, которые уже перешли служить в частный сектор.

Несмотря на наличие хороших боевых показателей у ряда современных военных компаний, сформированные из наемников подразделения не всегда оказываются самыми надежными из войск. Вспомним знаменитое предупреждение Макьявелли о том, что «наемники и ауксиларии бесполезны и опасны. Если какой-либо принц, обороняя свое государство, полагается на наемников, он никогда не добьется стабильности или безопасности».⁶⁰ Даже при интеграции наемных сил в вооруженные силы какого-либо государства и подчинении военному законодательству этого государства, может оказаться невозможным исключить все трения между коммерческой организацией, стремящейся к извлечению максимальной выгоды, и целями безопасности нанимающего ее государства. Как отмечается в отчетах о расходах и выставлении завышенных счетов в Ираке, у военных учреждений в настоящее время отсутствуют формальные знания, необходимые для составления сложных контрактов с военными фирмами частного сектора, а также для осуществления контроля над такими контрактами и управления ими.⁶¹ Хотя при этом зачастую упускается из виду то, что большинство частных фирм с честью выполняло свои обязанности и что многие сотрудники ЧВК погибли при исполнении своих контрактных обязанностей.⁶²

Компании по оказанию военных услуг и международное право

Международные регламентирующие меры по большей части касаются запретов на традиционную наемническую деятельность, и, по общему мнению, являются

⁵⁸ David Rennie, Michael Smith, "Weary Special Forces Quit for Security Jobs," *The Daily Telegraph*, 31 марта 2004; и Associated Press, "Many Elite Soldiers Leave for Better Pay," *New York Times* (интернет-версия), 21 июля 2004.

⁵⁹ Sean Rayment, "Soldiers Are to Be Allowed a Year off to go to Iraq," *Daily Telegraph*, 23 мая 2004.

⁶⁰ Niccolo Machiavelli, *The Prince* (London: Penguin, 1968), глава XII, 77.

⁶¹ См., например, T. Christian Miller, "Pentagon Waste in Iraq May Total Millions, Investigators Say," *Los Angeles Times*, 16 июня 2004.

⁶² По мнению Дэвида Саймонса, возможно, погибли «сотни»: David Simons, "Occupation for Hire: Private Military Companies and their Role in Iraq," *RUSI Journal* 149:3 (июнь 2004): 71.

как практически нецелесообразными, так и неэффективными при применении их к ЧВК.⁶³ И Статья 47 Дополнительных протоколов 1977 года к Женевским Конвенциям, и Международная конвенция ООН против вербовки, использования, финансирования и обучения наемников от 1989 года делают акцент на физических лицах, специально завербованных для того, чтобы сражаться в каком-либо конкретном конфликте, а не на кадровых служащих какой-либо официально учрежденной компании, нанятой каким-либо признанным правительством.⁶⁴ Большая часть существующих законодательных актов также направлена на противодействие вербовке и использованию отдельных наемников. Лишь в законодательствах некоторых государств имеются законы, которые применяются к частной военной промышленности, но действенность таких законов сомнительна.

Международное право не разрешает гражданским лицам принимать непосредственное участие в военных действиях. Гражданские лица, непосредственно участвующие в военных действиях, могут классифицироваться как нелегальные комбатанты, и к ним могут относиться как к наемникам, или, возможно, военным преступникам.⁶⁵ Женевские Конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы 1977 года включали положения о членах вооруженных сил и даже о партизанах, но эти положения, естественно, были разработаны до появления современных частных военных предприятий. Правовой статус ЧВК в районе боевых действий остается неясным, хотя сотрудники компаний по оказанию военных услуг могут быть включены в структуру сил договаривающегося государства для придания

⁶³ См., например, Gerry Cleaver, "Subcontracting Military Power: The Privatization of Security in Contemporary Sub-Saharan Africa," *Crime, Law & Social Change* 33:1–2 (март 2000): 131–149.

⁶⁴ Оба документа определяют «наемника» в узком смысле, в совокупности используя шесть критериев. Наемник:

- специально завербован на месте или за границей для того, чтобы сражаться в вооруженном конфликте;
- фактически принимает непосредственное участие в военных действиях;
- принимая участие в военных действиях, руководствуется, главным образом, желанием получить выгоду; наемнику в действительности обещано стороной или по поручению стороны, находящейся в конфликте, материальное вознаграждение, существенно превышающее вознаграждение, обещанное или выплачиваемое комбатантам такого же ранга и с такими же функциями из числа личного состава вооруженных сил данной стороны;
- не является гражданином государства, участвующего в конфликте и не проживает постоянно на территории, управляемой данной стороной конфликта;
- не входит в личный состав вооруженных сил стороны конфликта;
- не направлен каким-либо государством, не являющимся стороной конфликта, для выполнения официальных обязанностей как член вооруженных сил такого государства.

⁶⁵ Военная комиссия базы в Гуантанамо полагает, что нелегальное участие в боевых действиях можно считать военным преступлением.

легитимности их действиям в качестве комбатантов.⁶⁶ Французский иностранный легион, британские гурки и Швейцарская гвардия Ватикана являются сформированными войсковыми подразделениями, которые служат иностранным правительствам, но не классифицируются как наемники, поскольку они приведены к присяге служить соответствующему государству, подчиняются военному праву и интегрированы в общепризнанный порядок подчиненности. Какая-либо ЧВК могла бы подобным образом быть «национализирована» какой-либо страной, стремящейся к созданию специализированного военного потенциала, такого как экспедиционные силы.⁶⁷

При наличии не столь объемлющего соглашения можно было бы нанимать сотрудников ЧВК в качестве добровольных, финансируемых резервов вооруженных сил. Подобная практика принята в Великобритании, где действуют специальные соглашения в рамках британского Закона о резервных вооруженных силах, принятого в 1996 году.⁶⁸ Соответствующие меры также рассматриваются и в США, и принятие таких мер позволит привлекать к работе по контракту персонал по охране, которому временно присваивали бы офицерские звания в качестве офицеров резервного формирования для того, чтобы этот персонал подчинялся военной инстанции командования.⁶⁹ Выполняя службу в составе вооруженных сил, подрядчики подчинялись бы уставу воинской службы и дисциплине, и это гарантировало бы соблюдение ими норм военного поведения и законов войны. Поскольку Женевские Конвенции и Статут Международного Криминального Суда применяются к отдельным лицам, то сотрудников ЧВК, вовлеченных в ведение боевых действий и выполнение боевых задач, можно привлечь к ответственности за военные преступления, если они нарушили положения международного гуманитарного права. Включение подрядчиков в состав вооруженных сил того или иного государства также позволило бы осуществлять надзор и учет, а кроме того служило бы гарантией того, что войска, предоставленные фирмой, будут подчиняться военному командованию.

В действительности, фирмы по оказанию военных услуг уже стремились приобрести для своих сотрудников легальный статус воюющей стороны и избежать возможного привлечения их к судебной ответственности за наемническую деятельность, поэтому они официально устраивали своих сотрудников на времен-

⁶⁶ См. дискуссию в работе: Michael J. Schmitt, "Humanitarian Law and Direct Participation in Hostilities by Private Contractors or Civilian Employees," *Chicago Journal of International Law* (в печати).

⁶⁷ Кристофер Спирин употребляет термин «национализация» в контексте ООН: Christopher Spearin, *International Peacekeeping*, 36. Для описания этого явления также употребляется термин «национальная ЧВК».

⁶⁸ Krahnmann, "Controlling Private Military Companies," 8–9.

⁶⁹ Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, S. 2400, 23 июня 2004, раздел 864, "Management Plan for Contractor Security Personnel," кол. 1; доступно на сайте: www.congress.org/congressorg/webreturn/?url=http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c108:S.2400.

ную службу в государственные силы безопасности. Злополучный контракт «Сэндлайна» с правительством Папуа - Новой Гвинеи в 1997 году – известный тому пример. Личный состав этой компании был приведен к присяге, и он вступил в должность уже в качестве «полицейских специального назначения», чтобы иметь разрешение на ношение оружия и выполнение военных операций.⁷⁰ Однако, если бы правительства ЕС стремились к регулярному использованию фирм по оказанию военных услуг, потребовалось бы более постоянное юридическое соглашение, чем в некотором роде *специально подготовленное* решение в отношении компании «Сэндлайн», особенно, чтобы избежать бюрократических препон, способных задержать быстрое развертывание частично приватизированных сил интервенции.

Неспособность придать фирмам по оказанию военных услуг статус легитимности

В использовании фирм по оказанию военных услуг нет непреодолимых практических или правовых барьеров. Действительное препятствие на пути использования ЧВК в непосредственном участии в боевых действиях – это непризнание легитимности этой роли и ее пригодности для частного сектора. Хотя использование ЧВК в выполнении задач по обучению, материально-техническому обеспечению, охране и другим вспомогательным задачам становится более или менее приемлемой характеристикой современной военной обстановки, этого нельзя сказать о компаниях, предлагающих услуги в области военной помощи. Такие компании все еще практически не отличают от групп наемников.⁷¹ Из-за подобного отношения ведущие ЧВК, опасаясь, как бы не сорвались выгодные им государственные контракты на поставку вспомогательных услуг, вряд ли будут вносить в полный список предлагаемых ими услуг деятельность по непосредственному ведению боевых действий. Даг Брукс признает, что будущее фирм, предлагающих услуги в области военной помощи, в основном зависит от регулирующих положений этого вида деятельности. Он считает, что без получения статуса законности эти фирмы не будут инвестировать в этот сегмент рынка, так как они останутся незащищенными перед изменчивой политикой правительства по отношению к существующему в настоящее время международному или внутреннему законодательству против наемнической деятельности.⁷²

⁷⁰ P. W. Singer, *Corporate Warriors*, 193–94; см. также пример, приводимый в сноске 53.

⁷¹ Особенно резкие возражения против фирм по оказанию военных услуг были высказаны Энрике Баллестеросом – бывшим специальным представителем ООН по вопросам наемников. См. Экономический и Социальный Совет ООН, Комиссия по правам человека, E/CN.4/2004/15, 24 декабря 2003; доступно на сайте: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/173/13/PDF/G0317313.pdf?OpenElement>.

⁷² Doug Brooks, “Messiahs or Mercenaries: The Future of International Private Military Services,” в *Managing Armed Conflicts in the 21st Century* (London: Frank Cass, 2001), 136–37.

Неудивительно, что в сообщении, приводимом на веб-сайте «Сэндлайна», говорится о том, что «общее отсутствие правительственной поддержки частным военным компаниям, желающим помочь в завершении вооруженных конфликтов в таких местах, как Африка...», является причиной решения компании прекратить свою деятельность.⁷³ Те правительства, которые стремились к регулированию растущего частного военного сектора, прохладно относятся к желанию фирм выполнять непосредственные боевые задачи. В настоящее время в США разработана наиболее прогрессивная регламентирующая система в отношении частного военного сектора. Но американская доктрина однозначно исключает намеренное использование частных подрядчиков в боевых действиях.⁷⁴ Участие охранных предприятий в огневых боях в Ираке уже привело к ужесточению существующих регламентирующих норм по определению задач и боевому снаряжению сотрудников частного сектора. Несмотря на то, что использование фирм по оказанию военных услуг при выполнении задач как по поддержанию мира, так и по принуждению к миру в Африке нашло поддержку в некоторых кругах,⁷⁵ нет показателей того, что в прогнозируемом будущем правительство захочет использовать ЧВК в выполнении боевых задач наряду с вооруженными силами США.⁷⁶ В 1990-е годы сотрудники южноафриканских сил охраны, действовавших в эпоху апартеида, обнаружили готовый рынок для применения своих навыков и умений в лице ЧВК, действовавших в странах Африки южнее Сахары. Хотя личный состав, нанятый ИА и «Сэндлайн», характеризовали более высокая эффективность и лучшее поведение, чем у большинства местных государственных военных, их связи с бывшим режимом апартеида оказались достаточно,

⁷³ См. <http://www.sandline.com/>.

⁷⁴ Joint Chiefs of Staff, Doctrine for Logistics Support of Joint Operations, Joint Publication 4-0, 6 апреля 2000, на V-1.

⁷⁵ См. Jim Fisher-Thompson, “Contracting for Peace is Rational Approach”; и “Important Role Seen for Private Firms in African Peacekeeping,” 15 октября 2004. Доступно на сайте: <http://usinfo.state.gov>.

⁷⁶ Командирам подчиненных формирований в районе действий Центрального командования ВС США напоминалось, что Общая инструкция 1-А запрещает подрядчикам ношение оружия; при этом оговаривалось, что такое положение не действует в случаях, когда того требует личная защита или выполнение обязанностей по несению службы охранения в соответствии с условиями контракта. Чтобы сохранить за подрядчиками статус невоюющей стороны, данные исключения не предоставляются в случаях, когда задачей является охрана военного персонала, военных конвоев, маршрутов военного снабжения и военных объектов. Информационный документ для штаб-квартир многонационального корпуса в Ираке «Процедуры получения санкционирования со стороны Центрального командования ВС США на обеспечение оружием сотрудников, выполняющих государственный подряд», 29 июля 2004. Дискуссия автора статьи с руководящим сотрудником Пентагона, состоявшая 15 ноября 2004 года, подтвердила, что Министерство обороны США будет продолжать объявлять вне закона выполнение прямых боевых действий частными военными компаниями, нанятыми правительством США.

чтобы вызвать полемику. Южноафриканский Закон о нормах оказания иностранной военной помощи от 1997 года ввел режим контроля и лицензирования, который косвенным образом стремился обойти стороной деятельность фирм, предлагавших боевые услуги.⁷⁷

В Европе французы заняли жесткую позицию в отношении ЧВК, утвердив в апреле 2003 года закон «О пресечении деятельности наемников» (*Répression De L'Activité De Mercenaire*), который фактически запрещает фирмам, предлагающим услуги в области военной помощи, и частным лицам принимать прямое участие в боевых действиях.⁷⁸ Государства-члены ЕС Италия, Бельгия и Кипр находятся в списке стран, которые подписали и ратифицировали конвенцию ООН о статусе наемников, но, как указывалось выше, эта мера в большей степени применима к частным лицам, а не к компаниям.⁷⁹ Единственно, Великобритания пытается взять на себя лидирующую роль в работе по признанию и возможному более широкому использованию ЧВК. В рамках дискуссии так называемой «Зеленой книги» в феврале 2002 года был опубликован документ о вариантах регламентации деятельности частного военного сектора. Во вступительной части этого документа министр иностранных дел Великобритании Джэк Стро подтвердил, что «сильный и авторитетный частный военный сектор мог бы взять на себя выполнение задач, которые позволили бы ООН более быстро и эффективно реагировать на кризисы».⁸⁰

«Зеленая книга» британского правительства признавала, что нормативная база могла бы исключить многие из неразрешенных вопросов, касающихся подотчетности, отсутствия прозрачности, противозаконности в частном военном секторе и предлагаемого лицензирования, а также вариантов регистрации как для компаний, так и для предоставляемых ими услуг.⁸¹ Тем не менее, попытки со стороны правительства провести четкую разделительную линию между деятельностью ответственных компаний, предлагающих услуги в области военной помощи, и традиционных наемников не смогли убедить многих правительственных чиновников, парламентариев и журналистов, которые продолжали видеть такие предприятия в негативном свете.⁸² В большинстве комментариев по этому документу отвергалась возможность выполнения частными военными компаниями непосредственных боевых задач. Специальный комитет Палаты общин по ино-

⁷⁷ Republic of South Africa, “Regulation of Foreign Military Assistance Bill,” Ministry of Defense, No. 54, 1997, ISBN 0621272183.

⁷⁸ *Répression De L'Activité De Mercenaire*, апрель 2003. См. дискуссию на: www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2002-2003/185.asp.

⁷⁹ Германия и Польша подписали, но не ратифицировали Конвенцию.

⁸⁰ Foreign and Commonwealth Office, *Private Military Companies: Options for Regulation*, HC 577 (London: The Stationery Office, 12 февраля 2002), 4.

⁸¹ Там же, 22–27.

⁸² См., например, “Mad Mike Comes in From the Cold: Mercenaries,” *The Economist*, 16 февраля 2002; и редакционную статью “It’s Foolish to Rely on Mercenaries for Security,” *The Independent*, 14 февраля 2002.

странным делам рекомендовал «категорически запретить прямое участие частных компаний в вооруженных боевых операциях».⁸³ Неправительственная организация «Интернэшнл Алерт» пришла к аналогичному заключению в отношении считающейся спорной трактовки Статьи 47 к Протоколу 1 Женевских Конвенций 1977 года.⁸⁴ Официальный ответ, поступивший из Министерства обороны, был менее категоричным, но все же исключал выполнение частным сектором задач на передовой линии в какой-либо международной операции, поддерживаемой Великобританией.⁸⁵ К настоящему времени британское правительство не предприняло никаких дальнейших официальных действий по вопросу ЧВК.

Учитывая влиятельные позиции Британии в ЕС по военным вопросам, будущие фирмы по оказанию военных услуг, возможно, смогут надеяться, что разрешительная нормативная база в Великобритании, сможет привести к рассмотрению принятия подобных мер и в других государствах-членах. Авторы «Зеленой книги» и различные комментаторы рассмотрели возможность сотрудничества внутри ЕС по созданию международной нормативной базы, основанной на изменении формулировок в страдающей изъянами действующей конвенции ООН по наемникам.⁸⁶ Законодательство ЕС, разумеется, будет касаться вызывающих общую обеспокоенность вопросов о распространении оружия и нарушении прав человека, но, учитывая долголетние различия внутри Европы по политике в области безопасности, выработка общего подхода ЕС кажется вопросом далекого будущего. В любом случае, маловероятно, что будущим компаниям по оказанию военных услуг окажут какую-либо поддержку, учитывая современное отношение к таким компаниям.

Представители боевых ЧВК заявили о предпочтительности работы на законные правительства и выразили готовность представить своего рода нормативную базу, необходимую для уважительного отношения к их работе и отделения их от временных «компаний», созданных для вербовки традиционных наемников.⁸⁷ В кодексе поведения Международной ассоциации участников операций по поддержанию мира указывается, что ее члены «поддерживают действенную юридическую и финансовую отчетность перед соответствующими органами власти

⁸³ Ninth Report of the Foreign Affairs Committee, Private Military Companies, Session 2001–2002, Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Cm. 5642, октябрь 2002, 5 (k).

⁸⁴ Chaloka Beyani, Damian Lilly, “Regulating Private Military Companies: Options for the UK Government,” *International Alert*, август 2001. Доступно на: http://www.international-alert.org/pdf/pubsec/reg_pmc.PDF.

⁸⁵ Меморандум, представленный министром обороны Специальному комитету Палаты общин по иностранным делам, Отдел связи с военными органами при Палате общин, 27 мая 2003.

⁸⁶ Например, Специальный комитет Палаты общин по иностранным делам рекомендовал, чтобы услуги, оказываемые ЧВК, были включены в Кодекс поведения ЕС в отношении законодательства по экспорту вооружений от 1998 г.

⁸⁷ См., например, “Private Military Companies—Independent or Regulated?” *Sandline International*, 28 марта 1998.

за свои действия и действия сотрудников компании» и «дают заверения работать только на легитимные, признанные правительства, международные организации и неправительственные организации».⁸⁸ Тем не менее, частный военный сектор так и не может избавиться от ярлыка наемников. И события в Ираке не способствовали тому, чтобы узаконить ЧВК в глазах общественности. В материалах средств массовой информации доминировали ссылки на наемников, сообщения о завышенных ценах на услуги со стороны фирм по оказанию военной поддержки и обеспокоенность отсутствием контроля над ними, вызванная причастностью сотрудников частного сектора к злоупотреблениям в тюрьме «Абу-Грейб».

Действия некоторых отдельных одиозных «наемников» вне Ирака, широко освещавшиеся в прессе, продолжают подрывать устремления частного военного сектора к тому, чтобы его деятельность зачислили в категорию видов деятельности, вызывающих уважение.⁸⁹ Фирмы по оказанию военных услуг в особенности попадают в ставшую нарицательной ситуацию героя романа Дж. Хеллера «Уловка-22» (т.е. ситуацию любой бюрократической уловки, ставящей человека в безвыходное положение или порочный круг). До тех пор, пока они не заслужат безоговорочного уважения, правительства будут противиться введению лицензирования и принятию нормативной базы. Однако без принятия такой нормативной базы фирмам по оказанию военных услуг чрезвычайно трудно добиться, чтобы их признали законными.

Заключение

Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан однажды, по сообщениям, заявил, что мир пока еще не готов к приватизированной миротворческой деятельности.⁹⁰ И это действительно верно в отношении стран так называемой «постмодернистской Европы», которые остаются по сути «модернистскими» в своем подходе к монополии государства на законное применение насилия. Как полагает Филип Боббит, эволюция методов и способов ведения войны тесно переплетается с ростом и развитием современного национального государства.⁹¹ Поэтому рост и развитие ЧВК являются «ахиллесовой пятой» для правительств, поскольку таят в себе угрозу подрыва их контролирующих функций над вооруженными силами, считающимися одной из основ государственного суверенитета. Поборники частной военной деятельности, возможно, заявят, что частные силы все-таки могут

⁸⁸ См. <http://www.ipoaonline.org/code.htm>.

⁸⁹ Thomas Catan, "Mercenaries Seek a Change of Image," *Financial Times Special Report: Defence Industry*, 1 декабря 2004; Rory Carroll, Jamie Wilson, "Soldier of Fortune," *Guardian Unlimited*, 19 мая 2004; и Robert Young Pelton, "Mercenary Hits It Big, Thanks to Iraq," *Los Angeles Times*, 24 июня 2004.

⁹⁰ Цитируется по ряду источников, включая: Michele Griffin, "Blue Helmet Blues: Assessing the Trend Towards Subcontracting UN Peace Operations," *Security Dialogue* 30:1 (март 1999): 48.

⁹¹ Philip Bobbitt, *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History* (London: Penguin Books, 2003).

находиться под государственным контролем и быть подотчетными ему в качестве легитимного корпоративного предприятия. Но такие доводы будут оставаться чисто академическими, пока в умонастроении лиц, формирующих политические курсы, и общественности в целом будут оставаться фундаментальные оговорки в отношении приватизации боевых действий (хотя, безусловно, общему делу компаний, предлагающих услуги по оказанию военной помощи, помогло бы то, если бы авторитетные ЧВК смогли успешно отмежеваться от сравнений с более неприглядной стороной такой деятельности).

Как уже обсуждалось ранее, ЕС столкнулся с несоответствиями между своими амбициями по безопасности и реальным состоянием своего военного потенциала. Остается только наблюдать, дадут ли инициативы, призванные содействовать дальнейшей интеграции в области обороны и функциональной специализации, возможность государствам-членам ЕС справиться с решением сложных задач по глобальной безопасности. ЧВК, вероятно, будут выполнять все более важную функцию в предоставлении вспомогательных услуг экспедиционным силам, которые будут иметь решающее значение для эффективного проецирования силы со стороны Европы. Несмотря на то, что контракты, заключаемые с такими фирмами, исключают выполнение непосредственных боевых задач, характер современного ведения военных действий предполагает, что их исключение на практике станет все более трудным. Возможно, со временем, в особенности если регулярные вооруженные силы ЕС покажут свою несостоятельность в выполнении тех или иных задач, у компаний, предлагающих услуги по оказанию военной помощи, вероятно, появится шанс продемонстрировать, что они способны играть как жизненно важную, так и законную роль на переднем крае сил интервенции ЕС. До этого времени новые *кондотьеры* так и не смогут подвергнуть сомнению обоснованность предостережений Макьявелли двадцать первому веку.