

СОДЕРЖАНИЕ

Россия и Украина: преступность и демография	
Украина и Россия: две страны – одна трансформация <i>Герхард Симон</i>	1
Внутренняя политика Путина: ее значение для национальной безопасности <i>Геннадий Шуфрин</i>	9
Особенности коррупции в России и связанные с нею вызовы <i>Н.А. Симония</i>	23
Коррупция в Украине: сущность, масштабы и влияние <i>Игорь Жданов</i>	37
Демографическая ситуация в Украине: состояние, тенденции, прогнозы <i>Людмила Шангина</i>	55
Новые военно-гражданские отношения и программы их исследований <i>Энтони Фостер</i>	77
Военно-гражданские отношения и построение консолидированной демократии: пример Болгарии <i>Полковник Валерий Рачев и д-р Величка Милина</i>	101
Отклики на 11 сентября 2001	
По ту сторону планирования обороны <i>Даниэл Н. Нельсон</i>	115
Подготовка к ведению нелюбимых войн <i>Джон Й. Мареска</i>	129
За что мы сражаемся: письмо из Америки	135
Средиземноморские перспективы	
ЕС как действующий субъект безопасности в Средиземноморье: проблемы и перспективы <i>Клэр Спенсер</i>	157
Построение мира на Балканах: существует ли необходимость вести борьбу до конца? <i>Фредерик Лабарр</i>	167

Украина и Россия: две страны – одна трансформация¹

Герхард Симон²

Введение и историческая справка

Украина внесла значительный вклад в распад СССР. Дальнейшее существование Советской империи без Украины представлялось совершенно невозможным, но, если бы Украина не отделилась, то новый союз трех восточнославянских государств – уменьшенной версии СССР – был бы возможен. После неудачной попытки государственного переворота 19–21 августа 1991 г. все республики СССР, за исключением России, заявили о своем выходе из Советского Союза. С политической точки зрения, независимость Украины в действительности означала установление независимости от России, так как Советский Союз перестал существовать де-факто с осени 1991 г.

При Борисе Ельцине Россия в известной степени воплощала СССР, и даже если, согласно международному праву, Украина вышла из состава Советского Союза, то в действительности она покинула Россию. Она отделилась от общего государства с российским народом и предприняла новую попытку создать украинское государство без России. Более того, при господствующих тогда условиях, “без России” так или иначе означало “против России”. И причиной тому была Россия, которая, со своей стороны, не была готова примириться с независимостью Украины. Таким образом, политический суверенитет Украины мог быть достигнут только в противовес России. Что касается этой цели, то все украинские политические силы в 1991 году – то есть национальные демократы под руководством Народного движения (Рух) Украины и национальные коммунисты, руководимые Леонидом Кравчуком, – придерживались одного и того же мнения.

В 1991 году независимость Украины была осуждена не только в России, но и на Западе. Украина, главным образом, столкнулась с отсутствием понимания и одобрения. Поддерживать украинский суверенитет было невозможно без некоторого отстранения Украины от России и без четко выраженного неприятия каких бы то ни было российских попыток провозгласить, что российско-украинская организация все еще продолжает существовать. Поэтому с самого начала своего независимого

¹ Данная статья является переработанной и усовершенствованной версией статьи “Трансформации в России и Украине после распада коммунизма”.

² Герхард Симон является профессором истории России Кельнского университета.

существования Украина рассматривала Союз Независимых Государств (СНГ) в большей степени как акт цивилизованного развода, а не основу для возобновленной интеграции. Политика Украины состояла в том, чтобы любыми средствами не допустить того, чтобы СНГ взяло на себя атрибуты наднационального или международного юридического лица. Украина отказалась присоединиться к Ташкентскому договору о коллективной безопасности и не ратифицировала Устав СНГ.

Первые годы после провозглашения независимости Украины характеризовались политикой демонстративного дистанцирования от России. В значительной степени, такая политика реализовывалась, несмотря на практически полную экономическую зависимость от России. Российские политики и общественность отвечали на такое дистанцирование гневом и словесной агрессией. Такая политика дистанцирования и конфронтации имела два последствия:

Значительная часть украинской общественности на востоке и юге Украины отказалась от политики дистанцирования от России. Это стало одной из причин поражения Кравчука на президентских выборах 1994 года и победы Леонида Кучмы, так как именно Кучма, по крайней мере во время предвыборной кампании, ратовал за более тесные связи с Россией.

Агрессивная антиукраинская риторика сыграла важную роль в консолидации украинской государственности. Первоначально, ни политики, ни общественность России не были готовы признать независимость Украины как нечто постоянное. В результате обострились серьезные конфликты, существующие между двумя сторонами. Данные конфликты были связаны с такими вопросами, как право собственности, надзор и контроль над ядерным оружием на территории Украины, будущее размещение Советского Черноморского флота, Крым и Севастополь. Кроме того, велись дебаты относительно русского меньшинства в Украине и проблем, связанных с украинизацией государства и общества.

В начале 90-х годов подход, предпринятый для решения всех этих конкретных вопросов, предопределил (потенциально) довольно непримиримую конфронтацию между Украиной и Россией. Россия потребовала от Украины отказаться от ядерного оружия, но Украина первоначально не была готова к такому шагу. Россия предъявляла права на весь Черноморский флот, в то время как Украина требовала его разделения. Россия рассматривала Севастополь как город, “находящийся на ее территории”, в то время как Украина расценивала это не только как случай игнорирования международного права, но и как проблему, ставящую под сомнение ее политическую независимость.

Несмотря на то, что все эти конфликты носили острый характер и подчас были в центре общественного внимания, они в основном были

урегулированы к 1997 году. Некоторые проблемы до сих пор остаются спорными и нерешенными, включая вопросы использования и признания русского языка и русской культуры в Украине. Дебаты по таким вопросам продолжатся и в будущем, и в зависимости от политической атмосферы они могут в значительной степени усложнить российско-украинские отношения. Также остаются нерешенными и конфликты, возникающие из-за экономической зависимости Украины от России. На счету Украины еще имеются большие суммы просроченных долговых обязательств, и российские угрозы о сокращении энергоснабжения, висят над Украиной как Дамоклов меч.

Несмотря на оставшиеся нерешенные вопросы, в настоящее время можно сказать, что российско-украинские отношения в значительной степени нормализовались. По крайней мере, они улучшились по сравнению с первыми годами украинской независимости. Создается впечатление, что люди в России смирились с фактом, что независимая Украина останется на карте европейской политической географии. Интересен тот факт, что даже реакционные коммунисты Украины все более становятся сторонниками украинской независимости.

Такова подоплека отношений, но остается ряд вопросов относительно будущей модели развития каждой страны и развития отношений между ними. Действительно ли окончательно и безоговорочно то, что Украина и Россия являются двумя отдельными государствами, каждое из которых пойдет своим путем в будущем? Действительно ли независимость двух государств пустила корни так глубоко за десятилетие, что их общее прошлое потеряло значение? Может ли случиться так, что в этих двух странах сформируются различные политические культуры?

Возникла парадоксальная ситуация. Несмотря на то, что Украина получила свою собственную государственность, которая все более признается даже в России, в то же самое время Россия и Украина практически идентичны по своему уровню внутривнутриполитического, социального и экономического развития. Чтобы объяснить это сходство, достаточно сослаться на то, что у России и Украины были общие корни в Советском Союзе, поскольку и другие территории – Эстония, Латвия и Грузия, например, на протяжении столетий также были частью Российской, а затем Советской империи. Тем не менее, политическое развитие этих стран в посткоммунистический период в корне отличается от России. Что касается Украины, то создается впечатление, что в процессе трансформации Россия и Украина в действительности стали ближе друг к другу по своему политическому устройству и экономическим отношениям.

Политическое устройство

Прежде всего, рассмотрим политическое устройство. В обоих государствах все более очевидными становятся признаки авторитарного президентского режима. Президенты обеих стран концентрируют в своих руках все больше власти. В то же самое время роль парламентов уменьшается, и эти институты становятся покорными и не имеющими существенного значения. Политические партии все еще находятся в стадии возникновения; ни у одной из стран нет стабильного спектра сформированных политических партий. Как в России, так и в Украине, коммунистическая партия является самой многочисленной и представлена повсеместно. Но эта партия по своей природе и концепции не является политической партией в западном понимании. В прошлые годы вместо власти партий возникали различного рода “партии власти”, которые были вспомогательными подразделениями скорее исполнительной, а не законодательной власти.

К концу 2001 года значение Государственной Думы в России и Верховной Рады в Украине снизилось до той отметки, когда они стали играть меньшую роль, чем это было в 1999 году. Парламенты не играют больше независимой политической роли, как и не являются более ни препятствием на пути реформ, ни противниками действующих президентов, как это было долгое время до 1999 года. В то же самое время они не играют никакой роли на пути продвижения реформ. В каждой стране политическая инициатива принадлежит исключительно президентской администрации, и под ней находятся вертикально-структурированные и иерархические исполнительные органы.

Президент Путин усилил иерархию исполнительной власти, при этом обойдя и нарушив российскую Конституцию. Президент Кучма пытался – хотя до сих пор тщетно – изменить Конституцию Украины посредством референдума. Он полон решимости расширить роль и полномочия президента через поправки к конституции, но с ноября 2000 года “скандал с Гонгадзе” приостановил его планы.

В обеих странах президенты, которые сейчас управляют в авторитарном стиле, пришли к власти в результате всеобщих выборов. Иными словами, общество и народ хотели, чтобы ими управляли так, как управляют сейчас, и чтобы это были те президенты, которые сейчас у власти. Но следует отметить, что выборами, которые привели действующих президентов к власти, манипулировали, и не только со стороны средств массовой информации. Для целей создания и распространения предвыборной пропаганды оба успешных президента, Путин и Кучма, имели в своем распоряжении целый государственный аппарат. После своего успешного переизбрания Кучма уволил тех региональных пра-

вителей, в чьих регионах было недостаточное количество голосов в его пользу. Во время президентских выборов в России в марте 2000 года было сообщено о массовых подлогах. Тем не менее, во всех случаях ОБСЕ и другие наблюдатели, присутствовавшие на выборах, дали положительную оценку выборам, характеризуя их как “свободные и справедливые”. Это служит показателем состояния общества, когда, даже несмотря на то, что факты манипулирования и фальсификации выборов общеизвестны, они никого не волнуют и совершенно не бьют по престижу избранных президентов.

В Украине и России не существует цензуры средств массовой информации в том виде, как это было в плохие старые времена. Тем не менее, о свободе средств массовой информации здесь можно говорить лишь с некоторыми оговорками, в особенности это касается электронных средств информации в обеих странах. Телевидение и радио в основном зависимы от государства из-за наличия политических органов, управляющих средствами теле- и радиовещания и из-за специального отбора их персонала. Возможно, в России за последние несколько лет средства теле- и радиовещания пользовались большей свободой от государственного надзора, чем в Украине. В недалеком прошлом, однако, телевидение и радио в России зависели от администрации президента точно так же, как сейчас это происходит в Украине. Необходимо добавить, что некоторые газеты и журналы в обеих странах, хотя и не выходящие большими тиражами, пользуются хорошей репутацией у политической оппозиции, которая практически отсутствует в парламентах.

Экономические структуры

Можно также увидеть много общих черт в экономических структурах обеих стран. Их экономическое развитие развернулось в направлении так называемого третьего пути; это что-то среднее между социалистической плановой экономикой и частной рыночной экономикой. Государственная командная экономика была разрушена, но отсутствие убежденности, смелости и политической воли помешало последовательному вводу рыночной экономики. Таким образом, процесс экономических реформ затормозился на полпути, по крайней мере, с западной точки зрения.

Реальная экономическая ситуация как в России, так и в Украине, характеризуется высокой степенью вмешательства и узким, клановым слиянием политической администрации и элиты экономического менеджмента, а также отсутствием правовых норм. Действующие правящие круги очень заинтересованы в сохранении сложившегося статус-кво.

Именно поэтому предложения о радикальных экономических реформах идут вразрез с их кровными интересами, и, таким образом, сталкиваются с яростным сопротивлением определенных кругов государственной бюрократии и деловой элиты. Вместе с этим, и это впервые в посткоммунистический период, российская и украинская экономики могут похвастаться некоторыми признаками выздоровления. Более того, в обеих странах недавно был введен ряд законов, которые лучшим образом позволят адаптировать соответствующие экономики к рынку. Такие реформы включают приватизацию земли, уменьшение налогов и повышение отчетности бизнеса. Разработанные законы получили большее продвижение в России, но основная проблема остается одной и той же в обеих странах: выполнение этих законов зависит от не желающей ничего менять и коррумпированной бюрократии, чьи действия могут свести все реформы к нулю. Проблема состоит не в отсутствии хорошей законодательной базы, а в отсутствии хорошего правительства, поэтому аналитики как международных ведомств, так и негосударственных организаций склоняются к тому, чтобы поместить эти две страны почти в самом конце длинного списка, оценивающего сравнительные возможности и ответственность государств.

Россия и Украина: сходства и различия

Удивительное сходство между государственными структурами двух стран, естественно, привело к похожим результатам, а именно: политической и экономической стабилизации на очень низком уровне. Большая социальная напряженность в этих странах, проникшая повсюду коррупция и широко распространенный пессимизм народа не дали результатов (да и не могли их дать) в социальных и политических сдвигах. Попытка государственного переворота, который имел место в России в начале 90-х годов, также маловероятна. Одна из причин такой стабильности заключается в пассивности людей и в отсутствии гражданского общества. Если бы в Украине и России было развитое гражданское общество в том виде, как оно существует в Западной Европе или Северной Америке, эти страны надолго погрузились бы в анархию.

Я упомянул о поразительных параллелях между посткоммунистической реальностью, существующей в России и Украине. Но тем не менее, нельзя сказать, что не имеется различий. Например, самобытные традиции и условия, которые существуют в западной части Украины, являются абсолютно специфическими и не находят аналогов в России. Другим отличием является то, что церковная жизнь в Украине, не только в Галиции и на Волыни, но и вообще, более активна, чем в России. Кроме того, памятников Ленину в Киеве осталось намного меньше, чем

в Москве. С 2000 года в Украине не празднуется как государственный праздник 7 ноября – день Октябрьской революции.

При анализе политического устройства наблюдается заметное различие в том, что в Украине не введена федеральная структура. Это, возможно, из-за страха, что поворот событий, который наблюдается в России как следствие ее федеральной структуры, может быть повторен в Украине. В настоящее время Россия вновь централизует власть, и автономия ее составных частей сокращается. В Украине, напротив, имеются планы ввести вторую палату парламента, в которой будут представлены регионы. Таким образом, через какое-то время, в этой области также возможно слияние.

Сильные различия также проявляются и в сфере международной политики. Для обеих стран актуально, как они видят себя и как они определяют свои задачи на международной арене. Россия воспринимает себя великой державой и все еще продолжает требовать, чтобы с ней считались и привлекали к разрешению любого рода международных конфликтов. Однако в последнее время наблюдается заметное протрезвление в отношении собственной слабости России, а также ее возможностей. Например, реалистичная самооценка недавно имела результатом присоединение России к международной коалиции против терроризма под руководством Соединенных Штатов Америки.

Украина не обременена империалистическим прошлым и находится в процессе поиска своего места в постимпериалистическом настоящем. И это не так легко сделать. С момента прихода к власти Леонида Кучмы украинская международная политика отклоняет реализацию как экстремальной альтернативы ориентации на Россию, так и ориентации на Запад. Вместо этого Украина нацелена на возобновление дружеских отношений и с Россией, и с Западом. Руководство Кучмы, однако, делает особый акцент на том, что в своей долгосрочной перспективе Украина полна решимости стать членом Европейского Союза. Это является прямой противоположностью четко продемонстрированной позиции Украины в дистанцировании себя от любой наднациональной интеграции с Россией. В своих будущих планах лидеры Украины предпочитают интеграцию с Западом интеграции с Востоком.

В настоящее время, однако, членство Украины в ЕС может восприниматься как что-то близкое к мечте или иллюзиям по двум причинам.

Во-первых, модель международного политического развития Украины все более отдаляется от того пути развития, который мы сейчас наблюдаем в Европейском Союзе, а не приближается к нему.

Во-вторых, в ЕС в настоящее время не рассматриваются какие-либо планы членства Украины, даже если бы Украина выполняла критерии, установленные как условие вступления в Союз (Копенгагенские крите-

рии). Это контрастирует с предложением ЕС о членстве, предложенном всем другим балканским государствам и Турции, при условии, что они сначала выполнят эти критерии. По-видимому, ЕС решил применять в своих отношениях с Россией и Украиной идентичные подходы. Пока еще не готовы воспринять тот факт, что украинское политическое руководство рассматривает Украину членом ЕС в будущем, в то время как политическое руководство России имеет другое видение.

В целом, сходство в развитии внутренней политики России и Украины в посткоммунистический период одновременно и впечатляет, и озадачивает. Эти сходства существуют, идя вразрез с постоянным подчеркиванием Украиной своей независимости и российскими притязаниями на уникальность. В настоящее время параллелизм структур в обеих странах даже усилился. Что касается международной политики этих стран, то они имеют различные взгляды на путь, который должен быть выбран в настоящее время, и различные стремления в отношении своего будущего. По этой причине восстановление любого общего государства крайне маловероятно, даже в качестве свободной от обязательств конфедерации.

Внутренняя политика Путина: ее значение для национальной безопасности

Геннадий Шуфрин¹

Введение

Первый президент России Борис Ельцин вошел в историю как человек, который встал во главе коалиции различных политических сил, чтобы демонтировать Советский Союз изнутри и сломать советскую идеологическую и политическую систему. Однако Ельцин не сумел привести постсоветскую Россию к социальной стабильности и экономическому прогрессу. Вместо этого, в одном из самых интересных исследований по правлению Ельцина указывается, что он оставил после себя общество, утратившее иллюзии к политике и политикам, сильно ослабленную национальную экономику и вооруженные силы в состоянии, близком к разрушению.² К концу 90-х годов Россия оказалась на грани полной национальной катастрофы. Стране срочно нужно было новое поколение политиков “с осознанием задачи, национальной гордостью и желанием построить новую и цивилизованную Россию”.³

В общественном сознании Владимир Путин стал ассоциироваться именно с таким типом политика, несмотря даже на то, что он появился на национальной арене после того, как был назначен новым премьер-министром России в августе 1999 года. В то время о его качествах политического лидера совершенно не было известно ни по одному важному вопросу национальной политики. В действительности, он был практически не известен за пределами разреженного мира служб разведки и безопасности, где он был директором Федеральной службы безопасности (ФСБ). Российский парламент утвердил Путина на новый пост без трудностей, но это произошло в основном из-за того, что в то время его рассматривали не более как зрителя государственных дел на период до наступающих парламентских и президентских выборов.

Путин, благодаря своим действиям, очень скоро стал популярен в национальном масштабе – началом этого процесса может считаться его послание Федеральному Собранию в середине сентября 1999 года, когда

¹ Профессор Геннадий Шуфрин является руководителем проекта Стокгольмского исследовательского института по вопросам международного мира.

² См. Lilia Shevtsova (Лилия Шевцова), *Yeltsin's Russia: Myths and Realities (Россия Ельцина: мифы и реальность)*, Вашингтон: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

³ Там же, с. 292

он потребовал проведения жесткого курса по отношению к сепаратистскому сопротивлению в Чечне. Его популярность в качестве полного решимости лидера возросла еще выше после того, как российская армия вновь вошла в Чечню и отомстила за оскорбительное поражение в кампании 1994–96 годов. Накануне 2000 года Владимир Путин стал действующим президентом России, после того как Борис Ельцин уступил свой пост в его пользу. Три месяца спустя Путин выиграл президентские выборы, набрав почти 53% голосов избирателей. На протяжении почти двух лет своего первого президентского срока он оставался самым популярным российским политиком, и рейтинг общественной поддержки его деятельности почти постоянно был выше 60%. Такая высокая популярность предоставила Путину уникальную возможность направить ряд внутренних вопросов по очень действенному и последовательному пути. Это позволило ему использовать гибкий (а подчас, смелый) подход при рассмотрении вопросов, связанных с главными вызовами и угрозами национальной и международной безопасности.

Список вызовов и угроз, а также возможное реагирование на них, был сформулирован в пересмотренной Концепции национальной безопасности, одобренной Владимиром Путиным в январе 2000 года, когда он был еще исполняющим обязанности Президента.⁴ Среди внутренних угроз были определены три, как имеющие первостепенный приоритет. Во-первых, угроза, что Российская Федерация может превратиться в свободную конфедерацию или даже распасться, что воспринималось как наиболее опасное. Во-вторых, угроза безопасности исходила из растущей социальной напряженности в российском обществе. В-третьих, Российскому государству угрожали быстрое ухудшение законности и порядка в стране.

Владимир Путин, культивирующий свой имидж сильного лидера, работающего над воссозданием России как мировой державы, дал обещание укрепить Российское государство, достигнуть национального примирения и консолидации в обществе и обеспечить порядок на основе правовых норм. Он убеждал, что только достигнув этих целей, будет возможно укрепить основу национальной безопасности и создать благоприятный климат для социального и экономического прогресса в стране.

В данной статье будут проанализированы основные направления внутренней политики Путина по национальной безопасности и даны выводы, касающиеся его достижений и неудач, а также возможные последствия для внутренней безопасности.

⁴ См. *Дипломатический Вестник* 2 (Москва, февраль 2000 г.): 3–13

Укрепление федерального управления в центре

С самого начала своего вступления в должность Владимир Путин заявил, что для того чтобы преодолеть текущий национальный кризис – самый серьезный, с которым столкнулась Россия в своей современной истории, – нужно сильное государство, поддерживаемое объединенной нацией. В своем определении сильного государства он обратился к традициям русского общества, которое видело сильное государство «источником и гарантом законности и порядка, а также инициатором и главной движущей силой любых изменений».⁵ Попытки укрепить Российское государство стояли в центре административных и конституционных реформ, начатых Путиным за последние два года. В реализации данной политики наиболее существенный прогресс был достигнут в восстановлении приоритета федеральных законов над региональным законодательством. Этот период также характеризовался частичным перераспределением власти от региональных властей назад к федеральному центру; в 2000–01 годах были приняты некоторые федеральные законы, урезающие практически неограниченные полномочия, приобретенные за прошлое десятилетие региональными правителями и президентами этнических республик в составе Российской Федерации. Более 3500 юридических законов, принятых различными региональными властями, были расценены как противоречащие Федеральной конституции, большинство из них было либо аннулировано, либо приведено в соответствие с федеральным законодательством. В своем ежегодном послании Федеральному Собранию в апреле 2001 года Путин заявил, что такая политика помогла его правительству реализовать стратегическую задачу укрепления государства и остановить его распад.⁶

Такие достижения не могли, однако, рассматриваться ни как достаточные, ни как устойчивые до тех пор, пока не были бы также изменены некоторые основы конституционных положений. Одним из таких положений являлся статус Совета Федерации – высшей палаты Федерального Собрания. Его члены, включая всех губернаторов и президентов республик, не избирались народным голосованием, а вместо этого назначались на местах по должности. Они обладали конституционными правами вносить поправки в законопроекты, уже прошедшие через Государственную Думу – нижнюю палату Федерального Собрания, отсылать их назад для пересмотра или задерживать их принятие в законном порядке. Можно привести много случаев, когда такие права

⁵ *Interfax*, Москва, 26 февраля 2000 г.

⁶ Ежегодное послание Президента Владимира Путина Федеральному собранию Российской Федерации, Москва, 3 апреля 2001г. (<http://www.mid.ru> от 4 апреля 2001г.).

использовались членами Совета Федерации для преследования узких региональных интересов в ущерб национальным интересам.

По инициативе президента Путина на специальном заседании Государственной Думы в июле 2000 года был утвержден новый порядок формирования Совета Федерации, который наделил Президента России полномочиями увольнять членов Совета Федерации.⁷ Некоторые функции Совета Федерации стали переходить к вновь образованному Государственному Совету, получившему статус совещательного органа Президента.

Не удивительно, что Путин встретился с жестким неприятием своих реформ со стороны некоторых региональных лидеров. Егор Строев, спикер Совета Федерации, назвал сосуществование Совета Федерации и Государственного Совета, при котором последний забирает все больше и больше функций предыдущего, “нарушением системы власти” и “неконституционным”.⁸ Президенты некоторых этнических республик выразили свое несогласие более открыто. У лидера Татарстана, Минтимера Шаймиева вызывало сильное волнение то, что реформы, начатые Путиным, смогут в конечном итоге лишить Татарстан значительной части своей автономии от центра, которую он получил в бурные 90-е годы, следуя совету Президента Ельцина “брать суверенитета столько, сколько можно проглотить”. Татарстан не только продолжал отказываться от подписания Договора о Федерации 1992 года, но также настаивал на сохранении специального статуса в качестве ассоциированного члена Российской Федерации, что было записано как в его собственной Конституции, так и в договоре о разделении власти с Россией от 1994 г.⁹ Лидеры Чувашии, Калмыкии, Башкортостана и Ингушетии также открыто критиковали реформы Путина.

Если оппозиция федеральному центру со стороны таких больших и относительно богатых республик с доминирующим мусульманским населением, как Татарстан и Башкортостан, приняла бы более радикальные формы, то усилия, предпринятые Путиным по восстановлению господства федеральных законов на территории всей страны, могли бы полностью провалиться. Возможная эскалация конфликта с этническими республиками, особенно с наиболее крупными и влиятельными из них, по поводу их конституционных привилегий может возродить угро-

⁷ О. Тронкина, “Закон о формировании СФ принят, теперь дело за президентом”, *Независимая газета*, 20 июля 2001 г.

⁸ *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL) Newslines* том 5, №172, часть 1 (11 сентября 2001 г.).

⁹ С. Сергиевский, “Татарстан не собирается отказываться от суверенитета, но предлагает этого не пугаться”, *Независимая газета*, 1 марта 2001 г.

зу дезинтеграции Российской Федерации по этническим (и конфессиональным) чертам, о которой Путин сказал, что она осталась позади.¹⁰

Хотя такой сценарий худшего развития кажется неестественным, федеральный центр не оставил никаких случайностей и предложил гибкий подход к этническим республикам. Пытаясь не вступать в противоречия с республиканскими лидерами в дальнейшем, Москва согласилась, чтобы некоторые члены Совета Федерации, у которых закончились два срока предписанной службы – как Минтимер Шаймиев – могли бы продолжить дальнейшее пребывание у власти, выходя за рамки временных лимитов, пока им не предложат должности в Государственном Совете. Некоторые из президентов, такие как Александр Дзасохов из Северной Осетии, или Валерий Коков из Кабардино-Балкарии, или Леонид Маркелов из Мари Эл, добились для своих республик экономического стимулирования и льгот.¹¹ Подобная политика использовалась Администрацией Путина и по отношению к региональным правителям. Регионам позволили на добровольной основе до середины 2002 года привести 42 соглашения о разделении власти, ранее заключенных с федеральным центром, в соответствие с федеральными законами. После этой даты они могут столкнуться с юридическими процедурами. Этот метод “кнута и пряника” сильно помог в преодолении противостояния региональных баронов к федеральному центру. По словам Фариды Мухаметшина, спикера местного законодательного собрания, даже Татарстан в конце концов согласился рассмотреть изменения в конституции республики, что может официально подтвердить, что Татарстан является составной частью Российской Федерации, а не просто ассоциирован с ней.¹²

Реформируя Совет Федерации и устанавливая сильную проправительственную фракцию в Государственной Думе, Путину удалось создать рабочее большинство в обеих палатах парламента. Невозможно переоценить важность этих изменений для состояния национальной безопасности. Впервые в постсоветской России исполнительная и законодательная власть государственной власти более не находятся в конфронтации по отношению друг к другу, непреклонно держась на расстоянии; такое положение дел мешало президентству Бориса Ельцина. Критики Путина назвали эту новую ситуацию триумфом бюрократии над парламентаризмом и даже возвращением в авторитаризм. В действительности, произошло то, что правительству была дана возможность

¹⁰ Послание Путина Федеральному Собранию, *цитируемое произведение*

¹¹ С. Кез, “Подаренный Ельциным суверенитет – непосильное бремя”, *Независимая газета*, 7 июля 2001 г.

¹² *RFE/RL Newslines* том 5, №180, часть 1 (21 сентября 2001 г.).

возобновить процесс политических и экономических реформ, которые оказались почти в полном тупике.

Желая модернизировать процесс власти дальше, президент Путин предложил пересмотреть существующую партийную систему. К началу 2001 года в России существовало 56 политических партий и 150 политических ассоциаций.¹³ Только некоторые из них могли похвастаться существенной общественной поддержкой и имели своих представителей, избранных в региональные и федеральные законодательные органы. Большинство из них были очень малочисленными, имея всего несколько сот, а порой – десятков последователей. Их программы часто были идентичными. Некоторые из таких организаций служили просто фасадом для реализации собственных интересов, а другие использовались криминальными элементами. Чтобы остановить эту ситуацию, близкую к анархии, через Думу был проведен законопроект о политических партиях.

Согласно его основным положениям, были выработаны новые условия для регистрации политических партий с правом их участия в региональных и национальных выборах. Федеральному Министерству юстиции полагалось только регистрировать партии, в которых насчитывалось не менее десяти тысяч членов и которые имели организованные филиалы по крайней мере в 50 процентах всех регионов и республик Российской Федерации. От других политических организаций, групп или ассоциаций не требовалось роспуска или запрета деятельности. Однако они потеряли бы сами по себе право на участие в процессе выборов. Чтобы участвовать в выборах, они должны были присоединиться к крупным партиям. Когда законопроект о политических партиях был проведен через Думу, он встретил ожесточенную критику. Один из главных предметов для беспокойства, звучавшего во время дебатов, был связан с возможной угрозой гражданским правам и свободам в обществе. Также была выражена озабоченность по поводу того, что после того, как законопроект станет законом, будет возможным ограничение свободы слова для частных лиц и небольших групп и ассоциаций. Другая потенциальная угроза политическому процессу в стране виделась в требовании для политических партий иметь определенное количество филиалов в регионах. Это положение, по утверждению его противников, могло быть хорошей почвой для манипуляций и использоваться для недопущения или приостановления регистрации какой-либо партии. Однако противники этого законопроекта не смогли набрать доста-

¹³ ИТАР-ТАСС, Москва, 7 февраля 2001 г.

точного количества голосов, чтобы завернуть его обратно, и в феврале 2001 года законопроект прошел в Думе в первом чтении.¹⁴

Данный новый закон о политических партиях, возможно, станет, одним из инструментов фундаментального изменения политической жизни в России. Возможно, он будет иметь несколько результатов.

Первое, он уже послужил началом процесса перестройки и консолидации политических сил в стране. Он может привести к созданию более отчетливых и легко опознаваемых партийных платформ и предвыборных программ. Этот процесс, конечно же, нелегко, учитывая потребность примирения различных взглядов и идей при объединении того, что было автономными политическими организациями, в единую партию. Уже достигнуты некоторые результаты, например, создание СПС. Создание единой партии правых сил является сигналом тому, что многие небольшие политические клубы и ассоциации, которые выросли, как грибы в конце 80-х и начале 90-х годов, потеряли свою значимость и могут полностью исчезнуть.

Второе, новый закон о политических партиях может быть использован (а многие обозреватели российской политической жизни полагают, что это и случится в действительности) для укрепления феномена управляемой демократии в стране. Термин “управляемая демократия” понимается для обозначения создания центристской “супер партии” на основе существующих блоков “Единство” и “Отечество”. Такая партия с явной поддержкой из Кремля, может доминировать на национальной политической арене и обладать парламентским большинством. Ожидается, что личная популярность Путина сыграет ключевую роль в создании и функционировании такой партии, хотя лично он вряд ли станет ее лидером. Однако, даже если интерес Кремля в такой партии очевиден, остается лишь наблюдать, сможет ли такая партия преуспеть в сборе достаточной электоральной поддержки, чтобы быть жизнеспособным проектом. Нельзя забывать о прежней неудачной деятельности аналогичных, поддерживаемых Кремлем, наполовину политических, наполовину бюрократических образований на национальных парламентских выборах, например, деятельность в 1993 году “Выбора России”, возглавляемого Егором Гайдаром, или в 1996 году – организации “Наш дом – Россия” Виктора Черномырдина.

Национальное примирение и консолидация

Почти банально говорить, что общество, характеризующееся глубоким разделением, не может достигнуть успеха. Опыт постсоветской Рос-

¹⁴ И. Родин, “Думские фракции проголосовали за свое будущее”, *Независимая газета*, 8 февраля 2001 г.

сии, в которой общественное мнение разделялось коренным образом почти по любому важному вопросу, является показательным примером. Вполне логично, таким образом, что Президент Путин рассматривал преодоление или, по крайней мере, сглаживание политических и социальных антагонизмов, существующих в России, задачей наивысшего национального приоритета. Однако он был очень осторожен в принятии восстановления какой-либо официальной государственной идеологии для этих целей, то, с чем играл его предшественник, хотя совершенно безуспешно. Путин понимал, что такие попытки только еще более разделят российское общество, а не объединят его. Вместо этого, он призвал к национальному примирению и консолидации на основе универсальных демократических ценностей, таких как национальные традиции, включающие патриотизм и коллективизм.¹⁵

В качестве одного из первых шагов в выполнении этой цели Владимир Путин предложил принятие новых государственных символов. На первый взгляд, они представляли собой довольно странное сочетание. Российский имперский герб и бело-сине-красный флаг, с которым «белые» воевали во время Гражданской войны, а демократы – с коммунистами, были соединены с музыкой советского гимна. Предполагалось, что взятые вместе, они должны стать символом идеологически свободного продолжения российской государственности. Первоначально данное предложение вызвало жаркие дебаты как в самом парламенте, так и за его пределами. В конечном счете, данное предложение было одобрено подавляющим большинством голосов в обеих палатах Федерального Собрания и в декабре 2000 года подписано Путиным для утверждения его в законном порядке.¹⁶ Большая часть российского населения (около 70%) также одобрила и поддержала действия Путина в этом вопросе, признавая их как призыв к национальному примирению.¹⁷

Такие шаги, предпринятые Путиным, были крайне важны при создании климата примирения в российском обществе, но они были достаточно символическими по своей природе. Были предприняты более конкретные меры для решения одной из самых социально взрывоопасных проблем, унаследованных с периода правления Ельцина: огромные долги населению по зарплате и пенсиям. Разумеется, что длительные задержки таких платежей отталкивали широкие массы российского общества и сильно подрывали их доверие к демократическим реформам.

¹⁵ Интервью Владимира Путина телеканалам ОРТ и РТР и *Независимой газете*, 24 декабря 2000 г.

¹⁶ «Президент Российской Федерации подписал закон о госсимволике», *Независимая газета*, 27 декабря 2000 г.

¹⁷ Результаты опроса общественного мнения, опубликованные в *Независимой газете*, 11 января 2001 г.

В решении этой проблемы администрации Путина очень сильно помогла улучшившаяся макроэкономическая ситуация в 2000–2001 годах. Благодаря высоким мировым ценам на нефть и последствиям девальвации рубля в 1998 году, в 2000 году российский ВВП вырос на 8,3 процента, и ожидается, что рост составит еще 5–6 процентов в 2001 году.¹⁸ Это позволило правительству ассигновать часть своих возросших бюджетных доходов на уменьшение долгов по заработной плате и увеличить пенсии и зарплаты для работников госсектора. Так как эти меры сопровождалось значительным улучшением ситуации в сфере занятости населения,¹⁹ то количество рабочих забастовок уже начало падать в начале 2000 года. В мае-июле 2000 года впервые в истории постсоветской России в стране вообще не было зафиксировано ни одной забастовки. Некоторые наблюдатели даже поспешили назвать такие изменения социальным миром. Это действительно было заметным достижением в социальных отношениях. Однако, прогресс, достигнутый в этой сфере, основывался на зыбком фундаменте и мог продлиться совсем недолго. Текущее состояние национальной экономики, несмотря на недавний его рост, является опасно несбалансированным и излишне зависимым от производства и экспорта нефти и природного газа. Любые неблагоприятные события на мировом рынке нефти смогут иметь очень негативное воздействие на российскую экономику, и по своим последствиям на весь спектр социальных реформ, начатых Путиным.

Но не все социальные реформы были одинаково успешны или популярны. Ряд новых законодательных актов по социально-экономическим реформам, принятых в парламенте по инициативе правительства в первой половине 2001 года, вызвал серьезные общественные противоречия. Среди таких законов был новый Трудовой кодекс и Закон о земле, а также новый закон о коммунальных услугах, который предусматривал сокращение государственных субсидий, выделяемых населению на жилье, электричество и другие коммунальные затраты. Представляя их в парламент, правительство настаивало на том, что их принятие крайне необходимо для окончательного отхода от советской экономической системы и для приведения законодательства по трудовым отношениям, рынку земли и коммунальным платежам в соответствие с требованиями рыночной экономики. Действительно, не будет преувеличением сказать, что, проводя эти законодательные акты через парламент при активной

¹⁸ *Interfax*, Москва, 30 апреля 2001г.

¹⁹ За первые восемнадцать месяцев 2000–2001 г.г. средний размер пенсии в России возрос реально на 20%, в то время как количество безработных сократилось на 18%. Между августом 1999 и августом 2001 годов долги по зарплате сократились примерно на 30%. *RFE/RL Newslines* том 5, №166, часть 1 (31 августа 2001г.); том 5, №182, часть 1 (25 сентября 2001 г.); *Независимая газета*, 5 сентября 2001г.

поддержке его правоцентристского большинства, президент Путин и его правительство сделали больше для продвижения либеральных рыночных реформ в стране, чем какое-либо российское правительство, начиная с правительства Егора Гайдара почти десятилетие тому назад. Однако, это может иметь неприятные последствия, если предпринятые реформы не будут содействовать экономическому росту или если широкие массы населения окажутся в значительно худших условиях в результате ожидаемого повышения цен на жилье и другие коммунальные платежи. В конце концов, несмотря на все недавние экономические достижения и социальное улучшение, согласно Государственному комитету по статистике, 34,7 процента населения все еще имеют средний доход, находящийся в непосредственной близости или даже ниже прожиточного минимума.²⁰

Взросшая общественная критика уже отразилась на некоторых результатах региональных выборов. Например, в июле 2001 года в Нижнем Новгороде, третьем по величине городе России, исполняющий свои обязанности губернатор (активно поддерживаемый Путиным) потерпел серьезное поражение от своего оппонента-коммуниста, которого поддерживала многочисленная левоцентристская коалиция.²¹ Результаты национального опроса, проводимого ROMIR-Gallup International месяц спустя, показали, что более 45 процентов российского населения больше не доверяют национальному правительству. Это явилось еще одним тревожным знаком появившейся вновь социальной напряженности и возросшего общественного недовольства. Согласно опросу, 34 процента электората намерены на следующих парламентских выборах голосовать за кандидатов от Коммунистической партии, в то время, как главный проправительственный блок “Единство” получил лишь 25 процентов поддержки.²²

Такие последние изменения общественного мнения не обязательно означают, что центральное правительство уже столкнулось с серьезными проблемами. Однако, истощаемая поддержка правительства вряд ли может игнорироваться, поскольку она может сигнализировать о повторном открытии ран, только частично залеченных, и о крахе временного социального согласия. В результате, ранняя тенденция к национальному примирению и консолидации может подвергнуться угрозе или даже дать обратный ход.

²⁰ *Московские новости* 34, 30 августа-5 сентября, 2000, с.7.

²¹ Л. Андриусенко, “Полигон либеральных реформ стал регионом “красного пояса”, *Независимая газета*, 31 июля 2001 г.

²² *RFE/RL Newslines*, том 5, № 167, часть I, (4 сентября 2001 г.).

Гарантия норм правопорядка

Как уже упоминалось ранее, обещание бороться с терроризмом и сепаратизмом в Чечне и установление правовых норм являются ключевым элементом, который позволил Владимиру Путину оказаться в самом высоком кабинете страны. Сейчас, два года спустя, ситуация в Чечне все еще остается самой серьезной проблемой общественного порядка в Российской Федерации. По общему признанию, в течение этого периода, федеральное правительство имело успех в сокрушении широкомасштабного организованного военного сопротивления в Чечне и в повторном установлении своего административного контроля над отколовшейся республикой. Не менее значительным достижением является привлечение части чеченского общества на сторону федерального правительства, особенно в областях к северу от Терека и начало процесса постепенной передачи некоторых административных функций местным властям.

Несмотря на такие достижения, военные действия в Чечне никогда не прекращались. Сепаратисты используют тактику молниеносного удара, нападая на отдельных федеральных служащих и даже на небольшие военные подразделения (это происходит и в Грозном, столице Чечни), устанавливая мины и другие взрывные устройства на дорогах и в правительственных учреждениях, а также терроризируя и убивая чеченцев, которые решили сотрудничать с федеральными властями. Остается нерешенной проблема чеченских беженцев, 150 000 которых находятся в затруднительном положении в соседней Ингушетии. Основной причиной их отказа возвращаться на родину является неспособность федеральных властей гарантировать их безопасность.

Очевидно, решение этих проблем и взятие ситуации в Чечне под эффективный федеральный контроль больше не опирается на армию. Операции по зачистке остающихся там очагов сопротивления должны выполняться специально обученными службами безопасности. Фактически, использование армии в этих целях стало неэффективным. Тяжелое оружие, включая артиллерию и авиацию, либо не может использоваться против террористических атак в городах или густонаселенных сельских районах, либо, если оно используется, то реакция местного населения, что понятно, крайне отрицательная. Столкнувшись с таким положением дел, федеральные власти начали осуществлять вывод армейских подразделений из Чечни. Такие подразделения заменяются полицией и службами безопасности. Последние, однако, должны еще доказать свою способность эффективно справляться с мятежниками.

Так как конфликт в Чечне в своей основе носит политический характер, он не может решаться только военными средствами. Это при-

знается и федеральными властями, но пока она не сумели продвинуться вперед с какой-либо жизнеспособной долгосрочной стратегией, которая включала бы скоординированные политические, экономические меры и меры безопасности по контролю ситуации в Чечне. Можно только разделять мнение многих наблюдателей конфликта в Чечне, что отсутствие такой стратегии отражает конфликт кровных политических и экономических интересов как в Москве, так и в самой Чечне.²³ Очевидно, такая ситуация не может тянуться бесконечно, хотя она может оставаться нерешенной чрезвычайно длительное время. После террористических атак на Нью-Йорк и Вашингтон, давление со стороны Запада, а также со стороны местных пацифистских групп в российском правительстве по поиску политического решения вопроса в Чечне заметно ослабло, хотя это может носить только временный характер. Москва использовала эту возможность, чтобы вновь заявить свои требования, что «события в Чечне не могут рассматриваться вне контекста борьбы с международным терроризмом». Заверяя, что продолжает иметь дело с решительными действиями международных террористов, Москва также продвинулась в своих усилиях по разрешению конфликта, убеждая более умеренные группировки среди мятежников разорвать контакты с их экстремистскими лидерами, разоружиться и начать переговоры с федеральными властями по их реинтеграции в гражданскую жизнь Чечни.²⁴ Кроме этого, федеральные власти начали реализацию программы, направленную на улучшение взаимодействия между российскими военными и гражданской администрацией в Чечне. Остается лишь наблюдать, помогут ли федеральным властям подобные инициативы достигнуть успеха в разрешении конфликта. Однако, если ситуация существенным образом не улучшится до следующих президентских выборов в 2004 году, и, даже более этого, если она ухудшится, то ситуация с правопорядком в Чечне может опять стать ключевым вопросом новой президентской кампании, на сей раз в ущерб Путину.

²³ Дополнительная информация по данному конфликту интересов в разрешении ситуации в Чечне, см. Aleksandr Khalmukhamedov (Александр Халмухамедов), "How to return to normality in Chechnya" ("Как вернуться к нормализации в Чечне") and Larissa Khoperskaya (Лариса Хоперская) "The Northern Caucasus: factors of confrontation and prospects for stability," ("Северный Кавказ: факторы конфронтации и перспективы стабильности"), в *Chechnya: The International Community and Strategies for Peace and Stability (Чечня: международное сообщество и стратегии мира и стабильности)*, под ред. Lena Jonson and Murad Esenov (Лена Йонсон и Мурад Есенов) (Стокгольм: The Swedish Institute of International Affairs, 2000): 11–20 и 61–74.

²⁴ *International Herald Tribune*, 25 сентября 2001г., с.4; *RFE/RL Newsline* том 5, №182, часть 1, 25 сентября 2001г.

Выводы

Оценивая внутреннюю политику Владимира Путина в 2000–2001 годах с точки зрения ее воздействия на состояние национальной безопасности, можно констатировать, что до настоящего времени она была относительно успешной. Владимир Путин следовал курсу, который можно определить как “либеральный национализм” и который умеренно сочетал национальную риторику и этатизм в административных вопросах с либеральным подходом к экономическим вопросам. Благодаря такому подходу, Путину удалось остановить центробежные тенденции – хотя и не все из них – те, что подвергали серьезному риску и опасности российское общество и российское государство на протяжении последних десяти лет. Одним их исключительных достижений Путина за этот период было то, что его обращение к национальному единству и примирению встретило положительную реакцию среди сильно различающихся частей российского общества. Среди них много простых людей, которые чувствовали, что они были преданы и покинуты в беде другими политиками за десятилетие беспорядочных реформ, которые привели их к обнищанию, социальной деградации и потере национального престижа. Среди них также и “новые русские”, которые полагают, что Путин не будет пересматривать результаты приватизации и преследовать их (“новых русских”) по закону за сомнительные дела. Военно-промышленный истеблишмент также может быть отнесен к тем, кто положительно реагирует на действия Путина, надеясь, что при правительстве Путина сокращение в государстве национальных вооруженных сил будет остановлено, а затем и полностью пересмотрено. Наконец, среди них – значительная часть молодого поколения, которое считает, что Путин понимает их потребности и заботится о них намного лучше, чем престарелые политики, которые уже сделали свою карьеру при коммунистическом режиме и сейчас просто продолжают цепляться за власть.

Работая над тем, чтобы оправдать их ожидания, президент Путин и его правительство предприняли ряд шагов по наиболее насущным социальным, экономическим проблемам, а также проблемам внутренней безопасности. Даже притом, что по прошествии двух лет, факты их действительных достижений достаточно разнородны, результаты еще только ожидаются, принимая во внимание огромное отставание экономических, социальных, политических и идеологических проблем, накопленных в российском обществе за предыдущие годы и даже десятилетия. В любом случае, заслуга Президента Путина в том, что он сумел отодвинуть страну от национального кризиса и вывести ее на дорогу нормального развития, а также укрепить основу национальной

безопасности за этот период. Однако, это только первые обнадеживающие результаты.

Чтобы добиться успеха в последующих своих задачах, Президент Путин должен будет преодолеть множество политических и экономических преград с довольно ограниченными ресурсами в своем распоряжении. Для этого он будет нуждаться в продолжении сильной общественной поддержки, которая может быть легко разрушена, если национальная экономика придет в упадок или если ситуация с безопасностью в Чечне не стабилизируется и не улучшится. Именно вопросы внутренней политики (такие, как обещания бороться с чеченским сепаратизмом и терроризмом, укреплять российскую государственность или применить закон к наиболее высокомерным финансовым баронам) привели Путина в самый высокий офис в стране и сделали его таким популярным в России. Но останутся внутренние проблемы, которые могут снова стать наиболее опасным камнем преткновения для него, если он не сумеет выполнить свои обещания в сфере социальной стабильности, экономического прогресса и улучшения внутренней безопасности. Для России не является чем-то необычным, когда ожидания народа и его восхищение с легкостью заменяются разительной потерей доверия и низвержением. Нужно только вспомнить истории с Михаилом Горбачевым или Борисом Ельциным.

Особенности коррупции в России и связанные с нею вызовы

Н.А. Симония¹

Главное методологическое заблуждение при анализе ситуации в России в подавляющем большинстве случаев заключается в том, что проблема коррупции в ней рассматривается под углом зрения имеющегося опыта устоявшихся и высокоразвитых стран Запада. Между тем, главной особенностью коррупции в России является ее теснейшая связь с двумя важными историческими моментами

Во-первых, процессом “примитивного накопления”, причем в отличие от исторического прошлого Европы, где плоды “первоначального накопления” использовались в основном в национальных рамках, львиная доля “извлеченных” из российского государства средств утекает в оффшорные зоны и вообще на Запад.

Во-вторых, процессом формирования не обычного, а *бюрократического* капитализма, т.е. синтеза, теснейшего переплетения бюрократии и бизнеса. При этом, в отличие от довоенной Японии и послевоенной Южной Кореи, где бюрократия также инициировала формирование крупного капитала, но была отделена от бизнеса и строго контролировалась сильной верховной властью, в России из-за слабости верховной власти бюрократия оказалась полностью раскрепощенной, а бюрократический капитализм приобрел особенно хищнический и паразитический характер (наподобие того, как это случилось в 50-х и 60-х годах в Индонезии в период первого президента Сукарно).

Главным механизмом формирования бюрократического капитала была не продуманная и целенаправленная национальная экономическая политика (как в японском и корейском вариантах), а *коррупция* высшей бюрократии, которая, разрастаясь подобно метастазам рака, охватила в считанные годы практически большую часть общества и стала “образом жизни”.² Тут важно понять, что речь, прежде всего, идет не о традиционной схеме коррупции (которая тоже широко распространена в России): бизнесмен “А” дает взятку чиновнику “Б” для получения

¹ Н.А.Симония является заместителем директора Института мировой экономики и международных отношений и членом Российской Академии наук.

² Для более подробной информации по взаимосвязям между коррупцией и бюрократическим капиталом см. Н. Симония “О бюрократическом капитализме в России”, *Мировая экономика и международные отношения* 7 (1996): 5–6; и Н. Симония, “Особенности национальной коррупции,” *Свободная мысль* 21:7 (2001): 4–16, и 21:8, 19–24.

льгот, избежания налогов, получения госзаказов и т.п., нанося ущерб “В” – государству и обществу. Речь о том, что “А” и “Б” *соучаствуют в одном бизнесе* за счет государства. При этом, как показывает российская практика, А и Б могут меняться местами, а иногда Б даже выступает одновременно в обеих ипостасях, несмотря на законодательное запрещение подобного совмещения”.³

За последние десять лет в России сложилось три уровня бюрократического капитала и соответствующей ему коррупции: общенациональный (“олигархический”), регионально-муниципальный (“губернаторский”) и директорско-менеджерский (на уровне отдельных предприятий). На “нижнем этаже” общества царит обычная массовая, или традиционная коррупция, некоторые сегменты которой, впрочем, уже довольно тесно взаимодействуют с “верхними этажами” (особенно третьим и вторым) и даже интегрируются в них в качестве вспомогательной составляющей. В результате происходит становление и укоренение организованных форм коррупции и преступности, часто используемых “верхами” в своей конкурентной и даже политической борьбе. Трансформируется даже ставшее привычным для российских граждан понятие “крыша”.

Обычно “крыша” трактуется как прикрытие бизнеса одной криминальной группировкой от посягательств других. Но сегодня это понятие стало более широким и емким. Оно включает уже и коррумпированное чиновничество, и правоохранительные органы. Всякий бизнес сегодня начинается фактически с “крыши”, а не с “фундамента” – собственно бизнеса. Только “отладив” все взаимосвязи, можно приступить к “делу”.

Широкомасштабная, всеохватывающая коррупция в России имела для нее самые негативные последствия, на которых здесь невозможно подробно остановиться. Ограничимся поэтому лишь перечислением некоторых наиболее существенных из них.

Первое, произошла дискредитация самой идеи экономического реформирования и демократизации общества. И дело не только в том, что разрушение старых социально-экономических структур было осуществлено обвально, без предварительных институциональных реформ и соответствующей законодательной инфраструктуры. Гораздо хуже то, что, приобщившись к политической власти, российские реформаторы сами адаптировались и даже интегрировались в процессы формирования бюрократического капитализма. В результате почти все те формы рыночных институтов, которые они в дальнейшем заимствовали у За-

³ Согласно информации Министерства внутренних дел, с 1994 по середину 1997 г.г. было выявлено более 800 случаев таких нарушений. “Россия против коррупции: кто выиграет?” Аналитический доклад Совета по международной и оборонной политике и Фонда ИНДЕМ, Москва, 1998, с. 31.

пада, оказались на деле наполненным местным содержанием, что и способствовало расцвету криминала и коррупции. Большинство законов и постановлений, принимавшихся в 1992 – 1997 г. г., содержали все необходимые лазейки для этого. Итогом явилась не либерализация и демократизация, а узко-олигархическая монополизация на базе коррупционного беспредела в ходе приватизации.

Второе, резко углубилась социальная дифференциация общества. Даже по официальным данным, около 40% населения опустилось ниже черты бедности, а минимальная зарплата до сих пор не достигла размеров официального прожиточного минимума. Разница в доходах между 10% богатейших людей и 10% беднейших неуклонно возрастала в ходе “реформ”. В тяжелом 1992 году богатейшие получали в 8 раз больше беднейших, а в 1998 г. (до кризиса) – в 13.3 раза больше.⁴ Из-за монополизма бюрократического капитала и коррумпированности чиновников не возникло массового среднего класса – основы гражданского общества и политической демократии в современном обществе. Численность мелких предпринимателей в России на протяжении 90-х годов стагнировала вокруг цифры 900.000, а их доля в ВВП составляла лишь около 3 %. Доля налоговых поступлений от малого бизнеса в бюджет России не превышает 10%, тогда как в Европе этот показатель составляет более 50%.⁵ Вообще возможности свободного предпринимательства оказались чрезвычайно ограниченными. Пользуясь слабостью и инертностью верховной власти, чиновники взяли все виды предпринимательской активности под жесткий контроль, что привело к полной маргинализации небюрократического капитала, его уходу в тень (т.е. финансовые потоки не опосредовались кассой и проходили мимо налоговых органов). Недавние исследования теневой экономики Социальным центром Российской академии госслужбы показали, что в ней крутятся примерно 50–60 млрд. наличных долларов.⁶

Третья угроза экономической и социальной безопасности страны, связанная с доминированием коррупционного бюрократического капитала и общим ухудшением экономической ситуации, заключается в массированном оттоке из страны капиталов и “мозгов”. По имеющимся оценкам, нелегальный отток капитала из России за 1994–2000 г.г. соста-

⁴ Госкомстат, Ежемесячный бюллетень по социальной и экономической ситуации в России, январь-сентябрь 1998 г., 237.

⁵ Joseph R. Blashi, Maya Kroumova, and Douglas Kruse (Джозеф Р. Блаши, Майя Крумова, Дуглас Круз), *Kremlin Capitalism. The Privatisation of the Russian Economy* (Кремлевский капитализм. Приватизация российской экономики) (Итака: Cornell University Press, 1997 г.), 26; *Ведомости*, 22 февраля 2001 г.; *Коммерсант*, 10 августа 2001г.

⁶ *Независимая газета*, 20 июня 2001г.

вил около 120 млрд. долларов.⁷ По оценке Pricewaterhouse Coopers, в это же время из-за прямого и косвенного (через лоббирование в законодательной и исполнительной власти) противодействия бюрократического капитала страна недобирает ежегодно 9,8 млрд. долларов прямых иностранных инвестиций.⁸ Объем накопленных за годы реформ прямых инвестиций составил на конец 2000 г. всего 17,2 млрд. долларов. На душу населения это составляет 120, 6 долларов. Отношение прямых инвестиций к ВВП за 1992–1999 г.г. составило в среднем 0,2 %. Это один из самых низких показателей среди 21 страны с развивающейся и переходной экономикой.⁹ В то же время, пытаясь “компенсировать” ущерб, наносимый государственным финансам своекорыстной активностью бюрократического капитала, все правительства до кризиса 1998 г. стали на путь значительных бюджетно-замещающих заимствований у международных финансовых организаций и на рынке евробондов, что привело к стремительному росту задолженности.

Четвертое, в безудержной погоне за быстрым обогащением, верхушка бюрократического капитала сконцентрировала свою активность на экспортно-сырьевых отраслях экономики, особенно энергетических. В итоге возникла угроза энергетической безопасности страны. Парадоксальность ситуации заключается в том, что в одной из самых богатых энергетическими ресурсами стране систематически страдают от нехватки топлива и сырья целые регионы. К тому же, в 90-х годах явственно обозначилась тенденция превращения страны в сырьевой придаток развитого мира.

Пятое, разбухание регионального бюрократического капитала и нарастание его противодействия слабому федеральному центру создавало потенциальную угрозу дезинтеграционных процессов, ставя под вопрос целостность российской государственности. Особенно опасным было развитие этих тенденций в окраинных регионах страны (на западе, востоке и юге страны). Ведь все это происходило на фоне существенного развала оборонного комплекса, упадка и деморализации вооруженных сил. Коррупция среди бюрократической верхушки вооруженных сил в сочетании с реальным недофинансированием армии создавало ситуацию, когда на экспорт в соседние и дальние страны шли вооружение и технологии, еще не доступные российским вооруженным силам. Это создавало дополнительную военную угрозу безопасности страны.

Разлагающее влияние крупномасштабной коррупции фактически парализовало деятельность правоохранительных органов, создав угро-

⁷ *Политика привлечения прямых инвестиций в российскую экономику.* (Бюро экономического анализа). Москва, 2001 г., 19.

⁸ *Ведомости*, 25 апреля 2001 г..

⁹ *Политика привлечения прямых инвестиций, цитируемое произведение*, 39, 46.

зу внутренней безопасности страны. Фактически произошло извращение главных функций этих органов: вместо защиты граждан и собственности, они оказались на службе у бюрократического капитала и постепенно втягивались в коррупционно-криминальную деятельность. Без преувеличения можно сказать, что ситуация в некоторых регионах страны начала напоминать картину того криминального беспредела и полного беззакония, которое наблюдается на протяжении последних лет в целом ряде стран Тропической Африки.

Первая реальная, но робкая попытка поставить заслон на пути дальнейшего распространения коррупционной заразы была предпринята правительством Евгения Примакова. Но тогда коррумпированная бюрократия и олигархи, опираясь на поддержку ельцинской “семьи”, победили, добившись устранения Примакова. Более планомерное, систематическое и неуклонное наступление на позиции бюрократического капитала всех уровней стало предприниматься лишь с приходом к власти Владимира Путина, особенно после избрания его президентом страны. В свете вышесказанного было очевидно, что в качестве *предварительного условия* сколь-нибудь эффективной борьбы с коррупцией предстояло развернуть широкий фронт институциональных реформ, создание сильного и качественного государственного аппарата, способного обеспечить – как первую ступень – трансформацию индонезийского варианта бюрократического капитала в некую разновидность японо-южнокорейского (с последующей перспективой сближения с западными моделями), защитить малое и среднее предпринимательство, регулировать деятельность естественных монополий и вообще обеспечить общую – социальную, правовую, экономическую, внутреннюю и внешнюю – безопасность страны.

У Путина есть безусловное преимущество – неоспоримая популярность и серьезное доверие большей части населения страны, которые, впрочем, могут уменьшиться по мере реализации либеральных реформ. С другой стороны, существует не менее серьезный негативный фактор, способный сильно затормозить, если не погубить вообще все его начинания – это его генетическая связь с “семьей”, которая его выдвинула и фактически привела к власти. Поэтому-то Путину приходится действовать крайне осмотрительно и без лишней поспешности. Избавление от опеки “семьи” – фактически одно из основных *предварительных* условий дальнейшего успеха реформирования России. И тем не менее, за прошедшие полтора с небольшим года Путину удалось сделать весьма и весьма многое. В данной статье, конечно, нет возможности остановиться на всех деталях его достижений (тем более, что многие из них находятся еще на начальной стадии реализации), поэтому вкратце перечислим лишь наиболее важные и очевидные из них.

Укрощение “олигархов”

Чтобы покончить с практикой ельцинского периода, когда “олигархи” соперничали между собой за влияние на президента и за соучастие в “семье”, Путин с самого начала объявил о своей “равноудаленности” от “олигархов”. Главная цель этой политики – удаленность олигархов от государственной политики, от процесса принятия важных государственных решений. Важно понять (особенно для тех на Западе, кто склонен верить легкомысленным сообщениям прессы о реставрации советских порядков), что Путин не против капитала как такового, в том числе и крупного. Просто он добивается трансформации российского бизнеса в цивилизованное предпринимательство так, чтобы бизнесмены платили налоги – сполна и своевременно, не добиваясь незаконных льгот и поблажек на аукционах и при получении госзаказа и т.д. и т.п. Его кредо: бизнесмен должен заниматься бизнесом, а не политикой. Не случайно поэтому, что под обстрел государственных органов прежде всего попали наиболее амбициозные и политически активные “олигархи” – Березовский и Гусинский, располагавшие к тому же обширными империями СМИ. В отношении других олигархов (Лукойл, Интеррос, РАО “ЕЭС”, Автоваз и многих др.) применялась тактика “предупредительных” акций: вызов на допросы в правоохранительные органы, проверка финансовых документов налоговой инспекцией, Счетной палатой и др. На первой же встрече с представителями крупного бизнеса, состоявшейся (по их просьбе) в июле 2000 года, Путин ясно дал понять своим собеседникам, что он не намерен строить с ними отношения на прежней *персоналистской* основе и собирается в дальнейшем обсуждать общие корпоративные проблемы финансового и экономического характера лишь с представителями организованного бизнеса. Встреча прошла под знаком полного превосходства Президента над приглашенными “олигархами”. Как подчеркивала пресса, комментируя эту встречу, Путин лишил олигархов политического голоса и низвел их до статуса бизнесменов.¹⁰ Сигнал был понят, и в августе 2000 года “олигархи” дружно влились в Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), возглавляемый Аркадием Вольским. Последующие две встречи с Президентом (в январе и мае 2001 г.) прошли именно в этом формате.¹¹ В ходе подобных встреч Президент фактически стал выступать верховным арбитром между крупным бизнесом и правительственной бюрократией.

Вторым по значимости событием в рассматриваемый период было

¹⁰ *Сегодня*, 25 января 2001 г.

¹¹ *Ведомости*, 20 февраля 2001 и июль 2001; *Независимая газета*, 25 января и 20 февраля 2001 г.; *Известия*, 1 июня 2001 г.

снятие Рэма Вяхирева с руководства “Газпромом”, этого “государства в государстве”, обеспечивавшего до 20% доходов российского бюджета. Поставив во главе “Газпрома” своего человека, Алексея Миллера, не связанного ни с каким олигархическим кланом или политической группировкой, Путин нанес серьезный удар по одному из самых масштабных объектов коррупционной активности. По имеющимся сведениям, Миллер уже принял решение лишить компанию “Итера” прав на реализацию российского газа. Эта частная посредническая компания была создана “Газпромом” в середине 90-х и фактически стала главным каналом отмывания денег и вывода из “Газпрома” его крупных активов. (Газ продавался “Итере” по себестоимости, а она экспортировала и реализовывала его по мировым ценам; активы, дочерние компании, месторождения передавались “Итере” по номиналу, т.е. по смехотворно низким ценам). По некоторым оценкам, по каналам “Газпрома” из России утекало иногда до 10 млрд. долларов в год.¹²

Путинская наступательная политика в отношении естественных монополий не ограничивается точечным (хотя и крупномасштабным) ударом по “Газпрому”. Идет институциональная подготовка к более полному контролю над крупными корпорациями. Это находит свое отражение, в частности, в решении создать новое учреждение – Единый тарифный орган, которому будет передан контроль над всеми естественными монополиями. Характерно, что все старания Анатолия Чубайса (РАО “ЕЭС”) добиться создания этого органа на базе министра экономики Германа Грефа, поддерживающего его вариант реформы РАО “ЕЭС”, Путин выбрал в качестве “базы” Федеральную энергетическую комиссию (ФЭК), что рассматривается как серьезное поражение Чубайса.¹³ Кроме того, при Министерстве налоговой службы создана специализированная инспекция по работе с крупнейшими налогоплательщиками. Уже известно, что в числе первых на учет в эту инспекцию будут переведены “Лукойл”, “Газпром” и другие корпорации.¹⁴ Наконец, вновь назначенный глава Минэнерго Игорь Юсуфов уже заявил, в частности, что его министерство вернет себе функцию распределения объемов экспорта нефти, а к экспортной “трубе” будут допущены только добывающие компании (т.е. будут устранены всякие посреднические фирмы и фирмы-однодневки для оффшорного отмывания “грязных денег”).¹⁵

¹² Подробнее о коррупционных схемах, связанных с российским газом, можно ознакомиться в следующих статьях: *Новая газета*, 6 – 8, 23 – 26, и 26 – 28 августа 2001г.; *Московский комсомолец*, 18 августа 2001 г.; *Профиль*, №.2, 14 июня 2001 г., с.4 – 6, 12 – 13.

¹³ *Коммерсант*, 7 августа 2001 г.

¹⁴ *Ведомости*, 24 августа 2001 г.

¹⁵ *Коммерсант*, 15 августа 2001 г.

Все эти и многие другие меры, предпринимаемые или намечаемые, будут, безусловно, способствовать существенному сокращению масштабов и наиболее одиозных проявлений коррупции.

Укрепление российской государственности: наступление на региональный бюрократический капитал

Российские реформаторы, проведя обвальную приватизацию и оставив основную массу промышленных предприятий в руках бывших директоров (“инсайдеров”), надеялись, что скоро рынок приведет к вытеснению последних “аутсайдерами” (в основном, федеральными или столичными бизнесменами и иностранным капиталом). Эти расчеты оправдались лишь частично, да и то не всегда с позитивными результатами. Зато в условиях отсутствия или неукорененности рыночных институтов произошло сближение и в ряде случаев даже сращивание инсайдеров с местной бюрократией и формирование регионального бюрократического капитала.¹⁶ Зависимость бизнеса от власти на местах, как правило, намного сильнее. От губернаторов зависело предоставление права тому или иному банку обслуживать счета казначейства и различных региональных программ, льготные тарифы на электроэнергию, транспорт и т.п. Губернаторы фактически контролировали на местах правоохранительные органы, налоговую службу, арбитражные суды и т.п. Таким образом, наряду с другими факторами, региональная коррупция способствовала усилению центробежных тенденций, угрожала консолидированности и даже целостности российской государственности. Неудивительно поэтому, что одной из центральных задач, решаемых в прошедший период Путиным, оказалось блокирование этих негативных тенденций.

Одним из первых шагов Президента было введение института *полномочных представителей президента* (ППП) в новообразованных семи федеральных округах (Декрет № 849 от 13 мая 2000 г.). Основными задачами ППП были: координация деятельности федеральных исполнительных органов на местах, контроль над исполнением решений Центра, выработка программ социально-экономического развития на территории федерального округа, внесение на рассмотрение президента предложений о прекращении действия местных актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, международным обя-

¹⁶ В борьбе за передел собственности губернаторы обычно поддерживают своих “инсайдеров” против чужих (российских и иностранных) собственников, используя подчиненные им арбитражные суды и объявляя решения о “банкротстве” прибыльных предприятий, ренационализации и т.д. См. *Transition (Переходный период)* (The World Bank/The William Davidson Institute Newsletter) 5 (август-сентябрь-октябрь 2000 г.): 36–37.

зательствам России и т.д. Следующий шаг Путина был направлен на подрыв позиций губернаторов в верхней палате Парламента – Совете Федерации. Начался процесс замены их на назначаемых губернаторами представителей регионов, который завершится к январю 2002 г.¹⁷ Эти представители будут работать в Москве на постоянной основе и фактически зависеть материально (и карьерно) от президентской администрации. Неудивительно поэтому, что среди них уже образовалась группа “Федерация” в поддержку законодательных инициатив Президента, в которую уже к середине марта 2001 года вошли 100 сенаторов из 179.¹⁸ В июле 2000 г. Дума провела закон, дающий Президенту право увольнять губернаторов в случае возбуждения против них уголовного дела. И, чтобы полностью исключить возможность использования главами региональных администраций трюка с досрочной отставкой и последующим выдвижением своей кандидатуры, Президент провел через Думу законодательную поправку, запрещающую этот прием, равно как и повторное выдвижение своей кандидатуры главами администраций, уволенных Президентом.¹⁹

Вторая волна реформ началась в мае-июне 2001 г., когда была создана специальная президентская комиссия по разграничению полномочий между Центром и регионами во главе с Дмитрием Козаком, заместителем главы Администрации Президента. Ее целью было ограничить (и даже ликвидировать) привилегии, полученные республиками и регионами по договорам, заключенным еще с Президентом Ельциным. Путин сам провел первое заседание комиссии 17 августа 2001г. Главной целью комиссии было восстановление единого правового пространства и ликвидация многих вольностей губернаторов по расходованию бюджетных средств.²⁰ Москва дала понять руководителям дотационных регионов, что в случае их неспособности исполнять свои бюджетные обязательства, контроль над исполнением бюджета может временно перейти к федеральному казначейству (что фактически было равносильно введению внешнего управления вплоть до отстранения от власти губернатора). Произошло также усиление полномочий ППП. Наиболее важный момент здесь – фактическое “переподчинение” региональных начальников правоохранительных структур окружным ППП и через них – Центру. Причем, отныне назначение этих начальников Президентом по рекомендации ППП будет происходить без согласования с губернаторами (их только предварительно информируют о кандидатуре).²¹

¹⁷ Эксперт 24 (25 июня 2001 г.), 57.

¹⁸ Сегодня, 23 февраля 2001 г.

¹⁹ Ведомости, 27 февраля 2001г.

²⁰ Время новостей, 26 июня 2001г.; Коммерсант, 18 июля 2001 г.

²¹ Время новостей, 28 июня 2001 г.; Ведомости, 20 июля 2001 г.

Все эти изменения направлены на то, чтобы федеральные правоохранительные органы на местах превратить из орудия борьбы местных группировок и элит в инструмент контроля над финансовой, административной и иной деятельностью руководства областей и республик. Этими мерами было положено начало остановке процесса эрозии государственности и восстановления управляемости страны, без чего любая борьба с коррупцией осталась бы лишь пустым звуком.

Укрепление российской государственности: реорганизация силовых структур

Мировой опыт свидетельствует: одними лишь силовыми методами коррупцию не искоренить. Для этого требуется выкорчевать ее глубокие экономические корни (не говоря уже о психологии и традициях). Однако наличие сильных и дисциплинированных правоохранительных органов и других силовых структур является необходимым предварительным условием самой возможности начала борьбы с массовыми проявлениями коррупции. Поэтому-то одной из первоочередных задач Президента Путина было восстановление функциональности силовых структур, пресечение разрастающейся их вовлеченности в криминальную деятельность. Переломным в этом отношении стал март 2001 года. Путин и в этом случае начал со смены руководителей силовых ведомств и с назначения новых лиц, которым он лично доверял и которые не были связаны с какой-либо из старых конкурирующих коррумпированных группировок. Естественно, что в ходе этой операции “выдавливались” и представители старой “ельцинской” гвардии (глава МВД Рушайло, глава Федеральной службы налоговой полиции (ФСНП) Солтаганов, руководитель Минатома Адамов и др.).

С неожиданным для всех назначением в апреле 2001 г. гражданского лица - Бориса Грызлова главой МВД произошла поголовная смена практически всего руководства министерства, но главное заключается в самой реорганизации этого ведомства, насчитывавшего в своих рядах до миллиона человек и расщепившегося на множество параллельных структур, дублировавших друг друга, занимавшихся поиском для обеспечения “крыши” для бизнеса, поддерживавших различные группы ведомства в его конкурентной борьбе с другими, наконец, соучаствовавшими в бизнесе непосредственно.²² Дело шло к полной неуправляемо-

²² Министр внутренних дел Б. Грызлов сам указывал на все эти моменты в своих многочисленных речах и интервью (см. *Ведомости*, 11 июля 2001 г.; *Профиль*, 22 (11 июня 2001 г.), с. 8, и 23 (18 июня 2001 г.), с. 14–16; *Время новостей*, 27 июля и 9 августа 2001 г.; *Эксперт* 22 (11 июня 2001 г.), с. 6; *Коммерсант*, 31 июля и 9 августа 2001 г.; *Известия*, 9 августа 2001 г.). Среди населения пустило корни убеждение, что нет большой разницы между милицией и криминальными элементами.

сти и анархии. Четвертого июня Путин издал Указ о реформе МВД. В интересующем нас здесь плане главное изменение заключается в ликвидации созданного Рушайло Федерального комитета криминальной милиции, в который входили, в частности, привилегированные управления по борьбе с организованной преступностью (УБОПы) и экономическими преступлениями (УБЭПы), а также сверхсекретное управление “Р” (по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий), которое также оказалось вовлеченным в “информационное обслуживание” большого бизнеса, а также использовало незаконно добытую информацию для шантажа и вымогательств.²³ Управление будет реорганизовано в оперативно-розыскное бюро и войдет во вновь создаваемую Службу криминальной полиции.

Определенные перемены коснулись и других силовых структур, так или иначе связанных с финансово-экономической коррупцией. Так, во главе ФСНП был назначен еще один гражданский руководитель – Михаил Фрадков. В конце июня 2001 г. по указу Президента были сняты его семь заместителей, и в ходе начавшейся реструктуризации ведомства его центральный аппарат сосредоточится на аналитической и методической работе (т.е. вообще не будет заниматься оперативной и силовой работой).²⁴ Разрабатываются планы повышения статуса Счетной палаты до уровня органа, прямо подчиненного Президенту в качестве главного контролера над расходованием государственных денег. Соответствующий законопроект уже внесен в Думу.²⁵ Произошла смена руководства Государственной инвестиционной корпорации и генерального директора Комитета по государственным резервам. Сменилось руководство ведомства военно-технического сотрудничества, а само оно подверглось очередной реструктуризации. Одним словом, ветер перемен коснулся всех, связанных с финансовыми потоками ведомств, вокруг которых в недавнем прошлом разворачивались громкие коррупционные скандалы.

Дерегулирование и антибюрократические законы

Буквально в последние дни работы российского парламента в июле 2001 года был, наконец, одобрен инициированный еще весной 2000 г. Президентом Путиным пакет законов по дебиюрократизации. Первое, закон о

Среди бандитов появилась популярная поговорка: “Только “шаболовские” круче “солнцевских”. “Солнцевские” – это одна из мафиозных группировок в Москве и Московской области, а центральный офис РУБОП – регионального управления по борьбе с организованной преступностью – находится на Шаболовке.

²³ *Московский Комсомолец*, 27 июня 2001 г.; *Коммерсант*, 17 августа 2001 г.

²⁴ *Время новостей*, 4 июля 2001 г..

²⁵ *Время новостей*, 26 июня 2001 г.; *Коммерсант*, 17 августа 2001 г.

регистрации юридических лиц и предпринимателей (раньше действовал разрешительный принцип, и требовалось месяцами собирать – за мзду, конечно, – десятки и даже сотни подписей. Теперь, с первого января 2002 г. вся процедура будет совершаться в одном “окне” – Министерстве налогов и сборов и в течение нескольких дней. Второе, закон о защите юридических лиц и предпринимателей при проведении государственного контроля (в течение двух месяцев и не чаще, чем раз в два года, а не по несколько раз в год, как раньше). Третье, закон о лицензировании различных видов предпринимательской деятельности (из 500 федеральных и около 1000 региональных осталось около 120 видов лицензирования). Особенно трудно проходил последний закон, прежде всего через само Правительство, а также Совет Федерации, так как право выдавать лицензии являлось для министерств и региональной администрации источником огромных доходов.²⁶ Последовательное претворение в жизнь этих законов означало бы подлинную революцию в становлении российского бизнеса и фактическое раскрепощение среднего и малого предпринимательства.

Их выполнение потребует определенного уровня сотрудничества между Президентом Путиным и Российским Правительством, и этот уровень пока еще не был достигнут. Яркий тому пример – прохождение пакета законопроектов о дебиюрократизации. Путин поставил эту задачу перед Правительством еще весной 2000 года, но к осени выяснилось, что ничего не было сделано, тогда он потребовал выполнить это поручение к январю, потом к марту 2001 года. Правительство внесло пакет документов в Думу в апреле, после чего некоторые министерства лоббировали в Думе против предложенного законопроекта о лицензировании.²⁷ Другой пример – в 1998 году (после нескольких лет проволочек) правительство Евгения Примакова сумело провести 22 поправки к Закону о Соглашении о разделе продукции (СРП). Летом 2000 года министр экономики Герман Греф и министр финансов Кудрин, оба считающиеся большими либералами, начали кампанию против этой жизненно важной формы инвестиций. Но, когда Путин высказался в поддержку СРП, то Кудрин сразу же сменил свою позицию. Однако, как выяснилось позже, это изменение носило временный характер. В апреле-мае 2001г. Греф и Кудрин возобновили свои атаки, и сегодня они пытаются вне-

²⁶ В соответствии с имеющимися данными, годовая сумма, собранная министерствами, колебалась в пределах 170–200 миллиардов рублей (Профиль 28 (23 июля 2001г.), с.18; Сегодня, 3 марта 2001 г.;).

²⁷ См.: *Московский комсомолец*, 9 февраля 2001 г.; *Сегодня*, 25 января и 13 февраля 2001 г.; *Независимая газета*, 26 января 2001 г.; *Время новостей*, 19 апреля 2001 г.; *Ведомости*, 29 июня и 20 июля 2001г.

сти поправки в соответствующую главу Налогового кодекса, которые выхолостят само существо СРП.²⁸

Заключение

Президент Путин развернул наступление на коррупцию по довольно широкому фронту. Вместе с тем, сейчас можно говорить лишь о важных тенденциях и первых частичных успехах. В целом же, борьба с коррупцией – это длительный процесс. Вообще победить коррупцию одним махом нельзя. Ее можно лишь медленно, постепенно, неуклонно уменьшать вплоть до контролируемого и относительно безопасного для страны уровня. Для искоренения российской коррупции необходимо предварительно еще существенно трансформировать всю ее социально-экономическую основу, “облагородить” ее паразитический и хищнический бюрократический капитализм, на что уйдет при благоприятных обстоятельствах лет 10 – 12. В этом направлении сделан лишь первый шаг, этот скромный успех еще необходимо закрепить и развить, чтобы достигнутое снова не ушло “в песок”. На этом пути Путину предстоит еще преодолеть ряд серьезных трудностей.

Прежде всего, предстоит решить проблему формирования собственной единой реформаторской команды. На сегодня правительство не является органическим членом такой команды. Отдельные министры разноориентированы, и многие из них все еще обслуживают интересы различных олигархических групп, конфликтуют друг с другом и даже с премьером. Сам премьер нередко затягивает с исполнением указаний Президента или реализует их в своей интерпретации.

Далее, Путину предстоит еще сделать последующие шаги в постепенном процессе избавления от “семейного наследия”. Наконец, в условиях практического отсутствия зрелого гражданского общества, с одной стороны, и зреющей потребности интегрировать страну в развитое экономическое сообщество – с другой, Путину предстоит решить сложную дилемму реализации “просвещенного авторитаризма” внутри страны (без этого с бюрократическим капиталом и коррупцией не справиться) и необходимостью поддерживать демократический имидж России за ее пределами.

²⁸ *Независимая газета*, 18 мая 2001 г.; *Ведомости*, 20 апреля and 23 августа 2001 г.

Коррупция в Украине: сущность, масштабы и влияние

Игорь Жданов¹

Введение

Коррупция – это социальное явление, которое имеет ярко выраженный политический фон. Исторический опыт свидетельствует, что с помощью коррупции достигались высочайшие вершины власти. Вместе с тем, коррупция нередко становится причиной завершения карьеры политиков и государственных деятелей, правительств, приводит к изменению политических режимов, упадку государств.

В течение последних десятилетий коррупция является не только характерной особенностью современной политики во многих странах мира. Некоторые аналитики считают, что коррупция стала основной политической проблемой начала XXI столетия. Коррупция и власть – вечные антагонисты: коррупция как социальная коррозия “разъедает” государственные структуры; государственная власть, в свою очередь, стремится уничтожить коррупцию.

В данной статье дается определение понятия коррупции, анализируются уровень коррупции и ее влияние на общественно-политическое, социальное и экономическое развитие Украины. Проводится краткий обзор принятых мер, и предлагаются основные направления борьбы с этим негативным явлением.

Определение понятия коррупции

Как свидетельствуют отдельные энциклопедические словари, коррупция происходит от латинского слова “*corruptio*”, которое означает порчу, развращение, то есть может пониматься как развращение отдельных должностных лиц государственного аппарата, как социальная коррозия, которая разъедает государственную власть и общество в целом. Следует отметить, что среди как украинских ученых-правоведов, так и практиков не существует четкого определения понятия коррупции. Основные подходы к пониманию коррупции можно свести к следующим:

1. коррупция понимается как подкуп-продажность государственных служащих;

¹ Игорь Жданов является директором политико-правовых программ Украинского центра экономических и политических исследований им. Александра Разумкова

2. коррупция рассматривается как злоупотребление властью или должностным положением, осуществленное в каких-либо личных интересах;
3. под коррупцией понимается использование должностных полномочий, статуса должности, а также ее авторитета для удовлетворения личного интереса или интересов третьих лиц;
4. коррупция рассматривается как элемент (признак) организованной преступности.²

Нормативно-правовые акты Украины также не дают единого определения понятия коррупции. Так, в Законе Украины “О борьбе с коррупцией” приводится следующая формулировка “под коррупцией в этом Законе понимается деятельность лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, направленная на противоправное использование предоставленных им полномочий для получения материальных благ, услуг, льгот или других преимуществ”. Иное определение коррупции дается в “Концепции борьбы с коррупцией на 1998 – 2005 г.г.”³: “В правовом отношении коррупция составляет совокупность разных по характеру и степени общественной опасности, но единых по своей сути коррупционных действий, других правонарушений (криминальных, административных, гражданско-правовых, дисциплинарных), а также нарушений этики поведения должностных лиц, связанных с совершением этих действий”.

Анализ международно-правовых документов также свидетельствует о наличии разных подходов понимания коррупции. Так, в Резолюции “Практические мероприятия борьбы с коррупцией”, распространенной на VIII Конгрессе ООН по предупреждению преступности (Гавана, 1990г.), коррупция определяется как “нарушение этического (морального), дисциплинарного, административного, криминального характера, которое проявилось в противозаконном использовании своего служебного положения субъектом коррупционной деятельности”. Другой документ ООН (Справочный документ о международной борьбе с коррупцией) формулирует понятие коррупции как “злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях.”⁴

² Более детально см.: І. Мельник, *Koruptsiia: sutnist', poniattia, zakhody protydyi* (Коррупция: сущность, понятия, меры противодействия), (Киев, 2001), 113–116.

³ Утверждена Указом Президента Украины “О концепции борьбы с коррупцией на 1998 – 2005 г.г.”, от 24 апреля 1998 г., № 367.

⁴ *Mizhnarodni pravovi akty ta zakonodavstvo okremykh krain pro koruptsiuu* (Международные правовые акты и законодательство отдельных стран по коррупции) (Киев, 1999 г.), 102.

Таким образом, коррупция – это сложное социальное явление, которое негативно влияет на все аспекты политического и социально-экономического развития общества и государства. Это явление проявляется как в противоправных действиях (бездействии), так и неэтичных (аморальных поступках).

Коррупцию можно определить как сложное социальное (а по своей сути, асоциальное, аморальное и противоправное) явление, которое возникает в процессе реализации властных отношений уполномоченными на это лицами, использующими предоставленную им власть для удовлетворения личных интересов (интересов третьих лиц), а также для создания условий для совершения коррупционных действий, их сокрытия или содействия им.

Масштабы и влияние коррупции в Украине

Коррупция в Украине превратилась в одну из угроз национальной безопасности. По сути, в обществе функционируют две подсистемы – официальная и неофициальная, практически равные по своему влиянию. Общество и государство в целом испытывают негативное влияние коррупции. Она подрывает экономические основы государства, блокирует приход иностранных инвестиций, провоцирует недоверие населения к властным структурам. Коррупция негативно сказывается на международном имидже Украины, приводит к “тенизации” экономики, способствует росту влияния организованных преступных групп.

Население Украины очень высоко оценивает масштабы распространения коррупции в Украине. Результаты социологических опросов Украинского центра экономических и политических исследований имени Александра Разумкова (УЦЭПИ) свидетельствуют, что только 2% респондентов считают, что “почти никто в стране не берет взятки”. Большинство придерживается противоположной точки зрения: “берут взятки, используя служебное положение, почти все” – так считают 12% опрошенных; “многие” – 49%; “кое-кто” – 29%.

Даже для реализации своих законных прав граждане Украины должны прибегать к коррупционным действиям – давать взятки. По данным социологического опроса УЦЭПИ, 60,5% респондентов знают о случаях, когда давали взятки для принятия законного решения. 47,5% опрошенных знают о случаях взяточничества для принятия незаконного решения.

В этом подразделе проводится краткий анализ влияния коррупции на формирование и функционирование государственной власти, на реализацию государственной политики в обществе в целом. Показывается, как лозунги борьбы с коррупцией используются в политической борьбе. Также приведены отдельные оценки масштабов коррупции в Украине.

Коррупция оказывает существенное влияние на формирование государственной власти в Украине. В *исполнительной ветви власти* это происходит преимущественно путем платы за назначение на должность (купля-продажа должностей), назначения на должности не в зависимости от деловых качеств лица, а исходя из его родственных связей или личной преданности (по принципу “не имеет значения, кто ты, важно — чей ты”).

Наиболее опасны проявления коррупции в кадровой политике на высших ступенях исполнительной власти, поскольку руководители высшего уровня могут создать целую пирамиду коррумпированных отношений, пронизывающую все уровни власти. При этом, становится невозможным занять ту или иную должность, исходя лишь из деловых и личных качеств кандидата. Решающим моментом является плата за назначение, родственные (дружеские) отношения с руководителями высшего уровня, другими влиятельными лицами. Нередко кадровые решения непосредственно в структурах власти принимаются лишь формально; фактически, они принимаются вне властных кабинетов — влиятельными бизнесменами, руководителями организованных преступных формирований, которые контролируют тот или другой регион или сферу деятельности. О таких случаях сообщали отечественные и зарубежные СМИ, руководители государства, правоохранительных органов, известные политики Украины.

Так, обращаясь к руководителям правоохранительных органов, Президент Украины Л. Кучма констатировал: “К сегодняшнему совещанию мне предоставили такие материалы: на учете в органах внутренних дел находится около двух с половиной тысяч устойчивых преступных группировок! Вы же только вдумайтесь, уважаемые: две с половиной тысячи вооруженных и готовых на все группировок! А вы не перестаете уверять руководство государства и общественность, что знаете о них и сферах их влияния, владеете обстановкой”.⁵ Говоря о коррумпированности украинской власти, народный депутат Украины О. Мороз указал: “Не официальные структуры осуществляют власть, а олигархи и кланы”.⁶ По данным Службы безопасности Украины, 60% мафиозных кланов имеют коррумпированные связи в органах государственной власти и управления.⁷

⁵ Леоид Кучма, “Так дальше длиться не может”. Выступление на заседании Координационного комитета по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при Президенте Украины, 16 февраля 1998 г. — в *Uriadovyi kur'er*, 19 февраля 1998 г., 4.

⁶ “Читайте и сравнивайте, решайте и голосуйте”, Крещатик, 29 октября 1999 г., 6.

⁷ М. Камлык, П. Гега, В. Билецкий, “О проявлениях организованной преступности в производственной и управленческой сферах экономики”, в *Borot'ba z*

Довольно широким является набор коррупционных средств, которые могут быть применены при формировании судебной ветви власти. Прежде всего, это подкуп чиновников государственных органов, которые осуществляют подбор кандидатов на должности судей, готовят материалы на их назначение (избрание), решают вопросы о назначении судей на административные должности в судах (квалификационные комиссии судей, органы юстиции, Высший совет юстиции). Среди других средств — подделка документов, утаивание компрометирующих материалов о кандидатах на должности судей и т.п.

При формировании *представительских органов власти* также трудно избежать влияния коррупции. В этом случае речь может идти о нарушении фундаментальных принципов организации и проведения выборов: подкуп кандидатов, представителей власти и членов избирательных комиссий; нелегальное финансирование избирательных компаний; должностные злоупотребления при проведении агитации; фальсификация результатов выборов, создание препятствий для реализации избирательных прав граждан и т.п.

Следует отметить, что многие украинские политики, международные организации, иностранные наблюдатели считают, что последние избирательные кампании в Украине проводились с использованием недемократических методов, коррумпированных действий. По результатам социологических исследований, проведенных накануне последних выборов Президента Украины (1999 г.), каждый второй избиратель Украины еще к началу избирательной кампании сомневался в честности проведения выборов и их результатов. Население считало, что проведению честной избирательной кампании не способствуют Центральная избирательная комиссия (16% опрошенных), мафия и организованная преступность (12%), члены участковых избирательных комиссий (6%), Президент Украины, политические партии, представители бизнеса (5%).⁸

По данным правоохранительных органов Украины, в представительские органы власти на выборах 1998 г. было избрано значительное число лиц, которые или являются организаторами (активными участниками) организованных преступных группировок, или к моменту их избрания совершили преступления коррупционного характера. Так, по информации Центра общественных связей Главного управления МВД Украины в Крыму, депутатами Керченского городского совета являются девять организаторов (активных членов) организованных преступ-

organizovanoïiu zlochinnistiu i koruptsieiïu (Борьба с организованной преступностью и коррупцией), № 1 (2000 г.): 23–24.

⁸ «Население не верит в честные выборы», *Вечерние вести*, 4 августа 1999 г., 2.

ных группировок.⁹ В 1999 г. за совершение преступлений были арестованы четыре депутата Евпаторийского городского совета.¹⁰

При формировании властных структур коррупция приводит к тому, что, во-первых, власть получают лица, которые на самом деле не делегированы избирателями, или которые не должны занимать государственные должности по своим деловым и личным качествам. По сути, речь идет о незаконном присвоении власти. Во-вторых, к власти приходят представители криминальной среды, в том числе лидеры преступных группировок. В-третьих, сформированная таким образом власть является незаконной и будет использоваться ее представителями с преступной целью: для незаконного обогащения, уклонения от ответственности, преследования оппонентов и т.п.

Коррупция влияет и на функционирование государственной власти. Коррупция предусматривает эксплуатацию публичной власти в частных интересах. Государство фактически лишается той части власти, которой воспользовался коррупционер в собственных корыстных интересах. Как отмечал Гегель, “та часть государственной власти, которую приобрел для себя отдельный индивидуум, утрачена для власти общего”.¹¹

О неправомерном использовании власти государственными деятелями (политиками) высшего уровня в последнее время сказано немало. Так, в результате публикации информации о причастности отдельных народных депутатов к совершению коррупционных действий, в обществе сложилось устойчивое мнение о распространенности коррупции в стенах Верховной Рады.

Особенно интенсивно информация о коррупции среди парламентариев распространялась летом 1998 г. во время избрания Председателя Верховной Рады Украины. Неоднократно сообщалось (в том числе в публичных выступлениях на пленарных заседаниях парламента, в СМИ) о том, что тот или иной кандидат на этот пост (структуры, которые его поддерживают) прибегают к подкупу отдельных депутатов. О подкупе депутатов говорилось также в связи с формированием депутатских групп и фракций, переходом депутатов из одной фракции в другую.¹² Дошло до того, что 25 июня 1998 г. Верховная Рада

⁹ Л. Буджурова, “Криминальное чтиво с гороскопом”, *Столичные новости*, 2 марта 1999 г., 1, 5.

¹⁰ “Арестован еще один депутат Евпаторийского горсовета”, *Факты*, 9 февраля 1999 г., 1.

¹¹ Г. Гегель, “Конституция Германии” в *Политические произведения* (Москва, 1978), 184.

¹² “Первая сессия Верховной Рады Украины”, в *Бюллетень* 46:1 (Киев: Издательство Верховной Рады Украины, 1998), 42, 52.

Украины приняла специальное постановление “О заявлениях народных депутатов Украины о взяточничестве во время голосования за кандидатов на пост Председателя Верховной Рады Украины”. Была создана Временная следственная комиссия для проверки заявлений депутатов о фактах взяточничества во время голосования; к проверке была привлечена Генеральная прокуратура Украины.

Ни Временная следственная комиссия, ни правоохранительные органы не установили тогда конкретных фактов подкупа депутатов или причастных к этому лиц. Однако, заявления о подкупе депутатов, в том числе со стороны самих парламентариев продолжались. О том, что в украинской политике вообще и в парламентской деятельности в частности используется метод подкупа, заявил народный депутат Украины Л. Кравчук: “Власть сейчас живет по законам торговли – это очень страшно! Выторговали пост Председателя Верховной Рады. Выторговали, голосования не было, была продажа бюллетеней... Представители власти начали жить по законам меркантилизма, торговли: “Ты мне, я тебе”. Ты отдашь мне голоса и бюллетени, я отдам тебе... За деньги продается все: переход из фракции в фракцию, должности”.¹³

К заявлениям этого политика следует относиться чрезвычайно серьезно, поскольку он сам был в этот период претендентом на пост Председателя Верховной Рады Украины, а значит, хорошо осведомлен о политических торгах, которые происходили в 1998г. в парламенте.

В 1998 г. Генеральная прокуратура Украины направила в Парламент представления о получении согласия на привлечение к уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений народных депутатов Украины П. Лазаренко и Н. Агафонова. В марте 2000 г. Служба безопасности Украины представила на рассмотрение парламента материалы о шестерых народных депутатах Украины, в действиях которых Служба безопасности усматривала признаки правонарушений, предусмотренных Законом Украины “О борьбе с коррупцией”.¹⁴ Кроме того, Служба безопасности сообщила о нарушении избирательного законодательства еще одним народным депутатом Украины (использование поддельных документов во время регистрации кандидатом).¹⁵

20 апреля 2000 г. на заседании Координационного комитета по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при Президен-

¹³ Л. Кравчук “Очень страшно, что власть сейчас живет по законам торговли”, День, 3 февраля 1999, 4–5.

¹⁴ В соответствии со статей 1 Закона Украины “О предпринимательстве” участие в учреждении субъектов предпринимательской деятельности и владение корпоративными правами не признаются предпринимательской деятельностью, а значит, не являются нарушением Закона Украины “О борьбе с коррупцией”).

¹⁵ А. Примаченко, “Дело “зеленых”, *Зеркало недели*, 25 марта 2000 г., 2.

те Украины была предана гласности информация о предпринимательской деятельности парламентариев. По данным Государственной налоговой администрации, 364 народных депутата Украины имеют официальный доход от коммерческих структур. Парламентарии возглавляют 202 предприятия и являются учредителями 473 предприятий. В целом, народные депутаты имеют прямое или косвенное отношение к хозяйственно-финансовой деятельности 3105 предприятий. В 1999 г. эти предприятия импортировали на территорию Украины сырья и товаров народного потребления на 13,2 млрд. грн. (25,3% импорта Украины); экспортировали — на 5,2 млрд. грн. (10,1% экспорта Украины). По результатам хозяйственной деятельности в 1999 г., упомянутые предприятия имеют недоимку в бюджет в размере 4,1 млрд. грн.¹⁶

Несмотря на то, что отдельные из указанных выше и других (опубликованных в СМИ) фактов не нашли официального подтверждения или находятся в стадии проверки, можно утверждать, что подобная информация, преданная гласности парламентариями и руководителями органов государственной власти, по сути, является признанием коррупции среди политиков высокого уровня.

Справедливости ради, следует отметить, что среди других ветвей власти законодательная власть объективно не может быть наиболее коррумпированной. Потенциально наиболее коррумпированной является исполнительная власть, поскольку именно ее представители имеют возможность распоряжаться денежными средствами, недвижимостью, материальными ценностями, решать вопросы о выделении земельных участков, аренды, привлечении к юридической и финансовой ответственности, выдавать разрешения, лицензии, кредиты под гарантии Правительства и т.п. Это подтверждает и судебная практика применения антикоррупционного законодательства: подавляющее большинство лиц, привлеченных к ответственности за взяточничество, должностные злоупотребления, нарушение Закона Украины “О борьбе с коррупцией”, — это представители исполнительной власти. Кстати, отсутствие среди них членов правительства, чиновников высшего уровня является скорее свидетельством высокого уровня коррумпированности исполнительных структур, поскольку высокопоставленные члены правительства имеют больше возможностей не только для злоупотребления властью, но и для того, чтобы “выходить сухими из воды”.¹⁷

¹⁶ И. Десятникова, “В прошлом году наши граждане приобрели свыше пяти тысяч престижных “шестисотых” “Мерседесов” по цене от 100 до 300 тысяч долларов”, Факты, 22 апреля 2000 г., 4.

¹⁷ Дела о коррупции даже руководителей среднего звена, в частности, начальника консульского управления МИД Украины В. Ковалюка, мэров городов Херсона, Нежина, Кременчуга — это исключение из общего правила.

Что касается судебной власти, то вопрос об ответственности за должностные злоупотребления судей поднимается довольно редко. Так, за два года функционирования Высшего совета юстиции по представлению этого органа всего девять судей были уволены за нарушения присяги, против пяти судей по фактам получения взяток возбуждены уголовные дела.¹⁸ В предыдущие годы уголовные дела против судей также возбуждались крайне редко, как правило, лишь по фактам получения взяток.¹⁹

Политическая сущность коррупции проявляется также в том, что коррупция может быть средством борьбы за власть (сохранения власти). С одной стороны, властные структуры могут использовать лозунги борьбы с коррупцией для достижения политических целей, в том числе для расправы над политическими оппонентами (с использованием уголовно-правовых, репрессивных средств, дискредитации оппозиционных политиков). С другой стороны, политическая оппозиция может обвинять власть в ее коррумпированности также с целью достижения своих политических целей. При этом оппозиция, как это ни удивительно, может быть заинтересована в коррумпированности властных структур (отдельных государственных деятелей), поскольку изобличение фактов коррупции и их публикация в СМИ повышает шансы оппозиции прийти к власти.

Ниже приведены наиболее типичные варианты использования лозунгов борьбы с коррупцией для борьбы с политическими противниками.

1. Применение уголовно-правовых и других предусмотренных законом репрессивных средств к государственным деятелям, политикам (как правило, оппозиционным) при наличии для этого оснований, но не по причине их наличия, а главным образом – из политических соображений. То есть, привлечение таких лиц к ответственности за совершение коррупционных правонарушений осуществляется не в результате системной антикоррупционной деятельности власти, а исходя из принципа политической целесообразности. Сам процесс привлечения виновного к ответственности

¹⁸ “По двум судьям было получено согласие Верховной Рады Украины на привлечение их к уголовной ответственности, относительно других трех материалы еще не рассмотрены парламентом”, О. Валиулина “А судьи кто?”, *Голос Украины*, 19 января 2000, 5.

¹⁹ Например, в 1995 г. к ответственности был привлечен председатель Ленинского районного суда Автономной Республики Крым В. Чернишов, который обвинялся в получении и требовании взяток на сумму 2150 долларов. В 1997 г. было возбуждено дело против судьи Октябрьского районного суда г. Луганска Ю. Фаратьева, которого прокуратура обвинила в получении взятки на сумму 500 долларов.

сопровождается широкими пропагандистскими мероприятиями, с целью убеждения общества и международного сообщества в том, что упомянутый процесс абсолютно лишен политического подтекста и направлен исключительно на обеспечение законности в государстве.²⁰

Представители правоохранительных органов в таких случаях могут с чистой совестью применять закон, даже осознавая политический аспект ситуации. Однако, ситуация может кардинально измениться, если речь пойдет о привлечении к ответственности за аналогичные действия других должностных лиц (политических деятелей), которые не находятся в политической оппозиции к руководству страны или более того – являются приближенными к власти лицами. В таких случаях представители правоохранительных органов, признающие своей задачей не обеспечение законности, а обслуживание существующего политического режима, вынуждены идти на нарушение закона, поскольку неприменение закона при наличии для этого оснований является должностным злоупотреблением.

2. Юридическая расправа с политическими оппонентами путем привлечения их к ответственности по обвинению в коррупции (других противоправных действиях) при отсутствии для этого законных оснований. Цель и средства в подобных случаях остаются такими же, как и вышеописанные, но при этом отсутствуют основания для их применения.

Именно таким способом в странах бывшего СССР власть нередко расправлялась с политическими деятелями, в частности, оппозиционными парламентариями. К подобным случаям некоторые политики, юристы, имевшие возможность детально ознакомиться с материалами дела, относят возбужденное в апреле 1997 г. Генеральным прокурором Украины Г. Ворсиновым уголовное дело против председателя парламентского Комитета по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией Г. Омельченко, обвиненного (как выяснилось со временем, безосновательно) в должностных злоупотреблениях.

Представителям правоохранительных органов в таких случаях приходится действовать незаконно. Безосновательное криминальное преследование (применение других репрессивных мер) являет-

²⁰ По мнению многих известных политиков и экспертов, появление наиболее громкого в Украине дела о коррупции – “дела Лазаренко” - было не в последнюю очередь обусловлено именно политическими обстоятельствами.

ся должностным преступлением, то есть речь идет уже о коррумпированном поведении представителей правоохранительных органов.

Применение репрессивных средств по тем же мотивам к лицам из окружения политических деятелей, в дискредитации которых заинтересована власть. Что касается правоохранительных органов, то их действия, в зависимости от наличия (отсутствия) оснований для применения соответствующих мер, могут быть как законными, так и противозаконными. Однако, это не имеет принципиального значения, поскольку движущей силой для применения правовых средств в таких случаях выступает не борьба с коррупцией, а политическая целесообразность.²¹

Одним из наиболее опасных факторов использования лозунгов противодействия коррупции в политической борьбе является привлечение к этому процессу правоохранительных органов, то есть использование их в *качестве средства политической борьбы*.

3. Борьба с коррупцией может также декларироваться с целью создания конкретным представителям власти положительного имиджа среди граждан и в глазах мирового сообщества, ради сохранения (получения) соответствующей должности. Традиционно заявления об усилении борьбы с коррупцией раздаются все чаще и громче именно перед очередными выборами.

В сущности, такие действия коррумпированных политиков направлены на решение двуединой задачи: во-первых, любой ценой остаться при власти; во-вторых, избежать таким образом ответственности за содеянные во время пребывания при власти преступления.²²

В связи с этим возникает необходимость более внимательно рассмотреть целесообразность отмены (сохранения) института депутатской неприкосновенности. В правовой и политической ситуации, не исключая преследование парламентариев по политическим мотивам, депутатскую неприкосновенность следует рассматривать как средство защиты демократии, поскольку основное назначение этого института – обеспечение правовых гарантий надлежащего выполнения депутатами своих обязанностей. Очевидно, ограниченное применение депутатской неприкосновенности можно считать полезным, если оно оказывает содействие борьбе с коррупцией.²³ Ликвидация (существенное ограниче-

²¹ Н. Мельник, «Понятие коррупции», в *Коррупция и борьба с ней* (Москва, 2000), 218–19.

²² Там же, 21 – 23.

²³ М. Азнар, «Воспитание референдумом», *День*, 13 апреля 2001 г., 4.

ние) депутатской неприкосновенности, исходя из политических целей, может превратиться в своеобразную “прививку” от оппозиционности, которая не будет оказывать содействия развитию демократии в Украине.²⁴

Нельзя исключать и случаи, когда коррупционер – народный депутат, разоблаченный в злоупотреблениях и взяточничестве, старается представить обвинения, которые выдвигаются в его адрес, как политическое преследование. Такого рода политическая “защита”, как свидетельствует практика, может быть довольно эффективной.

Коррупция проявляется также в том, что она может существенно влиять на реализацию внутренней и внешней политики государства. Что касается последней, то высокий уровень коррумпированности в стране (коррумпированность отдельных высокопоставленных чиновников) может использоваться другими государствами для давления на политическое руководство страны при принятии решений внешнеполитического и внутривнутриполитического характера. То есть, правящая верхушка государства попадает в политическую зависимость от руководителей тех государств (международных организаций), которые проинформированы о действительном состоянии дел, о масштабах коррумпированности страны, отдельных политиков или руководителей высшего уровня.

В результате возникают проблемы в отношениях с другими государствами (международными организациями) при заключении международных договоров, контрактов, получении кредитов, инвестировании иностранного капитала, реструктуризации долгов. Не следует исключать того, что коррумпированные должностные лица могут попасть в зависимость от представителей иностранных государств (международных организаций) и будут использованы последними в своих интересах, в т.ч. как “агенты влияния”.²⁵

То, что проблемы коррупции приобрели в Украине политический характер и являются важным фактором отношения к ней со стороны международного сообщества, отмечается специалистами как непреложный факт и подтверждается многочисленными опросами западных экспертов.²⁶ Об этом свидетельствуют как оценка Украины ведущими международными организациями, от которой в значительной мере зависит политический имидж нашего государства в мире, так и отдельные факты давления на политическое руководство Украины.

²⁴ И. Черемис, “Досье для голосования”, День, 11 апреля 2000 г., 4.

²⁵ А. Бень, “Сегодня – взяточник, завтра – агент?”, *Голос Украины*, 3 октября 1996 г., 7.

²⁶ “Международный имидж Украины: мифы и реалии” (Аналитический доклад Украинского центра экономических и политических исследований), *Natsional'na bezpeka i oborona*, 2000 г., No. 3, 25.

По показателям коррумпированности, Украина стабильно входит в группу мировых “лидеров”. В аналитической справке США, подготовленной к одному из последних экономических форумов в Давосе, подчеркивалось, что Украина входит в число лидеров среди стран с наиболее высоким уровнем взяточничества, коррупции в политике и уклонением от уплаты налогов.²⁷ В конце 2000 г. Мировой банк назвал Украину одной из самых коррумпированных стран СНГ.²⁸

Политическое давление со стороны других государств, обусловленное их обеспокоенностью уровнем коррупции, может приобретать различные формы, в т.ч. дипломатические. В качестве примера, можно привести высказывания членов правительства и дипломатов США по поводу коррупции в Украине накануне визита Президента Л. Кучмы в эту страну осенью 1999г. Так, заместитель государственного секретаря США С. Тэлботт, характеризуя состояние коррупции в Украине, указал: “Коррупция стала одним из наибольших препятствий достижения экономического процветания и демократии в Украине... Если Украина хочет возобновить доверие инвесторов, которое служит основой экономического процветания, то успех в борьбе с коррупцией является жизненно важным”.²⁹ Посол США в Украине С. Пайфер высказался по этому поводу еще более конкретно. Он заявил, что высшее руководство Украины “должно разорвать свои связи с лицами, втянутыми в коррупционную деятельность или имеющими отношение к криминальным группировкам”.³⁰

По сообщениям СМИ, во время пребывания Президента Л. Кучмы в США, одним из основных вопросов переговоров с руководством США был вопрос о необходимости реальной борьбы с коррупцией в Украине. Более того, поступали сообщения о том, что во время встречи Президента Украины с вице-президентом США речь шла о конкретных украинских политиках и бизнесменах, имеющих отношение к коррупции. По данным еженедельника “Зеркало недели”, в апреле 2000 г. Президент Б. Клинтон прислал письмо Президенту Л. Кучме, в котором была дана рекомендация поставить на место те силы, “которые являются тормозом на пути рыночных реформ и преследуют в парламенте личные интересы”.³¹

²⁷ “Обращение Верховной Рады Украины к Конгрессу Соединенных Штатов Америки”, *Голос Украины*, 19 октября 1999 г.

²⁸ С. Горбань, “Борьба с коррупцией: осеннее обострение”, *Новый век*, 25 ноября 2000 г.

²⁹ Струоб Тэлботт, “Мы озабочены некоторыми проблемами в нынешней кампании”, *Зеркало недели*, 23 октября 1999 г., 1.

³⁰ А. Юрчук, “Сталкер в парламентской зоне”, *Зеркало недели*, 4 декабря 1999г., 1.

³¹ Там же.

Очевидно, что одним из условий плодотворного сотрудничества между Соединенными Штатами и Украиной, включая предоставление последней кредитов США и МВФ, является необходимость осуществления Правительством Украины решительных антикоррупционных мер, в том числе против конкретных лиц из украинского политического Олимпа. А это, в свою очередь, может повлечь за собой изменения в правовой политике Украины и кадровые изменения в высших органах власти нашей страны.³²

Коррупция является одним из основных факторов раскола общества. Условно говоря, общество делится на официальное и неофициальное (частично криминальное). Вследствие этого, в его рамках параллельно сосуществуют две социальных подсистемы: одна из них ориентируется на правовые и моральные нормы, другая – на использование противоправных средств. Что касается коррупции, то такими средствами выступают подкуп, злоупотребление должностным положением, неправомерное предоставление (получение) льгот и преимуществ, использование власти для незаконного овладения имуществом и т.п. Субъекты коррупции функционируют в неофициальной среде, в которой властвует своя система ценностей, свои цели и средства их достижения, где жизнь строится не по законам, а (что стало популярным) “по понятиям”. В силу противоправности своей деятельности, они не могут “засветить” обществу свои коррумпированные отношения, поскольку в таком случае последует (по меньшей мере, по логике гражданского общества и правового государства) реакция на их действия со стороны закона.

Вместе с тем, субъекты коррупции не могут существовать без официальной подсистемы. Последняя является для них обязательной предпосылкой установления коррумпированных отношений: для того, чтобы злоупотреблять властью, ею нужно обладать – быть назначенным на соответствующую должность в органах государственной власти (местного самоуправления), иметь определенные полномочия, возможность их официально использовать. Кроме того, официальная подсистема является прикрытием неофициальной. Во-первых, субъекты коррупции для достижения своих противоправных целей используют предоставленные законом полномочия. Во-вторых, официальный статус используется ими для уклонения от предусмотренной законом ответственности.

Полностью ликвидировать систему неофициальных, в том числе коррумпированных, отношений, наверное, не удастся ни в одном обществе и государстве. Заявления о полном искоренении коррупции,

³² Об этом откровенно заявил Дж. Сорос накануне визита Президента Украины Л. Кучмы в США. Американский бизнесмен связывает предоставление финансовой помощи Украине с решением проблемы “чистки правительственных конюшен”.

взяточничества и преступности, по крайней мере, наивны. Социально-политический климат в обществе зависит от того, какое место и какая роль в нем отведена любой из названных подсистем и какая из них является ведущей. Противодействие коррупции – это локализация противоправных отношений, свертывание влияния неофициальной подсистемы на функционирование общества.

Если оценивать состояние дел в Украине, исходя из этой позиции, то следует отметить, что соотношение официальной и неофициальной подсистем свидетельствует о чрезвычайно опасной сложившейся ситуации. Криминализация всех сфер экономической и политической жизни, массовая коррумпированность (в т.ч. высших эшелонов государственной власти, которая ставит под угрозу будущее Украины) – это факт, констатированный законодательным органом государства.³³ В соответствии с официальными заявлениями руководства государства, часть теневой экономики в Украине фактически сравнялась с официальной и составляет 45–60%. В теневом секторе экономики работают миллионы граждан Украины. По данным Фонда “Интеллектуальная перспектива” и Центра социальных экспертиз Института социологии Национальной академии наук Украины, которые провели опрос граждан Украины по теме теневой занятости населения, 45% опрошенных работают в “тени”.³⁴ По подсчетам специалистов, совокупный теневой капитал украинских граждан составляет приблизительно \$40 млрд.³⁵ Вне банковского оборота находится около половины денежной массы. По оценкам экспертов, нелегальный внутренний валютный оборот в Украине достигает около \$12 млрд. Минимальная сумма свободно конвертируемой валюты, незаконно вывезенной за границы страны и положенной на счета в иностранных банках, оценивается в \$20 млрд.³⁶

Такая ситуация обусловлена, с одной стороны, чрезмерным налоговым прессом на отечественных производителей, а с другой – культивацией коррумпированных отношений в украинском обществе. Такое развитие событий было обусловлено деятельностью тех руководителей (политиков), которые не сдерживали (или даже стимулировали) преобразование коррупции из социальной аномалии в социальную норму.

³³ “Постановление Верховной Рады Украины от 13 января 1998 г. №. 12/98-VR”, *Голос Украины*, 27 января 1998 г., 2.

³⁴ Г. Долженко, “Соло для предпринимателя в сопровождении контролирующих и криминальных структур”, *Uriadovyi kur'er*, 25 февраля 2000 г., 4.

³⁵ Л. Поволоцкая, “Украину ожидает проведение налоговой амнистии”, *Факты*, 6 апреля 2000 г., 7.

³⁶ Л. Поволоцкая, Л. Кучма, “Государство не будет донором коррумпированных хапуг”, *Правительственный курьер*, 16 декабря 1999 г., 3–4.

Выводы и предложения

Эффективность противодействия коррупции зависит, прежде всего, от отношения к этой проблеме первых лиц государства, их моральной и правовой чистоты. Решающим фактором противодействия коррупции является политическая воля. Проявление политической воли означает, что при наличии законных оснований закон может применяться к любому лицу, независимо от занимаемой им должности, политических взглядов, степени приближенности к руководству государства и других субъективных моментов. Из-за отсутствия политической воли, даже наиболее совершенное антикоррупционное законодательство обречено на декларативное существование, а деятельность правоохранительных структур — лишь на имитацию борьбы с коррупцией. По оценкам зарубежных исследователей, «в Украине не сделано ни одного серьезного шага в борьбе с коррупцией. Сделаны лишь некоторые показательные жесты для того, чтобы успокоить западных критиков, как, например, создание государственной программы «Чистые руки». Единственные, кто, по мнению иностранных исследователей, взялся серьезно бороться с преступностью и коррупцией в Украине, — это правоохранительные органы Соединенных Штатов, Швейцарии и Бельгии.³⁷ При всей радикальности такого заявления, данная точка зрения не лишена оснований.

Коррупция угрожает национальной безопасности и общественному строю Украины, влияет на формирование и деятельность властных институтов, подрывает доверие граждан к власти, усложняет отношения Украины с иностранными партнерами. Поэтому борьба с ней является первоочередной задачей и связана с достижением следующих основных целей:

- уменьшение числа так называемых «взяткоемких» функций государственного управления (выдача разрешений, лицензий, справок и т.п.);
- четкое законодательное определение процедур принятия управленческих решений;
- обеспечение прозрачности принятия решений с помощью конкурсов, тендеров и т.п.;
- повышение уголовной ответственности за коррупционную деятельность.

³⁷ Р. Чяпка, «Рынок газа в Украине – поле для активности воров, взяточников и других нечестных людей», Свобода, 3 апреля 2000 г., 8, 11.

Для достижения этих целей целесообразно предпринять следующие меры. На законодательном уровне надо принять Кодекс поведения государственного служащего, в котором определить систему принципов и ценностей государственной службы, модели поведения государственного служащего в определенных ситуациях. Кодекс может содержать, в частности, рекомендации о правильных действиях чиновника в случае возникновения материальной заинтересованности, попытки дать ему взятку и т.п. В государственных органах следует назначить ответственное должностное лицо по вопросам этики государственных служащих.

Необходимо определить законодательно и сделать прозрачной процедуру предоставления кредитов под гарантии государственных органов, а также использование бюджетных средств, добиться выполнения уже принятых законов.

Правительственные гарантии под иностранные кредиты, получаемые предприятиями (учреждениями, организациями), предоставлять как исключение и лишь с согласия Парламента. Целесообразно ввести обязательные публичные отчеты главы Правительства об эффективности использования таких кредитов (в т.ч. с парламентской трибуны) с распространением детальной информации в СМИ.

Необходимо упростить систему регистрации предприятий. Регистрация субъектов хозяйствования должна начинаться и завершаться “в одном кабинете” на протяжении максимум двух недель. Кроме того, стоит унифицировать и стабилизировать налоговое законодательство – принять единый, всем понятный Налоговый кодекс, в котором определить простую процедуру уплаты налогов. А предполагаемые изменения публиковать заранее в СМИ.

Следует окончательно отказаться от практики, когда государственные органы получают финансирование за счет штрафов, которые они накладывают. Фискальные органы должны финансироваться лишь за счет бюджета. Нужно предусмотреть уголовную ответственность чиновников (в т.ч. работников Государственной налоговой администрации) за незаконное вмешательство в предпринимательскую деятельность, установить имущественные санкции за причиненные предпринимателям убытки.

Законодательно четко определить условия и ограничения выделения средств из резервного фонда Кабинета Министров, ввести регулярные отчеты об использовании этих средств.

По отношению к руководителям, виновным в нецелевом использовании бюджетных средств, надо (кроме прочего) применять штрафные санкции, например, в размере 5–10% от суммы расходов из бюджета, использованных не по назначению.

Нужно ввести обязательное декларирование подарков (стоимостью, например, свыше \$10) – это ограничит возможности незаконного обогащения государственных служащих. Необходимо предавать гласности списки чиновников, осужденных за коррупционную деятельность, злоупотребление властью, казнокрадство, превышение служебных полномочий и т.п. Целесообразно пожизненно запрещать таким лицам занимать должности на государственной службе.

Параллельно с этим необходимо повышать престиж государственной службы. По данным социологического опроса УЦЭПИ, желательный размер среднемесячного дохода сегодня составляет примерно 800 грн. На такую базовую зарплату для государственных служащих среднего звена, очевидно, и стоит ориентироваться. Если не будем достойно платить, чиновники все равно “доберут” свое. Стоит рассмотреть предложение относительно установления зарплаты министрам на уровне \$1000–2000 с учетом высокого уровня их загруженности и персональной ответственности.

Параллельно с повышением зарплаты необходимо повышать ответственность за выполненную работу. Например, критериями оценки работы руководителей местных государственных администраций должны стать: количество созданных новых рабочих мест; объемы привлеченных на развитие региона внутренних и внешних инвестиций; рост реальных доходов населения; уровень рождаемости и смертности, динамика миграции населения и тому подобное.

Целесообразно создать единую прозрачную и конкурсную национальную систему привлечения на государственную службу и параллельно разработать отдельную программу обучения кадров за границей. Главные условия – гласность и конкурсный отбор кандидатов. Начинать обучение надлежит с низовых звеньев: районных государственных администраций, органов местного самоуправления. С лицами, которые будут учиться за границей, надо заключать контракт, в котором предусмотреть обязательность пребывания на государственной службе на протяжении 5–7 лет после завершения обучения за границей, а также механизм возмещения затрат в случае невыполнения указанного условия.

Еще раз подчеркнем, что политическая воля высшего государственного руководства, обеспечение открытости власти являются обязательными и основными условиями противодействия коррупции; их отсутствие сводит такое противодействие на “нет”.

Демографическая ситуация в Украине: состояние, тенденции, прогнозы

Людмила Шангина¹

Демографическая ситуация в Украине характеризуется нарастанием кризисных тенденций: уменьшается численность населения при возрастании смертности людей трудоспособного возраста; увеличивается отрицательное сальдо внешней миграции. На фоне ухудшения социально-экономического положения населения возможны обострения межэтнических и межконфессиональных отношений в обществе.

В этой статье приводятся и анализируются основные показатели, характеризующие состояние и тенденции развития демографической ситуации в Украине: динамика численности населения, ее факторы и последствия.

Ограничения: отсутствие переписи населения в течение длительного времени на фоне активных демографических, в т.ч. миграционных, процессов², связанных с распадом СССР, образованием независимых государств и трансформацией их социально-экономического уклада; реформирование органов государственной власти, в функции которых входит учет различных потоков населения, а также систем сбора и обработки информации, что обусловило некоторую неполноту учета и несопоставимость данных.

Поэтому в настоящей статье используются лишь некоторые данные за 2000г., основной массив данных ограничен 1999г.

Численность и социально-демографическая структура населения

Динамика численности населения

По данным переписи 1989 г., численность населения Украины составляла 51,7 млн. человек. В начале 1993 г. она достигла максимального за все послевоенное время значения – 52,3 млн. человек.³ Именно 1991 –

¹ Людмила Шангина является директором Социальных программ Украинского центра экономических и политических исследований им. Александра Разумкова (УЦЭПИ).

² В послевоенное время в СССР переписи населения проводились каждые 10 лет; последняя перепись проведена в 1989 г. В Украине первоначально перепись была назначена на 1999 год, но не проведена: ее проведение предполагается 5–14 декабря 2001 г.

³ Т.е. за время существования Украины в ее нынешних географических (территориальных) границах: с 1946 г. – включая территорию Закарпатья; с 1954 г. –

1993 г.г. были временем наиболее активных миграционных процессов в республиках бывшего СССР и, в частности, в Украине. В связи с распадом Союза и возникновением на его территории самостоятельных национальных государств, многие люди стремились вернуться на свою этническую (или историческую) родину и получить ее гражданство. Кроме того, в конце 1989 г. были реабилитированы ранее насильственно депортированные с территории Украины некоторые ее коренные этносы и этнические группы (национальные меньшинства)⁴, представители (потомки) которых в начале 1990-х годов получили возможность вернуться на историческую родину.⁵ Все это обусловило значительные миграционные потоки в Украину в течение, прежде всего, 1990–1993 г.г. Однако, в 1994 г. было впервые зафиксировано отрицательное сальдо внешних миграций, и миграционный прирост населения прекратился.

Природный прирост населения выявил тенденцию к падению уже в 1991г., когда впервые за послевоенное время смертность в Украине превысила рождаемость – коэффициент природного прироста в расчете на 1000 человек населения составил –0,8.⁶ В течение последующих лет этот коэффициент неуклонно возрастал и в 2000 г. достиг значения –7,5.⁷

В результате, с 1993 г. началось сокращение абсолютной численности населения Украины. На протяжении 1993–2000 г. численность населения Украины сократилась с 52,2 млн. человек до 49,3 млн., т.е. на 2,9 млн. человек. При этом, 4/5 потерь приходится на естественные потери населения (превышение смертности над рождаемостью) и 1/4

территорию Крыма. Согласно результатам переписи 1959 г., в Украине проживали 41,8 млн. человек; 1970 – 49,7 млн.; 1989 – 51, 7 млн. человек.

⁴ Декларация Верховного Совета СССР “О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав” от 14 ноября 1989 г.

⁵ Декларация Верховного Совета СССР “О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав” от 14 ноября 1989 г.

⁶ *Statistichnyi shchorichnyk Ukrainy za 1998 rik* (Статистический ежегодник Украины за 1998 год) (Киев, 1999 г.), 339.

⁷ В абсолютных цифрах: в течение 2000 г. в Украине родились 385,1 тыс. человек, умерли – 758,1 тыс.; природный прирост населения составил –373 тыс. человек. См.: *Ukraina u tsyfrakh u 2000 rotsi* (Украина в цифрах в 2000 году) (Киев, 2001 г.), 180. В течение января-мая 2001 г. население Украины сократилось еще на 176,2 тыс. человек и по состоянию на 1 июня 2001 г. составляло 49 млн. 115 тыс. человек; уменьшение произошло за счет природного сокращения (-162,5 тыс. человек) и миграционного оттока (-13,7 тыс. человек). Интенсивность природного сокращения населения в сельской местности в 1,6 раза выше, чем в городах (10,7 человек на 1000 жителей против 6,7). См. “Naseleння kraïny skorochet'sia” (Население страны уменьшается), *Vlada i politika* (Власть и политика), 27 июля 2001 г., 5.

– следствие миграционных процессов (превышение уровня эмиграции над уровнем иммиграции).

Факторы, определяющие динамику численности населения

Причинами сокращения численности населения являются: снижение рождаемости, повышение смертности, неудовлетворительное состояние здоровья населения при низком качестве и недостаточной доступности системы здравоохранения в стране; превышение уровня эмиграции над уровнем иммиграции.

Рождаемость. В течение 1991–2000 г.г. численность рожденных в расчете на 1000 человек населения сократилась почти на 40% (с 12,7 в 1990 г. до 7,8 в 2000 г.), а в абсолютных цифрах – более чем на 40%: если в 1990 г. родились 657,2 тыс. человек, то в 2000 г. – 385,1 тыс. Угрожающие размеры приобретает сокращение рождаемости в сельской местности страны. По данным Государственного комитета статистики Украины, в 1999 г. из 28 794 сел Украины в 12 673 не родился ни один ребенок; почти в 1000 сел нет детей в возрасте 6–15 лет.⁸

На фоне снижения рождаемости остается стабильно высоким количество абортотв. По данным Министерства здравоохранения Украины, в 1999г. в стране зарегистрированы 470 тыс. абортотв⁹ (для сравнения: численность рожденных в 1999г. составила 389,2 тыс. человек); ежегодно к абортотв прибегают 100 тыс. нерожавших женщин, для 320 из них это заканчивается смертью.¹⁰

В целом, коэффициент рождаемости в Украине – один из самых низких среди европейских стран (включая и посткоммунистические), в 2000 г. он составил 7,8 (ниже только в Болгарии (7,7), Латвии (7,6) и России (8,6)).

Смертность. Уровень смертности в Украине, наоборот, – один из наиболее высоких в Европе: в 2000 г. общий коэффициент смертности составил 15,3 против 10,6 в странах ЕС. В течение 1991–2000 г.г. повышение смертности происходит практически во всех возрастных группах (за исключением 1–14 лет), но особо значительным является уровень смертности в трудоспособном возрасте: показатель смертности людей трудоспособного возраста вырос на протяжении 1991–2000 г.г. в восемь

⁸ См. Н. Покотило, “Zhinki i diti” (Женщины и дети), *Голос Украины*, 6 июля 2000 г., 4.

⁹ По мнению специалистов, реальные цифры количества абортотв значительно выше, но большинство операций прерывания беременности производятся без соответствующего оформления и учета. Считается, что количество абортотв превосходит количество родов, как минимум, в полтора раза. Некоторые источники приводят цифры до полутора миллионов абортотв в год.

¹⁰ Н. Покотило, там же

раз, а доля трудоспособного населения в общей смертности достигла почти 25%.

Особо тревожным явлением, способным вызвать значительные демографические деформации, является высокая смертность мужчин трудоспособного возраста; ее уровень оценивается как самый высокий в мире.¹¹ При этом смертность мужчин в два-три раза превышает смертность женщин во всех возрастных группах, но особенно заметна эта разница в средних возрастных группах 30–45 лет, т.е. в пределах репродуктивного возраста.

Среди причин смертности населения трудоспособного возраста с 1990 г. первые позиции удерживают внешние воздействия (несчастные случаи, убийства, самоубийства), причем главной причиной смертности вследствие внешних воздействий являются самоубийства. Показатель случаев самоубийств на 100 тыс. населения постоянно растет: если в 1999 г. он составлял 20,6, то в 2000 г. – 29,4.¹²

Состояние здоровья населения, качество и доступность здравоохранения. Показатели состояния здоровья населения Украины характеризуются устойчивой тенденцией к ухудшению. В то же время, ухудшается и состояние системы здравоохранения: сокращается количество медицинских учреждений, до критического уровня упало их государственное финансирование; переход медицины на платную основу значительно ограничил ее доступность для подавляющего большинства населения.

Ежегодно в Украине регистрируется до 70 млн. случаев заболеваний; по данным Украинского института общественного здоровья, в стране только 4,4% мужчин и 2,9% женщин трудоспособного возраста имеют высокие показатели здоровья и находятся в так называемой зоне безопасности, 22,1% мужчин и 19,4% женщин имеют среднее здоровье, 73,5% мужчин и 77,7% женщин – имеют ту или иную степень заболевания.¹³ При общем падении рождаемости растет число детей с хроническими заболеваниями и детей-инвалидов. Из каждых 100 рожденных сегодня в Украине детей 25 – с врожденными или приобретенными патологиями.

Получают распространение так называемые социальные (социогенные) заболевания: туберкулез, сифилис, ВИЧ/СПИД.

На протяжении 1990–1999 г.г. заболеваемость туберкулезом возросла более чем в два раза, смертность от этого заболевания – почти в два

¹¹ См.: Изложение выступления министра здравоохранения Украины в Верховной Раде Украины 10 ноября 1997 г., 11

¹² *Ukraina u tsyfrakh u 2000 rotsi* (Украина в цифрах в 2000 году), 182.

¹³ См. М. Бабак, “*Chu e zdorovi ukraintsi?*” (Здоровы ли украинцы?), *Politika i kul'tura* (Политика и культура), 27 февраля 2001 г., 33.

с половиной раза; ежегодно от туберкулеза умирают около 9000 человек, более 80% из них – в трудоспособном возрасте (15–59 лет). Усиливается тенденция роста заболевания туберкулезом среди детей: только в течение 1995–1999 г.г. соответствующий показатель вырос на 55%; увеличивается количество случаев заболевания целых семей, а также новорожденных.¹⁴ Всего, по предварительным данным, на начало 2001 г. в Украине зарегистрированы около 625 тыс. больных – это составляет 1,4% населения страны и свидетельствует о том, что Украина находится в состоянии эпидемии туберкулеза.

Сифилис встречается в Украине почти в 100 раз чаще, чем в странах Восточной и Центральной Европы. На протяжении 1990–1999 г.г. количество случаев заболеваний сифилисом возросло в стране более чем в 18 раз (с 3100 в 1990г. до 56,8 тыс. в 1999г.). Прогностически негативным признаком является то, что болезнь приобретает распространение среди детей и подростков. Показатель количества заболеваний на 100 тыс. населения соответствующего возраста в течение 1994–1999 г.г. вырос: среди детей – более чем в четыре раза, среди подростков – почти в полтора раза.¹⁵

Украина, по мнению экспертов *UNAIDS* и ВООЗ, имеет “наиболее драматическую” эпидемическую ситуацию с ВИЧ/СПИД среди стран бывшего СССР.¹⁶ По состоянию на конец 2000 г., численность официально зарегистрированных ВИЧ-инфицированных составляла около 36 тыс. человек,¹⁷ однако, специалисты полагают, что численность больных является в Украине намного выше официально зарегистрированной – около 285 тыс. человек. При этом 75% инфицированных – молодежь в возрасте 15–29 лет. Четыре области Украины (Днепропетровская, Донецкая, Николаевская, Одесская) находятся в состоянии эпидемии ВИЧ/СПИД – здесь в 3–4 раза превышен порог эпидемии, установленный ВООЗ: 70 случаев заболевания на 100 тыс. населения. Эпидемическую ситуацию усложняют, как минимум, два фактора, влияние которых может привести к полномасштабной эпидемии: 1) по темпам

¹⁴ “Stan dotrymannia ta zakhystu prav i svobod liudynu v Ukraini. Persha shchorichna dopovid' Urovnovazhenogo Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudynu” (Ситуация относительно соблюдения и защиты прав человека и свобод в Украине. Первый ежегодный отчет Уполномоченного по правам человека в Верховной Раде Украины), (Киев, 2000), 98.

¹⁵ *Derzhavna dopovid' pro stanovyshche ditei v Ukraini (za pidsumkami 1999r.) (Правительственный отчет о положении детей в Украине (по результатам 1999г.))* (Киев, 2000), 81.

¹⁶ См. “Эпидемия ВИЧ-инфекции, *Зеркало недели*, 4 декабря 1999, 13.

¹⁷ Из них – 2025 детей и 1977 тех, у кого болезнь достигла конечной стадии – СПИД; умерли от СНПД 955 взрослых и 45 детей. Только в течение 2000г. были выявлены 6212 новых больных, из которых 737 – дети (почти каждый девятый больной).

распространения ВИЧ/СПИД Украина является лидером среди европейских стран: ежемесячно регистрируется около 500 новых случаев заболевания. *Для сравнения:* в Польше – не более 40; 2) болезнь вышла за пределы групп риска и поражает общую популяцию, включая детей и молодежь.

В целом, по оценкам специалистов, если тенденции распространения туберкулеза и ВИЧ/СПИД не будут преодолены в самом ближайшем будущем, то через 5–7 лет каждый третий житель Украины может быть поражен тем или другим из названных заболеваний.

На фоне ухудшения показателей состояния здоровья населения происходит и ухудшение качества здравоохранения страны. По показателям затрат на здравоохранение, в расчете на одного жителя, Украина занимает 111 место среди 191 страны мира и восьмое – среди стран СНГ,¹⁸ по уровню достижения целей здравоохранения – 60 место. Затраты на здравоохранение одного жителя страны в Украине не только недостаточны, но и демонстрируют устойчивую тенденцию к снижению: если в 1997 г. они составляли \$47,3, в 1998 – }32,2, то в 2000 г. – лишь }13. В целом, на нужды здравоохранения в Украине направляется только 2,7 ВВП (при мировом стандарте 8%).¹⁹

Рост доли платных медицинских услуг и их несопоставимая со средней заработной платой в стране стоимость все более сокращают доступность медицинской защиты для подавляющего большинства населения. Уже перестали быть редкостью случаи, когда больные умирают, не будучи в состоянии оплатить необходимые медицинские услуги или медикаменты. В. Ющенко, будучи премьер-министром Украины, признал, что 10% граждан Украины не имеют возможности пользоваться медицинской помощью. По мнению специалистов, реальная цифра намного выше.²⁰ Это подтверждают и результаты всеукраинского социологического опроса, проведенного УЦЭПИ в феврале-марте 2001 г.: более половины респондентов (54,5%) сообщили, что им приходилось отказываться от медицинского обследования или помощи по причине отсутствия на это средств.²¹

Угрожающая ситуация сложилась с медицинской помощью детям, проживающим в сельской местности: по данным Министерства здравоохранения Украины, 95% родителей сельских детей не обращаются за

¹⁸ Впереди Украины страны Балтии, Беларусь, Россия, Молдова и Армения.

¹⁹ См.: Изложение выступления министра здравоохранения Украины на заседании Верховной Рады Украины 14 ноября 2000 г.

²⁰ “Strakhova medytsyna: za i proti” (Страховая медицина: за и против), *Uriadovyi kur'er* (Правительственный курьер), 6 марта 2001 г., 7.

²¹ См. *Natsional'na bezpeka i oborona* (Национальная безопасность и оборона) (2001), 3, 15.

медицинской помощью по причине удаленности медицинских учреждений или отсутствия материальных возможностей.

Социально-экономическое положение населения. Динамика основных социально-экономических показателей 1990–2000 г.г. свидетельствует о резком ухудшении качества жизни подавляющего большинства населения страны. Основными факторами, определяющими экономическое положение населения в течение этого времени были: потеря накопленных, обусловленная гиперинфляцией 1991–1993 г.г.; распространение безработицы; уменьшение денежных доходов (заработных плат и пенсий) и их обесценивание вследствие инфляции; рост цен.

Согласно данным выборочных обследований рабочей силы, уровень безработицы в 2000г. среди экономически активного населения в возрасте 15–70 лет по методологии МОП составлял 11,9%, а среди людей трудоспособного возраста – 12,5%. Уровень зарегистрированной безработицы – 4,2% населения трудоспособного возраста. Однако, по экспертным оценкам, с учетом скрытой безработицы, доля экономически активного населения, лишенного работы, достигает 35–40%. При этом, чрезвычайно негативными признаками безработицы в Украине являются следующие: почти треть (30%) безработных составляют молодые люди в возрасте 15–24 лет.²² Безработица приобретает застойный характер: в 1999г. более половины безработных (56,3%) не имели работы более года; доля тех, кто не имел работы более трех лет увеличилась с 1,3% в 1998г. до 3,8% в 1999г.²³ растет уровень так называемой семейной безработицы – это явление особо характерно для малых городов и городов-спутников крупных промышленных комплексов.²⁴

Вместе с тем, наличие работы не гарантирует качественного уровня жизни, поскольку, во-первых, уровень заработной платы является в Украине критически низким (средняя заработная плата составляла в 2000г. 230 грн. (\$42) и покрывала 85% прожиточного минимума); во-вторых, хронический характер приобрели задолженности по выплате заработной платы: несмотря на некоторое улучшение ситуации в 2000 г., по состоянию на 1 января 2001г., сумма задолженности по заработной плате составляла 4,9 млрд. грн. (около \$900 млн.). В результате, тенденция снижения уровня доходов населения приобретает устойчивый характер: сейчас в Украине насчитывается более 1 млн. семей, в которых среднедушевой доход не достигает 50 грн. (\$9) в месяц; у более 100 тыс. семей он не превышает 20 грн. (\$3,6).

²² “Pratsia v Ukrainy u 1999 rotsi” (Труд в Украине в 1999 г.) in *Statystychnyi zbirnyk* (Статистический сборник) (Киев, 2000 г.), 11.

²³ Там же, 45.

²⁴ Там же, 11.

В 2000 г. в Украине официально признано наличие бедности и нищеты;²⁵ к категории бедных отнесены 27,8% населения (13,7 млн. человек), нищих – 14,2% (почти 7 млн. человек). При этом есть основания прогнозировать расширенное воспроизводство бедности и приобретение ею хронического характера. Об этом свидетельствует, в частности, бедность семей с детьми, прежде всего, многодетных семей: около 78% семей бедных составляют семьи, в которых один из взрослых имеет работу; при занятости обоих родителей 26,1% семей с детьми являются бедными. При сохранении нынешних социально-экономических условий, дети из бедных семей уже не смогут иметь качественное здоровье, образование, а значит – профессию, и будут обречены на наследственную бедность. Кроме того, в условиях распространения безработицы и бедности сокращается количество браков (показатель количества браков в расчете на 1000 человек упал с 9,3 в 1990 г. до 5,5 в 2000 г.),²⁶ что ведет если не к сокращению воспроизводства населения, то к росту неполных семей и распространению социального сиротства.

Внешняя миграция населения. Ухудшение социально-экономической ситуации в стране, распространение безработицы и низкая цена рабочей силы вынуждают людей, на фоне снижения общей внутренней мобильности населения, к внешней трудовой миграции или к выезду из Украины на постоянное место жительства в страны с более благоприятными условиями продажи рабочей силы.

По экспертным оценкам, трудовая миграция из страны составляет ежегодно около 5 млн. человек.²⁷ При этом, она имеет преимущественно нелегальный характер: так, например, в 2000 г. только из Черновицкой области Украины выехали за границу с целью нелегального трудоустройства 45 тыс. жителей; официально сообщено о легальном трудоустройстве в ближнем и дальнем зарубежье только 33-х человек.²⁸ Кроме того, в последние годы трудовая миграция приобретает криминализованные черты: отмечается активизация торговли людьми. Так, с начала 2001 г. только в Донецкой области Управлением уголов-

²⁵ См. “Pidsumky social'no-ekonomichnogo rozvytku Ukrainy u 2000r. na zavdannia na 2001r.: Vystup Prezydenta Ukrainy L.D. Kuchmy na zasidanni Natsional'noi Rady z uzgodzhennia diial'nosti zagal'noderzhavnykh i regional'nykh organiv ta mestseвого smovriaduvannia” (Результаты социально-экономического развития Украины в 2000 году и задачи на 2001 год. Речь Президента Украины Л. Д. Кучмы на сессии Национального Совета по координации действий национальных и региональных органов и местного самоуправления), *Uriadovyi kur'er*, 14 марта 2001 г., 5.

²⁶ Там же.

²⁷ ‘Sotsial'ni prava pratsivnykiv-migrantiv’ (Социальные права рабочих-мигрантов) в *Uriadovyi kur'er*, 12 января 2001 г., с. 2.

²⁸ См. *Ukrainsk'kyi regional'nyi visnyk* (Украинский региональный бюллетень) 22 (2001 г.), 19.

ного розыска выявлены четыре организованные преступные группировки, занимающиеся торговлей людьми. В их состав входили 12 граждан Украины и 6 – Турции. Выявлены также 12 фирм, которые под видом трудоустройства граждан занимались вербовкой молодых женщин и девушек для занятия секс-бизнесом и проституцией.²⁹

Также имеются случаи выезда украинских граждан за рубеж с целью найма в военные и военизированные, в т.ч. нелегальные, формирования. Управление СБУ в Ивано-Франковской области распространило информацию о том, что в последнее время возросло число тех, кто отъезжает на службу в заграничные военные формирования. Иностранные радикальные политические организации и коммерческие структуры активно вербуют молодых украинцев в законные и незаконные военизированные формирования. В особенности часто украинцы попадают во Французский легион. Только на протяжении 2000г. спецслужбы предотвратили 18 случаев выезда за границу украинских граждан, которые решили пополнить ряды зарубежных легионеров. Вместе с тем, СБУ известно, что ряд жителей Ивано-Франковского, Надвирнянского, Калушского, Коломыйского, Косовского, Долинского районов проходят службу в Иностранном французском легионе. По оценкам УСБУ, при существующем социально-экономическом положении, тенденция будет усиливаться.³⁰

Остается стабильно высоким уровень выезда граждан Украины на постоянное место жительства в зарубежные страны: так, в 1999г. из Украины выехали 110,6 тыс. человек, в 2000г. – 100,3 тыс.³¹ При этом, выезд граждан в страны дальнего зарубежья имеет преимущественно характер постоянной эмиграции из Украины представителей ряда этнических групп: евреев, немцев, чехов, венгров, греков; частично – украинцев и русских. Выезжают, как правило, люди трудоспособного возраста, имеющие высокий образовательный ценз (так, в течение 1995 – 1999 г.г. из Украины выехали около 6000 научных работников и около 1000 работников искусства и культуры).³²

Миграция в Украину, как уже отмечалось выше, имеет тенденцию к сокращению (так, в 2000 г., по сравнению с 1999 г., число иммигрантов

²⁹ См. “Seks-rabuni z Donetchchynu” (Секс-рабыни из Донецкой области), *Kievlianin*, 20 сентября 2001 г., 11.

³⁰ См. А. Романюк, “Желающих стать “пушечным мясом” все больше”, *Сегодня*, 21 февраля 2001 г., 2.

³¹ *Ukraina u tsyfrakh u 1999 rotsi* (Украина в цифрах в 1999 г.) (Киев, 2000 г.), 187; *Ukraina u tsyfrakh u 2000 rotsi* (Украина в цифрах в 2000 г.), 183.

³² “Za p'iat' rokov z Ukrainy vyikhalo ponad tysiachu diiachiv mystetstva” (За пять лет более тысячи людей искусства покинули Украину) *Khreshchatyk*, 19 мая 2000 г., 2.

уменьшилось с 65,8 тыс. человек до 53,7 тыс.) и превалированию в числе мигрантов выходцев из стран третьего мира.

Сохранение высокого уровня эмиграции при снижающейся численности иммигрантов обуславливает отрицательное сальдо миграции (в 1999 и 2000 г.г. оно составило -0,9 в расчете на 1000 населения) и служит одним из факторов уменьшения общей численности населения страны.

Следствия негативных тенденций в демографической ситуации Украины

Неблагоприятная социально-экономическая ситуация, постоянная угроза безработицы и нищеты являются мощным фактором распространения социально-депрессивного состояния в обществе и оказывают крайне неблагоприятное влияние на демографическую ситуацию в направлении сокращения рождаемости и роста населения. *Старение населения.* Как по шкале Россега (часть населения в возрасте 60 лет и старше составляет 20,5%,³³ так и по нормативам ООН (часть населения в возрасте 65 лет и старше – 13,8%,³⁴ население Украины может считаться старым. При этом, если в развитых странах старение населения происходит за счет снижения смертности в трудоспособном возрасте и увеличения продолжительности жизни, то в Украине этот процесс обусловлен стремительным снижением рождаемости и увеличением уровня смертности населения в трудоспособном возрасте (главным образом, мужчин). Если демографические тенденции не изменятся, то к 2026г. 27% населения Украины будут составлять люди старше 60 лет.³⁵

Как известно, индикатором, позволяющим сравнить уровни жизни в различных странах, является продолжительность жизни, ожидаемая при рождении. В Украине значение этого показателя уменьшается: если в 1989г. он составлял для мужчин 67,1 года, для женщин – 75,4, то в 1999г. – 62,8 и 73,2, соответственно – что для мужчин на 10 лет меньше, чем в развитых странах с высоким уровнем старения, для женщин – на 5–8 лет меньше.³⁶

Сверхвысокая смертность мужчин трудоспособного возраста обуславливает и деформацию структуры населения по половому признаку. В Украине заметное превышение числа женщин над численностью

³³ По шкале Россега, превышение 18% порога доли лиц в возрасте 65 лет и старше считается показателем “очень высокого уровня демографической старости”.

³⁴ По нормативам ООН, население страны считается старым при 7% лиц в возрасте 65 лет и старше.

³⁵ См. *Україна moloda* (Молодая Украина), 30 мая 2000 г., 1.

³⁶ Для сравнения: в странах с высоким и очень высоким уровнем старения ожидаемая продолжительность жизни составляет соответственно: Австрия 74 и 80 лет; Испания: 74 и 82 года; Италия – 75 и 81 год; Голландия – 75 и 80 лет; Германия – 73 и 80 лет; Великобритания – 74 и 79 лет; Франция – 74 и 82 года.

мужчин начинается в возрастных группах после 30 лет. С каждым годом эта планка опускается по возрастной пирамиде все ниже и ниже (становится моложе), что ведет к нарушению репродуктивной деятельности (сокращение рождаемости; рост количества рождений вне брака и рост неполных семей, распространение социального сиротства).

Трудовые ресурсы. На протяжении 1995 – 1999 г.г. трудовые ресурсы практически не изменились, оставаясь на уровне 30 млн. человек. Из каждых 100 человек, занятых в экономике, 50 составляют женщины, 17 – молодежь в возрасте 15–28 лет, 14 – люди, получающие пенсию по возрасту, на льготных условиях или по инвалидности. Однако, последствия депопуляции начнут проявляться уже в 2007–2008 г.г., когда достигнут трудоспособного возраста рожденные в 1991–92 г.г. Примерно с этого времени начнет возрастать демографическая нагрузка на трудоспособное население.

Прогнозы и сценарии развития демографической ситуации в Украине

Специалистами Совета по изучению производительных сил Национальной академии наук Украины разработан прогноз демографического развития страны до 2076 г.³⁷ В частности, выдвигается гипотеза об ощутимом притоке в Украину эмигрантов из афро-азиатских стран. Она опирается на ожидаемое снижение численности населения и соответственно – предложения рабочей силы вследствие старения населения. Обострение проблемы пополнения рабочих мест сделает неминуемым проведение мероприятий по привлечению в страну иммигрантов из Азии и Африки. Это, собственно, единственный источник удовлетворения потребностей экономики в рабочей силе и поддержания необходимого уровня хозяйственного освоения территории.

Могут иметь место два сценария возможного развития демографической ситуации. Первый сценарий предполагает закрепление положительных тенденций относительной стабилизации уровня жизни населения страны и перехода к промышленному росту через 2–3 года. Второй сценарий предполагает обострение негативных тенденций в социально-экономической ситуации страны.

При первом сценарии ожидаются следующие результаты:

- стабилизации и постепенного роста прибытия из России (до 70–90 тысяч человек ежегодно в 2010–2030 г.г., т.е., на уровне 1996–1997 г.г.) и из стран Закавказья, при снижении интенсивности обратных потоков;

³⁷ Степень надежности прогнозируемых расчетов, к сожалению, снижается из-за недостаточной надежности первоначальных статистических данных, прежде всего, касающихся нелегальных процессов миграции.

- интенсификации (в ближайшие 3–4 года) возвращения этнических украинцев и представителей ранее депортированных народов (прежде всего, крымских татар);
численность прибывших уже в 2003 г. превысит численность выбывших. Сальдо миграций постепенно будет возрастать и достигнет в 2015г. + 150 тыс. человек;
- именно в это время стоит ожидать резкого возрастания прибытия из стран Азии и Африки; численность иммигрантов из этих стран может достичь 300 тыс. челок в 2050 г. и 400 тыс. человек ежегодно в конце прогнозного периода. При этом мигранты из этих регионов будут прибывать в Украину преимущественно навсегда, лишь 15–20% будут возвращаться или мигрировать в третьи страны;
- размеры выбытия в страны Запада стабилизируются на уровне 43–47 тыс. человек ежегодно в 2004–2005 г.г. с дальнейшим постепенным уменьшением до 30 тыс. человек ежегодно в конце прогнозного периода. Уже начиная с 2005–2007гг. основную часть этого потока будут составлять обратные трудовые мигранты; размеры постоянной эмиграции в страны Запада сойдут на “нет”;
- интенсивность миграционных контактов со странами бывшего Союза во второй половине прогнозного периода резко снизятся, они постепенно потеряют статус основных миграционных партнеров Украины.

При оптимистическом варианте развития событий изменятся тенденции рождаемости. Приток иммигрантов в 2020-х годах также будет стимулировать омоложение и увеличение численности населения, которая в результате достигнет примерно к 2060г. 52 млн. человек, а в последующие 15 лет – увеличится еще на 6 млн.³⁸

При втором, более негативном сценарии, ожидаются следующие результаты:

- размер миграционного притока из России сократится с 47 тыс. человек в 1999 г. до 35 тыс. человек ежегодно, начиная с 2001 г. и до 10–15 тыс. человек в конце прогнозного периода;

³⁸ О. Pozniak, “Otsinka maibutnykh obsiagiv migratsii v Ukrainu z tochky zoru demografichnogo prognozuvannia” (Оценка будущих объемов миграции в Украину с точки зрения демографического прогнозирования), *Problemy migratsii* (Проблемы миграции), (2000 г.), 3, 15.

- уменьшатся размеры прибытия из европейских республик бывшего Союза – с 5,7 тыс. до 4 и 2 тыс. человек, соответственно;
- масштабы выезда этнических русских, белорусов, молдаван на историческую родину возрастут до 100–105 тыс. человек ежегодно, начиная с 2002–2003гг. (в 1998г. – около 95 тыс., в 1999 г., вследствие военных действий в Чечне – менее 60 тыс.);
- значительно расширится поток постоянной миграции в государства Запада; численность выезжающих в эти страны увеличится с 47–50 тыс. человек в 1995–1999гг. до 60–80 тыс. в течение первых десятилетий XXI в., после чего постепенно будет уменьшаться до 45 тыс. в год;
- удельный вес возвращающихся трудовых мигрантов в общем миграционном потоке прогнозируется на уровне 15–25%. Предполагается (исходя из принципов миграционного законодательства потенциальных стран-реципиентов украинской рабочей силы), что наиболее распространенным сроком работы за рубежом будет трехлетний период – именно через три года в Украину будут возвращаться 40–50% трудовых мигрантов; через один-два года (40–55%); через более длительные сроки – 5–10%;
- поток прибытия из стран Азии и Африки, будучи практически неизменным в 2001–2004гг., в 2015–2020 г.г. начнет возрастать; впрочем, уровень закрепления иммигрантов будет на начальных этапах становления потока низким – до трети численности потока вернутся назад или эмигрируют в более благополучные третьи страны; повышение доли оседающих среди прибывших со стран Востока ожидается после 2012 г. В это время вследствие длительной депопуляции и интенсивной эмиграции численность и плотность населения Украины будет на 17–20% меньше нынешнего уровня (потенциальное жизненное пространство для выходцев с Востока); поэтому после 2030 г. размеры прибытия мигрантов из этих регионов будут большими, чем при оптимистичном сценарии. Сальдо миграций населения Украины при наихудшем варианте развития событий в 2005–2013 г.г. стабилизируется на уровне, близком к современному. В течение 2014–2015 г.г. значение отрицательного миграционного сальдо резко уменьшится, а еще через несколько лет Украина станет страной иммиграции.

При пессимистическом сценарии демографический кризис будет все более обостряться, численность населения будет постоянно сокращаться – в 2076 г. она составит 40,2 млн. человек.³⁹

Этнический состав населения и межэтнические отношения

Украина принадлежит к числу полиэтнических и поликонфессиональных государств. На ее территории традиционно проживают представители более 100 этносов. Титульную нацию составляют украинцы, доля которых в общей численности населения достигает более 70%; вторая по численности этническая группа – русские, составляющие более 20% населения. На статус “коренных народов” Украины претендуют крымские татары, караимы и крымчаки.⁴⁰ Русские выдвигают требование о признании их “государствообразующей нацией.”⁴¹

Общие характеристики

Население Украины, по состоянию на 1 января 2001 г., принадлежит к 54 вероисповеданиям; господствующее положение занимает православие (украинцы всех регионов Украины, кроме западных областей; русские); греко-католицизм (украинцы западных областей Украины); широко представлены также католицизм (этнические поляки); иудаизм; ислам; различные направления протестантизма (включая и этнически определенные, как, например, реформатская церковь этнических венгров в Закарпатье).

В течение 1990–2000 г.г., вследствие отмеченных выше межгосударственных миграционных процессов, соотношение этнических групп и их абсолютная численность в Украине претерпели изменения, установить которые с достаточной степенью достоверности будет возможно только в результате предстоящей переписи населения.

Особенности исторического развития Украины, длительное пребывание различных ее территорий в составе разных империй, а затем – в составе СССР, обусловили значимые социокультурные различия между представителями не только разных этносов Украины, но и между региональными группами титульной нации. Последнее проявляется, в частности, в различной конфессиональной принадлежности украинцев, в практике использования украинского и русского языков в быту, в отношении к этим языкам, к русской и русскоязычной культуре, а также

³⁹ Позняк, с. 15.

⁴⁰ Крымские татары, караимы, крымчаки – народы, традиционно населявшие Крым, не имеющие исторической родины за пределами Украины.

⁴¹ Претензии носят скорее политический характер и связаны со стремлением добиться признания русского языка в качестве второго государственного языка в Украине.

в геокультурной (и, соответственно, геополитической) ориентации либо на Россию, либо на страны Европы.

Наличие компактно проживающих на территории Украины этносов (венгры, румыны, молдаване, болгары), высокая степень русификации Южных и Восточных областей страны, различия в этнокультурной идентификации титульной нации определяют наличие в Украине нескольких регионов со сложной межэтнической ситуацией и потенциально возможными сепаратистскими проявлениями: Закарпатье – один из наиболее пестрых в этническом смысле регионов (на территории области проживают представители более 90 этносов, в частности 160-тысячная группа этнических венгров; в регионе представлено политически оформленное сепаратистское движение – русинское); Бессарабия (Юго-западная часть Одесской области) и Буковина (Черновицкая область) – территория компактного проживания румын и молдаван, на которую претендуют определенные круги в Румынии, и которые могут быть центрами румынского сепаратизма; Южные области Украины (Николаевская, Херсонская, Запорожская, Одесская) и Восточная Украина (Харьковская, Луганская, Донецкая области) полагаются зонами действия “русского фактора”. Однако, наиболее острой представляется сегодня межэтническая (и межконфессиональная) ситуация в Крыму.

Крым. Согласно данным переписи 1989 г., в Крыму проживали представители 89 этносов из 132 в целом в Украине.⁴² Всего – 2,256 млн. человек, из которых 67% составляли русские, 26% – украинцы; 7% приходились на долю белорусов, крымских татар, евреев, немцев, болгар, греков, поляков, цыган и других этнических групп.⁴³ О высокой степени русификации Крыма свидетельствовал тот факт, что 83% населения (включая и 47% украинцев) родным языком считали русский.⁴⁴

В течение 1989 – 1999 г.г. в Крыму происходили сложные социально-демографические и политические процессы: первые – обусловленные, прежде всего, массовым возвращением на историческую родину крымских татар, вторые – распадом СССР, утверждением независимости Украины и в ее составе – территориальной автономии – Автономной

⁴² По другим данным – 120 (включая единичных представителей различных народов СССР).

⁴³ В абсолютных цифрах: русских – 1.688.200; украинцев – 719.094; белорусов – 51.412; крымских татар – 44.201; евреев – 18.666; армян – 10.840; татар – 11.802; немцев – 3.265; болгар – 3.008; греков – 2.798; поляков – 5.944; цыган – 1.032; эстонцев – 898. См. В. Чумак, *Україна і Крим: феномен на межі Європи та Сходу* (Украина и Крым: феномен на границе Европы и Востока) (Киев, 1995 г.), 37.

⁴⁴ Ю. Тищенко и В. Пиховшек, *Povernennia kryms'kykh tatar: Khronika podii* (Возвращение крымских татар: хроника событий) (Киев, 1999 г.), 19.

республики Крым (АРК) с преобладающей в составе населения группой этнических русских.

Этнические украинцы составляют около 25% населения Крыма, при этом большинство украинцев русскоязычны, что требует достаточно взвешенной позиции во введении украинского языка и расширении присутствия украинской культуры в информационном и образовательном поле АРК. В настоящее время условия для этнокультурной идентификации украинцев в Автономии недостаточны: работают только четыре украинских школы (из 583 работающих в АРК), только две украинских библиотеки; издаются четыре (из 240 издающихся в Автономии) украиноязычных печатных издания; действуют только 14 общин Украинской православной церкви Киевского патриархата – самостоятельной (автокефальной), национально ориентированной церкви.

Крымские татары возвращаются в Крым после насильственной их депортации в 1944 г.⁴⁵ В настоящее время в Автономии проживают около 300 тыс. крымских татар, что составляет 12% населения полуострова. Крымские татары говорят на крымскотатарском языке (принадлежит к группе тюркских языков), исповедуют ислам (суннизм). В АРК этническая группа крымских татар имеет органы национального самоуправления (не признанные органами государственной власти Украины).

Как свидетельствуют результаты социологического исследования, проведенного в августе 1999г. Межобластной ассоциацией общественных организаций “Арраид” совместно с кафедрой психологии Таврического университета,⁴⁶ крымские татары, во-первых, прочно ориентированы на сохранение национальной и религиозной идентичности: согласно данным опроса, 77% крымских татар предпочли бы для своих детей и внуков школу с крымскотатарским языком обучения, дающую обычное и религиозное воспитание, а 18% – школу, дающую преимущественно религиозное образование; только 5% опрошенных предпочли бы школу без религиозного образования; во-вторых, крымские татары настроены на постоянное проживание именно в Крыму – подавляющее большинство (76%) опрошенных заявили о своем нежелании уезжать из Крыма куда бы то ни было.

⁴⁵ До 1783 г. на территории Крыма крымские татары имели свое государство – Крымское ханство; в 1783 г. ханство вошло в состав Российской империи. В 1921 г. была создана Крымская автономная республика в составе Российской Федерации, просуществовала до 1945 г., в котором была упразднена, и Крым получил статус области. В 1954 г. в статусе области Крым был передан Украине. В мае 1944 г., по официальным данным, из Крыма были депортированы более 200 тыс. крымских татар.

⁴⁶ Н. Киришко, “Ислам в жизни крымских татар” в *Аль-Баиян* 3, май-июнь 2001 г., с.5. Полные результаты опроса хранятся в архиве УЦЭПИ Н. Киришко. “Islam in the lives of the Crimean Tartars” in *Al'-Baian* 3 (May-June 2001), 5.

Если добавить к этому, что сегодня из каждых трех детей, рождающихся в Крыму, двое – крымские татары,⁴⁷ то есть основания для вывода о том, что уже в следующем поколении следует ожидать значительного демографического сдвига в сторону увеличения как абсолютной численности крымских татар в Крыму, так и их доли в общей численности населения Автономии.

Этнические русские в Крыму составляют около 60% общего числа жителей полуострова.⁴⁸ В подавляющем большинстве русские исповедуют православие и принадлежат к Украинской православной Церкви, находящейся в каноническом единстве с Московским Патриархатом. Политические, социально-экономические и социально-культурные интересы русских в Крыму активно поддерживает Россия, в которой далеко не все политические и общественные круги смирились с “потерей Крыма”. На территории Автономии функционируют русские школы, подчиненные Министерству обороны России; осуществляется набор студентов филиалом Московского государственного университета; активно организуются конкурсы ученических сочинений о России, русском языке и культуре, проводятся научные конференции, фестивали, гастроли с участием представителей из Российской Федерации.⁴⁹

В результате, степень русификации Автономии остается очень высокой: из 583 общеобразовательных школ Крыма 570 – русскоязычные.⁵⁰ Преподавание в Крымских вузах ведется на русском языке; книжный рынок Автономии на 99,9% заполнен русскоязычными изданиями. Все это свидетельствует о том, что русские обладают возможностями сохранять свою этническую и религиозную идентичность. Вместе с тем, русские также ориентированы на дальнейшее постоянное проживание в Крыму: 76% опрошенных ответили, что не собираются покидать Крым ни при каких обстоятельствах; 2% могли бы уехать в другие области Украины, 13% – в страны Запада, и ни один из опрошенных не выразил желания уехать в Россию.

⁴⁷ Н.Белицер и О. Бодрук “Крым как регион потенциального конфликта”, в *Этнические и религиозные конфликты в Евразии*. Кн.2, Москва, 1997 г., с.85. Кроме того, рождаемость в крымскотатарских семьях увеличивается.

⁴⁸ См. М. Стриха, “Regiony v s'ogodnishnii Ukraini: konsolidatsiia chy integratsiia?” (Регионы в сегодняшней Украине: консолидация или интеграция?), *Ukrains'kyi regional'nyi visnyk* (Украинский региональный вестник) (2001 г.), 22, 7.

⁴⁹ И. Лосев, “Ukraina ne dlia ukraintiv. Kryms'kyi variant” (Украина не для украинцев. Крымский вариант) in *Ukrains'kyi regional'nyi visnyk* (Украинский региональный вестник) 22 (2001 г.), 15.

⁵⁰ Для сравнения: школ с крымскотатарским языком обучения – девять, и девять – с двумя языками (в этих 18 школах учатся около 5 тыс. детей крымских татар – около 15% общего числа крымскотатарских детей школьного возраста).

Преобладание этнических русских в составе населения Автономии, высокая степень его общей русификации, неприятие некоторыми политическими кругами Российской Федерации отторжения Крыма от России, сохранения российского присутствия на полуострове (включая военное) – обусловило (и обуславливает) значительные сепаратистские или пророссийские настроения значительной части населения Крыма и попытки выхода Автономии из состава Украины.

С другой стороны, крымские татары выдвигали лозунги создания в Крыму *национальной* крымскотатарской автономии, реституцию утраченного в момент депортации имущества, полноправного участия в процессах приватизации крымских предприятий и взятия в пай земли. В своих притязаниях крымские татары опираются на помощь Турции – как мусульманской страны, в которой к тому же действует достаточно многочисленная крымскотатарская диаспора.

Именно по линии взаимоотношений этнических групп крымских татар и русских (а точнее, социокультурной группы русскоязычного населения Крыма) наблюдается межэтническая и межконфессиональная напряженность, сохраняющая угрозу обострения под воздействием как внутренних, так и внешних факторов.

При этом, следует отметить, что ориентация на создание собственного государства среди крымских татар была незначительной: только 5% опрошенных высказались за такую перспективу; большинство же респондентов стремятся к утверждению в Крыму территориальной национальной автономии в составе Украины, еще 27% считают, что Крым должен оставаться автономной республикой в составе Украины, т.е. в своем нынешнем статусе. Эти результаты говорят об отсутствии в среде крымских татар почвы для крайне экстремистских и сепаратистских настроений.

Однако тревожным является то обстоятельство, что значительная часть опрошенных крымских татар считают, что их жизнь с течением времени становится значительно хуже – 35%; еще 10% – незначительно хуже; только 14% засвидетельствовали улучшение своей жизни; 58% указали на ухудшение жилищных условий, по сравнению с прежним местом жительства; подавляющее большинство (76%) опрошенных заявили, что среднемесячный доход на одного члена семьи составляет у них до 50 грн. (до \$10).

Такие заявления имеют под собой реальные основания: безработица среди крымских татар составляет 60% против 15–20% в целом по Крыму; сомнительны перспективы удовлетворения культурно-образовательных запросов крымских татар.⁵¹ Существует проблема с

⁵¹ Так, сократился прием на обучение учителей для крымскотатарских школ в Та-

представительством крымских татар в органах власти,⁵² что ведет к самоизоляции крымских татар и межэтническому отчуждению.

В то же время русское население очень остро воспринимает вопросы о льготах, предоставляемых крымским татарам: 47% опрошенных считают предоставление таких льгот несправедливым, противоположного мнения придерживаются только 27%. При этом, судя по результатам опроса, уровень жизни русских в Крыму значительно выше, чем уровень жизни крымских татар: среднемесячный доход на члена семьи до 50 грн. засвидетельствовали только 15% опрошенных; безработных среди русских – только 8%.

Кроме того, русские резко отрицательно относятся к статусу Крыма как территориальной национальной автономии в составе Украины (этот статус не поддержал ни один из опрошенных русских); зато 15% русских считают, что Крым должен стать автономной республикой в составе России; еще 24% – независимым государством (среди крымских татар – 5%).

Такого рода настроения являются благодатной почвой для разжигания межэтнической розни, которая уже проявляется сегодня в форме межконфессиональных конфликтов. Такие конфликты зафиксированы летом 2000г., когда Духовное управление мусульман Крыма приостановило свое членство в межконфессиональном объединении “Мир – дар Божий” в знак протеста против установления Симферопольской и Крымской епархией УПЦ поклонных крестов и щитов “Крым – колыбель православия”. В октябре 2000г. в с. Морское крымские татары демонтировали такой крест. Столкновений между ними и православным населением удалось избежать благодаря вмешательству правоохранительных органов. Конфликт вокруг бывшего монастырского здания между Крымской епархией УПЦ и крымскими татарами в сентябре 2001г. был предотвращен только приездом в Крым Президента Украи-

вическом национальном университете; в 1999 г. прекращен набор в крымскотатарские группы педагогического училища, созданного в рамках программы возвращения и устройства крымских татар; почти в три раза сократилось количество крымскотатарских групп в детских садиках; в 206 поселках компактного проживания крымских татар вообще отсутствуют школы, детские сады, библиотеки (*для сравнения*: в 1936 г. в Крыму действовали 386 средних и 475 начальных и неполных средних крымскотатарских школ).

⁵² Во время выборов в Верховную Раду АРК в 1994 г. крымские татары получили квоту и создали в крымском парламенте фракцию из 14 человек. Но выборы 1998 г. проходили по новому закону, который не предусматривал выделения квот; кроме того, в отличие от выборов 1994 г., в которых крымские татары могли голосовать по месту постоянного проживания, в 1998 г. около 100 тыс. крымских татар, которые на то время не были гражданами Украины, голосовать не смогли. Их протесты привели к резкому обострению напряженности в Крыму в январе-феврале 1998 г .

ны Л.Кучмы. Однако, опасность подобного рода конфликтов остается и обостряется в связи, в частности, с обвинениями в адрес крымских татар об их связях с чеченскими боевиками, участии в военных действиях против федеральных войск России в Чечне и т.д.⁵³

Согласно результатам социологического опроса населения АРК, проведенного УЦЭПИ в марте 2001 г., большинство опрошенных (61%) не исключают возможности возникновения в Крыму религиозных конфликтов с применением силы, и только менее трети (27%) жителей Крыма уверены, что такие конфликты невозможны.⁵⁴

Прогноз

В течение ближайших 15–20 лет демографическая ситуация в Крыму существенно изменится – в сторону увеличения доли крымско-татарского населения путем как естественного прироста, так и дальнейшей иммиграции татар из среднеазиатских стран.

В 1995г. предполагалось, что в ближайшие 5 лет вернуться в Крым 400–600 тыс. крымских татар.⁵⁵ Однако, этого не произошло, реально прибыли только 50–60 тыс.

В случае отсутствия кардинального улучшения социально-экономической ситуации возможен резкий рост радикальных настроений среди крымских татар. Не следует ожидать ассимиляции крымских татар⁵⁶, эволюция возможна либо в сторону украинской Швейцарии, либо украинского Косово.

Опрос Института социологии НАН Украины дал следующие результаты:

Менее всего на сохранение самобытной культуры настроены белорусы (29,9%); в то же время, представители иных этносов засвидетельствовали достаточно высокий уровень стремления к сохранению культурной самобытности (поляки, болгары, молдаване, евреи). При

⁵³ Так, Союз православных граждан России заявил, что междис крымско-татарского народа “тесно взаимодействует с чеченскими террористами”. См.: В. Семин, “СБУ разберется с провокаторами”, *Власть и политика*, 21 сентября 2001 г., 2. Некоторые СМИ распространяют информацию о связях крымских татар с чеченскими боевиками, о вербовке добровольцев, в частности, крымских татар организациями “Имдат” и “Борз-Украина”. См.: Е. Боривой, “Украинский след Джихада”, *Версия*, 23 мая 2000 г., 12.

⁵⁴ “Крым на politychnii karti Ukrainy. Analitychna dopovid' UTsEPD” (Крым на политической карте Украины. Аналитический отчет УЦЕПД), в *Natsional'na bezpeka i oborona* 4 (2001 г.), 25.

⁵⁵ Чумак, *Ukraina i Krym: fenomen na mezhi Evropy ta Skhodu (Украина и Крым: феномен на границе Европы и Востока)*, 37.

⁵⁶ Такие мнения высказываются исследователями. См., например, Н. Белицер, “Mizhetnichni vidnosyny ta islams'kyi chynnyk u Krymu” (Межэтнические отношения и исламский фактор в Крыму), in *Kryms'ki studii*, (2000 г.), 1, 37.

этом опрошенные указывают на существование попыток насильственной украинизации.

Стремление к выезду на историческую родину продемонстрировали, прежде всего, евреи (52%), немцы (45,7%); незначительны эмиграционные настроения у венгров и русских.

Характер русско-украинских организаций

Три организации: Русское движение, Русско-украинский союз и “За единую Россию” выступили с резкой критикой Министерства образования Украины. Организации не устраивает “политика официального Киева по ликвидации русскоязычного образования в Украине и поощрению ассимиляции русских и русскоязычных граждан”. По официальным данным, за последнее десятилетие украинское правительство изменило язык преподавания с русского на украинский в 1300 школах. Сейчас преподавание на украинском языке ведется в 90% школ страны, хотя половина населения считает родным языком русский.⁵⁷

Существуют немногочисленные, но политически активные структуры “Гражданский конгресс Украины”, Партия славянского единства, партия “Союз”, объединение СЛОН, Партия регионального возрождения Украины (ПРВУ) – здесь регионализм или откровенный сепаратизм, или борьба за союз с Россией, восстановление СССР и т.д. имеют скорее этнокультурную окраску, а реальной целью полагаются придание русскому языку статуса государственного и сохранения высокой степени русификации общественной жизни, культуры и образования в стране.

⁵⁷ “Я русский бы выучил...”, *Киевский регион*, 20 сентября 2001г., 21.

Новые военно-гражданские отношения и программы их исследований

Энтони Фостер¹

В данной статье приводятся аргументы того, что область военно-гражданских отношений подпадает под действие трех главных вызовов, которые находятся в процессе кардинального пересмотра нашего понимания о том, каким образом вооруженные силы взаимодействуют с гражданскими властями и, в более широком смысле, с гражданским обществом, и как эта проблема изучается в действительности. Во-первых, существует эпистемологический вызов, который придает новую направленность нашим знаниям. В качестве отправного начала на первый план более важно выдвинуть множественность методов “новых” военно-гражданских отношений, а не использовать единственно теоретический подход. Во-вторых, онтологический вызов ведет к смещению акцентов наших исследований. Ученые уже сейчас сосредотачиваются на тех вопросах, которые раньше бы остались без внимания. В-третьих, существует вызов, сформированный практиками и стратегами, который поднимает ряд новых вопросов, до сих пор не достаивающихся внимания и имеющих исключительную эффективность в смещении политических акцентов, потребности лучшего понимания меняющихся обстоятельств, в которых осуществляется война, условий для успешного военного вовлечения и потенциальной роли условностей в отношениях, связанных с развитием. В этой статье аргументируется то, что сочетание этих трех вызовов ведет к интеллектуальной революции в нашем повторном определении области военно-гражданских отношений и их параметров. Уже имеются первые признаки того, что такие вызовы заставят ученых отойти от старого набора рассматриваемых вопросов и перейти к новой исследовательской программе. В этой статье аргументируется то, что

¹ Д-р Фостер является директором по исследовательской работе Отдела по изучению вопросов безопасности в Кингз Колледж (Лондон) при Командно-штабном колледже видов ВС, Великобритания. Анализ, мнения и выводы, выраженные или подразумеваемые в этой статье, не обязательно отражают точку зрения Командно-штабного колледжа видов ВС, Министерства обороны Великобритании и других правительственных организаций. Д-р Фостер завершает совместное с Эндрю Коттейем и Тимом Эдмундсом исследование по трансформации военно-гражданских отношений в Центральной и Восточной Европе, проводящееся для Исследовательского Совета в области экономических и социальных проблем (присвоенный номер: L213 25 2009). Он благодарен Дугу Бланду, Хансу Борну, Эндрю Коттейю, Тиму Эдмундсу, Хайнеру Ханджи, Дэну Нельсону и Крису Смитсу за комментарии, сделанные по прочтении черновых вариантов данной статьи.

совокупный эффект этих трех изменений даст возможность сформулировать три задачи: во-первых, возможность применения новых знаний в области “новых” эмпирических и теоретических вопросов, а также “старых” вопросов военно-гражданских отношений; во-вторых, увеличение благоприятных возможностей для междисциплинарных исследований с вероятностью сочетания традиций и теорий, которые до этого не относились или не воспринимались как не противоречащие друг другу; и, в-третьих, внедрение изучения новых военно-гражданских отношений в подходах, имеющих более сильные теоретические основы.

Раздел первый: Эпистемологический вызов “старым” военно-гражданским отношениям

Тематика исследований в области “старых” гражданских отношений диктовалась тремя параллельными направлениями, которые являлись основными в этом поле деятельности. Во-первых, в большинстве литературы по военно-гражданским отношениям прослеживалась сильная традиция, которая ставила себе в заслугу избежание точного объяснения теоретических предположений или не давала их вообще, предпочитая эмпирический и часто нетеоретический подход, который просто описывал события и процессы на основе дедукции, предлагая обобщения и углубленный анализ, что, в некоторой степени, не было характерно для таких ученых, как Луиан Пие, чьи труды затрагивали ряд теоретических вопросов, касающихся роли военных в развивающихся странах (Pue, 1969).²

Причины превалирования такого типа подхода достаточно сложны. Объяснение, возможно, кроется в природе текстов 50-х и 60-х годов в области военно-гражданских отношений, многие из которых избегали явно теоретического наполнения. Большинство из этих подходов использовало описательные предположения, предлагая эмпирическое изучение и описание, изобилующее деталями и обобщениями, основанными на наблюдениях, типичным образцом чего служит работа Жановитца и С. Е. Файнера (Blondell, 1999:154). Будучи фундаментальными по своему характеру, данные тексты описывали происходящее с последующим объемным анализом, в котором была представлена программа исследования нетеоретического плана и который был сконцентрирован на проблеме программы исследования. Другим объяснением такого не заостренного на теории внимания был ограниченный интерес к теоретическим вопросам среди организаторов – вооруженных сил, политических

² Это не должно ошибочно восприниматься как доказательство, что в работах не существовало нормативного аспекта, особенно это касается исследований в области “холодной войны” и таких программ, как достаточно показательная работа Николь Болл по вопросам безопасности и экономики в странах третьего мира.

стратегов и практиков. Такое положение особенно затрагивало ученых, работающих в военных образовательных учреждениях, которые, собственно говоря, уклонились от возможности участия в теоретических дискуссиях по сфере интересов, но оно также коснулось и более широкого сообщества ученых, работающих по схожим проблемам в университетах и исследовательских институтах. Возможно также, как это аргументируется Дугласом Бландом, военно-гражданские отношения наиболее западных государств носили достаточно устойчивый характер, таким образом, было мало причин продвигаться далее Хангтингтона и других. Без явной теоретической базы и предположений, на которых ученые основывали свой собственный анализ, это превратило в гетто многие виды гуманитарного образования в этой области, убирая их из более широких теоретических споров и лишая развития знаний в других общественных науках, в особенности международных отношений (МО) и политических наук (ПН). Интересно, что социология, кажется, менее других пострадала от этой тенденции, частично благодаря работам Мориса Джановица и трудам таких ученых, как Кристофер Дандекер, Жак ван Доорн и Бернард Боене, которые по-разному использовали глубоко теоретические рамки для объяснения военно-гражданских отношений. Возможно, более важным был тот факт, что попытки избежать теоретической неясности привели к теоретическим предположениям, понятиям причинной связи и структуре анализа, которые придавали информационное наполнение их работам, но оставались имплицитными и, таким образом, не исследованными в точном понимании, так как они не получали точной спецификации.

Вторая особенность военно-гражданских отношений состояла в том, что многие подходы в МО и ПН к военно-гражданским отношениям имплицитно коренились в подходе, основанном на аналитическом реализме. При таком подходе государства осмысливались как связующие унитарные действующие субъекты, которые монополизируют отношения с остальным миром и определяют национальные интересы (Carr, 1991; Morgenthau, 1967). Прежде всего, они рассматриваются как дискретные единицы и мотивированы желанием сохранить центральность государств в международных отношениях. Суверенитет является ключевым элементом взглядов реалиста и неореалиста, неделимым предметом, принадлежащим государствам и яростно защищаемым ими. Правительства управляют монополистическим насилием внутри государства, а эффективное регулирование вооруженными силами необходимо по двум причинам: во-первых, предотвратить вооруженные силы от вмешательства в политические системы, т.к. они были созданы для защиты; во-вторых, гарантировать, что вооруженные силы государства служат своим гражданским хозяевам, независимо от того, охраняют ли

они территориальную целостность государства или размещены за рубежом для защиты государственных интересов. Господство аналитического реализма сфокусировало внимание ученых на суверенитете, власти и мотивациях максимизации власти. В течение десятилетий в сфере военно-гражданских отношений аналитический реализм доминировал над академическим анализом; типичными в этом отношении являются труды Самуэля Хангтингтона *Солдат и государство (The Soldier and the State)* (1957) и *Политический порядок и меняющиеся общества (Political Order and Changing Societies)* (1968), а также Самуэля Файнера, *Человек на коне: роль военных в политике (The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics)* (1962).

Возможно, превалирование такого подхода ставит в центр интересов власть и военные силы, а также структуры, внутри которых за эту власть боролись. Многообещающий характер таких подходов в военно-гражданских отношениях мог также быть важен для того, что мы называем системными причинами. В фундаментальный период развития в сфере военно-гражданских отношений, глобальная борьба между Соединенными Штатами и Советским Союзом, угроза ядерной войны, “горячие конфликты” и воспринимаемая потребность в сдерживании предоставили геополитический контекст, в котором и появились эти подходы, будучи релевантными как на теоретическом, так на практическом уровне.

Начиная с 1989 года и конца “холодной войны” и в особенности с развала Советского Союза в 1991 году, появились важные теоретические разработки, которые больше не могли игнорировать область “старых” военно-гражданских отношений. Прежде всего, постпозитивистские, конструктивистские и нормативные изменения направленности в международных отношениях, типизированные в большинстве работ Александра Вендта, Барри Бузана и Оле Ваэвера, предложили новый взгляд на область военно-гражданских отношений (Wendt, 1992:392; Zuzan, 1991; Waever, 1996). С эпистемологической перспективы, постмодернисты, критические теоретики и социальные конструктивисты расходятся во взглядах с учеными, придерживающимися реалистического и неореалистического направления, а также с их позитивистскими методологиями. Такие подходы представляют собой вызов тому, что Нгайр Вудс называет “значением и знанием”, аргументируя, что реальность является социально сконструированной, и теории, которые определяют объекты и субъекты и создают гипотезы, поэтому сомнительны. В соответствии с такими подходами, “ни одна из категорий знаний не является достаточно стабильной для получения знаний”. (Woods 1996:25).

Конструктивистские подходы привлекают наше внимание ко многим до этого не высказывающимся предположениям, подкрепляющим

реалистическую и неореалистическую программы, особенно в понимании военно-гражданских отношений через призму концептуальности, которая не просто сфокусирована на использовании сил и преследовании власти. Например, конструктивизм бросает вызов не подвергнувшемуся сомнению использованию концепций национального интереса, формирования идентичности и суверенитета и напоминает нам, что эти концепции могут оспариваться и изменяться (Norgaard 1994; Jachtenfuchs 1995). Исходя из утверждения, что нормы и ценности социально конструированы посредством межсубъектной деятельности, такие подходы привлекают наше внимание к потребности в более критическом отражении того, чьим интересам это служит, путем использования особых сюжетов, концепций и преобладающей “обычной мудрости” (Wendt, 1992). В самом критическом конце постмодернистского спектра ученые феминистского толка, такие как Синтия Энлоу, могут справедливо предъявлять права на то, чтобы считаться интеллектуальными предшественниками любого будущего конструктивистского поворота в военно-гражданских отношениях, но, возможно, точно так же это могут сделать и ученые левого толка/депенденции, в особенности Робин Лукхам и Мери Калдор (Luckham, 1971; Kaldor and Asbjorn, 1979). Ранее это привлекало внимание к маскулинистской и модернистской эпистемологиям, которые подкрепляют многие из доминирующих теоретических подходов (Zalewski, 1994). Например, Залевски развивает постмодернистский довод, что недостаточно просто исследовать теорию на факте, самом по себе достойном внимания, поскольку “сама теория решает, что мы можем наблюдать”. Далее Залевски предлагает: “. . . более интересно и показательно задаться вопросом, каким образом доминантные теории создают или строят эмпирическое царство” (Zalewski, 1994:235).

Применение методологического понимания, исходя из этой перспективы, высвечивает тенденцию устанавливать часто произвольные границы, определяющие зоны исключения, что порой упрощает сложные задачи непродуктивным образом, например, вопросы, касающиеся гражданского контроля вооруженных сил в период “холодной войны” были направлены скорее на “гражданский”, а не на “демократический” контроль военных (Cottey, Edmunds Forster, 1999). “Старые” военно-гражданские отношения были сконцентрированы на угрозе преторианского военного вмешательства во внутреннюю политику и проистекающей потребности принудительного осуществления гражданского исполнительного контроля военных. Редким событием в период “холодной войны” была концепция гражданского контроля, связанная с понятиями демократического контроля. Разделение мира на западный и советский лагерь подчиняло множество проблем более центральному вопросу: является ли правительство “другом” или “врагом”. Напри-

мер, членство в НАТО не обуславливало специфических форм военно-гражданских отношений в период между 1945 – 1989 г.г. Как подтверждает членство и Португалии, и Турции, и Греции, эти страны испытали на себе периоды военного правления, а членство в НАТО никак не затрагивалось. Быть членом лагеря значило больше, чем специфическая форма военно-гражданских отношений внутри государства.

В недавнем прошлом конструктивистские подходы предлагали аналитические инструменты для понимания того, как концепции “гражданского контроля”, “профессионализма”, “модернизации” и “реформы сектора безопасности” использовались в качестве средства перемещения отдельных западных ценностей, идей и институтов и, в некоторых случаях, оружия. Иногда это было выражено явно, как, например, с планами действий по членству в НАТО (ПДЧ), которые явно связывались с принятием натовских ценностей в обмен на многообещающую вероятность вступления. Британское правительство показало пример наиболее ярко выраженной формы взаимодействия, основанной на экспорте своих систем ценностей. В результате появился Стратегический обзор обороны от 1997 года - разработка британским правительством Задач Дипломатии обороны (ДО). Цель ДО Великобритании состоит в том, чтобы рассеивать враждебность, строить и поддерживать доверие, а также оказывать содействие в развитии военных сил, над которыми осуществляется демократический гражданский контроль. Посредством двусторонних и многосторонних программ Министерство обороны стремится оказывать помощь в развитии стабильных суверенных и демократических государств через кооперативные военные отношения. Эта деятельность в настоящее время охватывает приблизительно двадцать три страны и финансируется бюджетом в размере 15 миллионов фунтов. Учреждение швейцарским правительством Центра демократического контроля, базирующегося в Женеве, является еще одним примером важного дела, приложенного к политике перемещения моделей военно-гражданских отношений или, по крайней мере, систем ценностей. В этом отношении некоторые ученые аргументировали то, что новые военно-гражданские отношения и старые военно-гражданские отношения имеют много общего. Некоторые побуждения могут рассматриваться альтруистическими – основанными на вере, что предлагаемая ими помощь улучшит качество демократии в государстве, которому эта помощь оказывается. Однако, даже здесь ключевое предположение часто состоит в том, что существуют долгосрочные собственные интересы в международном мире и стабильности, которые принесут общую косвенную пользу странам-донорам, а в некоторых случаях использование оборонной помощи напрямую связано с экспортом оборонного оборудования.

Одним из новшеств является применение подходов рационального выбора к военно-гражданским отношениям, основанных на позитивизме. Они предполагают игровые теоретические подходы в исследовании вопросов, касающихся сферы военно-гражданских отношений. Появление подходов рационального выбора применительно к военно-гражданским отношениям придало новую направленность этой сфере в попытке объяснить военно-гражданские отношения; в особенности это заметно в трудах Питера Фивера, который безотносительно к ограничениям эмпирической достигаемости, по крайней мере, пытается более адекватно определить микроосновы и предположения, на которых базируется этот подход (Feaver, в печати). Каковы бы ни были достоинства рационального выборного подхода, и как бы широко они ни обсуждались в каких-нибудь других дисциплинах политических наук и международных отношений, этот метод придал вес растущему интересу к “поясняющим” вопросам военно-гражданских отношений. Для Смита и Холлиса “понимание” выводит на первый план изложение фактов, которые предлагают объяснения, основанные на теории. Это больше, чем просто вопрос семантики с ее ключевыми различиями относительно стремления к прогнозированию, политической релевантности, сложности против простоты, а также того, должны ли ученые стремиться к пониманию, что отдельные события являются более существенными, чем простое сведение к общему классу событий. Растущий интерес к “объяснению” как дополнению “понимания” в сообществе социальных наук высветил лишь то, насколько стало ограниченным в 1970-х и 1980-х гг. поле “старых” военно-гражданских отношений. По крайней мере, это стало понятным для некоторых ученых, когда холодные военно-гражданские отношения “нашли приют” в военных колледжах США и были сосредоточены на механистическом и юридическом подходах.

Третье эпистемологическое развитие предъявило большие требования к междисциплинарным исследованиям. Ученые, работающие в области “старых” военно-гражданских отношений обычно только на словах признавали междисциплинарные исследования, но в действительности во многих исследованиях военно-гражданских отношений такого подхода не существовало. Частично это можно объяснить своего рода интеллектуальной канонизацией данного поля деятельности, типичной для многих исследований. Это привело к господству военных социологов в отдельных областях этой сферы деятельности, в особенности это касается отношений между вооруженными силами и обществом и той области, в которой военные имеют право на различия. Более того, европейские ученые разделились во многом с тем, что делали ученые Северной Америки, как в теоретических основах, так и направленности своих интересов. Как замечает Дуглас Бланд, многие ученые Северной Аме-

рики взяли на вооружение юридический подход к военно-гражданским отношениям, в то время как в Великобритании существует тенденция проводить исследования с акцентом на управлении (Bland 2001).

Этот эпистемологический вызов области “старых” военно-гражданских отношений можно подытожить, выделив три утверждения: первое, нетеоретический подход “старых” гражданских отношений в настоящее время серьезно подвергается сомнению со стороны более жесткой теоретической направленности социальных наук; второе, господство аналитического реализма оспаривается новым развитием наших знаний, особенно в области постпозитивистских теоретических подходов и нормативного поворота к международным отношениям, внедренным в конструктивизм и четко позитивистский рациональный выборный подход; третье, геттоизация военно-гражданских серьезно оспаривается вне традиционного поля “старых” военно-гражданских отношений, поскольку ученые, специализирующиеся в различных смежных дисциплинах, принимают участие в анализе многих вопросов, которые непосредственно затрагивают интересы ученых в области военно-гражданских отношений; ученые, изучающие вопросы мира сейчас полностью задействованы в военных исследованиях, ученые, работающие в области развития и переходных стадий, все более вовлечены в дискуссии и вопросы непосредственного интереса военно-гражданских отношений.

Раздел второй: онтологический вызов

Эпистемологический вызов “старым” военно-гражданским отношениям был особенностью недавних исследовательских разработок. Однако эпистемологический вызов – центральный аспект научного интереса – в большинстве исследований по военно-гражданским отношениям также меняется. Одной из более характерных особенностей “старых” военно-гражданских отношений было чрезмерное количество дискуссий, в которых постоянно ссылались на существенную часть литературы по военно-гражданским отношениям, часто вопреки тому, что такая литература потеряла актуальность многих концепций и идей, получивших дальнейшее развитие. Ученые, для того чтобы предложить новые интерпретации и дать новые оценки, часто вменяли себе в обязанность упомянуть те тексты, которые доминировали в прошлые десятилетия. Несмотря на захватывающие времена, свидетелями которых являются аналитики, ученые и практики, область военно-гражданских отношений в последнее десятилетие характеризовалась полным застоем, и только некоторые ученые рискнули выйти за пределы программ, установленных отцами-основателями. “Старые” военно-гражданские отношения, таким образом, оглядывались в большей степени на прошлое в

своих исследовательских акцентах и были чрезвычайно консервативны в тех вопросах, которые являлись предметом аналитического исследования.

Рассматриваемым объектом часто было государство, и как объект исследования оно остается слишком центристским, часто полностью центристским, предлагая специфический онтологический фокус, который остается равнодушным к широкому диапазону действующих субъектов, которые не соответствуют его предположениям и часто игнорируют гражданское общество в целом. Возможно, это понятно, когда государство обладает более значительным доступом к ресурсам для поддержки своих военных, чем другие действующие субъекты или правительства, использующие правовые и политические инструменты для поддержки своих требований в использовании силы (Buzan и др., 1998:49). Однако, одним из самых значительных эволюционных сдвигов, находящихся в стадии реализации, является растущее осознание пределов осмысления понятия “государства” как монолитного и не подверженного изменениям, когда в большинстве стран современные государства многоаспектны и находятся в непрерывном развитии.

Другим сдвигом является понимание и интерес к вопросам, направленным на осмысление того, каким образом государственные дела перестают быть центром дискуссий по “новым” военно-гражданским отношениям. Например, одна из ключевых проблем консолидации демократического контроля вооруженных сил состоит в возможности государства в действительности реализовывать свои требования на повседневном уровне. Например, Бланд аргументирует то, что способность управления военно-гражданскими отношениями упускается из виду там, где фокус узко сосредоточен на подходе, основанном на правилах (Bland 2001). Учреждение установленных правил и механизмов для надзора часто является необходимым, но не достаточным условием, если отсутствуют государственные возможности действительного использования этих правил (Page, 1992: 174). Частично вопрос возможностей государства упускался из-за того, что в основной фазе военно-гражданских отношений фокус интересов был сосредоточен на регионах и государствах, где этот вопрос не являлся важным или где его актуальность была замаскирована факторами, рассматриваемыми как более важные, и связь между возможностями государства и демократизацией, таким образом, оставалась незадействованной. В последних работах по переходному периоду, особенно в работах Линца и Степана, прослеживается растущее понимание того, что “государственность” является ключевым фактором процесса демократизации, особенно в вопросах, касающихся слабых, оспариваемых и деструктурированных государств (Linz and Stepan, 1998:366; Sorensen, 1993; Holsti, 1996).

В контексте Центральной и Восточной Европы и особенно стран бывшего Советского Союза, бывшей Республики Югославии и Африки, этот недостаток “глубины” к институциональным механизмам контроля, наиболее четко иллюстрируется в отношении реализации исполнительной власти и законодательного надзора оборонной политики (Cottey, Edmunds and Forster 2001). Бюрократия в форме министерства обороны и министерства внутренних дел является институциональным средством, через которые оборонная политика организуется и управляется, а исполнительная власть утверждает ее политические полномочия. В контексте посткоммунизма, “огражданствование” бюрократии стало центральной планкой для военно-гражданских реформ во многих странах. Однако, этот процесс также привел к проблемам, связанным с отсутствием опыта. Многие новые штатские сотрудники бюрократического аппарата имели ограниченный опыт в вопросах обороны и безопасности; возникла ситуация, которая напрямую воздействует на реализацию политики во всех вооруженных силах. Эти проблемы возникли в тех государствах, где государственные служащие были политическими назначенцами и периодически подлежали увольнению при смене правительства. В этих случаях у бюрократии не было возможности развивать институциональную память о функциональности ее роли в системе демократического контроля вооруженных сил. В бюрократических аппаратах, занимающихся вопросами обороны, это запросто может привести к бесполезности осуществления легитимной демократической власти двумя способами: во-первых, это может привести к редактированию политики и ее перемещению в плоскость реальной проблематики; во-вторых, это может привести к завышенной оценке уверенности в установленном опыте компетенции военных коллег.

Законодательный надзор политики в области обороны также является одним из ключевых элементов демократического контроля над вооруженными силами. Для консолидированной характерной демократии это – законодательная власть, которая является институциональным выражением общераспространенной подотчетности. Парламенты обеспечивают решающий элемент легитимности по отношению к военно-гражданским мерам государственного характера. Внутри системы вооруженных сил с демократическим контролем главная роль легитимности касается ее способности рассматривать законодательные вопросы, проводить бюджетный контроль, и не допускать проявлений политики, осуществляемой без ее одобрения (Page, 1992: 82–85). Однако, чтобы иметь реальное значение, для законодательного надзора является решающим, чтобы желание, информация и компетенция, необходимые для этой функции, носили адекватный характер. Эти требования тесно связаны, и они часто упускались в посткоммунистической среде Цен-

тральной и Восточной Европы. Здесь специфической проблемой был недостаток опыта в сфере обороны и защиты у гражданских политиков. Нехватка соответствующего опыта подрывала процесс парламентского надзора, не позволяя “наблюдателям” эффективно выполнять свои задачи. Это не позволяло им задавать верные вопросы на стадии разработки или полностью понимать значение политики, которую они рассматривают. Подобная проблема возникала и в тех случаях, когда те, кто тщательно исследует политику, не имеют доступа к необходимой информации, которая помогла бы им принимать сбалансированные решения. В контексте посткоммунизма такие трудности могли быть представлены и нередким отсутствием альтернативных источников информации по вопросам обороны и безопасности в гражданском обществе. В этом случае предоставленная информация, вероятнее всего, содержала предубеждения к собственным институциональным интересам военного сектора. Как замечает Эдвард Пейдж, на практике процесс законодательного исследования представляет собой сложные отношения сделки между законодательной и исполнительной властью (Page, 1992: 89). Если законодательная власть не имеет способности вступать в такие отношения сделки на подходящих условиях, тогда ее способность производить надзор за политикой в чем-либо, что не получило окончательного оформления, будет ограничена.

Второе, и в некоторой степени это параллельно первому, это растущее подтверждение неадекватного характера пользы традиционных определений как для военных, так и для гражданских компонентов военно-гражданских отношений. В “старых” военно-гражданских отношениях считалось банальным сосредотачивать внимание только на обычных вооруженных силах и вооруженных силах, представители которых носят форму, исключая “серые” силы, включая полувоенных, службы разведки и силы официального и неофициального характера, которые вооружены (Cottey, Edmunds and Forster, 2000; Nelson, 2001:5). Они традиционно исключались из ортодоксальных определений военных, хотя зачастую они были ключевыми действующими силами государства. Во многих странах, типичные примеры – бывшая Республика Югославия, Зимбабве и Российская Федерация, это скорее специальная полиция и отряды министерства внутренних дел, а не военные сотрудники служб вооруженных сил, которые зачастую были более озабочены гарантией демократического гражданского контроля, чем сами вооруженные силы. Частично, такое предпочтение узкому определению отразилось на господстве и применении западноевропейских и североамериканских концепций “военного” компонента военно-гражданских отношений. Такое узкое определение вооруженных сил частично выдвигалось в работе Хантингтона “Солдат и государство”, которое расширило

понятия “объективного” и “субъективного” контроля, основанного на предположениях о четком разделении обязанностей между гражданским и военным секторами, где понятие “военный” получило четкое определение как автономная и превращенная в профессию область ответственности с применением силы и управлением такой силой, а гражданские власти – с четко разграниченными и отдельными зонами полномочий.

Труды нового направления Москоса, Аллен-Вильямса и Сигала о постмодернистских военных, явно не согласны с этим разделением полномочий вооруженных сил и гражданских властей (Moskos, Allen-Williams and Segal, 2000). Последние сравнительные исследования, анализирующие образцы военно-гражданских отношений в Центральной и Восточной Европе также предоставили явные эмпирические свидетельства, что во многих странах этого региона “специальная” полиция, полувоенные организации и отряды министерства внутренних дел являются важными элементами более широкого сектора безопасности, часто подотчетного различным министерствам внутри правительства и регулируемого различными законодательными и финансовыми положениями (Cottey, Edmunds and Forster, 2001). Многие ученые, занимающиеся изучением вопросов развития, горячо убеждены, что наша аналитическая сеть должна быть более широко представлена в реформе сектора безопасности, чтобы особо включить в нее милитаризованные силы, а также собственно военных. Например, Николь Болл доказывает, что лучшим средством концептуализации военного аспекта военно-гражданских отношений является использование концепции “семейства безопасности”. Это “семейство безопасности” включает силы безопасности, вооруженные силы, полицию, военизированные службы и службы разведки, а также неформальные силы безопасности (Ball, 2001:47).

Третий и получивший документальное подтверждение сдвиг произошел после крушения Советского Союза, окончания “холодной войны” и вызовов, которые Фрэнсис Фукуяма назвал концом идеологий. Это непосредственно связало военную реформу с процессом демократизации. Возможно, это очень сильно сказано, когда ученые, анализирующие деструктурированные государства, такие как Сьерра-Леоне и Сомали, предположили, что отсутствие каких-либо институтов, бюрократии и администрации и норм права являются центральными в военно-гражданских отношениях этих стран. Для некоторых ученых, таких как Крис Смит, реформа военных является в действительности зависимой от более общих процессов развития эффективной демократии, особенно в таких странах, как Нигерия и Индонезия, “. . . где военно-гражданские отношения лежат в сердце демократизации и развития государственной законности” (Smith, 2001:11). Это особенно характерно

для основополагающих областей военно-гражданских отношений, в особенности, для демократического гражданского контроля вооруженных сил. Дэн Нельсон далее аргументирует, что одним из аспектов является растущий интерес к существованию того, что могло бы быть определено в качестве гражданского общества (Nelson, 1998). Дальнейший аспект этого – связь между гражданским обществом, статусом государственности и либеральной демократией. Тарас Кузио доказывает, что во многих случаях “у нас совсем немного общераспространенных ценностей, которые подводят фундамент под образующую свод социальную культуру недавно появившегося политического сообщества” (Kuzio, 2001:171). Национализм поэтому глубоко связан с развитием политики, администрирования и средств принуждения. Это открывает потенциально плодотворный диалог между учеными в области национализма, демократического перехода и демократизации, который в значительной степени отсутствовал среди научного сообщества в сфере военно-гражданских отношений (Nelson, 2001).

Четвертым заметным изменением является более глубокая осведомленность в вызовах военно-гражданским отношениям, не базирующихся на государстве. Проблематика таких вызовов затронута в трудах Барри Бузана и Оле Ваевера и в концепции теории дальнейшего обеспечения безопасности. Эта концепция зиждется на непоследовательных процессах, через которые социальные группы определяют что-либо в качестве угрозы (Vuzan, 1991; Vuzan и др. 1998). Применение этой концепции ведет к повторному осмыслению того, о безопасности кого или чего мы должны беспокоиться и какие параллели нужно проводить для совместного процесса оценки, используемого в настоящее время для установления действительно существующей безопасности. Оспаривая ортодоксальный и государственный центристский взгляд на “старые” военно-гражданские отношения, этот подход помещает в центр своих интересов индивидуумов и сообщества. Привлечение теории дальнейшего обеспечения безопасности по отношению к “новым” военно-гражданским отношениям подводит нас к трем вопросам: первый, каковы определяемые референтные объекты и вещи, которые рассматриваются как несущие реальную угрозу, и те, которые имеют законное право на существование; второй, действующие субъекты дальнейшего обеспечения безопасности – кто влияет на динамику сектора, объявляя что-либо референтным объектом, несущим реальную угрозу; и третий, функциональные действующие субъекты, которые влияют на динамику сектора, не будучи при этом референтными объектами или действующими субъектами развития безопасности (Vuzan и другие, 1998:36). Такой аналитический подход обеспечивает важный интеллектуальный

плацдарм между сторонниками “старых” военно-гражданских отношений и теми, кто заинтересован в реформе сектора безопасности.

Пятая тенденция состоит в растущей осведомленности в том, что возникла потребность лучшего понимания взаимодействия между структурами и действующими силами. Типичным для большинства “старых” военно-гражданских отношений являлся довольно статистический взгляд на эту сферу. Основное внимание часто было приковано к структуральным аспектам военно-гражданских отношений, касающимся устройства и путей, в которых это устройство формировало области, конкурирующие с властью. Некоторые ученые избрали ведомственный подход, исследующий интересы военных, но часто, и это должно быть отмечено, это ограничивалось исследованием их как специального типа заинтересованной группы. В исследованиях, основанных на проекте Совета по экономическим и социальным исследованиям в области трансформации военно-гражданских отношений, Коттей, Эдмундс и Фостер доказывают, что существует потребность в более объемном подходе к военно-гражданским отношениям, прежде всего, в исследовании того, что они называют “вторым поколением” набора проблем, особенно для Центральной и Восточной Европы (Cottey, Edmund and Forster 2000). При данном подходе существует заинтересованность во взаимодействии между структурами и действующими силами, потребность исследовать отношения и поведение ключевых действующих субъектов, а также свойства и институциональное оформление того, что задействовано в военно-гражданских отношениях. Подобным образом Даниэл Нельсон аргументирует то, что компонент “отношения” в военно-гражданских отношениях слишком часто пропускаться, и существует потребность лучшего понимания диалогового элемента военно-гражданских отношений. (Nelson, 2001).

Из всего этого ясно, что позиции в том, что определяется как “сектор безопасности”, существенно сблизились. Сейчас существуют две разные точки зрения на этот вопрос: либо та, которой придерживается Крис Смит, что причина этого заключается во “введении эволюционной точки зрения в современный разговор о военно-гражданских отношениях” (C. Smith, 2001:9), либо та, как предлагается здесь, – в эпистемологических и онтологических сдвигах внутри и вокруг сферы военно-гражданских отношений. Вне сомнения то, что сближение привело к давшему ростки диалогу между учеными в области военно-гражданских отношений и теми, кто работает в области изучения вопросов мира и, в особенности, в изучении вопросов развития. И, возможно, данное сближение смогло бы стать более плодотворным, чем то, к которому привела атака неомарксистов на “старые” военно-гражданские отношения под воздействием исследований вопросов развития. Это также имело резонанс

в административной организации функционирования политики. Скорее, министру по международному развитию, а не министрам обороны или иностранных дел, следует быть председателем правительственной межминистерской инициативы по предотвращению конфликтов – один из организационных индикаторов чего мог бы быть назван “дальнейшим укреплением структуры Министерства международного развития” или “усилением развития” ключевой части сферы военно-гражданских отношений. Более того, Европейская Комиссия ратовала за доводы в пользу того, что могло бы быть определено как неразделимый и целостный подход, который, по мнению Европейской Комиссии, идеально бы возглавил ЕС. Европейская Комиссия, самопровозглашенная гражданская силовая организация, также имеет свой интерес в предотвращении конфликтов, заявляя, что “отдельные страны не могут браться за эти проблемы сами или через классические инструменты двусторонней дипломатии” (СЕС, 2001).

Раздел третий: политический вызов

Конец “холодной войны” оказал сильное и разностороннее воздействие на сферу военно-гражданских отношений. Прежде всего, пришел в действие механизм по стимулированию государств на охват либеральных демократических структур для укрепления мира во всем мире и стабильности. Как указывает Николь Болл, во время “холодной войны” западные правительства предоставили существенную помощь союзникам, не обращая особого внимания на то, основывались ли их военно-гражданские отношения на демократических принципах, и не заботясь об этом (Ball, 2001:46). Во многих случаях борьба с коммунизмом была наиболее важным вопросом в предоставлении помощи. Однако с концом “холодной войны” возобновился интерес к политической обусловленности и особенно к целям развития демократического гражданского контроля или вооруженных сил и эффективного управления в секторе безопасности. Действительно, для некоторых правительств это стало первейшей целью в программах помощи и развития. В Великобритании цель оборонной дипломатии стала основой Стратегического оборонного обзора в 1997–98 г.г. В качестве основной задачи вооруженных сил он определял “рассеивание враждебности, построение и поддержку доверия и содействие в развитии демократически подотчетных вооруженных сил”. В Австралии задача государственной Стратегической Политики – 97 (АСП-97) состоит в том, чтобы предложить “... военную стратегию для формирования стратегического окружения через работу на международном уровне”. В Швейцарии – это создание в Женеве (наряду с Центром политики в сфере безопасности и Центром гуманитарного разминирования) нового Центра по демократическому контролю

вооруженных сил с целью активной помощи и продвижения концепции демократического контроля вооруженных сил”.

Эти общественные политические инициативы затронули важные вопросы относительно соответствующей роли, отводящейся для вооруженных сил в действиях по предотвращению конфликтов в мирное время, а также вопросы “войны с терроризмом” после атак 11 сентября на США. Один набор вопросов касается распределения усилий между подготовкой и борьбой с конфликтами, а также, прежде всего, действиями, предназначенными для предотвращения конфликта. Второй набор вопросов касается отношений военного персонала с коллегами из организаций по развитию и оказанию помощи. Решающим моментом здесь является потребность в дальнейшем исследовании того, какого рода добавочные ценности или какой ощутимый вклад могло бы внести каждое сообщество, где и то, и другое было бы действенным и эффективным. Третий набор вопросов касается роли, пользы военных сил и характера военных действий в продвинутых либеральных демократических обществах. Интересно в данное время, что новое политическое мышление мало связано с академическими дискуссиями, происходящими сегодня, или с какой-либо появившейся парадигмой сдвигов.

В пределах широкой области предотвращения конфликтов, за последнее десятилетие ассигнования были увеличены, без параллельного инвестирования в методы развития понимания, каким образом и почему та или иная конкретная политика функционирует. Совсем недавно, когда бюджеты начинали стабилизироваться, а в некоторых случаях уменьшаться, казначейства и финансовые министерства стали задаваться вопросами, почему предпринимаются те или иные виды деятельности, какие сведения используются для принятия политических решений, и каким образом эта информация используется для планирования будущей стратегии. Отсутствие каких-либо четких концептуальных инструментов для анализа связей между целями, методами осуществления и результатами, которые должны быть достигнуты, поставило важные вопросы перед организациями в области социальных наук и общественной политики. В организациях оборонного характера в целом мало занимались оценкой как действенности, так и эффективности того, что мы сейчас называем оборонной дипломатией. И наоборот, в организациях по международному развитию, программы очень строго оценивались по их конкретным микроцелям, но связь между макро- и мезо-целями часто не ощущалась.

Одной из причин заинтересованности в “новых” военно-гражданских отношениях был вызов, поставленный государственными политиками-теоретиками и политиками-практиками в Центральной и Восточной Европе, которые продолжают задавать вопрос: “Если не

привлекать теорию, будет ли это действовать на практике?”, таким образом, принуждая к большему отражению связи между теорией и практикой, а также к тому, что и как работает. Другая насущная потребность в лучшем понимании политического наполнения “новых” военно-гражданских отношений состояла в потребности совместных с союзниками действий по разрешению конфликта. Это становится все более актуальным, так как страны-реципиенты жалуются на чрезмерное и бесполезное дублирование и соревнование. Западный интерес в обусловленности был в дальнейшем подкреплён самостоятельно выработанным стремлением многих посткоммунистических государств Центральной и Восточной Европы присоединиться к западным институтам, особенно к НАТО и Европейскому Союзу. Это привело к совместным интересам на Западе и в Восточной Европе в отношении обстоятельств, при которых может иметь место эффективное перемещение акцентов политики.

Совокупный эффект этих событий состоит в повторном укреплении политического измерения военно-гражданских отношений, которые всегда были представлены “старыми” военно-гражданскими отношениями, но которые достаточно часто пропускались либо интерпретировались как голое применение модели какого-либо государства в области военно-гражданских отношений для другого государства. Это открывает захватывающие возможности для более интенсивной и серьёзной работы с учеными и практиками, работающими в области государственной политики.

Раздел четвертый: программа исследований

По крайней мере пять главных областей дают нам отправную точку, чтобы подумать о том, где могут сходиться линии исследований и какой новый набор исследовательских приоритетов должен разрабатываться.

Имеется реальная потребность прекратить ссылаться на работы корифеев, а также потребность отойти от возложенных на себя самоограничений “старых” военно-гражданских отношений. В особенности существует потребность делать теоретические проблемы более четкими и ярко выраженными. Существует также потребность в большей связи их с международными отношениями, политическими науками и социологическими теориями. В особенности, они должны быть более широко представлены в теоретических дискуссиях о характере военно-гражданских отношений, которые, как аргументируется выше, имеют достаточно слабые теоретические обоснования. Ключевыми вопросами здесь являются следующие вопросы:

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

1. Порядок создания и деконструирования концепций (критическая теория и конструктивистский поворот обеспечат потенциально богатую аналитическую ценность).
2. Роль институтов, правил и норм (теория режима и институционалистский подход).
3. Взаимодействие между институтами и действующими субъектами, в особенности, напряженные отношения между главными действующими субъектами, министерствами обороны и государственными служащими и политиками.

Потребность в лучшем понимании целостного характера предотвращения конфликта. Ключевыми вопросами здесь являются следующие:

1. Связь в диапазоне различных действий: оборонная дипломатия, реформа сектора обороны и международное развитие.
2. Добавочная ценность каждого из этих политических инструментов при предотвращении конфликта.

Отношения между национальным, поднациональным и международным уровнями системы военно-гражданских отношений.

1. До какой степени внешние действующие субъекты и идеи могут формировать военно-гражданские отношения? Взаимодействие государств, действующих субъектов и индивидуумов в адаптации к нормам и правилам, выдвинутым “международным обществом”.
2. В какой степени сходимость в отдельных принципах или организационные методы станут настолько доминирующими, что станут инструментом международного общества, т.е. западными понятиями демократического гражданского контроля или профессионализма?
3. Каков характер напряженности между национальным, поднациональным и международным уровнями военно-гражданских отношений? Большое количество литературы предполагает, что существует распознаваемая европейская модель военно-гражданских отношений и преуменьшает значение других моделей. Ясно, что существует потребность в исследованиях, которые изучали бы различные незападные формы военно-гражданских отношений для исследования их характера в отношении к другим региональным и европейским формам.

4. Демократический тезис мира рассматривает возможность войны в качестве маловероятной. Каким образом это влияет на военно-гражданские отношения?
5. Роль международного общества. Важными вопросами для исследования являются следующие: формируют ли общие ценности сферу военно-гражданских отношений, и какова роль международного общества в формировании военно-гражданских отношений?

Классификация различных типов военно-гражданских отношений. Уже были предприняты некоторые шаги в этом направлении через работу действующих исследовательских групп, но существует потребность в организации новых групп вокруг общих теоретических подходов и примеров.

1. Это должно включать углубленное изучение и развернутое описание национальных примеров, а также сопоставительные работы.
2. Эта работа должна быть глобальной и региональной по характеру с особым вниманием к забытым и трудным регионам мира.
3. Исследования сопоставительного характера должны быть более ориентированы на теорию.

Каким образом меняющийся характер государства влияет на военно-гражданские отношения и различные условия, мир, кризис и войну, особенно после событий 11 сентября? Ключевыми вопросами здесь являются следующие:

1. Каким образом различные типы государств (слабые/ сильные, децентрализованные или находящиеся в процессе децентрализации) влияют на военно-гражданские отношения?
2. Приспосабливаются ли государства к применению вооруженных сил в качестве политических инструментов, если да, то каким образом?
3. Изменяют ли государства характер регулирования военно-гражданских отношений?
4. Какова новая динамика проведения глобальной войны с терроризмом?

Наконец, знаем ли мы, каким образом и почему имеет место эффективное перемещение политики, и каковы ключевые детерминанты в этом процессе?

Выводы

В статье доказывается положение, что в настоящее время существует диапазон вызовов тому пути, в котором осмыслились “старые” военно-гражданские отношения. Такое положение требует серьезных преобразований в данной области в то, что мы называем “новыми” военно-гражданскими отношениями. Эти вызовы происходят из трех областей: эпистемологический вызов, открывающий новые пути в объяснении и понимании военно-гражданских отношений; онтологический вызов, меняющий фокус нашего внимания от государственного центристского подхода к тому, который является более содержательным; и, наконец, вызов сильной государственной политики, сосредотачивающий наше внимание на вопросах действенности и эффективности государственного политического функционирования и политического перемещения. Воздействие этих изменений состоит в следующем: во-первых, большая потребность в строго теоретическом наполнении; во-вторых, потребность в добавлении к центральным вопросам исследований военно-гражданских отношений новых вопросов интереса, и, в-третьих, потребность ученых, занимающихся военно-гражданскими отношениями, подходить к исследованиям на междисциплинарном уровне, привлекая родственные дисциплины. В этих усилиях мы не должны потерять ни ту часть важных знаний, которую мы приобрели в период “старых” военно-гражданских отношений, ни множество методологических подходов, требуемых для объяснения и понимания “новых” военно-гражданских отношений и их исследовательских программ.

Литература

- Ball, Nicole** (Болл, Николь) (2001) ‘Transforming security sectors: the IMF and World Bank Approaches’ (Трансформация секторов безопасности: подходы МВФ и Мирового Банка), *Conflict, Security Development*, 1:1, 45–66.
- Bland, Douglas** (Бланд, Дуглас) (2001) ‘Patterns in Liberal democratic Civil-Military Relations’ (Образцы либеральных демократических военно-гражданских отношений), *Armed Forces and Society*, Summer 27:4, с. 525–540.
- Blondell, Jean** (Блонделл, Джин) (1997) ‘Then and Now: Comparative Politics’ (Тогда и сейчас: сравнительная политика), *Political Studies*, XLVII, 152–160
- Buzan, Barry** (Бузан, Барри) (1991) *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold war Era (Народ, государство и страх: программа изучения вопросов международной безопасности в эпоху после “холодной войны”*, Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf.

- Buzan, Barry, Waever, Ole and de Wilde, Jaap.** (Бузан, Барри, Вэвер, Оле и де Уалд, Джаап) (1998) *Security: A New Framework for Analysis (Безопасность: новые рамки для анализа)*, Лондон: Lynne Rienner.
- Комиссия европейских сообществ (2001)** Сообщение Европейской комиссии по предотвращению конфликтов, (COM (2001)211 окончательный, 11 апреля 2001.
- Cottey, Andrew, Edmunds, Tim and Forster, Anthony** (Коттей, Эндрю, Эдмундс, Тим и Фостер, Энтони). (1999) 'Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe' (Демократический контроль вооруженных сил Центральной и Восточной Европы); A Framework for Understanding Civil-Military relations in Postcommunist Europe (Рамки для понимания военно-гражданских отношений в посткоммунистической Европе), ESRC "One Europe or Several?" (Совет по экономическим и социальным исследованиям "Одна Европа или разные?", рабочие документы 1/99 (Sussex: University of Sussex) (Сассекс: Университет Сассекса).
- Cottey, Andrew, Edmunds, Tim and Forster, Anthony.** (Коттей, Эндрю, Эдмундс, Тим и Фостер, Энтони). (2000) 'The Second Generation Problematic: Rethinking Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe', Transformation of Civil-Military Relations Paper 1.7, (Проблематика второго поколения: переосмысление демократического контроля вооруженных сил в Центральной и Восточной Европе, Трансформация военно-гражданских отношений, документ 1.7), декабрь 2000.
- Cottey, Andrew, Edmunds, Tim and Forster, Anthony.** (Коттей, Эндрю, Эдмундс, Тим и Фостер, Энтони). (2001) *Democratic Control of Armed Forces in Central and eastern Europe: Guarding the Guards (Демократический контроль вооруженных сил в Центральной и Восточной Европе: охраняя охраняющих)*, Basingstoke: Palgrave.
- Carr, E. H.** (Карр, Е.Н.) (1991) *The Twenty Years Crisis, 1919–1939: An Introduction to the study of International Relations (Двадцать лет кризиса, 1919–1939: введение в изучение вопросов международных отношений)*, (Лондон: Macmillan), второе издание.
- Feaver, Peter** (Фиивер, Питер) (в печати) *Armed Servants: Agency Oversight and Civil Military Relations (Военнослужащие: ведомственный надзор и военно-гражданские отношения)*, Harvard University Press.
- Fukuyama, Francis** (Фукуяма, Фрэнсис). (1992) *The End of History and the Last Man (Конец истории и последний человек)*, Лондон: Penguin.
- Holsti, K.J.** (Холсти, К. Д.) (1996) *War and the state of war (Война и состояние войны)*, Кембридж: Cambridge University Press, Studies in International Relations, 51.
- Jachtenfuchs, Markus** (Яхтенфухс, Маркус). (1995) 'European Governance' ("Европейское правление"), *European Law Journal*, 1, 2, 115–32.

- John J Mearsheimer** (Джон Д. Мearшаймер) (1990) 'Back to the Future: Instability in Europe after the Cold war' ("Назад в будущее: нестабильность в Европе после "холодной войны", *International Security (Международная безопасность)*, 15:1, лето, 5–56.
- Kaldor, Mary Asbjorn, Eide, ed.** (Калдор, Мари Асбйорн, Эйде, ред.) (1979) *The World Military Order: The impact of military technology on the Third World (Мировой военный порядок: воздействие военных технологий на страны третьего мира)*, Лондон, Macmillan Press.
- Kuzio, Taras.** (Кузио, Тарас). (2001) 'Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?' ("Переходный период в Европе: тройной или четырехкратный?", *Politics*, 21:3, 168–173.
- Luckham, Robin** (Лукхам, Робин) (1971) *The Nigerian Military: a sociological analysis of authority & revolt (Нигерийская военная сила: социологический анализ власти и мятежа)*, 1960–67, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Moskos, Charles, Allen Williams, John and Segal, David.** (Москос, Чарльз, Аллен Вильямс, Джон и Сигал, Дэвид) (2000) *Post Modern Militaries (Военные силы постмодерна)*.
- Nelson, Daniel, N.** (Нельсон, Даниэл, Н.) (1998) 'Civil Armies, Civil Societies' ("Гражданские армии, гражданские общества"), *Armed Forces and Society (Вооруженные силы и общество)*, 26:1, Fall, 136–158.
- Nelson, Daniel, N.** (Нельсон, Даниэл, Н.) (2001) *Definition, Diagnosis, Therapy – A Civil/Military Critique (Определение, диагноз, терапия – анализ военно-гражданских отношений)*, не опубликовано.
- Norgaard, A.** (Норгаард, А.) (1994) 'Institutions and Post Modernity' ("Институты и пост-современность"), *Co-operation and Conflict, (Сотрудничество и конфликт)* 29,3, 245–87.
- Page Edward C.** (Пейдж, Эдвард С.) (1992) *Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis (Политическая власть и власть бюрократии: сравнительный анализ)*, Лондон: Harvester Wheatsheaf.
- Pye, Lucian** (Пие, Люсиан) (1969) *Guerrilla Communism in Malaya: Its Social and Political Meaning (Партизанский коммунизм в Малайе: его социальное и политическое значение)*, Кембридж, Масс. MIT press.
- Smith, Chris** (Смит, Крис) 'Security-sector reform: development breakthrough or institutional engineering?' ("Реформа сектора безопасности: прорыв в развитии или институциональная технология"), *Conflict Security Development (Развитие безопасности в сфере конфликтов)*, 1:1, 2001, 5–19.
- Sorensen, Georg** (Соренсен, Джордж) (1993) *Democracy and Democratization (Демократия и демократизация)*, Колорадо: Westview Press.

- Waever, Ole** (Ваевеp, Оле)(1996) ‘European Security Identities’(“Европейские составляющие безопасности”), *Journal of Common Market Studies (Журнал по исследованиям Общего рынка)*, 34:1, 103–32.
- Wendt, Alexander** (Вендт, Александр). (1992) ‘Anarchy is what the state makes of it: the social construction of power politics’ (“Анархия – это то, как государство ее понимает: социальное строительство политики с позиции силы”), *International Organization (Международная организация)*, 46, 2.
- Woods, Ngaire** (Вудс, Нгаире). (1996) ‘The Uses of Theory in the Study of International Relations’(“Применение теории в изучении вопросов международных отношений”) в Woods, Ngaire. ed. *Explaining International Relations since 1945*, (Вудс, Нгаире. Ред. *Объяснение международных отношений с 1945*), Оксфорд: Oxford University Press, 9–31.
- Zalewski, Marysia** (Залевски, Марыся) (1994) в Carlsnaes, Walter & Smith, Steve, eds., *European foreign policy: the EC and changing perspectives in Europe (Европейская иностранная политика: ЕС и меняющиеся перспективы в Европе)*, Лондон: Sage.

Военно-гражданские отношения и построение консолидированной демократии: пример Болгарии

Полковник Валерий Рачев и д-р Величка Милина

За прошедшие десять лет в Болгарии можно констатировать целый ряд выдающихся достижений: основные задачи посттоталитарного перехода в военно-гражданских отношениях были в общих чертах выполнены, парламентарный демократический режим функционирует стабильно, гражданское общество структурировано на институциональном уровне, принципы рыночной экономики утверждаются, процесс смены собственности почти завершен; основаны учреждения гражданского контроля над военными; и вооруженные силы политически нейтральны, подчиняясь исключительно законно выбранным политическим институтам и законам, которые являются результатом этого процесса. Однако еще многое нужно сделать. Укрепление процесса демократизации связано со многими вопросами. Какая парадигма гражданско-военных отношений будет жизнеспособной? Какая форма контроля над вооруженными силами будет наиболее соответствовать развитию общества в рамках заново построенного государства? И в чем заключаются проблемы, вызванные особенностями общественной трансформации? В данной статье мы аргументируем то, что при тех больших изменениях, которые состоялись в рамках функционирования государства, необходимо целенаправленно вводить нормы и практику модели совместно разделяемой ответственности в общий контекст военно-гражданских отношений.

После 1989 года военные и гражданские сферы оказались в уникальной ситуации участия в тотальной трансформации болгарского общества. Все три стороны военно-гражданских отношений (политическая элита, военные профессионалы и граждане) принимали новые культурные модели поведения и отношений. Политические институты, идеи по поводу их идеального функционирования, а также представления об отношениях среди них – все менялось. Роль, организационная структура, компетенции, политическое руководство, а также средства контроля над вооруженными силами – все это находится в движении. Существование отношений между гражданами и государством изменилось.¹ Все это было непросто. Сложность ситуации усугубляется

¹ Согласно нашим экспертам и иностранным наблюдателям, правовая база, регулирующая отношения между политическим обществом и военной сферой, значительно развита. Уже приняты новая конституция, Закон об обороне и воору-

относительным недостатком каких-либо теоретических или практических моделей таких широкомасштабных трансформаций. Задача, очевидно, состоит в полной замене тоталитарного политического контроля военных на партию/государство с жизнеспособными принципами и механизмами, которые ведут к демократическому и объективному контролю над вооруженными силами, согласно классической схеме, предложенной Самюэлем Хантингтоном. Желаемым результатом является первенство со стороны гражданской и политической сфер над ранее автономной в значительной мере профессиональной военной сферой. Политическая власть между ними распределялась таким образом, что военные становились политически нейтральными, но, в то же время, “профессиональные военные готовы соответствовать пожеланиям каждой социальной группы, которая обеспечивает законную власть в государстве”.² Итог должен привести к повышению статуса вооруженных сил и усилению их значения для национального государства.

Суть проблемы военно-гражданских отношений достаточно ясна: одному из институтов общества, вооруженным силам, дается монополия на использование широкого набора инструментов смертоносной силы для защиты интересов, внешних и внутренних, данного общества. Проблема, которая возникает во время перехода власти, заключается в том, что монополия на силу дает вооруженным силам, по крайней мере, потенциал – хотя и не обязательно склонность – к доминированию над другими организациями. Доминирование не обязательно означает применение военной диктатуры; это пугающая крайность, причем совершенно несовместимая с идеей либеральной демократии. Но доминирование может также означать обладание чрезмерным влиянием на внутреннее, экономическое и международное состояние, а также общественные дела. В тех случаях, когда можно сказать, что внутренний политический вопрос был решен определенным образом, потому что военные что-то сделали или не сделали, можно сделать вывод, что военные имеют влияние в этом обществе. Впрочем, мотивы следует рассмотреть внимательно. Один специфический аспект такой необходимости изучения мотивов деятельности можно увидеть не только в Болгарии, но также и в других странах, в которых оборонная реформа приняла форму сокращения персонала и вооружения. Потенциал для “мягкого” военного вмешательства необязательно происходит из сильного желания

женных силах, частное право, постановления по некоторым структурам в составе вооруженных сил. Все это формирует стабильное основание для институционализации гражданского контроля.

² Samuel Huntington (Самюэл Хантингтон), *Soldier and the State: Theory and Policy of Civil-Military Relations (Солдат и государство: теория и политика военно-гражданских отношений)* (София, 1998 г.), 85.

власти. Вместо этого, его можно охарактеризовать как один из высших идеалов, присущих военной профессии: обеспечение стабильности там, где политические институты слабы или незрелы; спасение государства от себя самого; преодоление политического тупика; предотвращение хаоса; обеспечение продолжения работы основных служб перед лицом социальной разрухи; и т. д.³ Чтобы проанализировать современное состояние военно-гражданских отношений в Болгарии, мы разделим такие отношения на два уровня. Первый охватывает легитимизацию и институционализацию гражданского контроля и включает законы, постановления, регулирующие акты, принятые в области обороны и вооруженных сил, совместно с созданием организационных структур и механизмов контроля. Второй – это социо-культурный уровень и определяется главным образом политической культурой трех элементов социо-военных отношений: политической элиты, профессиональных военных и гражданского населения.

В последние десять лет Болгария шла путем демократизации военно-гражданских отношений вместе с другими странами Восточной Европы. Была проведена деполитизация войск, основана гражданская и политическая структура руководящего органа Министерства обороны. Развился новый социальный статус военных, адекватный как специфике их работы, так и принципам построения демократического общества. Такие устремления в отношении демократического развития идут параллельно желанию стать членом Европейского Сообщества (ЕС), деятельности в рамках Партнерства ради мира, а также намерению вступить в Организацию Североатлантического Договора (НАТО). Несомненно, критерии членства в НАТО и ЕС играют важную организующую, руководящую и стимулирующую роль в развитии курса на установление демократического контроля над военными силами.

Существование современных законов и демократических институтов, однако, является только предпосылкой для эффективного гражданского контроля. Если говорить о полной реализации такого контроля, многое зависит от зрелости политической культуры, от политиков, а также от самого общества. Не случайно, что специальная литература нескольких последних лет подчеркивает глубокие культурные аспекты проблемы переходного периода к демократии. Становится все более очевидным, что заимствование законов, адаптационных институтов, а также использование внешних правил для военно-гражданских связей у стран с развитой демократической культурой не ведет автоматически к перестройке ценностей, психологических позиций и политического поведения в посттоталитарных обществах.

³ Показателен пример, характеризующий современную ситуацию в Пакистане.

Причина, по которой это так часто происходит, лежит в специфических чертах рассматриваемой превалирующей политической культуры и в условиях, которые имеют влияние на ее функционирование:

- *Политическая культура* характеризует качественный уровень, на котором функционируют политические отношения. Она включает политическое знание и ценности, плюс жизнеспособные модели политического поведения. Один из “объективных законов”, объектом которого является его действие, это закон инертного культурного влияния. Этот закон предполагает, что каждое политическое поколение наследует у предшествующего поколения определенный объем знаний, ценностей и моделей поведения. Переходный период имеет тенденцию к проверке устойчивости ценностей и поведенческих моделей в военно-гражданских отношениях, которые типичны для тоталитарного общества: монологическая природа коммуникации, живучесть идеологических страхов, тенденция поместить групповые (социальные, корпоративные или политические) интересы над национальными, и т.д.
- *Культурный детерминизм* (этот закон под другим названием) делает акцент на роли традиции и этно-психологических чертах функционирования жизнеспособных образцов политического поведения. Что касается жителей Болгарии, то невнимание к нигилистической в значительной степени позиции по отношению к институтам, политикам и закону, которая является традиционной для болгар на уровне ежедневной осведомленности, делает любые переходные усилия бессмысленными. В то же время, положительное отношение и традиции, обеспечивающие высокий престиж болгарских вооруженных сил, могут способствовать относительно безболезненной реструктуризации отношений между гражданской и военной сферами. С конца девятнадцатого века армия, как утверждают, была глубоко привлекательной организацией для большинства искренних патриотов, которых можно определить как группу наиболее достойных болгарских мужчин. Престиж военных был поднят в результате их вклада в достижение национальных целей в различных исторических условиях. В болгарском обществе существует убеждение, что, вне зависимости от того, были ли достигнуты национальные цели, военные всегда выполняли свой долг.

В условиях партийного плюрализма и широких общественных дебатов после первой мировой войны проблемы вооруженных сил были

предметом внимания и заботы для всех правительств до 1945 года. Военные бюджеты обсуждались общественностью и утверждались Национальным собранием. Общество было хорошо информировано о проблемах военных и откликалось на их нужды, несмотря на то, что в некоторые периоды военный бюджет превышал 30% государственных расходов. Офицерские кадры стали одной из наиболее престижных групп в иерархии государственных служащих.

В годы перехода к демократии после холодной войны военные были одним из наиболее важных факторов в поддержку реформы. Без прямого вмешательства они создавали стабильность в критические политические моменты. В течение последних десяти лет войска не опускались ниже второго места в иерархии общественного доверия и поддержки. Эти факты являются важным элементом в контексте военно-гражданских отношений. Болгарский опыт подтверждает, что нет разницы для демократического контроля над военными, насколько хороши написанные военные законы. В долгосрочной перспективе их эффективность определяется механизмами и практикой их применения. Законы должны действовать в соответствии со специфическими характеристиками национальной политической системы и культуры; они должны основываться на взаимном понимании общих целей, разделяемом доверии и партнерстве между военными и гражданским населением, между армией и обществом.

Кроме сферы политической культуры, другим важным фактором для обеспечения гармоничных военно-гражданских отношений в конце переходного периода является возрождение гражданского общества, стимулирование процесса активного “становления” гражданина, наиболее важной чертой которого является культура “активной позиции”. Это процесс, результаты которого влияют на все три компонента военно-гражданских связей. В этом спектре находятся политики-граждане, солдаты – граждане и общество, состоящее из независимых граждан. Ральф Дарендорф утверждает, что трансформация тоталитарного субъекта в гражданина занимает около шестидесяти лет,⁴ эта оценка существенно снижает ожидания появления зрелого гражданского общества, однако звучит реалистично. В результате действия инертного культурного эффекта, *стахановский* метод невозможен. Попытки пропуска целых культурных периодов развития уже были неудачными, как это можно увидеть на примере Монголии и некоторых советских республик. Предположение достичь в течение десяти – пятнадцати лет того, что у других наций занимало столетия, доказало свою

⁴ Ralf Dahrendorf (Ральф Дарендорф), *Reflections on Revolution in Europe (Размышления о революции в Европе)*, (София, 1992 г.), 87 – 92

абсурдность. Причина этой неудачи лежит в специфичности культуры, понимаемой как качество человеческой деятельности в данном месте. Политическая культура может развиваться только как культура, функционирующая виртуально. Другими словами, трансформация всех участников военно-гражданских отношений в граждан предполагает их коллективное участие в реальном политическом опыте путем применения моделей поведения, типичных для демократической политической культуры. В этом смысле не нужно думать, что, пока не завершится формирование граждан и гражданского общества, нельзя начинать применение деятельности и моделей, характерных для развитых демократических обществ. Данный процесс является интерактивным, это политическая культура по принципу “учиться в деле”. Приблизительно после десяти лет начала посттоталитарного перехода и установления демократической политической системы постепенное введение образцов управления и механизмов отношений, типичных для развитой окрепшей демократии, может и будет развиваться. Тот факт, что значительный период времени потребуется для консолидации этого развития, является отдельным вопросом.

Контроль над демократическим политическим обществом через военную сферу, как образец отношений переходного периода, был абсолютно необходимым этапом. Преодоление тоталитарного механизма партийного контроля обязательно предполагало установление “объективного контроля” над вооруженными силами. Демократическое государство должно было признать, легализовать и контролировать свою монополию на насилие. Первый этап демократизации был более или менее охарактеризован несистематичным введением западных образцов демократического контроля над военными в сочетании с попытками политиков, ученых и военных найти наилучшую формулу. С этой целью по Закону об обороне и вооруженных силах республики Болгарии военнослужащим регулярной армии запрещено становиться членами политических партий, движений и коалиций, имеющих политические цели, а также участвовать в деятельности, которая каким-либо образом нарушала бы их политическую нейтральность в течение всего срока их военной службы. Эта модель деполитизации существенно отличается, например, от немецкого “Внутреннего руководства” (“Innere Führung”), хотя принцип подобен.

В болгарском Министерстве обороны работает больше гражданских лиц, чем в аналогичных министерствах некоторых стран НАТО. Не далее, как в 1991 году, гражданский министр взял на себя политические функции руководства. С тех пор его деятельность поддерживается политическим кабинетом, а также гражданскими управлениями, которые также осуществляет деятельность по предоставлению административ-

ных услуг гражданам и юридическим лицам. Военнослужащие также работают в этих “гражданских управлениях”, если характер деятельности требует военной экспертизы. Основным моментом процесса демократизации – это принятие гражданским правительственным органом ответственности за формирование стратегии национальной безопасности и национальной военной доктрины. Эти формулировки определяют контекст и структуру для вооруженных сил (включая численность в мирное время, организационную и функциональную структуру), а также их обеспечение ресурсами. Факт “принятия ответственности” чрезвычайно важен для успеха демократического контроля, и он заставляет политиков учиться заниматься делами, касающимися обороны и вооруженных сил.

Как во всех демократических обществах, дискуссия по поводу бюджета обороны в рамках правительства и парламента, – это не только вопрос о цифрах. Речь идет также о том, какие специфические результаты должны быть достигнуты при рассчитываемом бюджете на оборону, какова программа по долгосрочному инвестированию в вооруженные силы и социальные расходы на статьи бюджета. Более того, такая практика превращает дебаты по обороне и вооруженным силам в социальный феномен. Нет такой политической силы или социального слоя, который не участвовал бы, тем или другим способом, в решении проблем военной реформы, таких как закрытие гарнизонов или баз, тренировочных полигонов в непосредственной близости к жилым районам, решение судьбы большого числа накопленного со времен Варшавского договора оружия, а также определение отношений с НАТО во время кризиса в Косово и во время обсуждения членства в НАТО. И последнее, хотя не менее важное, принятие на себя ответственности гражданскими лицами освободило военных от трудной необходимости принятия политических, социальных и экономических решений по вопросу оборонной и военной мощи страны. Компетенция военных используется при принятии любых политических решений по обороне и вооруженным силам, однако ответственность за принятие решений лежит на гражданских. За военными остается важная ответственность за оперативное планирование, обучение и подготовку войск, а также содержание резерва.

Другим положительным знаком демократизации военно-гражданских отношений является практика, введенная несколько лет назад, когда исполнительная власть докладывала парламенту, а таким образом, всему обществу, о вопросах выполнения программ национальной безопасности и обороны. Подготовка и публикация – включая интернет – годовых докладов по национальной безопасности, а также по обороне и вооруженным силам, уже является как

законным, так и моральным обязательством политического органа, управляющего вопросами обороны. Такая практика дает два главных результата. Впервые взгляды на отношения между установленными политическими целями и приоритетами в сфере безопасности и обороны, программ и политики их осуществления, информацию о состоянии институтов безопасности (включая структуру, величину и оснащение), а также разъяснение способов размещения ресурсов, представляются населению. Для этой цели осуществлено горизонтальное взаимодействие между различными институтами, и в интересах общественной осведомленности типичная секретность “силовых” ведомств была конституционно ограничена. Результатом этого стали прозрачность руководящих положений государства и отношение к ним больших политических сил, так что гражданское общество может сравнивать, контролировать и корректировать курс правительства на долгосрочной основе.

Следующий и также важный этап, предстоящий для военно-гражданских отношений, связан с трудностями консолидации демократии в Болгарии. В этом смысле, болгарское общество должно будет двигаться дальше к ценностям и отношениям абсолютно зрелой демократии, которая в области военно-гражданских отношений означает ценности и модели отношений совместно разделяемой ответственности. Консолидированная демократия является политической системой, при которой принята демократия как сложная система институтов, правил и стереотипов моделей поведения, как предпочтение любой недемократической альтернативе, со стороны партий по политическим отношениям и со стороны граждан. Ее можно определить, используя три параметра: поведение, отношение и конституционность.⁵ С точки зрения *поведения* демократический режим на данной территории считается укрепившимся, если никакие значительные государственные, социальные, экономические, политические или институциональные силы не привлекают существенных ресурсов для достижения своих целей путем создания недемократического режима или насильственного отделения от государства. Согласно *положению* демократический режим является консолидированным, если значительная часть общества, даже перед лицом широкомасштабных экономических проблем и глубокого разочарования в правительстве, продолжает думать, что демократический порядок и учреждения являются наиболее подходящим способом управления. С точки зрения конституции, демократический режим является

⁵ J. Linz, and A. Stefan (Й. Линц и А. Стефан), “Toward Consolidated Democracies,” (“На пути к консолидированным демократиям”), *Journal of Democracy* (Журнал демократии) (апрель 1996 г.) 14–33.

консолидированным, если правительственные и неправительственные силы признают в одинаковой мере тот факт, что конфликты должны решаться в рамках государственных законов, методов и учреждений.

Не существует единого типа консолидированной демократии. Она может развиваться и совершенствоваться свое качество путем повышения минимального экономического уровня, доступного всем гражданам, и расширения участия людей в политической и общественной жизни страны. В рамках категории “консолидированная демократия” существует процесс развития от демократии с низкоккачественными параметрами к демократии с высококкачественными параметрами. Для болгарского общества, которое только начинает процесс консолидации демократии, важно ясно понимать специфические условия и требования для его успеха. Необходимые условия, которые должны быть в наличии или которые необходимо создать для консолидации демократии, следующие: независимое и жизнеспособное гражданское общество, политическое общество и культура уважения к государственным методам, конституционное единодушие по поводу того, что демократическое государство воплощает верховенство закона, а также общественная административная система, которой может пользоваться демократическое общество, и которая подотчетна ему. Короче говоря, это система социально и политически разработанных норм, учреждений и правил, которые в плане конституции расположены между государством и рынком. Особенно важно обратить внимание на то, что консолидированная демократия как феномен вбирает в себя больше, чем особенности политического режима, который является лишь моделью организации. Это интерактивная система, и ни одна сфера не может оптимально и эффективно функционировать без определенной поддержки со стороны другой сферы или, очень часто, со стороны всех остальных участков. Следовательно, предпосылкой для консолидации демократии является признание конституционного либерализма. Он представляет систему прав и свобод граждан, защищенную государством, верховенством закона и разделением полномочий. В течение более ста лет западные либеральные общества сочетали демократическую политику с конституционным либерализмом.

На сегодняшний день 118 из 193 стран мира являются демократиями. Большая часть населения мира живет в этих странах: 54,8%. Во многих молодых демократических государствах проводятся свободные выборы, однако власть осуществляется авторитарным способом, и основные права человека нарушаются. Это так называемая ситуация “нелиберальной демократии” – режима, при котором существует отделение демократии (выборы) от конституционного либерализма. При таком политическом расположении принципы конституционного либера-

лизма применяются, но демократические выборы игнорируются.⁶ Консолидированная демократия может развиваться только при наличии конституционного либерализма. Опыт, приобретенный в процессе посттоталитарного развития, показывает, что страны Центральной Европы легче переходят от коммунизма к либеральной демократии, если у них существовала фаза либерализма без демократии, (например, те, кого связывает историческая память с Австро-венгерской империей, знакомы с классической либеральной автократией). Другие государства после установления демократического политического режима сталкиваются с серьезными проблемами трансформации принципов конституционного либерализма в модель культурного поведения. Недостаток либеральной традиции в этом отношении является причиной феномена, который часто присутствует в новых демократиях, где выбранная демократическим путем исполнительная власть (в лице правительства, президента) решает, что правительство, президент обладают абсолютной полнотой власти, что доверие их избирателей разрешает им централизовать власть и постоянно вмешиваться в полномочия и права других институтов государственной власти, а также в деятельность “третьего сектора” (частного бизнеса).

Главная проблема для военно-гражданских отношений в переходной, посттоталитарной фазе – это определение компетенций различных элементов в военно-гражданских отношениях, определение контекста для их взаимозависимости и создание условий, которые обеспечат автономию профессиональной военной сферы. Для этого требуется установление признанной модели совместно разделяемой ответственности. Такое разделение является основным смыслом и целью политического и конституционного консенсуса. По определению, консенсус – это не просто согласие, но совместно разделяемое согласие. Возможная унифицированность, или основа для достижения консенсуса, включает ценности, правила отношений и практическую политику. Чтобы достичь соблюдения этого, существуют три возможных уровня совместно разделяемых согласия и ответственности в военно-гражданских отношениях.

Фундаментальный консенсус – это уровень, на котором достигнуто согласие в отношении общих ценностей высшего порядка. В случае военно-гражданских отношений это может быть безопасность государства, общества и отдельных лиц, государственного интереса и государственных задач, демократии, правопорядка, конституционализма и т.д.

Функциональный (процедурный) консенсус – это уровень согласия относительно “правил игры” и норм, согласно которым военно-

⁶ Z. Fareed, (З. Фарид), “The Rise of Illiberal Democracy,” (“Рост нелиберальной демократии”), *Foreign Affairs* (ноябрь/декабрь 1997 г.).

гражданские отношения будут функционировать. Эти правила зафиксированы в принятых демократическим путем законах, и их соблюдение обеспечивает максимум участия со стороны гражданского общества и максимум военного профессионализма. Для этой модели разделенной ответственности основа правил отношений между гражданской и военной сферами состоит в том, что гражданское (политическое) правление определяет политико-стратегические цели национальной обороны и задачи вооруженных сил, при этом также обеспечивая ресурсы для этих поставленных целей; военные со своей стороны, определяют управление и развитие вооруженных сил с целью выполнения задач и достижения целей, поставленных гражданской стороной. Гражданское общество контролирует гражданскую сферу посредством институтов, имеющих политическую власть и организаций делового сектора. Военные как профессионалы и эксперты осуществляют политически нейтральный контроль над стратегическими, техническими и оперативными делами.

Политический консенсус – это уровень разделения и практического принятия военно-гражданских решений. Основным пунктом в таком принятии решений является успешное выполнение военной реформы. Это решающий элемент гражданско-военных отношений, политического управления обороной и демократического контроля над деятельностью как политиков, так и военных. Все здесь обладает потенциалом достичь своей крайности: стратегическая культура болгарских политиков и военных может радикально поменяться; общественное восприятие и парадигма национальной безопасности, а также роль войск, необходимых для ее обеспечения, могут изменить свой характер; судьбы тысяч и тысяч людей, их городов и даже целых регионов могут испытывать на себе влияние политических предпочтений. На основе такой изменчивости может возникать сложная и неоднозначная политическая и общественная позиция по отношению к определенным политикам и военным, участвующим или в продвижении реформ, или в противостоянии им, а также по отношению к корпоративному мышлению политической и военной элиты. Отношения между этими группами могут оказывать влияние на офицерский корпус как таковой, создавая, возможно, экстремальный тест для возникающей реформированной системы. Таких вещей нужно избегать.

Как отмечают эксперты, достижение правительственного консенсуса означает стабильность оборонной системы, уверенность среди управленческих кадров, положительную мотивацию служащих и применение военного профессионализма.⁷ Короче говоря, успех программы военной

⁷ V. Ratchev (В. Рачев), "Effective Defence Management and Civil-Military Relations,"

реформы означает успех новых образцов военно-гражданских отношений.

Модель совместно разделяемой ответственности (консенсус) также предполагает новое понимание роли конфликта в сфере военно-гражданских отношений. Разделенное согласие не всегда означает единодушие. Однако существуют некоторые обязательные “правила”, которым нужно следовать, чтобы оставаться в пределах культурных моделей совместно разделяемой ответственности. Во-первых, *конфликты (разногласия) допустимы только на уровне правительственного (политического) консенсуса*. Конфликт на уровне ценностей, “правил игры”, означает расхождение с моделями консенсуса совместно разделяемой ответственности. Конфликты и расхождения во взглядах на уровне практической политики управления военно-гражданскими отношениями не только допустимы, но и даже желательны. Благодаря этому стимулируется возникновение наиболее адекватных, оптимальных и эффективных решений правительства. Во-вторых, *возникший конфликт будет решен согласно правилам игры*, при помощи легальных механизмов управления военно-гражданскими отношениями, принятых консенсусом конституционных субъектов. Решение конфликта таким способом ведет к согласию на более высоком уровне, на новом уровне баланса интересов между политиками, военными и обществом. Применение принципов консенсуса является также способом преодоления уникальной ситуации, вызванной тем фактом, что военные должны иметь организацию, отдельную от общества, со своей собственной структурой, культурой и этикой, чтобы выполнять свои задачи по обороне общества, гарантируя в то же время соответствие этой военной культуры и защиту ею гражданских норм и ценностей общества.

На этом уровне консенсуса можно говорить о распределенной ответственности.⁸ Распределение ответственности является на самом деле методологией для военно-гражданских отношений при определении и претворении в жизнь оборонной политики. Два вопроса остаются здесь открытыми. Один относится к уточнению определения термина “военный профессионализм”. Существует потребность в обсуждении этой темы в Болгарии для обеспечения полного понимания роли военных и наиболее подходящего результата в рамках программы военной реформы. Образование является другой важной темой, и оно имеет два аспекта. Первый относится к развитию системы, адекватной потребностям нации в интенсивном образовании гражданского персонала во всех областях обороны. Опыт гражданского контроля в посттоталитарный пе-

(“Эффективное оборонное управление и военно-гражданские отношения”), *Military Journal* 6 (2000 г.), 54.

⁸ Там же.

риод показывает, что не очень важно, насколько хороши законы и правила, регулирующие политическое управление и гражданский контроль военной деятельности, если нет в достаточном количестве гражданских лиц, которые обучены говорить с военными на одном языке на профессиональные темы. Второй аспект относится к реформе военного образования. Он является исключительным приоритетом в контексте военной реформы, подготовки к членству в НАТО и достижения эффективности военно-гражданских отношений. Целью является создание условий и впоследствии выполнение радикального изменения в стратегической культуре и ментальности военных и их обучения эффективной работе под управлением демократически подотчетного гражданского государственного органа.

Такая модель разделенной ответственности есть показатель прогресса гражданского общества, военного профессионализма и зрелости демократической политической культуры. Но изменения в моделях военно-гражданских отношений определяются не только новым внутренним окружением, но также и радикальными изменениями в международной среде. Они не могут быть рассмотрены здесь в полном объеме, но сами по себе, они сделали тоньше разделительную черту между гражданскими и военными. Угроза широкомасштабной войны отошла на задний план, и ее заменили новые, в значительной степени невоенные аспекты безопасности.⁹ Люди, живущие в одном государстве или гражданском обществе, делят во все большей мере общее пространство с другими людьми в мире. Факторы совместно разделяемого риска – загрязнение окружающей среды, потоки беженцев, гуманитарные кризисы и так далее – становятся все более глобальными, означая, что никакое государство не может избежать их или сможет справиться с ними в одиночку. Следовательно, пытаясь решить проблемы совместного риска, государства должны пересмотреть вопрос о том, как наилучшим способом использовать свои вооруженные силы для политических, экономических, экологических и других методик. Пересмотр понятия безопасности предполагает новый подход к проблемам; единственный обоснованный неоспоримый факт – это то, что маловероятно, что будущее даст право на возвращение к узкому военному подходу, характерному для холодной войны. Этот процесс глобализации напрямую способствует созданию нового мирового порядка. Как следствие этого, политика безопасности и обороны формируется путем увеличения числа заинтересованных сторон – не только государств, но и многонациональных корпораций, влиятельных групп, оказывающих давление на политику,

⁹ *The Military and the Society in Western and Eastern Europe. Comparative Study, (Военные и общество в Западной и Восточной Европе. Сравнительное изучение)*, (Москва, 2000 г.), 21 – 41 (на русском языке).

неправительственных организаций и средств массовой информации – каждая из которых обладает определенной силой глобального влияния и действия.

Эти изменения дают начало новым концепциям национальной безопасности. Они ставят под вопрос роль вооруженных сил как единственного или наилучшего средства защиты в ситуациях, когда государство может искать пути обеспечения безопасности своих граждан при возникновении проблем экономического развития, трудностей в области здравоохранения, экологических угроз и т.д. Это ставит вооруженные силы перед вопросами, относящимися в глазах общества к их легитимности. Это неудивительно. Основная трудность для вооруженных сил состоит в том, что изменения во внешней стратегической ситуации и внутреннем окружении происходят одновременно, а не последовательно. В то время как вооруженные силы являются объектом сокращения или реструктуризации, от них требуется выполнение все более широкого круга задач, включая участие в операциях по поддержанию мира, так же как и выполнения традиционных операций. Вот почему политики требуют от них большей гибкости; требование, которое само по себе показательно для необходимости перехода к новым моделям военно-гражданских отношений, намеченных в общих чертах выше. Если Болгария хочет участвовать в системе международной безопасности, она должна незамедлительно приступить к постепенному применению моделей совместно разделяемой ответственности между политиками, военными и обществом, что и рассматривалось в данной статье. Это должно быть задачей национальной безопасности Болгарии, сформулированной в рамках развивающейся консолидированной демократии. Трудно себе представить интеграцию в НАТО или/и ЕС без выполнения этих условий.

По ту сторону планирования обороны

Даниэл Н. Нельсон¹

Введение

Когда террористы разрушили башни Всемирного торгового центра и были убиты более трех тысяч человек, рухнули и старые понятия о планировании обороны. Как отметил Министр обороны Дональд Рамсфельд, оборона США не была рассчитана на защиту американского города от гражданского американского самолета, который вылетел из внутреннего аэропорта. Он также мог сказать, с равной степенью правдивости, что нельзя планировать невообразимое.

Термин “планирование обороны” вызывает два заблуждения. Первая из этих концептуальных проблем заключается в понятии “планирование”, тогда как вторая касается идеи “оборона”. Начало рассмотрения этих заблуждений означает, что будет положен конец нашей неспособности представить себе альтернативные системы планирования, которые могут быть публичными, прозрачными и разнородными.

Запланировать подразумевает очертить, постичь, подготовить – все это означает статические допущения о будущих сценариях. Здесь лежит одна проблема с понятием планирования обороны, поскольку любая попытка предвосхитить что-либо за пределами сценариев непосредственной угрозы чревата неопределенностью. Планирование обороны в качестве “оборонологии” – навязчивого увлечения подготовкой к войне, что де-факто является идеологией, – часто приравнивается к процессу модернизации и вестернизации вооруженных сил.² Все-таки в начале

¹ Daniel N. Nelson (Даниэл Н. Нельсон) (доктор наук, Университет им. Джона Хопкинса) является главным редактором журнала *Международная политика* (*International Politics*), старшим консультантом по глобальным концепциям (Александрия, штат Виргиния, США) и преподавателем Европейского центра по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла в Гармише, Германия. Ранее он работал в качестве старшего ассоциированного профессора в Фонде Карнеги, старшего советника по внешней политике тогдашнего лидера большинства в Палате Ричарда Гепхардта, научного сотрудника в Агентстве США по контролю над вооружениями и разоружению и Министерстве обороны США, помимо пребывания на профессорских должностях в Университете штата Кентукки (1977–1988 г.г.) и Университете Старого Доминиона (штата Виргиния) (1992–1998 г.г.).

² Tomo Radicevic (Томо Радишевич), “Defence Transparency Development: The Case of Croatia” (“Разработка прозрачности обороны: дело Хорватии”) (доклад представлен на семинаре по прозрачности обороны, организованном Центром демократического контроля вооруженных сил (Женева), София, Болгария, апрель 2001 г.), рукопись.

21-го столетия в планировании обороны заключается реальная дилемма – является ли “оборона” тем, вокруг чего вертится планирование обороны в этом веке, или нет.

Далее на последующих страницах обсуждается эта концептуальная проблема, после чего рассматриваются некоторые выводы этой интеллектуальной полемики. Вкратце, я доказываю, что НАТО – и другие союзы, министерства или прочие большие организации в целом – охвачены при планировании, почти в принудительном порядке, “ментальностью линии Мажино” и сталкиваются с большими трудностями в осознании понятия “депланирования”. Такая ментальность сосредотачивается на том, что уже существует, и поэтому требует поддержки. Даже если конкретный элемент стратегии или позиция в списке не работает, его сохраняют. При таком планировании не признается, что то, что не требуется или не работает, не должно реализовываться или сохраняться. Заиклившись на документальных продуктах (часто производимых для внешней аудитории или их собственной политической клиентуры), вооруженные силы, министерства обороны и прочие части структур национальной безопасности вымучивают научные труды “о планировании”, в которых повторяются одни и те же положения, и которые часто остаются непрочитанными.

Самым важным вопросом, который нужно задать, является: Нужно ли нам сейчас планирование “обороны”? В нижеприведенном обсуждении я высказываю предположение, что нам сейчас нужно нечто совсем другое и, по сути, оторванное от идеи обороны. Оборона является, в первую очередь, военной по характеру, при этом вооруженные силы составляют основное средство сдерживания врагов и их разгрома в бою в случае возникновения конфликта. В тех случаях, когда враги четко не очерчены, живут среди своих жертв и сплетают “их” с “нами”, против кого направлено планирование обороны? Если государство, правительство или граждане осознают, что самая большая угроза исходит от террористических элементов, преступности, коррупции, наркотиков, инфекционных болезней или иных аморфных опасностей, каково эффективное оружие?³ Где проходит линия фронта? Что представляют собой войска?

Планируя что?

В рамках западных парадигм и, несомненно, парадигм НАТО и Соединенных Штатов Америки планирование следует за пространными и

³ Евробарометр Европейской комиссии отметил эту озабоченность в последние 10 лет.

далеко идущими стратегическими оценками, которые определяют национальные интересы и потенциальные угрозы по отношению к этим интересам. Обычно их называют “стратегия безопасности республики _____” и “оборонная доктрина республики _____”.⁴ И только после этого долгосрочного и широкого анализа следуют “болты и гайки” планирования обороны, определяющие, какие виды сил и боевой техники необходимы, чтобы обеспечить противодействие угрозам и защиту интересов. Такие попытки могут, и часто это происходит, готовиться внутри национальных структур безопасности только для внутреннего пользования и предназначены для информирования законодателей и оценки потребностей исполнительными органами Министерства обороны и Генеральным штабом.

В условиях переходных систем, где социально-экономическая и политическая среда создаются заново в то время, когда руководство страны должно искать новую основу безопасности,⁵ планирование обороны должно сопровождаться реформами вооруженных сил и министерства обороны, или они должны предшествовать ему. “Концепция реформирования МО” или “Развитие армии _____ до 20XX года” должны стать характерными названиями таких документов в посткоммунистических странах Центральной и Юго-Восточной Европы.⁶

Таким образом, планирование обороны является фазой обдумывания национальной безопасности, которая соответствует средствам достижения цели и которая направлена на цели проведения политики, а не выработки самой политики. Те, кто планирует оборону, по всей видимости, думают гораздо меньше о стратегической мудрости или разумной политике и гораздо больше об организационных и управленческих недостатках, которые могут задержать реализацию. В идеальном случае они стремятся “логично планировать, логично управлять и логично приобретать”.⁷ Предполагается, что планирование обороны должно быть, более чем что-либо другое, организацией и управлением военной стороны национальной безопасности.⁸

⁴ Например, такие термины использовались в словацком деле. См. Ivo Samson (Иво Самсон), “Slovakia,” (“Словакия”) в *Central/East European Security Yearbook (Ежегодник Центрально/Восточноевропейской безопасности)* и по редакцией Даниэла Н. Нельсона (Вашингтон: Brassey's, 2001г.).

⁵ О вызовах и скрытых конфликтах такого тройного перехода см. Daniel N. Nelson (Даниэл Н. Нельсон), “Democracy, Market, Security,” (“Демократия, рынок, безопасность”), *Survival*, 35:2 (лето 1993 г.): 156–171.

⁶ Опять приведено из словацкого дела, см. Самсон, *цитируемое произведение*

⁷ Это три ключевые задачи планирования обороны, как отметил д-р Гордон Адамс, Университет Джорджа Вашингтона, в заметках, приведенных в Центре им. Джорджа К. Маршалла, Гармиш, Германия, 30 апреля 2001 г.

⁸ Примером такого акцентирования на организационных и управленческих момен-

Но когда они планируют оборону, то что они планируют? Их видение предопределено интересами и угрозами, определенными и высказанными на более высоком уровне. Если им сказано планировать на случай таких-то конфликтов или угроз, то они это делают. В логических силлогизмах – если... , то – планировщики обороны изучают, как обеспечить необходимые возможности для того, чтобы уравновесить угрозы, организовать и управлять людскими и материальными ресурсами для данных стратегических целей и задач политики.

Однако при такой логике планирование обороны ограничивается: 1) узкими рамками допущений по поводу будущих сценариев, 2) параметрами лимитированных ресурсов и 3) предопределенным статическим мышлением. Обремененное ответственностью за готовность, планирование обороны принимает характер подготовки к ожидаемому, вероятному и предполагаемому. С неизбежностью планирование становится управленческим, при этом совсем немного внимания уделяется наименее ожидаемому или наиболее вероятному сценарию. Разработчики политического курса обычно не просят программу того, чего они не ожидают. Одна из наиболее четких формулировок этого пробела (даже требования) высших разработчиков политического курса была приведена автору ведущим чиновником администрации Клинтон:

“... не тратьте мое время или свое, давая мне рекомендации относительно того, что имеет 10-процентную вероятность. Меня интересует то, что имеет процент вероятности 50 или более. Подготовьте мне то, что я, скорее всего, увижу, или второе по степени вероятности, с чем я столкнусь завтра, исходя из того, что произошло сегодня или вчера”.⁹

Кроме того, события, имеющие характер кризиса, неизменно являются напряженными и опасными, поскольку они объединяют высокий потенциал насилия с сильными временными ограничениями и существенной долей неопределенности. Далее, противостояние кризисам, вызванным наименее вероятными сценариями, является наиболее дорогостоящим. Другими словами, в характере планирования проведение стратегических интересов или удовлетворение политических требований с помощью нисходящих готовых решений – стандартизированных, но адаптированных возможностей вместо того, чтобы искать абсолютно новаторские ответы на основе предпринимательских и децентрализо-

тах служит работа Аштона Б. Картера и Джона П. Уайта (Ashton B. Carter and John P. White) *Keeping the Edge: Managing Defense for the Future* (*Сохраняя преимущество: Управление обороной на будущее*), (Стэнфорд, штат Калифорния: The Preventive Defense Project (Проект превентивной обороны), Стэнфордский университет, 2000 г.).

⁹ Замечание, которое автору привел высший чиновник Министерства обороны администрации Клинтон, 1999.

ванных инициатив.¹⁰ Нововведения и инициативы, которые могут поощряться, но не могут появляться по требованию, не расписываются планирующими.

В политических системах с долгой историей, более или менее демократическими рекомендациями и достаточно богатыми эти особенности планирования обороны могут быть мучительными и расточительными, но не ослабляющими. Там, где трехсторонний переход осуществляется одновременно – к демократии, свободным рынкам и безопасности – близорукое планирование обороны может нанести серьезный ущерб. В меньших, более бедных странах, не привычных к демократии, одна ошибка на каждые 2000 решений, принятых в предвидении требований национальной безопасности, через десять лет может оставить казну опустошенной, страну уязвимой и с глубокими расхождениями между гражданским населением и военными.

Чтобы сделать планирование менее жестким – принятие меньшего, сосредоточение на меньшем количестве людских или материальных ресурсов на протяжении длительного периода времени и оставление в большей степени открытых альтернативных путей – может стать ядром процесса *депланирования обороны*. Другими словами, от министерств и вооруженных сил может потребоваться, чтобы они планировали меньше, а не больше, с тем, чтобы избежать “тирании” плана. Вместо планирования до изнеможения, лучшим заклинанием может быть “меньше – это больше”.

Явление чрезмерного планирования можно увидеть, когда решения об уровнях сил, закупках или обучении (три основные области традиционного планирования обороны) извлекаются из переоцененных эмпирических моделей или из шаблонов, программ или исходят от откуда-то привезенных лоббистов. Существенные долгосрочные ресурсные обязательства могут стать кошмаром для планирования обороны, который отпугивает или вытесняет идеи – на самом деле препятствия, которые составляют антитезу мышлению.

Иногда эти заоблачные планы определяются идеологией или незрелыми местными экономическими интересами. Нынешний арсенал США (или планируемый к закупке), помимо прочего, включает почти сто бомбардировщиков В-1, которые ничего не делают, чрезвычайно дорогие штурмовые вертолеты с наклонным ротором V-22 “Osprey”, кото-

¹⁰ Хорошим примером такой стандартизации стал Отчет Министерства обороны Хорватии, составленный на основе анализа белых книг по обороне в конце 90-х годов, в которых среди этих исследований нашлись восемнадцать общих тем вплоть до повторения тех же формулировок. См. *Defense Transparency: Defense White Paper (Прозрачность обороны: Белая книга по обороне)*, (Ракне: DEFIMI, 2000 г.). Цитируется по Радишевичу, цитируемое произведение.

рые привели к гибели многих морских пехотинцев при крушениях, и самоходная артиллерия, которая слишком тяжела для размещения в большинстве зон потенциальных конфликтов. Причины таких грубых ошибок лежат не в упрощенном экономическом детерминизме, а скорее в окаменевшей системе планирования. Среди многих примеров неумеренного долгосрочного планирования можно привести решение правительства Словакии, возглавляемого Мечиаром, о закупке 72 дозвуковых штурмовиков Л-159, это количество, несомненно, вдвое превышает разумную потребность Словакии, а эта покупка будет стоить Братиславе столько, что истощит все остальные программы модернизации и обучения.¹¹ Откладывание принятия решений и понимание, что преждевременные “планы” имеют то же строение и характеристики, что и зыбучие пески, было бы разумнее. Решение Румынии по авиации, в основном о модернизации самолетов МиГ-21 и нескольких МиГ-29, отложенное до тех пор, пока у страны не будет десятилетие дополнительных перспектив и, возможно, больше денег, демонстрирует способность сделать шаг назад от долгосрочного планирования такого вида, тогда как неспособность сделать это может привести к очень дорогостоящим ошибкам.¹²

Признание неточности, ожидание неожиданного и требование, чтобы решения завтрашних кризисов брались меньше из сценариев или программ и больше из осознания новаторских способностей и децентрализованной ответственности, все это существенно для депланирования. Планировать меньше не означает сведение подготовки к минимуму; вывод на позиции боевой техники, учеба на моделях, полевые учения и подобные меры могут продолжаться. Вывод на позиции танков не предопределяет их использование. Моделирование и игры не требуют, чтобы запоминали ходы. Вместо того, чтобы механически запоминать логику “если-то” планирования обороны, средства национальной безопасности должны храниться с максимальной децентрализацией и гибкостью; первое и самое главное – ресурсы необходимо собирать в свете кризиса и его уникального характера. Такое депланирование имеет свои последствия для персонала, техники и обучения. Скрытые компромиссы немедленно становятся явными, поскольку ведущие политики, принимающие реше-

¹¹ Переговоры автора с чиновниками Министерства обороны Словакии, Братислава, март 2001 г.

¹² Thomas Szayna (Томас Шайна) благосклонно комментирует это решение Румынии в своем отчете *NATO Enlargement 2000 – 2015 (Расширение НАТО 2000 – 2015 гг.)*, (Санта Моника, штат Калифорния: Корпорация РАНД, 2001 г.). кроме того, в разговорах с автором высшие чиновники НАТО, занимающиеся странами, входящими в План действий по членству в НАТО, отметили, что действия, предпринятые предыдущим правительством Румынии (1996 – 2000 гг.), отражали финансовые реалии и необходимость откладывания принятия решения до тех пор, пока не прояснятся все варианты.

ния в области политики безопасности, борются с выбором между получением необходимого количества и качества людей, покупкой военной техники и проведением операций. Обычно все это нельзя сделать в равной степени хорошо. В частности, в небольших бедных странах может получиться так, что ни одна из этих задач не сможет быть выполнена хорошо. Выбор может быть ограничен созданием политики национальной безопасности, которая предотвращает самый тяжелый ущерб или минимизирует вред.

Тем не менее, вооруженные силы, которые сторонятся планирования конфликта с конкретным противником по жесткому сценарию, должны расширить подготовку своего персонала и создать небольшие по численности подразделения (батальоны, роты или еще меньшие отряды), которые могут быть сведены в более крупные организации по мере необходимости. Многоцелевое оружие и боевая техника, перекрестное обучение, «сплоченность» и прочие концепции важны для подобной гибкости. Эти новации обсуждаются в течение многих лет в различных министерствах обороны (включая США) и все еще требуют опыта составления бюджетов и закупок. Вместо того, чтобы вести к высоким затратам, эти концепции, вероятно, приведут к экономии за счет масштабов и экономии в долгосрочной перспективе.¹³

Если эти принципы применяются в странах с ограниченными ресурсами, они быстро высвечивают угрозы перепланирования крупными окопавшимися оборонными бюрократиями, для которых планирование является еще одним названием синекур, которыми наслаждаются многие карьерные офицеры и бюрократы.

Оборона от кого?

Отрыв нашего мышления о планировании обороны от излишеств и негибкости является всего лишь половиной битвы. Само понятие обороны несет с собой подразумеваемую угрозу от кого-либо или чего-либо. Даже когда потенциальная угроза кажется вдалеке, применение военной силы объясняется и рационально доводится до демократически настроенных граждан как акт обороны, защиты принципов, если не территории.¹⁴

¹³ Персональное сообщение автору от доктора Гордона Адамса, бывшего заместителя директора (1993 – 1998 гг.) Административно-бюджетного управления, Исполнительное управление Президента. Сейчас Адамс является директором Программы национальной безопасности в школе Эллиота при Университете Джорджа Вашингтона, Вашингтон, округ Колумбия.

¹⁴ Аналитический разбор этих тем в речах лидеров (Билл Клинтон и Тони Блэр), когда они стремятся убедить своих граждан, что военные действия против Сербии обоснованы и оправданы из-за Косово, сделан Полом Чилтоном (Paul Chilton) в статье “Justifying the War,” (“Обосновывая войну”) в *At War With Words* (*В состо-*

Однако становится все более трудным отличить “других”, от кого мы ищем защиту с помощью наших собственных возможностей или возможностей союзников, от “нас”.

Более того, по мере того, как распространяется опасность, а организованная вооруженная сила кажется все менее способной отразить эти угрозы, применение многосторонних, нешаблонных, невоенных ответов начинает объяснять планирование национальной обороны. Планирование в государствах или между государствами (в союзах) затрудняется и запутывается появлением наднациональных и поднациональных органов, которые используют ресурсы и активы. Например, в 2000 г. Европейский Союз решил создать силы быстрого реагирования численностью 60 тысяч человек. Независимо от того, каков будет окончательный успех этой попытки, персоналом и техникой этих сил должны “делиться” с НАТО.

Кроме того, рост масштабов и частоты гуманитарных интервенций или размещения миротворческих сил требует корректировки норм и стандартов планирования обороны, не важно на основе ли людских ресурсов, техники, финансирования или обучения. По своему характеру такие события непредсказуемы в долгосрочной перспективе. В той степени, в какой такие обязательства могут планироваться, планировщики должны объединяться с гуманитарными негосударственными и международными бюрократиями (в секретариате ООН, ОБСЕ и т.п.), чтобы учесть все аспекты размещения некогда “национальных” сил при таких кризисах. Другими словами, планирование обороны становится денационализированным и гораздо более многосторонним.

В литературе по изучению безопасности, обширная дискуссия была посвящена “рассуждениям” о безопасности и темам бесконечного обеспечения безопасности, которые в ином случае рассматривались бы под углом другой перспективы.¹⁵ Большинство дискуссий о планировании обороны начинают с обзора условий безопасности, затем переходят к недавним изменениям в многосторонних организациях или двусторонних отношениях, а затем рассматривают возможности отдельных стран найти или обеспечить безопасность через эти организации.¹⁶ Широкая

янии словесной войны) под редакцией Мирьяна Дедаича и Даниэла Н. Нельсона (Mirjana Dedaic and Daniel N. Nelson) (Берлин: Mouton de Gruyter, ожидаемый выход в свет в 2002 г.).

¹⁵ В данном виде литературы имеются бесчисленные тома и статьи. Их общий тон предложен Ронни Липшутцем, ред. (Ronnie Lipshutz) в *Critical Security Studies* (*Критическое изучение вопросов безопасности*), (Болдлер: Roman & Littlefield, 1996 г.).

¹⁶ Вполне понятно, учитывая, что клиентом РАНД являются ВВС США, Томас Шайна следует этой формуле в своем doskonaльном отчете, *цитируемое произведение*.

стратегическая оценка переходит почти автоматически к допущению, что нам требуется “оборона”, и что некоторые институты предоставляют возможности для этой обороны. Оборона равняется безопасности. Большее отсутствие безопасности подразумевает большую оборону.

Неологизм “оборонология” включает такую формулу. Даже выжидая появления больших угроз, оборонологи (?) изучают отсутствие безопасности, начиная с допущения, что оборона является первостепенной ролью государства. Поиски (или создание) и определение угроз, ответ на которые заключается в создании повышенных организованных государством возможностей в виде военных и разведывательных сил и средств, являются лейтмотивом оборонологии.

В данном уравнении, однако, игнорируется с большой долей риска альтернативный взгляд: что безопасность не просто зависит от возможностей (лучшая армия, большие союзы, экономика роста), но скорее и во все возрастающей степени является функцией *динамического баланса между угрозами и возможностями*.¹⁷ Таким образом, при этом взгляде снижение угрозы становится критичным спутником усиления возможностей; оба должны манипулироваться и использоваться для обеспечения такого баланса.

Планирование обороны может предопределить исходящее из возможностей понимание безопасности, отказывая стране и ее населению во многих продуктивных (и более дешевых) путях к стабильности, миру, процветанию и многим желаемым вещам.

Планирование безопасности, более широкая концепция, включает несколько из подразумеваемых условий обороны, направленной на “других”, полученных из стремления к усилению возможностей. Планирование для безопасности заключается в том, чтобы рассмотреть более широко, как можно сохранить динамичный баланс между угрозами и возможностями и разработать здравую политику, рассчитанную на ослабление угрозы.

Открытое, ограниченное или закрытое? Сплошное планирование национальной безопасности

Три характеристики или особенности отличают системы планирования внутренней безопасности. Первая, *место принятия решений* относи-

¹⁷ О развитии и повторении этих идей см. Daniel N. Nelson (Даниэл Н. Нельсон), “Security In A Post-Hegemonic World,” (“Безопасность в постгегемонистическом мире”), *Journal of Peace Research* (Журнал изучения вопросов мира) 22:3 (сентябрь 1991 г.): 333–345, а также Daniel N. Nelson (Даниэль Н. Нельсон), “Great Powers, Global Insecurity,” (“Великие державы, глобальная небезопасность”) в *Global Security: Challenges for the 21st Century* (Глобальная безопасность: вызовы для 21-го века), под редакцией Майкла Клара и Джогеша Чандрани (Michael Klare and Jogesh Chandrani), (Нью-Йорк: Basic Books, 2000 г.).

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

тельно планирования национальной безопасности может меняться от чрезвычайно публичных до определенно непубличных, где доминирует партия или клика. В первом случае вопросы персонала вооруженных сил, их вооружений и обучения ставятся, обнародуются и обсуждаются на общественных форумах. Позиции тех, кто принимает решения, очевидны и определены, общественность страны и мира может знать о принимаемых решениях и политике, принимаемых институтами страны по вопросам обороны.

Степень подотчетности или уровень изучения процесса, в ходе которого приходят к таким решениям, является вторым способом, которым может отличаться планирование безопасности. Законодательный контроль, расследования средств массовой информации, исследования неправительственных организаций и научные исследования являются аспектами прозрачности, которая является существенной отличительной чертой планирования открытой безопасности.

Третье и, вероятно, самое сокровенное, кто решает, и *кто имеет исходную информацию по политике*, существенно разнятся. Широкое представительство различных социально-экономических и политических групп и интересов говорит о плюральной среде планирования безопасности, тогда как закрытая система приемлет поступление информации по одному каналу без широкого представительства (см. нижеприведенную таблицу).

Типы систем планирования безопасности

Характеристики	Открытое планирование безопасности	Полуоткрытое планирование безопасности	Закрытое планирование безопасности
Место принятия решения	Общественное	Государственное	Партийное
Подотчетность / Изучение	Прозрачное	Полупрозрачное	Непрозрачное
Представление / Исходная информация	Плюральное	Избранное	Унитарное

Прозрачность

При разработке аппарата планирования безопасности прозрачность является тем, что “должно быть”.¹⁸ Как для вновь зарождающихся демократий, так и для демократий с длинной историей, в равной степени важно вникать в суть и доводить до конца обсуждения, которые, в конечном итоге, приводят к выделению ресурсов для вооруженных сил и всех структур безопасности. Не нужно видеть всё для того, чтобы существовала прозрачность. Все-таки, пока конкретные программы или деятельность, на которые расходуются людские и финансовые ресурсы, умалчиваются, нормативная база демократии нарушается, и игнорируются прагматичные потребности планирующих безопасность (чтобы знать, и чтобы их окружение знало, что они делают и зачем).

Прозрачность не означает, что обо всем просто нужно объявлять и трубить. Скорее наоборот, прозрачность предполагает процедурную видимость и ясность, чему способствуют как журналистские расследования, парламентский контроль, так и академические исследования. Отсутствие такого политического изображения планирования безопасности быстро возвращает к византийским церемониям и священному писанию. Частое привлечение государственных секретов действует против прозрачности, и нередко считается, что депланирование, упомянутое выше, подвергает угрозе источники и процессы, необходимые для “национальных технических средств”.

Полупрозрачные системы предлагают некоторое представление и очертания, но никогда детали. *Непрозрачные системы* прячут большую часть процесса планирования национальной безопасности. В этом спектре имеется много точек, а эти три точки всего лишь показывают на гораздо большее явление, которым отличаются открытые, ограниченные и закрытые системы планирования безопасности друг от друга частично по своей степени подотчетности и “проникновения”. Каждая система, которая стремится скрыть деятельность, содержать “черные” программы и спрятать истинные намерения, заканчивается своим скандалом Иран-контрас, министерскими отставками за темные сделки или массивным расследованием.

Для обеспечения прозрачности требуются упреждающие мероприятия для предоставления и раскрытия информации для прессы с целью выявления ошибок, упущений и должностных преступлений изнутри и поддержания регулярной связи и сотрудничества с национальными законодательными органами. Прозрачность не происходит сама по себе, нужно неуклонно и постоянно следовать ей.

¹⁸ Доктор Гордон Адамс, лекция, прочитанная в Центре им. Джорджа К. Маршалла 30 апреля 2001 г.

Академические исследования можно усилить через научные программы в министерствах и агентствах. Законодательный контроль можно расширить за счет развития взаимной компетенции гражданских и военных в вопросах безопасности, через совместные возможности повышения образовательного уровня, обмен рабочими местами (прикомандирование), отделы связи и частые регулярные и подробные брифинги. Возможности информирования через средства массовой информации можно расширить путем представления обширной и точной информации о вопросах безопасности, планирования и политики и совместное обучение журналистов с законодателями, бюрократами и уполномоченными сотрудниками. Идеи, такие как эти, легко привести, но тяжело реализовать, но все-таки путь к прозрачности лежит через эти попытки.

Плюрализм

Неверно, что размышления о национальной безопасности и оборонном пакете в рамках более крупных вопросов безопасности всегда выигрывают от того, что к процессу присоединятся больше людей или институтов. В равной степени неверно и то, что отказ в доступе, минимизация исходной информации и ограничение обсуждения повысят качество продуктов национальной обороны.

Понятие плюрализма – означающее не только наличие исходной информации в изобилии, но и вклад идей и вариантов в широком диапазоне – несомненно, является частью современной демократической мысли. Но оно также является концепцией, подразумевающей эффективное руководство и принятие решений. Не зная альтернатив, руководители не имеют вариантов, а не выслушав споры и критику, они не могут сделать рациональный выбор между альтернативами, когда они представляются им.

Плюрализмом в принятии решений является наличие репрезентативного многообразия, но его нельзя путать с какофонией. Институционально демократии в планирование безопасности обычно включают парламентскую элиту (например, комитеты по обороне). Ученые-специалисты и эксперты из мозговых трестов призываются, когда нужно предоставить данные и заключения. К деловым, этническим и прочим группам обращаются с просьбами дать свое заключение по частям света или конкретным угрозам. Что наиболее важно, Генеральный штаб, Министерство обороны и разведывательные управления являются не единственными организациями, которые вносят мнения, позиции и оценки. И в самом деле, написание и редактирование документов по национальной безопасности требует, для того чтобы истинный плюрализм был реализован и сохранен, более широкого рассмот-

рения квалифицированными, опытными и заслуживающими доверия представителями бизнеса, науки, мозговых трестов и других социально-экономических и политических институтов. Необходимо запрашивать критические взгляды, альтернативные оценки или резко различающиеся толкования информации, на основе которой министерство обороны, возможно, составило первоначальные документы или бюджеты.

Однако простое вовлечение множества голосов в процесс дает не так уж много плюрализма, если над всеми голосами, например, доминирует одна партия, один класс или одна специфичная культура. Следовательно, полная широта и объем социально-экономического, культурного и политического разнообразия заслуживают предварительного запроса и пристального внимания, поскольку все они могут повлиять на безопасность. Эта исходная информация не может быть специальной и произвольной, а, скорее, должна рассматриваться как уместная и необходимая для того, чтобы страна попыталась сбалансировать угрозы и возможности и, таким образом, добиться безопасности.

Плюрализму в планировании безопасности может способствовать, хотя и без гарантии, ряд мер, ни одна из которых не ограничивается одной политической системой или культурой. В любой стране, министерства, агентства и управления правительства должны контактировать друг с другом и взаимодействовать в некоторой степени в вопросах национальной безопасности. Формальный и регулярный контакт, который называют в США и большинстве стран НАТО “межведомственным процессом”, может начаться с персональных обменов между учреждениями: прикомандирование из министерства иностранных дел к министерству обороны, из разведслужбы к парламентскому комитету или из генштаба к администрации президента.

Дополнительный плюрализм может поощряться, если высшие лица, принимающие решения, (министры, премьер-министр или президент) целенаправленно создадут среди ключевых советников “команду Б”, которой будет поручено создание альтернатив существующему мышлению, и посредством этого силой ввести в процесс планирования безопасности некоторые толкования и выводы, которые могут противоречить общепринятым. Комиссии, состоящие из “посторонних лиц” – из науки, бизнеса, неправительственных организаций, религиозных комитетов и т.п., – могут быть названы высшими лицами, принимающими решения, и им может быть поручена задача рассматривать те же вопросы национальной безопасности, которые рассматриваются в правительстве. Такие люди могли бы давать рекомендации по выработке политики, которые могут существенно отличаться от принятых в правительстве.

Безопасность как общественное благо

Через прозрачность и плюрализм можно завести и поддержать открытую дискуссию по планированию безопасности. Эти концепции *открывают* такой важный вопрос, выводя его из вотчины партии и клики или из бюрократических коридоров президентств, министерств и парламентов.

Если воспользоваться этими ценностями, создается возможность трансформировать “планирование обороны” в менее жестко планируемый и менее ориентированный на застой процесс, который учитывает большую среду безопасности страны. Полагаясь меньше на планирование и больше на лучшее понимание путей к безопасности, которые не зависят от одних только возможностей, необходимо разрушить привязанность планирования обороны к мышлению о безопасности.

По сути, при таком концептуальном сдвиге безопасность рассматривается не как продукт одних только возможностей, но как динамичный баланс между угрозами и возможностями. В этой формуле ослабление угрозы является только лишь существенной составляющей политики безопасности как планирования обороны. От модели *планирования обороны против других* из глубины удобного помещения клуба, куда примут малую часть других, нам необходимо продвигаться к понятию *безопасность с другими*. Не “благо клуба”, а общественное благо; безопасность для каждого члена является, в лучшем случае, частичной, если это не целостный подход.¹⁹

Сегодня те, кто планирует оборону, могут быть не совсем готовы к такому переходу. Но уже ясно, что безопасность каждого государства больше не является полем деятельности внутрипартийной элиты или хунты, которые когда-то могли удерживать контроль над непрозрачным процессом выделения ресурсов на оборону.

¹⁹ Для раскрытия этого понятия о безопасности как общественном благо см. Daniel N. Nelson, (Даниэл Н. Нельсон), “Post Communist Insecurity,” *Problems of Post-Communism*, (“Посткоммунистическая небезопасность”, *Проблемы посткоммунизма*), (сентябрь 2000 г.). Также см. “Civil Armies, Civil Society,” (“Гражданские армии, гражданское общество”), *Armed Forces & Society (Вооруженные силы и общество)*, 25:1 (сентябрь 1998 г.).

Подготовка к ведению нелюбимых войн

*Джон Й. Мареска*¹

Реакция Америки на атаки террористов 11 сентября 2001 года дали миру еще одно общее представление о том, каким образом военные США будут использовать свои технологические преимущества для ведения войны в отдаленных регионах в двадцать первом веке. Маловероятно, что Пентагон воздержится от применения каких-либо новых систем оружия в операциях против Усамы бен Ладена и сети Аль Каеды, поскольку эти атаки террористов рассматриваются как беспринципная агрессия против американского народа. Применяемая тактика была впервые использована в боевых действиях в Боснии и Косово, однако это были, скорее, операции с ограниченными задачами, без использования сухопутных войск, и там не использовались некоторые виды техники, развернутые в Афганистане. Однако, как и войны в бывшей Югославии и Сомали, война в Афганистане была “нелюбимой” войной: американцы не хотели, чтобы на ней погибали их войска. Многочисленны уроки, вынесенные из таких войн; они касаются всего диапазона предостережения, завершения конфликта и реконструкции. Все эти фазы должны быть рассмотрены при планировании противостояния таким конфликтам, в противном случае их не выиграть. Америка закаляется для ведения таких “нелюбимых” войн, поскольку это такие типы проблем, с которыми единственная супердержава мира столкнется в будущем времени.

С конца холодной войны международное сообщество, особенно Соединенные Штаты, все чаще призывало реагировать на конфликты, в которых их основные национальные интересы затрагивались только косвенным образом. Вместе с тем, западная общественность практически не была готова к тому, чтобы нести потери в таких конфликтах. Участие в таких войнах просто не рассматривалось как нечто важное для существования нации и, следовательно, не стоило того, чтобы нести потери убитыми. Нападения 11 сентября изменили это состояние, поскольку впервые такой “нелюбимый” конфликт возник непосредственно на американской земле.

“Любимые” войны – это конфликты, в которых человеческие жертвы видятся как героические и стоящие того. Вторая мировая война

¹ Джон Й. Мареска является президентом Делового гуманитарного форума и основное внимание уделяет роли бизнеса в постконфликтном восстановлении. В качестве посла США он вел переговоры и был посредником в разрешении конфликтов на Кавказе и в Средиземноморском регионе.

была “любимой” войной; мы все еще восторженно смотрим фильмы, которые прославляют героизм и жертвы тех, кто участвовал в ней. Однако войны, которые удалены от наших национальных интересов или ведутся из-за проблем, к которым Америка не может иметь отношения, являются “нелюбимыми”. Потери жизней американцев в таких войнах рассматриваются как неоправданные; это войны других народов, даже если они включают прямые атаки на американцев.

“Нелюбимые” конфликты имеют ряд общих характеристик. Они являются локальными войнами, которые ведутся в отдаленных незнакомых регионах. Они базируются на малопонятном этническом соперничестве и конкурирующих территориальных притязаниях или на экстремистских и самоубийственных интерпретациях священных книг, которые непонятны большинству представителей Запада. Эти конфликты поддерживаются неискушенным населением и легендарной ненавистью, и подпитываются квази-феодальными военачальниками. Они провоцируются событиями местного значения, развязывающими войну, и в последнее время они происходили на Балканах, на Ближнем Востоке, на Кавказе, в Юго-Восточной Азии, Центральной и Южной Азии и Африке. К сожалению, их потенциал повторного возникновения относительно высок, так как обнищавшие люди ищут облегчения своих бед. И новым признаком после сентября 2001 является то, что любая из этих локальных войн может непосредственно отразиться на Западе.

Эти конфликты обычно угрожают региональной и даже глобальной стабильности, а следовательно, привлекают внимание промышленно развитых стран, которые стремятся к их контролю и локализации. Однако посторонние редко обладают глубоким пониманием затронутых проблем, и как только они начинают втягиваться в такие конфликты, им уже трудно выйти из них, не сделав ситуацию еще хуже, чем она была до этого. Кроме того, такие конфликты ведутся с беспощадной жестокостью. Изнасилования, этнические чистки, терроризм смертников и полное разрушение городов, деревень, учреждений, – все это используется в качестве орудий войны, и это в то время, когда западный мир пытается избежать даже минимальных сопутствующих гражданских жертв в подходе к приемам ведения войны. Атаки смертников на Нью-Йорк и Вашингтон привели такой тип ведения войны даже не на порог Америки, а дальше – в ее гостиную.

Пока еще не существует органа управления мировыми конфликтами, который взял бы на себя инициативу реагирования на такие конфликты. Для такого органа потребовались бы полномочия Совета Безопасности ООН и сочетание ценностей промышленно развитых стран Запада с военной и технологической мощью США, и маловероятно, что такой орган скоро появится. В обозримом будущем, эффективный ответ

на такие конфликты может быть дан только специальными коалициями единой воли, имеющими мандат Совета Безопасности ООН под прямым или скрытым американским руководством.

Сочетание опыта, технического прогресса и новых возможностей дает международному сообществу возможность отвечать на такие конфликты или потенциальные конфликты такими способами, которые учитывают различные позиции западной общественности. Но планирование должно быть всесторонним и основанным на пройденных нами уроках. Другим фактором является то, что Соединенные Штаты обладают уникальными техническими возможностями, которые важны для тактических операций, необходимых для того, чтобы избежать многочисленных человеческих жертв, однако они не хотели бы делиться этими технологиями даже с ближайшими союзниками. Этот разрыв между американскими потенциальными возможностями реагирования на конфликт и возможностями вероятных партнеров коалиции Америки по конфликту постоянно увеличивается и усугубляет различия в национальном восприятии, которые уже окружают почти каждый конфликт. В то время, как США стремительно движется в направлении все более сложных технологий систем вооружения, их союзники больше сосредоточены на методиках гуманитарного уровня для сохранения мира и восстановления разрушенных войной обществ.

Эффективная реакция на “нелюбимые” войны должна воспользоваться как техническим прогрессом, так и гуманитарными уроками, полученными в последние годы. Это сочетание должно быть вплетено в интегрированную последовательность действий, которые различным образом реагируют на каждую фазу возникновения/развития конфликта. Каждый конфликт отличается от другого, и в реакции на него должны учитываться специфические факторы, но в каждом случае планирование должно рассматривать все фазы конфликта вместе, с определением специализированных сил и возможностей и предоставлением их заранее для каждого этапа действий. Ниже приводится диапазон и последовательность реагирования на конфликты:

Фаза 1. Предупреждение и действия перед возникновением конфликта и обращение к корням конфликта

Заблаговременное предупреждение. Определение признаков зарождающегося конфликта до момента его возникновения должно перерасти в более точную и всестороннюю науку, с использованием признаков, основанных на опыте в сочетании с новыми технологиями, интегрированными в систему, которая предоставляет информацию и анализ национальным органам власти и международным структурами на основе, приближенной к реальному времени. Огромное количество ежедневно

получаемой информации должно быть тщательно и эффективно рассмотрено, потенциально связанные моменты должны быть поставлены рядом, чтобы они стали более значимыми; должен происходить обмен такими показательными данными, а также ходом работы в международном масштабе.

Развитие политической воли к действию. Более сложным, чем прогнозирование конфликтов, является перевод предупреждений о конфликте в политическую волю принятия мер. Для осуществления этого должны быть введены новые механизмы и каналы, чтобы использовать предупреждения для стимулирования конфиденциальных консультаций, политической осведомленности, полномочий принятия решения и действий по предотвращению конфликта. Это также тот этап, на котором должно начинаться образование коалиции. Обмен информацией должен быть более полным и эффективным.

Усиленные меры по предотвращению конфликта. Конфликты нельзя предотвратить без применения некоторой угрозы силового ответа для создания противовеса местному давлению в сторону конфронтации. Маловероятно, чтобы одно только дипломатическое посредничество с наилучшими намерениями смогло бы предотвратить жажду кровавой мести. Усилия по предотвращению конфликта должны подкрепляться серьезным наказанием агрессивного поведения военачальников и, по крайней мере, подразумеваемой угрозой применения силы. Участие Совета Безопасности ООН, единственного органа в мире, который имеет признаваемое право применять силу по причинам, выходящим за пределы легитимной национальной самообороны, необходимо, начиная уже с самых ранних стадий последовательности реакции на конфликт. Это необходимо для обеспечения развития общего понимания проблемы, что в конечном итоге формирует основу для законного вмешательства и применения силы.

Обращение к корням конфликта. Конфликты коренятся в чувстве обиды и недовольства, которые становятся такими сильными, что политические экстремисты находят поддержку среди людей, которые чувствуют себя лишенными, как они думают, своего законного места в мире. Там, где существуют такие условия, нужно работать над ними при помощи долгосрочных программ по восстановлению и экономическому развитию. Для этого требуется определенная дальновидность, терпимость и понимание того, что международное сообщество и суверенные исторически накопили огромные трудности для их разрешения.

Фаза 2. Прекращение конфликта: коалиции и отсутствие потерь убитыми

Консолидация коалиций по конфликту. Как только конфликты возникают, они должны пресекаться непоколебимой международной политической волей. Создание специальных коалиций с намерением прекратить конфликт зависит от общего понимания рисков, присущих конфликту, и возможностей его вероятного распространения. Необходимо признание того, что стабильность в мире важна для национальных интересов всех стран; это, в свою очередь, должно привести к логическому заключению, что конфликт должен быть прекращен для восстановления стабильности в регионе. Всеобщее понимание последовательности реакции на конфликт также важно на политическом уровне. Данные элементы должны быть переведены на уровень совместного понимания развития и возможных последствий конкретного конфликта.

Прекращение конфликта без потерь: технологии. Должны разрабатываться системы вооружений, которые продвинули технологии еще дальше существующего уровня техники. Должны дополнительно развиваться системы беспилотной воздушной разведки и систем сбора информации, которые напрямую связаны в режиме реального времени с группами контроля тактического оружия. Возможность различать мельчайшие подробности на расстоянии, такие как различие между потенциальной целью и не принимающими участия в боевых действиях, должна быть разработана более тщательно, чем на сегодняшний день. Команды дистанционного чтения информации и тактического управления должны иметь в своем распоряжении системы атаки, которые могли бы запускать заранее запрограммированное сверхточное оружие для поражения точечных целей с автоматических платформ без риска для своего состава или для не принимающих участия в военных действиях. Техническая возможность вести войну без потерь убитыми близка к осуществлению, и установка на такую цель исследований и разработок ускорит создание требуемых систем. Именно Америка является страной, которая наиболее вероятно будет развивать и совершенствовать необходимые технологии, и она должна быть готова поделиться ими с союзниками.

Прекращение конфликта без потерь: тактика. Потери среди участвующих в военных действиях должны быть сведены к минимуму, однако усилия в военной области не могут быть остановлены по этой причине. Тактику также нужно совершенствовать на основе недавнего опыта, с тем чтобы интенсивный удар был нанесен непосредственно по органам управления враждебной стороны для форсирования быстрого поражения, одновременно избегая общего разрушения или потерь среди

своих или невиновных лиц. Ликвидация лидеров военных диктаторов должна стать ключевой целью, и инструменты, необходимые для этого, должны быть предоставлены. Какими бы пугающими эти концепции ни казались, они являются основой для способности эффективно реагировать на конфликты в будущем.

Фаза 3. Постконфликтное восстановление и уход

Энергичная постконфликтная стабилизация. Ее нельзя воспринимать просто как поддержание мира. Каким бы необходимым поддержание мира ни являлось, оно может быть только средством, дающим возможность интенсивного периода стабилизации в масштабах общества. Это должно быть подготовлено заранее как взаимосвязанное усилие. Обученный неместный персонал должен быстро включиться в работу и стать заменой обычных государственных служб в процессе сотрудничества и подготовки местной замены. Передача полномочий квалифицированным, заново обученным местным представителям должна происходить как можно быстрее. Недавний международный опыт предоставляет некоторые модели для такой работы и имеет как хорошие, так и плохие примеры того, что необходимо.

Долгосрочное восстановление общества. Заранее следует рассматривать это как очень долгосрочное обязательство сформировать все заново, начиная со структуры правовых норм до политического контекста и образовательных программ в школах. Целью должно стать развитие положительного подхода, основанного на местных культурах, делая акцент на ненасильственном прогрессе, в котором нет места продолжительной ненависти и кровной мести. Следует разработать специфические программы, которые будут способствовать приходу инвестиций в бизнес и экономическому развитию на постконфликтном участке, давая какую-то надежду на лучшую жизнь. Отрезок времени от десяти до двадцати лет будет типичным для такой восстановительной работы. Стратегии “выхода” должны принимать в расчет такое долгосрочное обязательство. Говорить о быстром выходе – значит вводить в заблуждение.

Все меры, описанные выше, будут трудными, но они являются единственной реальной основой для эффективного реагирования на “нелюбимые” войны, с которыми, вероятно, столкнется международное сообщество в будущем.

Многочисленные дискуссии, вслед за событиями 11 сентября 2001 года и последующей за ними кампанией в Афганистане, вызвали различия во мнениях среди ученых, комментаторов и официальных лиц во всем Сообществе евро-атлантического партнерстве. И это не является удивительным или не чем-то нежелательным. Однако во многих из дебатов не был представлен академический взгляд ученых США на концептуальную сущность, подводящую фундамент под американские действия. Ежеквартальный журнал CONNECTIONS благодарен авторам, подписавшимся под этим письмом, и Институту американских ценностей за предоставленное разрешение воспроизвести данную ниже статью.

За что мы сражаемся: письмо из Америки

Время от времени для нации становится необходимым защищать себя силой оружия. Поскольку война ужасна по сути, поскольку она влечет за собой жертвы и забирает бесценную человеческую жизнь, то чувство совести требует, чтобы те, кто ведет войну, ясно определили моральные основы своих действий, чтобы разъяснить друг другу и мировому сообществу те принципы, которые они защищают.

Мы подтверждаем пять фундаментальных истин, которые принадлежат всем людям без исключения:

1. *Все люди рождены свободными¹ и равными в достоинстве и правах.*
2. *Человек является основным субъектом общества², и законная роль правительства состоит в том, чтобы защищать условия для человеческого процветания и способствовать их развитию..*
3. *Естественным для людей является стремление к поиску истины³ о целях жизни и о ее окончании.*
4. *Свобода совести и религиозная свобода⁴ являются неприкосновенными правами человека.*

¹ Из Всеобщей Декларации ООН по правам человека, Статья 1.

² *A Call to Civil Society (Призыв к гражданскому обществу)* (Нью-Йорк: Институт американских ценностей, 1998), 16; Аристотель, *Политика* VII, 1–2.

³ Аристотель, *Метафизика*, 1–1; Иоанн Павел II, *Fides et Ratio (Вера и разум)*, 25 (Ватикан, 1998).

⁴ Всеобщая Декларация ООН по правам человека, Статьи 18–19.

5. *Убийство от имени Бога⁵ противоречит вере в Бога и является величайшим предательством всеобщности религиозной веры.*

Мы сражаемся, чтобы защитить себя и эти универсальные принципы.

Каковы американские ценности?

После событий 11 сентября миллионы американцев задают себе и друг другу вопрос: “Почему? Почему мы стали целью этих ужасных атак? Почему те, кто нас убивает, хотят убить нас?”

Мы признаем, что иногда наша страна действовала с высокомерием и невежеством по отношению к другим обществам. Временами наша страна преследовала направленную по ложному пути и несправедливую политику. Слишком часто мы как нация не могли соответствовать своим идеалам. Мы не можем заставлять другие общества твердо придерживаться моральных принципов, не признавая при этом, что в своем собственном обществе мы не всегда успешно следуем тем же самым принципам. Мы твердо убеждены и едины в этом убеждении – а также уверены, что все люди доброй воли во всем мире согласятся с этим, – что никакое обращение к достоинствам или недостаткам определенной иностранной политики не сможет никогда оправдать или даже подразумевать как имеющие некий смысл массовые убийства ни в чем не повинных людей.

Кроме того, в демократии нашего типа, в которой правительство получает власть благодаря согласию тех, кем оно правит, политика берет свое начало, по крайней мере, частично, от культуры, от ценностей и приоритетов общества в целом. И хотя мы не претендуем на то, что обладаем полными знаниями в побуждениях напавших на нас и сочувствующих им, но то, что мы знаем, говорит, что их обиды выходят далеко за рамки какой-либо одной политики или набора различных политик. В конце концов, убийцы, действовавшие 11 сентября, не предъявляли никаких особенных требований; в этом смысле, по крайней мере, убийство было совершено само по себе. Лидер Аль Каеды охарактеризовал “благословляемые удары” 11 сентября как удары против Америки, “центра мировой неверности”.⁶ Совершенно ясно, таким образом, что нападавшие презирают не только наше правительство, но и наше общество в целом, весь наш жизненный путь. Существенно то, что их обиды

⁵ Босфорская Декларация (Стамбул, Турция, Февраль 9, 1994); Бернская Декларация (Фольсберг/Цюрих, Швейцария, ноябрь 26, 1992); и Иоанн Павел II, Папское послание для всемирного дня мира, Статьи 6–7 (Ватикан, январь 1, 2002).

⁶ “Фрагмент: Кассета бен Ладена,” *Washington Post*, декабрь 27, 2001.

касаются не только того, что делают наши лидеры, но также и того, кто мы.

Итак, кто же мы? Каковы наши ценности? Для многих людей, включая многих американцев и многих, подписавших это письмо, некоторые ценности иногда кажутся в Америке непривлекательными и вредными: защита прав потребителей как жизненный стандарт, понятие свободы в том значении, что нет никаких правил; понятие индивидуума как человека, обязанного всем самому себе и крайне независимого, обязанного совсем немногим другим людям или обществу; ослабление института брака и семейной жизни; плюс огромный аппарат развлечений и коммуникаций, который неуклонно прославляет такие идеи и согревает их в своих лучах почти в каждом уголке земного шара, независимо от того, приветствуются они или нет.

Одна главная задача, встающая перед нами как американцами, та, что было важна и до 11 сентября – это не отворачиваться от этих непривлекательных аспектов нашего общества и делать все возможное, чтобы изменить их к лучшему. И мы дали себе обещание постараться выполнить это.

В то же самое время, другие американские ценности – которые мы рассматриваем как наши основополагающие идеалы и как ценности, которые определяют наш жизненный путь, – сильно отличаются от тех аспектов, и они более привлекательны не только для американцев, но и для людей во всем мире. Позвольте нам кратко остановиться на четырех из них.⁷

Во-первых, это убеждение, что все люди обладают врожденным человеческим достоинством как неотъемлемым правом, и, следовательно, к каждому человеку надо всегда относиться в большей степени как к совершенному созданию, а не как к используемому средству. Основатели Соединенных Штатов, радуя за естественные традиции законности, а также за фундаментальное религиозное право на то, что все люди созданы по образу и подобию Господа, подтвердили как “само собой разумеющуюся и не требующую доказательств” идею, что все люди обладают одинаковым достоинством. Демократия является самым ярким политическим выражением веры в совершенное человеческое достоинство. В Соединенных Штатах предыдущих поколений среди наиболее ярких культурных выражений этой идеи было подтверждение равного достоинства мужчин и женщин, а также всех людей, независимо от расы и цвета кожи.

⁷ См. *A Call to Civil Society (Призыв к гражданскому обществу)* (Нью-Йорк: Институт американских ценностей, 1998).

Во-вторых, и это непосредственно вытекает из первого, убеждение, что существуют всеобщие моральные истины (которые наши основатели нации назвали “законом природы и природным Богом”), и они доступны для всех людей. Некоторые из наиболее показательных выражений нашей веры в эти истины содержатся в нашей *Декларации независимости*, *Прощальном выступлении* Джорджа Вашингтона, в *Послании Авраама Линкольна в Геттисбурге* и в его *Речи при повторном вступлении в должность*, а также в *Письме из Бирмингемской тюрьмы* д-ра Мартина Лютера Кинга, младшего.

В-третьих, убеждение в том, что из-за несовершенства нашего индивидуального и коллективного доступа к истине, большинство разногласий в отношении ценностей требуют корректности, открытости для других взглядов и обоснованных доводов в поиске истины.

В-четвертых, это свобода совести и свобода религии. Эти органично связанные свободы широко признаны и в нашей собственной стране, и в других странах как отражение основного человеческого достоинства и как предварительное условие для других индивидуальных свобод.⁸

Для нас наиболее замечательным в этих ценностях является то, что они распространяются на всех людей, не делая каких-либо различий, и они не могут быть использованы для того, чтобы не признавать и не уважать кого-либо исходя из особенностей расы, языка, памяти или религии. Поэтому каждый, в принципе, может стать американцем. И кто-то, действительно, становится. Люди со всего мира приезжают в нашу страну из-за того, что статуя в нью-йоркской гавани вызывает у них сильное желание вдохнуть воздуха свободы и достаточно скоро почувствовать, что они американцы. Исторически, ни одна другая нация не выдвигала на первое место свою главную идентичность – ее конституция и другие основополагающие документы, а также ее основное самопонимание – так прямо и четко базируются на универсальных человеческих ценностях. Для нас нет более важного факта о США, чем этот.

⁸ См. John Witte Jr. and M. Christian Green (Джон Витте мл. и М. Кристиан Грин), “The American Constitutional Experiment in Religious Human Rights: The Perennial Search for Principles,” (“Американский конституционный опыт в религиозных правах человека: непрекращающиеся поиски принципов”), в *Religious Human Rights in Global Perspective (Религиозные права человека в глобальной перспективе)*, том 2, под ред. Johan D. van der Vyver and John Witte, Jr. (Джоан ван дер Вивер и Джон Витте, мл.), (Гаага: Martinus Nijhoff Publishers, 1996). См. также Harold J. Berman (Харолд Д. Берман, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition (Закон и революция: формирование западной юридической традиции)* (Кембридж, МА: Harvard University Press, 1983); и Michael J. Perry (Майкл Д. Перри), *The Idea of Human Rights: Four Inquiries (Идея прав человека: четыре вопроса)* (Нью-Йорк: Oxford University Press, 1998).

Некоторые люди утверждают, что данные ценности вовсе не универсальны, а, напротив, ведут свое происхождение из западной, по большей части христианской, цивилизации. Они аргументируют это тем, что восприятие этих ценностей как универсальных, должно отрицать своеобразность других культур.⁹ Мы не согласны. Мы признаем достижения своей собственной цивилизации, но мы полагаем, что все люди созданы равными. Мы верим в универсальную возможность и желательность свободы человека. Мы полагаем, что некоторые основные моральные истины признаются повсюду в мире. Мы согласны с международной группой выдающихся философов, которые в конце 1940-х годов помогли оформить Всеобщую декларацию Организации Объединенных наций по правам человека, и которые заключили, что некоторые фундаментальные моральные идеи настолько широко распространены, что “могут рассматриваться как подразумеваемые в природе человека как члена общества”.¹⁰ В надежде на это и рассматривая это как очевидность, мы согласны с д-ром Мартином Лютером Кингом, мл., что “дуга в области морали длинна, но она сгибается к справедливости”¹¹ не только для некоторых людей, или счастливыхчиков, а для всех.

Глядя на наше общество, мы вновь подтверждаем, что слишком часты расхождения между нашими идеалами и поведением. Но, как американцы военного времени и глобального кризиса, мы также полагаем, что лучшее из того, что мы мимоходом называем “американскими ценностями”, принадлежит не только Америке, а является совместным наследием человечества, и, таким образом, возможной основой надежды на мировое сообщество, основанное на мире и справедливости.

⁹ Некоторые люди рассматривают этот пункт как путь осуждения тех “других” культур, которые, по-видимому, стоят на низшей ступени или приводят в неописуемый восторг своей ложной верой, чтобы оценить то, что мы в этом письме называем универсальными человеческими ценностями; другие рассматривают этот пункт как путь одобрения (обычно одной из) тех культур, которые являются, по-видимому, безразличными к этим ценностям. Мы не согласны ни с той, ни с другой версиями этого пункта.

¹⁰ Richard McKeon (Ричард МакКеон), “The Philosophic Bases and Material Circumstances of the Rights of Man,” (“Философские основы и материальные обстоятельства прав человека”) в *Human Rights: Comments and Interpretations (Права человека: комментарии и интерпретации)* (Лондон: Wingate, 1949), 45.

¹¹ Martin Luther King, Jr., (Мартин Лютер Кинг, мл.), “Where Do We Go From Here?” (“Куда нам идти дальше?”, в *The Essential Writings and Speeches of Martin Luther King, Jr., (Важнейшие произведения и речи Мартина Лютера Кинга, мл.)*, под ред. James M. Washington (Джеймс М. Вашингтон) (Нью-Йорк: HarperCollins, 1986), 245.

Что мы думаем о Боге?

После событий 11 сентября миллионы американцев задавали себе и друг другу вопрос: “А как насчет Бога?” Кризисы такой величины заставляют нас снова задуматься о первых принципах. Когда мы задумываемся над тем, ужас какого плана произошел и опасности какого плана нам следует ожидать, то многие из нас спрашивают: “Является ли религиозная вера частью решения или частью проблемы?”

Подписавшие это письмо – люди разных религий и моральных традиций, включая мирские традиции. Мы объединены в нашей вере, что призывать к власти Бога для того, чтобы убивать или калечить людей, является безнравственным и идет вразрез с верой в Бога. Многие из нас верят, что все мы ходим под Богом. Никто из нас не верит, что Бог когда-либо давал наставления некоторым из нас убивать или завоевывать отличающихся от нас. Действительно, такое отношение, независимо от того, называется оно “священной войной” или “крестовым походом”, не только нарушает основные принципы правосудия, но и фактически отрицает религиозную веру, так как превращает Бога в идола, которого нужно использовать для своих собственных человеческих целей.¹² Наша собственная нация уже однажды была вовлечена в великую гражданскую войну, в которой каждая сторона взывала к Божьей помощи, сражаясь против другой стороны. В своей речи при повторном вступлении в должность в 1865 году шестнадцатый президент Соединенных Штатов Авраам Линкольн сказал просто: “ У Всемогущего только ему ведомые цели”.

Те, кто напал на нас 11 сентября, открыто заявляют, что они воюют в священной войне. Многие, кто поддерживает напавших или симпатизирует им, также призывают к имени Бога, при этом стараясь найти логическое обоснование в термине священной войны. Но, признавая пагубность этого мышления, мы как американцы должны вспомнить нашу собственную, западную, историю. Христианские религиозные войны и христианское сектантское насилие веками разрывали Европу на части. В Соединенных Штатах мы не понаслышке знаем о том, кто мог убивать, по крайней мере, частично, исходя из религиозной веры. Когда это приводит к такому особому злу, то никакая цивилизация и никакая религиозная традиция не являются безукоризненными.¹³

¹² Иоанн Павел II, Папское послание для Всемирного дня мира, Статья 6 (Ватикан, январь 1, 2002).

¹³ Внутри-христианские примеры святой войны или крестовых походов проявились со специфической силой в Европе во время 17-ого столетия. Согласно некоторым ученым, основные характеристики святой войны состоят в том, что причина, по которой ведется война, имеет четкую связь с религией (то есть, что причина “святая”); в том, что против войны борются под знаменем и с допущения божественной

Человеческой природе присуще задавать вопросы, чтобы получить на них ответы. Оценка, выбор, обоснование того, что мы ценим и любим, характеризуют человеческую деятельность.¹⁴ Часть этого свойственного человеку желания знать касается того, почему мы рождаемся, что происходит, когда мы умираем. Это желание знать ведет нас к поиску истины об окончании жизни, включая для многих людей вопрос о Боге. Некоторые из подписавших это письмо полагают, что люди по своей природе “религиозны” в том смысле, что каждый, включая тех, кто не верит в Бога и не участвует в организованной религии, делает свой выбор в том, что для него важно и что отражается на его конечных целях. Все подписавшие это письмо признают, что повсюду в мире религиозная вера и религиозные институты являются основами гражданского общества, часто принося обществу результаты, которые являются благотворными и заживляющими, а иногда те, которые вызывают рознь и насилие.

Поэтому возникает вопрос, каким образом правительства и общественные лидеры могут наилучшим образом реагировать на эти фундаментальные человеческие и социальные реалии? Один тип реакции – объявление религии вне закона или ее угнетение. Другая возможная

власти и помощи (латинское выражение, используемое христианами крестоносцами 11-ого столетия, гласило “Deus Volt”, или “Такова воля Господа”; в том, что войны считаются благочестивыми, или “войнами-святыми”; в том, что война проводится ревностно и беспощадно, так как враг, как предполагается, является безбожным и поэтому существенно “другим”, испытывая недостаток человеческого достоинства и прав благочестия; и, наконец, в том, что войны, которые умирают в сражении, находятся под покровительством Бога как мученики. В конечном счете, в христианстве развитие доктрины справедливой войны, с ее акцентом на моральном универсализме в значительной степени требовало устранения религии как справедливой причины для войны. Уже к началу 16-ого столетия некоторые теоретики натурального права, такие как Франциск де Виктория и Франциско Суарез, явно осуждали использование войны для распространения религии. “Различие в религии”, – писал Виктория, – “не является причиной справедливой войны. См. James Turner Johnson (Джеймс Тернер Джонсон), *Ideology, Reason, and the Limitation of War: Religious and Secular Concepts 1200 – 1740 (Идеология, причины и ограничения войны: религиозные и светские концепции 1200 – 1740 г.г.)* (Принстон: Princeton University Press, 1975), 112 – 123, 154. См. также Roland H. Bainton (Роланд Х. Байнтон), *Christian Attitudes Toward War and Peace: A Historical Survey and Critical Re-evaluation (Отношение христиан к войне и миру: исторический обзор и критическая переоценка)* (Нэшвилл: Abingdon, 1960), 148.

¹⁴ *A Call to Civil Society (Призыв к гражданскому обществу)* (Нью-Йорк: Институт американских ценностей, 1998), 16. Эта тема развивается у Аристотеля в *Метафизике*, 1 – 1; Бернарда Д. Лонергана, (Bernard J. Lonergan), *Insight: A Study of Human Understanding (Анализ изучения человеческого понимания)* (Нью-Йорк: Longmans, 1958); и других.

реакция – применить идеологический атеизм¹⁵— строгий социальный скептицизм или враждебность по отношению к религии, основанный на предпосылке, что религия сама по себе и особенно любое *публичное* выражение религиозного убеждения в своей основе проблематичны. Третья возможная реакция – охват теократии – веры, что одна религия, по-видимому, одна истинная религия, должна быть эффективно обязательной для всех членов общества и таким образом должна получать полную и существенную государственную финансовую помощь и поддержку.

Мы не можем согласиться ни с одним из видов таких реакций. Юридическая репрессия радикально нарушает гражданскую и религиозную свободу и несовместима с демократическим гражданским обществом. Хотя идеологическое отрицание любой религии может сильно возрасти в нашем обществе в следующих поколениях, мы не согласны с ним, потому что оно будет отрицать общественную легитимность существенной части гражданского общества, а также будет стремиться к подавлению и отрицанию того, что является, и по крайней мере это может быть доказано, важным измерением индивидуальности самой по себе.¹⁶ Несмотря на то, что теократия была представлена в западной (хотя и не в США) истории, мы не согласны с ней как по социальной, так и по теологической причинам. С социальной точки зрения, правительственное учреждение отдельной религии может привести к конфликту с принципом религиозной свободы - фундаментальному праву человека. Кроме того, государственный контроль религии может стать причиной религиозных конфликтов или усиливать их и, возможно, это даже более важно, может угрожать жизнеспособности и подлинности религиозных институтов. С теологической точки зрения, даже для тех, кто

¹⁵ Мы хотели бы здесь отделить понятие “светский” от “атеизма”. “Светский” восходит к латинскому слову, означающему “мир”, и предлагаемое “в мире” относится просто к функциям, которые отделены от церкви. Атеизм, напротив, является философией, где “изм” – путь видения мира, основанного на отрицании религии или враждебности к религии.

¹⁶ По этой причине защитники атеизма могут недооценивать ту степень, в которой человеческие общества, даже в теории, могут просто обходиться без “религии”. Кроме того, они в большинстве случаев неправильно оценивают, даже принимая многие из своих собственных предпосылок, социальные последствия подавления традиционной религии. Поскольку, если мы понимаем религию как систему ценностей предельной важности, 20-ое столетие видело два угрожающих миру примера – нацизм в Германии и коммунизм в Советском Союзе – появления светских религий, или что могло бы называться заменяющими религиями, каждая с яростным намерением устранения традиционных религиозных вер своего общества (в действительности, веры его конкурента), и каждая, когда находилась у власти, была безжалостно безразлична к человеческому достоинству и основным правам человека.

твердо убежден в правоте своей веры, принуждение других в вопросах религиозной совести является непосредственным нарушением религии как таковой, так как отнимает у тех других людей право отзываться свободно и с достоинством на приглашение Создателя к исповеди.

В своих лучших помыслах Соединенные Штаты стремятся быть обществом, в котором вера и свобода могут идти бок о бок, возвышая друг друга. У нас светское государство – наши государственные чиновники не являются одновременно религиозными должностными лицами – но мы являемся самым религиозным западным обществом, намного превосходя другие. Мы – нация, относящаяся с глубоким уважением к религиозной свободе и разнообразию, включая права неверующих, мы одна из тех наций, чьи граждане декларируют наизусть Обет верности “одной нации под Богом”, и мы тот народ, который объявляет во многих своих судебных залах и надписывает на каждой из своих монет девиз: “Мы веруем в Бога”. С политической точки зрения, отделение церкви от государства в нашей стране перенесет политику в ее собственную сферу, частично ограничивая государственную власть в контроле над религией и частично заставляя правительство самостоятельно определять законность и функционировать под более широким пологом, который не является его собственным изготовлением.¹⁷ С духовной точки зрения, разделение церкви и государства в нашей стране разрешит религии быть религией, отделив ее от принудительной власти государства. Коротко говоря, мы стремимся отделить церковь и государство для защиты и надлежащей жизнеспособности обоих.¹⁸

Для американцев любой религиозной веры вызов, состоящий в сочетании религиозной истины и религиозной свободы, всегда являлся трудным. И более того, эта проблема так до сих пор и не улажена. Социальная и конституционная договоренность, которая почти по определению требует постоянного обдумывания, дебатов, регулирования, и

¹⁷ Поскольку лидеры и ученые, принявшие Уильямсбургскую Хартию, изложили в 1988 году, что “правительство действует как гарант, а не источник, свободы вер, тогда как церкви и синагоги действуют как источник, но не гарант, вер свободы.... В результате нет ни чисто общественного критерия, где исключается любая религия, ни священного общественного критерия, где любая религия установлена полностью или наполовину. Результатом, скорее, является гражданский общественный критерий, в котором граждане всех религиозных вер, или никакой из вер, вовлекают друг друга в продолжающиеся демократические рассуждения”. См. James Davison Hunter and Os Guinness, eds. (Джеймс Хантер и Ос Гиннесс, ред.), *Articles of Faith, Articles of Peace: The Religious Liberty Clauses and the American Public Philosophy (Положения веры, положения мира: статьи религиозной свободы и американская общественная философия)*, (Вашингтон: The Brookings Institution, 1990), 140.

¹⁸ *A Call to Civil Society (Призыв к гражданскому обществу)* (Нью-Йорк: Институт американских ценностей, 1998), 13.

компромисса – это чисто по-нашему. Этому также служит и помогает функционировать определенный характер или темперамент, такой, что религиозные верующие, которые с усердием соединяют истину своей веры – не как компромисс с такой истиной, а как вид ее – также уважают тех, кто встал на другой путь. Что поможет уменьшить основанное на религии недоверие, ненависть, и насилие в 21-ом столетии? Конечно, существует много значимых ответов на этот вопрос, но здесь, мы надеемся, это следующий ответ: углубление и возобновление нашей оценки религии путем признания религиозной свободы как фундаментального права всех людей в каждой нации.

Справедливая война?

Мы осознаем, что любая война ужасна. Она окончательно показывает несостоятельность людей решать вопросы политическими средствами. Мы также знаем, что линия, отделяющая добро от зла, не пролегает между тем и иным обществом, и в еще меньшей степени – между той или иной религией; в конечном счете, эта линия пролегает внутри каждого человеческого сердца.¹⁹ В конечном счете, те из нас – иудаисты, христиане, мусульмане и другие, – являющиеся людьми веры, признают свою ответственность, изложенную в наших святых писаниях, возлюбить милосердие и делать все, что в нашей власти, чтобы предотвратить войну и жить в мире.

Все же благоразумие и взвешенные моральные помыслы также учат нас, что существуют времена, когда первая и самая важная реакция на зло – это остановить его. Существуют времена, когда ведение войны не только морально оправдано, но и морально необходимо как ответ на пагубные действия насилия, ненависти и несправедливости. И это – одно из таких времен.

Идея справедливой войны широко обоснована и уходит корнями в различные мировые религии и светские моральные традиции.²⁰ Все

¹⁹ См. Александр Солженицын, *Архипелаг Гулаг*, кн. I. I (Нью-Йорк: Harper and Row, 1974), 168.

²⁰ См. Jean Bethke Elshtain, ed. (Джин Бетке Элштайн, ред.), *Just War Theory (Теория справедливой войны)* (Оксфорд: Blackwell, 1992); Elshtain, Stanley Hauerwas, and James Turner Johnson (Элштайн, Стенли Хауеруос и Джеймс Тернер Джонсон), Pew Forum on Religion and Public Life Conference on “Just War Tradition and the New War on Terrorism” (Церковная дискуссия на конференции по религии и общественной жизни на тему “Традиция справедливой войны и новая война терроризму” (<http://pewforum.org/events/1005/>); James Turner Johnson (Джеймс Тернер Джонсон), *Ideology, Reason, and the Limitation of War: Religious and Secular Concepts 1200 – 1740 (Идеология, причины и ограничения войны: религиозные и светские концепции 1200 – 1740 г.г.)* (Принстон: Princeton University Press, 1975); James Turner Johnson (Джеймс Тернер Джонсон), *Just War Tradition and the Restraint of War: A Moral and Historical Inquiry (Традиция справедливой вой-*

иудаистские, христианские и мусульманские учения, например, содержат серьезные размышления об определении понятия справедливой войны. Безусловно, некоторые люди, часто от имени реализма, настаивают на том, что война является по существу царством собственных интересов и потребностей, считая многие попытки морального анализа несостоятельными.²¹ Мы не согласны.²² Отсутствие четкой моральной

ны и сдерживающие начала войны: моральный и исторический анализ” (Принстон: Princeton University Press, 1981); Johnson (Джонсон), *The Quest for Peace: Three Moral Traditions in Western Cultural History* (Поиски мира: три моральные традиции в истории западной культуры” (Принстон: Princeton University Press, 1987); Johnson (Джонсон), *Morality and Contemporary Warfare* (Мораль и современное ведение войны) (Нью Хэвен: Yale University Press, 1999); Johnson and John Kelsay, eds. (Джонсон и Джон Келсей, ред.), *Cross, Crescent, and Sword: The Justification and Limitation of War in Western and Islamic Tradition* (Крест, полумесяц и меч: оправдание и ограничение войны в западной и исламской традициях) (Нью-Йорк: Greenwood Press, 1990); Majid Khadduri (Маджид Хаддури), *War and Peace in the Law of Islam* (Война и мир в исламском законодательстве) (Балтимор: Johns Hopkins University Press, 1955); John Kelsay and James Turner Johnson, eds. (Джон Келсей и Джеймс Тернер Джонсон, ред.), *Just War and Jihad: Historical and Theoretical Perspectives on War and Peace in Western and Islamic Tradition* (Праведная война и джихад: исторические и теоретические перспективы войны и мира в западной и исламской традиции) (Нью-Йорк: Greenwood Press, 1991); Terry Nardin (Терри Нардин, ред.), *The Ethics of War and Peace: Religious and Secular Perspectives* (Этика войны и мира: религиозные и светские перспективы) (Принстон: Princeton University Press, 1996); William V. O'Brien (Вильям В. О'Брайан), *The Conduct of War and Limited War* (Ведение войны и ограниченная война) (Нью-Йорк: Praeger, 1981); Rudolf Peters (Рудольф Петерс), *Jihad in Classical and Modern Islam* (Джихад в классическом и современном исламе) (Принстон: Markus Wiener, 1996); Paul Ramsey (Пол Рамсей), *Speak Up for Just War or Pacifist* (Говоря отчетливо о справедливой войне и пацифизме) (Юниверсити Парк.: Pennsylvania State University Press, 1988); Michael Walzer (Майкл Валцер), *Just and Unjust Wars* (Справедливые и несправедливые войны) (Нью-Йорк: Basic Books, 1977); и Richard Wasserstrom (Ричард Вассерсторм, ред.), *War and Morality* (Война и мораль) (Бельмонт: Wadsworth, 1970).

²¹ Латинская поговорка гласит: *Inter arma silent leges* (Во время войны закон молчит). Классические образцы такого взгляда включают Тусидада, Никколо Макьявелли и Томаса Хоббса; в более близком отношении см. Kenneth Waltz (Кеннет Вальц), *Man, the State and War* (Человек, государство и война) (Принстон: Princeton University Press, 1978). Для более точного, но критического обзора вклада этой школы мысли в международную теорию см. Jack Donnelly (Джек Доннелли), *Realism and International Relations* (Реализм и международные отношения) (Кембридж: Cambridge University Press, 2000).

²² Интеллектуальные и моральные подходы к войне как феномену человеческого существования могут вообще разделяться на четыре школы мысли. Первая может называться реализмом: убеждение, что война – в основном, вопрос власти, личного интереса, потребности, и выживания, таким образом, выводя абстрактный моральный анализ в значительной степени за рамки темы. Вторая может называться святой войной: убеждение, что Бог может разрешать насилие и убийство неверующих, или что отдельная светская идеология абсолютной цели может

позиции перед лицом войны – уже сама по себе моральная позиция; позиция, которая отрицает возможность причины, принимает отсутствие норм в международных делах и капитулирует перед цинизмом. Поиски применения объективных моральных обоснований войны призваны защищать возможности гражданского общества и мирового сообщества, основанного на правосудии.

Принципы справедливой войны учат нас, что войны агрессии и увеличения богатства никогда не являются приемлемыми. Путем войн нельзя законно бороться за национальную славу, мстить за старые обиды, за территориальное увеличение и за любые другие необоронительные цели.

Главное моральное оправдание войны состоит в защите невинных людей от явного вреда. Августин, автор книги начала пятого века *Город Бога*, внес конструктивный вклад в понимание справедливой войны, аргументируя (и вторя Сократу²³), что для христианина как индивидуума лучше серьезно пострадать от войны, чем совершить ее. Но требуется ли от морально ответственного человека, или даже разрешается ли ему выполнять за других невинных людей обязательства, не являющиеся самообороной? Для Августина и для более широкой традиции справедливой войны ответом будет “нет”. Когда имеются очевидные свидетельства, что невинные люди, которые не в состоянии защитить себя, серьезно пострадают, если только не будет применена коэрцитивная сила для останова агрессора, тогда моральный принцип любви к ближнему призывает нас к использованию силы.

Путем войн нельзя законно бороться против опасностей, которые являются несущественными, сомнительными или с неопределенными

разрешать насилие и убийство неверующих. Третья может называться пацифизмом: убеждение, что любой войне свойственна безнравственность. И четвертая, которая обычно называется справедливой войной: убеждение, что аргументация всеобщей морали, или что можно было бы назвать естественным моральным законом, может и должна применяться при ведении войны. Подписавшие это письмо в значительной степени не согласны с первой школой мысли. Мы недвусмысленно отклоняем вторую школу мысли, независимо от формы, которую она обретает и независимо от того, исходит ли она из поддержки своего собственного общества или подразумевает ее (“наша сторона”), или со стороны тех, кто желает нам дурного. Некоторые из подписавшихся с уважением относятся к третьей школе мысли (особенно к ее четкой позиции, что отказ от насилия не означает отступления от приверженности справедливости или ее пассивности и снижения, а часто означает как раз обратное), даже когда мы при всем своем уважении к ней, и с некоторым степенью опасения и страха, не разделяем ее позиций. Как группа мы стремимся в значительной степени придерживаться четвертой школы мысли и основываться на ее идеях.

²³ Суждение Сократа о том, что лучше пострадать от зла, чем совершить его, переданы нам Платоном в его Апологии (32-с – 32-е) и представляют собой ключевой момент моральной философии.

последствиями, а также против опасностей, которые могли бы быть эффективно нейтрализованы исключительно путем переговоров, апеллированием к здравому смыслу, убеждением третьих сторон или другими ненасильственными методами.²⁴ Но если опасность для жизни невинного человека реальна и несомненна, и особенно, если агрессор горит непримиримой враждебностью; если цель, которую он преследует, состоит не в вашей готовности вести переговоры или согласиться, а, скорее, в вашем уничтожении, тогда обращение к пропорциональной силе морально оправдано.

Справедливая война может вестись законными полномочиями с ответственностью за общественный порядок. Нештатное, авантюристическое, индивидуалистическое насилие никогда не может быть морально приемлемым.²⁵

²⁴ Некоторые люди полагают, что требование “крайнего обращения” к теории справедливой войны – по сути, требование изучить все другие разумные и вероятные альтернативы к использованию силы – не будет удовлетворено, пока обращение к оружию не будет одобрено каким-либо признанным международным органом типа Организации Объединенных Наций. Это предложение проблематично. Во-первых, оно является совершенно новым; исторически, одобрение международным органом не рассматривалось теоретиками справедливой войны как требование справедливой причины. Во-вторых, достаточно спорно, будет ли являться какая-либо международная организация типа ООН лучшим вариантом окончательного решения того, когда и на каких условиях, конкретное применение оружия оправдано, и не подвергнется ли риску ее основная задача гуманитарной работы в попытке такого органа принять и привести в исполнение такие решения. По словам одного из наблюдателей, бывшего помощника Генерального секретаря ООН, трансформирование ООН в “блеклую имитацию государства” для того, чтобы “управлять силой” на международном уровне “вполне может быть убийственным, тем, что называется “смертельным объятием”. См. Giandomenico Picco (Джандоменико Пикко), “The U.N. and the Use of Force,” (“ООН и использование силы”), *Foreign Affairs* 73 (1994): 15. См. также Thomas G. Weis, David P. Forsythe, and Roger A. Coate (Томас Д. Вайс, Дэвид П. Форсайт и Роджер А. Коати), *United Nations and Changing World Politics (ООН и меняющаяся мировая политика)* (Боулдер: Westview Press, 2001), 104–106; и John Gerard Ruggie (Джон Джеральд Руджи), *The United Nations and the Collective Use of Force: Whither? Or Whether? (ООН и коллективное использование силы: Куда? или Нужно ли?)* (Нью-Йорк: Ассоциация содействия Организации Объединенных наций, США, 1996).

²⁵ В теории справедливой войны главная цель законного требования власти состоит в том, чтобы предотвратить анархию частной войны и военачальников – анархию, которая существует сегодня в некоторых частях мира, и типичным воплощением которой являются нападавшие 11 сентября. Законное требование власти, с другой стороны, по некоторым причинам, не применяется явно или непосредственно к войнам за национальную независимость или за наследство. Во-первых, такие типы конфликтов происходят в пределах государства, а не между государствами. Кроме того, во многих таких конфликтах вопрос государственной законности – это именно то, за что ведется борьба. Например, в войне за независимость, которая имела своим результатом образование Соединенных Штатов, аналитики

Справедливая война может вестись лишь против воюющих людей. Полномочия справедливой войны, как показывают исторический опыт и мировая практика, последовательно учат нас, что невоюющие не могут подвергаться преднамеренному нападению – независимо от того, кто они – мусульмане, иудаисты, христиане, люди других верований или атеисты. Таким образом, убийства граждан ради мести или даже в качестве средства сдерживания агрессии, исходящей от людей, которые симпатизируют им, морально неверны. Хотя в некоторых случаях и в строго ограниченных пределах, применение военных действий, которые могут привести к непреднамеренной, но предсказуемой гибели или увечьям некоторых мирных жителей, может быть морально оправдано, но совершать убийства мирных жителей, делая это оперативной целью военных действий, морально неприемлемо.

Эти и другие принципы справедливой войны²⁶ учат нас, что всякий раз, когда люди размышляют о войне или ведут войну, то возможно и необходимо подтвердить святость человеческой жизни и применить

справедливой войны часто указывают, что бунтовавшие колонии представляли собой легитимную государственную власть и, более, что колонии резонно решили, что Британское правление, как это записано в словах нашей Декларации независимости, стало “губительным для самих этих целей” законных полномочий, и поэтому само прекратило функционировать как компетентная государственная власть. Действительно, даже в случаях, когда такое ведение войны ни в каком явном смысле не устанавливает действующую функционирующую государственную власть, – например, Варшавское восстание находившихся в гетто польских евреев в 1943 против нацистской оккупации – требование законных полномочий теории справедливой войны не делает морально недействительным обращение к оружию со стороны тех, кто стремится свергнуть незаконную власть.

²⁶ Например, принципы справедливой войны часто упорно утверждают, что законное ведение войны должно быть мотивировано намерением увеличения вероятности мира и сокращения вероятности насилия и разрушения; и что это должно быть пропорционально, чтобы социальное благо, которое могло бы последовать после победы в войне, заметно перевешивало бы зло, которое будет иметь место на войне; что это должно содержать вероятность успеха, такого, чтобы жизни не были взяты и принесены в жертву бесполезно; и это должно пройти испытание сравнительной справедливости, такой, что защищаемое человеческое благо достаточно важно и находится в серьезной опасности, чтобы перевешивать то, что многие теоретики справедливой войны рассматривают как постоянную моральную презумпцию против войны. Это письмо сосредоточено в значительной степени на принципах справедливости в объявлении войны (в терминологии, используемой многим христианскими мыслителями справедливой войны, *jus ad bellum*) и в проведении войны (*jus in bello*). Другие принципы сосредоточены на справедливости в урегулировании войны и восстановлении состояния мира (*jus post bellum*). См. Jean Bethke Elshtain, ed. (Джин Бетке Элштайн, ред.), *Just War Theory (Теория справедливых войн)* (Оксфорд: Blackwell, 1992); Конференция католических епископов США, *The Challenge of Peace: God's Promise and Our Response (Вызовы миру: обет Богу и наш отклик)* (Вашингтон: Конференция католиков США, 1983); и другие источники, указанные в сноске 20.

принцип равного человеческого достоинства. Эти принципы нацелены на сохранение и отражение, даже среди трагической деятельности войны, фундаментальной моральной истины, что “другие”, те, кто чужд нам, те, у кого другая раса или язык, те, чью религию мы считаем неверной, – имеют те же права на жизнь, что и мы, то же человеческое достоинство и те же права человека, какие имеем мы.

11 сентября 2001 года группа отдельных лиц преднамеренно напала на Соединенные Штаты, используя похищенные самолеты как оружие, чтобы убить менее чем за два часа 3000 наших сограждан²⁷ в Нью-Йорке, юго-западной Пенсильвании и Вашингтоне. В подавляющем большинстве случаев те, кто погиб 11 сентября, были гражданскими, мирными жителями, и тем, кто убил их, было известно только то, что они американцы. Те, кто погиб утром 11 сентября, были убиты незаконно, необычным способом, с преднамеренным преступным умыслом – это был тот тип убийства, которое по своей точности могло быть только преднамеренным убийством. Те погибшие были людьми различной расовой принадлежности, различных этнических групп и различных религий. Там были и посудомойки, и исполнительные директора.

Люди, которые предприняли эти акты войны, не действовали в одиночку или без поддержки, или по неизвестным причинам. Они были членами международной исламской сети, действующей в 40 странах и теперь известной всему миру под именем Аль Каеда. Эта группа, в свою очередь, составляет только одно крыло более обширного радикального исламистского движения – взращиваемого в течение десятилетий и в некоторых случаях терпимого и даже поддерживаемого правительствами – которое открыто выражает свое желание и все более демонстрирует свою возможность использовать преднамеренные убийства для достижения своих целей.²⁸

²⁷ По состоянию на 4 января 2002г., по официальным оценкам 3119 человек были убиты в результате нападения 11 сентября, из них 2895 в Нью-Йорке, 184 в Вашингтоне и 40 в Пенсильвании. Хотя в этом письме мы говорим “наши граждане”, среди убитых 11 сентября было много граждан других стран, которые проживали в США в то время, когда произошло нападение. “Dead and Missing,” (“Убитые и пропавшие”), *New York Times*, 8 января 2002.

²⁸ Кроме убийств 11 сентября члены радикальных исламистских организаций явно ответственны за следующее: 18 апреля 1983 г. – взрыв бомбы в Посольстве США в Бейруте – 63 погибших, 120 раненых; 23 октября 1983 г. – взрыв бомбы в казармах Военно-морских сил США и французских парашютных частей в Бейруте – 300 погибших; 21 декабря 1988 г. – взрыв бомбы в самолете компании Пан Ам, рейс 103 – 359 погибших; 26 февраля 1993 – взрыв бомбы во Всемирном торговом центре в Нью-Йорке, 6 погибших, 1000 раненых; 25 июня 1996 г. – взрыв бомбы за военными казармами США Хобар Тауэрс в Дахране, Саудовская Аравия, убито 19 солдат США и ранено 515; 7 августа 1998 г. – взрыв бомб в посольствах США в Найроби, Кения и Дар-эс-Саламе, Танзания, 224 убитых и более 5000

Мы используем термины “ислам” и “исламский” по отношению к одной из самых великих мировых религий, приверженцами которой является около 1,2 миллиарда человек, включая несколько миллионов граждан США, некоторые из которых были убиты 11 сентября. Должно само собой разумеется, но мы еще раз здесь скажем, что подавляющее большинство мусульман мира, руководствующихся в большой степени учениями Корана, достойные, преданные и миролюбивые люди. Мы используем термины “исламизм” и “радикальный исламизм” по отношению к насильственному, экстремистскому, радикально нетерпимому религиозно-политическому движению, которое в настоящее время несет угрозу миру, включая мусульманский мир.

Это радикальное, насильственное движение противостоит не только определенным видам политики США и Запада (некоторые подписавшие это письмо также выступают против некоторых из таких видов политики), но также и основополагающему принципу современного мира, религиозной терпимости, а также тем фундаментальным правам человека, в особенности свободе совести или религии, которые содержатся во Всемирной декларации ООН по правам человека и которые должны быть базисом для любой цивилизации, ориентированной на человеческое развитие, справедливость и мир.

Это движение претендует на то, что говорит от имени ислама, но предаёт фундаментальные принципы ислама. Ислам решительно выступает против моральных злодеяний. Например, исходя из учения Корана и примера Пророка, мусульманские ученые веками наставляли, что борьба на стезе Господа (т.е. джихад²⁹) запрещает преднамеренное

ранены; и 12 октября 2000 г. – взрыв на американском судне “Коул” в Адене, Йемен, убито 17 моряков США и ранено 39. Этот список не является полным. (См. *Significant Terrorist Incidents, 1961 – 2001 (Значительные террористические инциденты, 1961 – 2001г.г.)* (Вашингтон: Государственный департамент США, Бюро государственных дел, 31 октября, 2001). Кроме того, члены организаций, включающих это движение, также ответственны за многочисленные неудавшиеся попытки массовых убийств как в США, так и в других странах, включая попытки взрывов здания ООН, Линкольнского и Голландского туннелей в Нью-Йорке в 1993 г., а также попытку взрыва Международного аэропорта в Лос-Анджелесе накануне Нового года, 2000 г.

²⁹ Отношения между джихадом и традициями справедливой войны сложны. До последнего времени джихад и перспективы справедливой войны часто в важных вопросах накладывались друг на друга. Оба могли узаконивать войны, нацеленные на продвижение религии, и оба четко стремились не смешивать такие войны с войнами, применяющими неразборчивую или непропорциональную тактику. В современную эпоху джихад в значительной степени сохранил свой конфессиональный компонент, то есть свою цель защиты и распространения ислама как религии. Конфессиональное измерение философии джихада, воспринимаемого, в свою очередь, тесно связанным с государственной точкой зрения, широко поддерживаемой мусульманскими властями, точкой зрения, которая предполагает

убийство невоюющих и требует, чтобы военные действия предпринимались только по воле законных органов государственной власти. Они убедительно напоминают нам,³⁰ что ислам, не в меньшей степени, чем христианство, иудаизм и другие религии, подвержен угрозе, а также потенциальной деградации со стороны нечестивцев, которые, призывая имя божье, убивают без разбора.

Мы признаем, что движения, претендующие на ореол религиозности, также имеют сложные политические, социальные и демографические измерения, которым должно быть уделено пристальное внимание. В то же самое время, это и вопросы философии; и оживающая философия этого радикального исламистского движения – в своем презрении к человеческой жизни и в рассмотрении планеты как борьбы не на жизнь, а на смерть между верующими и неверными (независимо от того, являются ли они нерадикальными мусульманами, иудаистами, христианами, индуистами или иными) – явно отрицает равное достоинство всех людей, и поступая так, предаёт религию и не принимает саму основу цивилизованной жизни и возможности мира между народами.

незначительное разделение или вообще неразрывность религии и государства. Напротив, современная христианская философия справедливой войны имеет тенденцию преуменьшать свои конфессиональные элементы (сейчас совсем немного христианских теологов подчеркивают ценность “крестовых походов”), заменяя их более нейтральными в религиозном плане аргументами о правах человека и совместными моральными нормами, или тем, что некоторые христиане и другие мыслители называют “естественным моральным законом”. Некоторые мусульманские ученые сегодня стремятся, как в случае с джихадом, к более полному возврату смысла таких терминов, как “старание” или “стремление к добру” в службе Господу, таким образом так же преуменьшая свои конфессиональные элементы и подчеркивая, для нашего все более и более многоликого и взаимозависимого мира, большую универсальность измерения терминов и применений). Например, см. Sohail M. Hashmi (Сохайл М. Хашми, “Interpreting the Islamic Ethics of War and Peace,” (“Интерпретация исламской этики войны и мира”) в *The Ethics of War and Peace: Religious and Secular Perspectives (Этика войны и мира: религиозные и мирские перспективы)*, ред. Terry Nardin (Терри Нардин) (Принстон: Princeton University Press, 1996), 146–166; и Хилми Завати, *Is Jihad a Just War? War, Peace, and Human Rights under Islamic and Public International Law (Является ли джихад справедливой войной? Война, мир и права человека в соответствии с исламским и публичным международным правом)* (Левинстон: Edwin Mellen, 2001).

³⁰ Например, мусульманские ученые присоединились к Мусульманской всемирной лиге, недавно подтвердившей на встрече в Мекке, что джихад категорически запрещает “убийство невоюющих” и нападения на “сооружения, застройки и здания, не связанные с борьбой”. См. “Muslim scholars define ‘terrorism’ as opposed to legitimate jihad,” (“Мусульманские ученые определяют ‘терроризм’ как противоположность законному джихаду”), *Middle East News Online (Новости Ближнего Востока в режиме он-лайн)* [www.middleeastwire.com], 14 января, 2002 г.. См. также Bassam Tibi (Бассам Тиби), “War and Peace in Islam,” (“Война и мир в исламе”), в Nardin (Нардин), ред., 128–145.

Самым серьезным из всего этого является то, что массовые преднамеренные убийства 11 сентября продемонстрировали, возможно впервые, что это движение сейчас обладает не только открыто заявленным желанием, но и возможностями и опытом – включая возможный доступ и к химическому, биологическому и ядерному оружию, а также готовностью использовать его – для нанесения массированных, ужасающе опустошительных ударов по намеченным целям.³¹

Те, кто 11 сентября убил более трех тысяч человек и те, кто, по своему собственному признанию, не хочет ничего более, как повторить это снова, представляют явную и существующую опасность всем людям доброй воли повсюду в мире, а не только в Соединенных Штатах. Такие действия являются чистым примером открытой агрессии против невинных человеческих жизней, злом, угрожающим всему миру, что явно требует использования силы, чтобы устранить это зло.

Организованные убийцы, обладающие возможностью глобальной сферы охвата, теперь угрожают всем нам. От имени всеобщей человеческой морали и полностью осознавая ограничения и требования справедливой войны, мы поддерживаем решение нашего правительства и общества использовать силу оружия против них.

Заключение

Мы обязуемся делать все, что в наших силах, чтобы не допустить пагубных искушений – особенно таких, как кичливость и агрессивный шовинизм, - которым так часто поддаются нации во время войны. В то же самое время, мы единогласно и торжественно заявляем, что для нашей нации и ее союзников является решающим победить в этой войне. Мы боремся, чтобы защитить себя, но, мы также верим, что мы боремся, чтобы защитить те всеобщие принципы прав и достоинства человека, которые являются лучшей надеждой человечества.

Когда-нибудь это война закончится. После того, как это произойдет – и, в некоторых отношениях, даже до ее окончания – нас ждет великая задача примирения. Мы надеемся, что эта война, остановив абсолютное глобальное зло, сможет укрепить возможности мирового сообщества, основанного на справедливости. Но мы знаем, что только миротворцы

³¹ Историк Эрик Хобсбаум в своих исследованиях 20-ого столетия, изданных в 1995 г., особо предупреждает нас, в то время как мы вступаем в новое тысячелетие, о появляющемся кризисе “негосударственного терроризма”, ставшего возможным из-за растущей “приватизации средств уничтожения”, так что организованные группы, работая по крайней мере до некоторой степени независимо от государственных властей, все более и более желают и способны сотворить “насилие и крушение где бы то ни было на нашей планете” Eric Hobsbawm (Эрик Хобсбаум), *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914 – 1991* (Возраст экстремально-го: короткий двадцатый век, 1914 – 1991) (Лондон: Abacus, 1995), 560.

среди нас, в каждом обществе, могут гарантировать, что эта война никогда не будет напрасной. Мы особенно бы хотели обратиться к нашим братьям и сестрам из мусульманского мира. Мы прямо говорим вам: “Мы друзья, а не враги”.³² Мы не должны быть врагами. У нас так много общего. И так много дел, которые нам предстоит делать вместе. Ваше человеческое достоинство не меньше, чем у нас; ваши права и возможности для хорошей жизни не меньше, чем у нас – и мы боремся за то, во что мы верим. Мы знаем, что у некоторых из вас очень сильное недоверие к нам, и мы знаем, что отчасти мы сами ответственны за это недоверие. Но мы не должны быть врагами. В надежде на это, мы желаем воссоединиться с вами и всеми людьми доброй воли для строительства справедливого и постоянного мира.

Подписавшие это письмо

Erola Aird (Энола Эйрд) *Директор, Проект материнства; Совет по гражданскому обществу*

John Atlas (Джон Атлас) *Президент, Национальный институт жилищного строительства; Исполнительный директор, Общество юридической помощи округа Пассаик*

Jay Belsky (Джей Бельски) *Профессор и директор, Институт по изучению вопросов детства, семьи и социальных проблем, Лондонский университет Биркбек*

David Blankenhorn (Дэвид Бланкенхорн) *Президент, Институт американских ценностей*

David Bosworth (Дэвид Босворт) *Вашингтонский университет*

R. Maurice Boyd (Р. Морис Бойд) *Священник, Городская церковь Нью-Йорка*

Gerard V. Bradley (Джерард В. Брэдли) *Профессор права, Университет Нотр-Дама*

Margaret F. Brinig (Маргарет Ф. Брайниг) *Почетный профессор им. Эдварда А. Хоури, Университет Айова, Юридический колледж*

Allan Carlson (Аллан Карлсон) *Президент, Ховардский центр семьи, религии и общества*

Khalid Durán (Халид Дуран) *Редактор, Трансисламский журнал*

Paul Ekman (Пол Экман) *Профессор психологии, Калифорнийский университет, Сан-Франциско*

Jean Bethke Elshtain (Джин Бетке Элштайн) *Профессор им. Лоры Спелман Рокфеллер в области социальной и политической этики*

³² Из Abraham Lincoln (Авраам Линкольн), *First Inaugural Address (Речь при первом вступлении в должность)*, март 1861.

Amitai Etzioni (Амитай Этциони) Профессор, Университет Джорджа Вашингтона

Hillel Fradkin (Хиллел Фрадкин) Президент, Центр этики и государственной политики

Samuel G. Freedman (Самуэл Д. Фридман) Профессор, Аспирантура для журналистов Колумбийского университета

Francis Fukuyama (Фрэнсис Фукуяма) Профессор им. Бернарда Шварца в области международной политической экономики, Университет Джона Хопкинса

William A. Galston (Уильям А. Галстон) Профессор, Школа государственных дел, Мэрилендский университет; директор, Институт философии и государственной политики

Claire Gaudiani (Клэр Гаудиани) Старший научный сотрудник, Йельская школа права; и бывший президент Колледжа Коннектикута

Robert P. George (Роберт П. Джордж) Профессор им. МакКормика в области юриспруденции и профессор политологии, Принстонский университет

Neil Gilbert (Нил Гилберт) Профессор, Школа социального благосостояния, Калифорнийский университет, Беркели

Mary Ann Glendon (Мэри Энн Глендон) Научный сотрудник, профессор права, Гарвардский университет, Школа права

Norval D. Glenn (Норвал Д. Гленн) Профессор им. Эшбел Смит в области социологии и профессор им. Стайлеса в области американистики, Техасский университет в Остине

Os Guinness (Ос Гинесс) Старший научный сотрудник, Тринити Форум

David Gutmann (Дэвид Гутманн) Заслуженный профессор психиатрии и образования, Северо-Западный университет

Kevin J. "Seamus" Hasson (Кевин Д. "Симэс" Хассон) Фонд религиозной свободы Бекета

Sylvia Ann Hewlett (Сильвия Энн Хьюлетт) Председатель, Национальная родительская ассоциация

James Davison Hunter (Джеймс Дэвисон Хантер) Профессор им. Уильяма Р. Кенана, мл. в области социологии и религиоведения и исполнительный директор Центра религии и демократии, Университет Виргинии

Samuel Huntington (Самуэл Хантингтон) Профессор им. Альберта Д. Ведерхеда, III, Гарвардский Университет

Byron Johnson (Байрон Ждонсон) Директор и почетный научный сотрудник, Центр исследований в области религии и урбанистического гражданского общества, Университет Пенсильвании

- James Turner Johnson** (Джеймс Тернер Джонсон) Профессор, Факультет религии, Рутгерский университет
- John Kelsay** (Джон Келсей) Профессор им. Ричарда Л. Рубинштейна в области религии, Университет штата Флорида
- Diane Knippers** (Дайан Книпперс) Президент, Институт религии и демократии
- Thomas C. Kohler** (Томас С. Колер) Профессор права, Школа права Бостонского колледжа
- Glenn C. Loury** (Гленн С. Лоури) Профессор экономики и директор Института по вопросам расового и социального разделения, Бостонский университет
- Harvey S. Mansfield** (Харвей С. Мансфилд) Профессор им. Уильяма Р. Кенана в области управления, Гарвардский университет
- Will Marshall** (Вилл Маршалл) Президент, институт прогрессивной политики
- Richard J. Mouw** (Ричард Д. Моуи) Президент, Фуллерская богословская семинария
- Daniel Patrick Moynihan** (Даниел Патрик Мойнихан) Профессор, Максвеллская школа гражданства и государственных дел, Сиракьюзский университет
- John E. Murray, Jr.** (Джон Е. Мюррей, мл.) Действительный президент университета и профессор права, Университет Дюкеси
- Michael Novak** (Макл Новак) Председатель им. Джорджа Фредерика Джезетта в области религии и государственной политики, Американский институт предпринимательства
- Rev. Val J. Peter** (Рев. Вал Д. Питер) Исполнительный директор, Бойз энд Герлз Таун
- David Popenoe** (Дэвид Поупнои) Профессор социологии и совместный директор, Национальный проект брака, Рутгерский университет
- Robert D. Putnam** (Роберт Д. Путнам) Профессор им. Питера и Изабель Малкин в области государственной политики, Школа управления им. Кеннеди, Гарвардский университет
- Gloria G. Rodriguez** (Глория Д. Родригес) Основатель и президент, АВАНСЕ, инк.
- Robert Royal** (Роберт Роял) Президент, Институт веры и разума
- Nina Shea** (Нина Шеа) Директор, Центр религиозной свободы Дома свободы
- Fred Siegel** (Фред Сигел) Профессор истории, Купер Юнион

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

Theda Skocpol (Теда Скокпол) Профессор им. Виктора С. Томаса в области управления и социологии, Гарвардский университет

Katherine Shaw Spaht (Катрин Шоу Спат) Профессор им. Джюля и Фрэнсис Ландри в области права, Правовой центр Университета штата Луизиана

Max L. Stackhouse (Макс Л. Стэкхаус) Профессор христианской этики и директор общественной теологии, Принстонская богословская семинария

William Tell, Jr. (Уильям Телл, мл.) Фонд Уильяма и Карен Телл

Maris A. Vinovskis (Марис А. Виновскис) Профессор им. Бентлей в области истории и профессор государственной политики, Мичиганский университет

Paul C. Vitz (Пол С. Витц) Профессор психологии, Университет Нью-Йорка

Michael Walzer (Майкл Вальцер) Профессор, Школа социальных наук, Институт продвинутого обучения

George Weigel (Джордж Вейджел) Старший научный сотрудник, Центр этнической и государственной политики

Charles Wilson (Чарльз Вильсон) Директор, Центр по изучению южных культур, Университет Миссисипи

James Q. Wilson (Джеймс К. Вильсон) Заслуженный профессор им. Коллинза в области управления и государственной политики, Университет Калифорнии, Лос-Анджелес

John Witte, Jr. (Джон Витте, мл.) Профессор им. Джонаса Робитчера в области права и этики и директор Программы права и политики, Школа права Университета Эмори

Christopher Wolfe (Кристофер Волфе) Профессор политологии, Маркеттский университет

Daniel Yankelovich (Даниэл Янкелович) Президент, Общественная программа

Подписавшие это письмо хотели бы поблагодарить Дэна Сире из Монреальского университета МакГилл за исследовательскую и редакторскую помощь.

ЕС как действующий субъект безопасности в Средиземноморье: проблемы и перспективы

Клэр Спенсер¹

Введение и краткий обзор

Заголовок данной статьи предполагает, что для Европейского Союза (ЕС), как организации, выступление в роли действующего субъекта безопасности является не самым спокойным делом. Предположение, что осуществление этой роли влечет за собой, скорее, столкновение с “проблемами”, а не с приемлемыми “сложными задачами”, указывает на изменения, которые происходят как внутри, так и за пределами ЕС, и которые делают трудноосуществимыми его цели безопасности. Одна из причин этого кроется в том, что ЕС, как и другие международные организации, переходит от практики реагирования на симптомы и проявления опасных положений к попытке определить и рассмотреть коренные причины нестабильности и отсутствия безопасности на своей периферии и где-либо еще.

Прийти к совместному решению с другими национальными и региональными ведомствами о природе данных коренных причин, не говоря уже о рассмотрении соответствующего уровня реагирования, – необычайно сложная задача. Прежде всего, это подразумевает, что амбиции ЕС в общей безопасности стали столь же проблематичными, чтобы *определить* их в концептуальном смысле, как и вытекающие ответы, которые должны координироваться практически. Эта задача включена в список дискуссий о европейской безопасности, другими словами, эта задача изменилась с прошедших 90-х годов, и данные изменения должны приниматься в расчет в подходе ЕС к таким регионам, как Средиземноморье.

В этой работе будет проанализированы пути, в которых изменяющийся характер ЕС усложнил задачи первоначальной идентификации и последующего рассмотрения своих стратегических приоритетов в Средиземноморье. Я постараюсь аргументировать то, что ЕС потребует переоценить свою Европейскую политику в Средиземноморье (ЕПС), исходя из контекста, который выходит за рамки Барселонского эталона. Это необходимо потому, что изменения в этом более широком контексте планирования безопасности в настоящее время непосредственно

¹ Д-р Клэр Спенсер является старшим научным сотрудником Центра по изучению вопросов безопасности, Кингз Колледж, Лондон.

посягают на будущие перспективы этой политики. В 1995 году климат безопасности в Средиземноморье отличался от того, который мы наблюдали в 2001 году, точно так же, как обязанности ЕС по обороне и планированию безопасности переросли те рамки, которые были предусмотрены пять лет тому назад. Редактирование ЕС таких событий в контексте Средиземноморья, тем не менее, шло очень медленно.

Например, возможно, что концепция “Средиземноморья” как региона – в настоящее время включающего двенадцать южных партнеров ЕС – нуждается в повторном рассмотрении с точки зрения ее актуальной пользы как функционального регионального целого. Если ЕС нужно было бы определить свои приоритеты более фундаментальным образом, то было бы более полезным, с точки зрения стратегии, подойти к этому региону скорее тематически, а не с позиций строгого соответствия геополитическим терминам. Если, а это становится все нагляднее, наиболее неотложные и вызывающие беспокойство вопросы ЕС в регионе являются как поднациональными, так и наднациональными по своему характеру, то основной акцент текущей политики, в основном на межправительственном уровне, возможно, должен охватывать иные действующие субъекты и формы сотрудничества, чем те, которые существуют в современной модели ЕСП. Можно упомянуть дестабилизирующие последствия неравномерного экономического развития в государствах, испытывающих недостаток демократической ответственности как поднациональную проблему, и транснациональные связи организованных преступных сетей, имеющих дело с торговлей людьми, наркотиками и оружием, как наднациональную проблему. Чтобы адресовать первопричины обеих проблем, потребуются более гибкие механизмы реагирования, чем те, которые получили свое развитие через многосторонние и сконцентрированные на центре механизмы Барселонского процесса; это именно та область, которая крайне нуждается в том, чтобы быть включенной в пересмотр ЕСП.

Безопасность: проблемы концепции

Корректировка политики в соответствии с изменившимися акцентами также потребует от европейцев пересмотра того, что они в действительности подразумевают под термином “безопасность”, прежде всего, в отношении определенных (по большей части, невоенных) вызовов, с которыми Европа сталкивается в Средиземноморье и на Ближнем Востоке. Начальная цель Барселонского процесса, наиболее сжато изложенная Беширом Шуру, состояла в том, что “Европа хотела получить

надежный доступ к нефти и газу и защиту от волн мигрантов”.² Совсем иные слова записаны в главе о “политике и безопасности” Барселонской декларации. Ее основной акцент, напротив, сосредоточен на сотрудничестве по наиболее стандартной программе, касающейся “трудных” целей безопасности типа контроля над оружием, мирного урегулирования конфликтов, установления доверия и предотвращения конфликтов. В противоположность этому, южные средиземноморские определения безопасности почти полностью переходят в область экономических условий, главная цель которых – обеспечить европейскую финансовую и техническую помощь в реализации существующих задач развития при согласии на реструктурирование рынков для их соответствия потребностям возросшей международной конкуренции (если даже не непосредственным потребностям граждан и субъектов каждого государства). Политические и дипломатические аспекты Барселоны приемлемы только до определенной степени, пока они остаются неконкретизированными, универсальными и не применимыми к реальным кризисам или внутренним делам.

При обсуждении расхождений во взглядах меньше всего говорили о том, насколько для ЕС было трудным гармонично задействовать свою собственную концепцию безопасности. Первым вызовом для ЕС в координации своих действий с Барселонскими широкоплановыми задачами по политической, институциональной и бюрократической линиям, было то, что основная деятельность по планированию безопасности возлагалась в большей степени на министерства обороны и министерства внешних сношений, а не на министерства торговли и развития. Даже в самих этих министерствах референты по Средиземноморскому региону не всегда общаются друг с другом по тем проблемам, на которые следует обратить особое внимание при последовательном планировании безопасности. В действительности, даже могут иметь место случаи, когда отдельные министерства преследуют прямо противоположные цели, когда какой-либо отдел министерства занимается, например, рекламированием продажи оружия на Ближнем Востоке, а другой – осуществляет контроль над оружием в том же самом регионе. Не все государства ЕС пытаются координировать эти вопросы действенным образом, но некоторые из них делают это достаточно хорошо.

Существует также проблема различий в подходе в организациях, занимающихся вопросам безопасности. Военные, например, рассматривают вещи в аспекте их осуществимости, в то время как гражданские чиновники, беспокоящиеся о бюджете и общественном резонансе, более

² Vechir Chouhrou (Бешир Шуру), письменное доказательство представлено Комитету Европейского Союза, подкомитету С (Общая международная политика и политика в области безопасности), Палата Лордов, Лондон, ноябрь 2000 г.

осторожны. Имеются также расхождения в теоретических или академических дискуссиях по вопросам безопасности с требованиями практического политического курса. Ученые, возможно, дали хорошее “повторное определение” безопасности, адекватное для мира после “холодной войны”, включив в это понятие вопросы экологии, прав человека, “социальную” безопасность и правовые нормы. На практике, однако, правительства имеют тенденцию приспособлять существующие инструменты и стратегию к преобладающим обстоятельствам в надежде, что повторное придание им силы и переименование – как в случае с оборонной дипломатией Великобритании – каким-либо образом будет способствовать улучшению общей ситуации в области безопасности.

Еще одно расхождение, возникающее в отношении определения “безопасности”, состоит в том, что не все государства ЕС воспринимают безопасность одинаково. Что касается Средиземноморья, то, как уже отмечалось, все, кто непосредственно связан с этим регионом, должны решать вопросы практического характера, такие как нелегальная миграция и организованная преступность, т.е. те вопросы, далекие отголоски которых едва слышны в Северной Европе. Там, где существуют общие вызовы и проблемы, они различаются как по своему масштабу, так и по степени воздействия на отдельные европейские общества. По историческим или иным причинам некоторые государства-члены ЕС, больше, чем другие, уделяют особое внимание правам человека – обычно в обратной пропорции к их близости к рассматриваемому нами региону – в то время как для других параметры дискуссии устанавливают такие вопросы, как доступ к нефти, газу, коммерческие интересы. Существуют также и особые случаи, например, отношения Франции с Алжиром, которые по ряду накладываемых друг на друга причин, делают управление вопросами безопасности чрезвычайно проблематичным.

Точно так же, существуют различия – или, точнее, различия в акцентах – при подходе к спорным вопросам, таким как процесс разрядки на Ближнем Востоке. Ряд “общих позиций” ЕС был, возможно, сформулирован правильно, но Франция традиционно является поборником более активной позиции на политическом фронте, чем Великобритания или Германия; первая – из-за приоритета проведения аналогичной политики с США, а вторая – из-за исторической чувствительности по отношению к Израилю. Там, где, как в случае с Барселонским процессом, несколько действующих структур со стороны ЕС (государства, сообщества, президентство ЕС) имеют дело, по крайней мере, с двенадцатью действующими субъектами со стороны “юга”, вызов, состоящий уже в простом достижении соглашения до решения вопросов его осуществления, представляется значительным. Если, в свою очередь, предполагаемые действия по безопасности идут вразрез с позицией од-

ной или более сторон, или базируются на существенно расходящихся интерпретациях термина “безопасность”, неудивительно, что самостоятельные инициативы либо выводятся из этого процесса, либо являются незначительными по сравнению с какими-либо независимо согласованными критериями.

Вероятно, не стоит ожидать простых ответов при таком подходе к рассмотрению, затрагивающему по своим действиям все области международной политики ЕС. Та небольшая польза от поддержания процесса просто ради сохранения линий связи по проблемам безопасности, стала, однако, давать еще меньшую отдачу после Барселоны. Отказ евро-средиземноморских партнеров принять Хартию Мира и Стабильности в ноябре 2000 года был вызван концептуальными разногласиями, описанными выше, и непосредственными результатами развития событий на Ближнем Востоке. Однако, если будущему процессу суждено пойти на убыль или перейти в область конкретных вопросов на различных региональных уровнях, то, возможно, останется некоторый потенциал развития вне общих стремлений. Проблема состоит в том, что даже в самых критических оценках Барселоны, таких как доклад Специального уполномоченного по внешним сношениям ЕС от сентября 2000 года по “повторному стимулированию” Барселонского процесса, не затрагивался вопрос о коррекции или переконфигурировании геополитики Барселонской модели наряду с перефокусировкой ее содержания.

Согласно нормам ЕС, такая переоценка может быть сделана государствами-членами. Их вклад состоял в том, что своей Общей Средиземноморской стратегией (ОСС), согласованной на Европейском Совете в Феире в июне 2000 г., они не только полностью приняли Барселонскую географическую модель, но и включили в сферу ее деятельности Ливию. Будучи общим списком существующей политики ЕС в отношении Средиземноморья, к которому были добавлены ссылки, касающиеся Новой политики ЕС в области безопасности и обороны (ПЕБО) и развития в области права и внутренних дел, ОСС упустила прекрасную возможность пересмотреть основополагающие принципы отношений ЕС в Средиземноморье для большего соответствия своих инструментов достижимым конечным целям. Вместо этого Верховный комиссар ЕС по общей внешней политике и политике в области безопасности Хавьер Солана определил эти принципы в контексте оценки значимости “общих стратегий” как инструменты по укреплению внутренней координации внешних действий ЕС:

“Что касается Средиземноморья, то воспринимаемое отсутствие ценности ОСС по сравнению с уже существующим всесторонним Барселонским процессом, а также трудности в определении отношений между ОСС и ролью ЕС в процессе разрядки, поставили под вопрос после-

довательность подхода ЕС к данному региону. Негласное соревнование между ОСС и продолжающимися усилиями по составлению “Хартии мира и стабильности” в рамках Барселоны, добавило неразберихи”.³

Безопасность: новые времена, новые инструменты

Несмотря на то, что к настоящему времени достижение политической координации и последовательности воспринимается как трудная задача, ЕС, тем не менее, увеличил количество инструментов в своем распоряжении, добавив военное измерение, чтобы таким образом дополнить свои в значительной степени “мягкие” инструменты безопасности. Данное дополнение увеличивает не только возможности, но и риски, связанные с усилением эффективности политики ЕС в Средиземноморье. Главная возможность состоит в способности предложить более прямые контакты среди военных организаций внутри Средиземноморья с целью придания масштабности Европейского Союза сотрудничеству в тренировках и совместных учениях, которые до этого существовали на двустороннем уровне или в организациях меньшего масштаба. Принцип тот же: государствам-членам ЕС нужно решить, в чем может состоять потенциальная добавочная ценность европейского масштаба; в особенности, учитывая такие неясные вопросы, как кто и по какой бюджетной линии будет брать на себя дополнительные расходы по национальным ВС, включая масштаб ЕС в любой тренировочной деятельности, которая могла быть уже запланирована для национальных целей.

Основной риск исходит из потенциального пренебрежения средиземноморских партнеров ЕС, так как Политика европейской безопасности и обороны (ПЕБО), согласованная на Европейском Совете в Хельсинки в 1999 году, начинает обретать функционирующую форму. До сих пор разработка ПЕБО была в большей мере сосредоточена на установленных мерах, возможностях и процессе, а не на оперативной стороне политики, в особенности по отношению к географическим масштабам. Из различных потенциальных сценариев, предусмотренных для развертывания Европейских сил быстрого развертывания, ни один не сосредоточен специально на Средиземноморье. Скорее, на стадии планирования задача состояла в том, чтобы создать план общих видов деятельности (выделенный как четыре типа “Петерсбергских задач”) без акцентирования внимания на каком-либо регионе, даже несмотря на то, что наземные операции в балканском стиле (Босния, Косово, Албания), несомненно, высветили их потенциальную принадлежность.

³ Доклад Генерального Секретаря/Верховного Комиссара, *Общие стратегии*, Совет Европейского Союза, Док. No. 1487/100, 21 декабря 2000 г. (рассекречен 30/01/01), Ст. 16.

В то время как основное внимание ЕС, сконцентрированное на внутренних мерах, обязательствах и возможностях, полностью понятно с точки зрения замыслов этой политики, тем не менее, могут возникнуть внешние проблемы – особенно в Средиземноморье – когда эти возможности начнут обретать форму. Многосторонние и двусторонние диалоги (как это было продемонстрировано в середине 90-х годов при работе Западно-Европейского Союза с Европейскими силами быстрого развертывания (Eurofor) и Европейскими морскими силами (Euroamarfor)), зачастую печально известны тем, что там не обсуждается в нужное время то, что занимает умы людей. Именно в связи с этим стремления установления доверия в Барселоне могли бы дать ощутимый эффект с акцентом на предварительных консультациях (а не задним числом) и совместной работе, где могли бы быть задействованы отдельные средиземноморские государства или их международные воды.

Общая стратегия по Средиземноморью фактически усовершенствовала компетенцию Барселонского процесса с точки зрения потребности принятия “во внимание” развития Европейской политики в области безопасности и обороны в контексте усиления безопасности в Средиземноморье (Статья 13). В Стратегии более ясно указывается, что “ЕС намерен использовать развивающуюся общую европейскую политику по безопасности и обороне, чтобы изучить, как можно усилить совместно со Средиземноморскими партнерами кооперативную безопасность в регионе”. (Статья 8).⁴ Реальное наполнение этого еще требует разработки, при этом Стратегия не проводит никаких явных параллелей между ПЕБО и Барселонским процессом. Учитывая то, что ПЕБО требует собственного оформления для объяснения своих потенциальных результатов в Средиземноморье и применимости к этому региону, ясно, что это не будет приоритетом для ее устроителей.

К настоящему времени основной внешний акцент ЕС по отношению к ПЕБО должен был разъяснить и установить ее отношения с НАТО, которые за этот короткий отрезок времени означали сосредоточение на развернутых объяснениях с США, как до, так и после смены американской администрации. В меньшей степени, но это не было менее важным, такие объяснения были даны Турции, России и союзникам НАТО, не входящим в ЕС. Для тех, кто остался за пределами этих групп, отсутствие конкретного регионального фокуса по развертыванию ЕС своих возможностей быстрого реагирования, вызывает озабоченность относительно периферии Европы. Несмотря на все заверения,

⁴ Европейский Совет, Общая Стратегия Европейского Союза по Средиземноморскому региону, Приложение V, Выводы президентствующей стороны, Европейский Совет, Феира, Июнь 2000 г., (SN 200/0 ADD I).

остаётся впечатление, что такие регионы, как Средиземноморье, вполне смогут подпадать под действие какого-либо рода военной деятельности, инспирированной ЕС, даже если, например, это будет “испытательным пробегом” таких возможностей.

Повторю, что концептуальные проблемы, связанные с той или иной формой ПЕБО, такой как Общая стратегия по Средиземноморью и программа ЕС по вопросам права и внутренних дел, являются основополагающими для самой Европы, а не для ее соседей. Поддерживание разделения между программами внутренней и внешней политики ЕС в области безопасности может, тем не менее, привести к созданию негативного впечатления о бесполезности намерений ЕС на ее непосредственных границах, если только такие намерения не будут четко зафиксированы в таких процессах, как Барселонский, где вовлеченные стороны, могли бы выразить свою обеспокоенность. Для такого уровня ясности имеются предпосылки, которые состоят в том, что ЕС проводит более глубокую перепроверку своих существующих приоритетов и политических рамок по вопросам, затронутым здесь.

Выводы

Данная дискуссия может показаться несколько выходящей за рамки более стандартных традиционных дискуссий по вопросам безопасности в Средиземноморье. Но цель этой дискуссии состоит в том, чтобы способствовать объяснению, почему заявленные амбиции ЕС не всегда выполняются на практике. В большей степени их прогресс зависит от решения вопросов, разрабатываемых в каком-либо другом месте, результаты которого только понемногу внедряются в процессы безопасности, непосредственно характерные для Средиземноморья. Остаётся актуальным и чрезвычайно напряженным также постоянный вопрос о внутренней координации ЕС, как на уровне Сообщества, так и на уровне отдельного государства. Здесь на первый план выдвигается запутанность процесса ЕС в принятии решений, так как способ, согласно которому принимаются политические решения, часто имеет большее воздействие исходя из того, каким образом эти решения были выражены или как они действовали, или действительно ли они шли дальше, чем просто декларация недостижимых намерений. Неравномерное применение внешней политики в результате ни в коем случае не связано с отсутствием доброй воли или предусмотрительности как таковой, или с недостатком усилий заставить весь оркестр слаженно играть одну мелодию, когда непонятно, кто дирижер. Реальная проблема и вызов для расширяемого ЕС состоят в пересмотре существующих формулировок курса и в усовершенствовании инструментов, развернутых таким образом, чтобы быть достаточно гибкими для проведения различий в местах их применения.

Один подход может снизить стремления региональных рамок политики и сосредоточиться на более сконцентрированных и конкретных стратегиях. В сравнении с политикой, разработанной для определенной страны (России и Украины, например), или даже инициативами по отношению к меньшим региональным объединениям (таким, как “Северное измерение”), Средиземноморье, возможно, всегда было слишком громоздким субъектом, чтобы европейская иностранная политика могла бы быть там должным образом интегрированной, сконцентрированной или сбалансированной. Признание этого, однако, не обязательно означает, что нужно полностью отказаться от рамок Барселоны. Если использовать параллель ОБСЕ, то найдется много возможностей для адресации ряда вопросов, связанных с безопасностью, в рамках этого размера, даже если измеряемые результаты по определенным вопросам будет трудно достигнуть.

Что касается более эффективного выполнения политики, то вид принятых рамок мог бы быть определен в большей степени целями, а не другими окольными путями. Борьба с транснациональной преступностью, например, требует координации вдоль региональных границ (Центральная Азия и Балканы, а также Средиземноморье, например), где сконцентрированы сети и рассматриваемая нами деятельность.⁵ Для долгосрочных целей Барселоны, в свою очередь, потребуются многоступенчатый и ориентированный на страны набор приоритетов, прежде всего поддержка в создании устойчивых процессов изменений. Наряду с целевым и децентрализованным содействием в развитии, самым важным в таком многоступенчатом подходе могли бы стать инициативы по повышению возможности населения региона определять свою собственную политическую и экономическую судьбу, и, не в последнюю очередь, способности раньше других адекватно реагировать на демографическое и иное международное давление. Параллельно с этим ЕС должен избегать любого ненужного укрепления централизации (что, в конечном счете, уже недемократично) тенденций ряда региональных действующих руководств. основополагающие принципы должны приспособить ответы в большей степени к объективно определенным потребностям сотрудничества, а не к требованиям и ожиданиям предварительно установленных рамок, таких как Барселона.

Время является очень существенной характеристикой в пересмотре принципа работы в Средиземноморье именно из-за того, что расширение изменит параметры дискуссий о том, что на самом деле означает

⁵ О дискуссии по проблемам безопасности и организованной преступности в Средиземноморье см.: Claire Spencer (Клэр Спенсер), “The Mediterranean Matters—More than Before,” (Проблемы Средиземноморья – больше, чем раньше), *World Today* 57:3 (март 2001 г.).

безопасность для Европы. Территориальные и культурные разногласия более не смогут действовать в качестве ключевых детерминантов или быть “сторожем”, определяющим, что должно входить в европейское пространство, а что – покинуть его. Это особенно актуально для таких регионов, как Средиземноморье, непосредственно примыкающего к границам ЕС, где цена игнорирования требований народов региона, в противоположность требованиям их правительств, уже начинает проявлять себя. Большинство населения этого региона, скорее, является не действующим субъектом в повышении организованной преступности и торговле людьми, а их жертвой. Если бы ЕС заново сформулировал стратегию, чтобы прямо, а не в обход, направить ее на проблемы, волнующие людей этого региона, то будущий образ смог бы стать одним из видов настоящего партнерства на различных более интегрированных уровнях. Только тогда средиземноморская безопасность могла бы стать на самом деле “неделимой”.

Построение мира на Балканах: существует ли необходимость вести борьбу до конца?

Фредерик Лабарр¹

Год тому назад Томас Л. Фридман издал уже ставшую известной статью, в которой он утверждал, что демократия, по ориентировочным оценкам, пустила первые ростки в этнически чистых республиках прежней Югославии, тогда как в многонациональной Боснии демократическое развитие отошло еще дальше, чем когда-либо, от целей, поставленных Дейтонскими Соглашениями. Тезис г-на Фридмана заключается в необходимости отказа от Дейтонских условий, согласно которым, боснийцы (вне зависимости от своих избирательных округов) должны сами решать, где они хотят жить, а затем позволить демократии приобрести влияние после разделения населения. Только это, по мнению Фридмана, может помочь боснийцам начать мыслить вне племенных интересов, и в заключение он отмечает, что “не случайно МакДональдс все еще отказывается работать [там].”²

Эти призывы отказаться от ответственности в продвижении идеала многоэтнического сосуществования, сформулированного в Дейтонских мирных соглашениях (ДМС) можно услышать не так уж и редко. Международная антикризисная группа (МАГ) отметила в своем докладе в декабре 2000 года, что выборы только способствовали углублению разногласий между общинами, позволяя экстремистам увековечить свою удушающую мертвую хватку по отношению к власти.³ МАГ полагает, что пришло время заново продумать стратегию ДМС в отношении выборов, как средства ускорения демократического развития и создания возможности вывода сил НАТО. МАГ поддерживает принятие международным сообществом любых мер, допускаемых в соответствии с

¹ Фредерик Лабарр, бывший советник министра обороны Эстонии, в настоящее время представляет Военный колледж Канады, Кингстон, Онтарио, Канада. Впервые эта статья была представлена на Втором семинаре рабочей группы Консорциума ПРМ “Управление кризисами в Юго-Восточной Европе”, проходившем в Райхенау.

² Thomas L. Friedman (Томас Л. Фридман), “Not Happening,” (“Ничего не происходит”) *New York Times*, 23 января 2001 г., раздел А, с. 21. Комментарий с МакДональдсом приведен в качестве ссылки на исследование, которое (справедливо) утверждает, что никогда две страны, в которых существуют рестораны МакДональдс, не воевали друг против друга.

³ Балканский отчет МАГ #104, “Bosnia’s November Elections: Dayton Stumbles”, (“Ноябрьские выборы в Боснии: Дейтон спотыкается”), Сараево/Брюссель, 18 декабря 2000 г., краткий обзор основных положений .

Дейтонскими Соглашениями, для достижения согласия сторон, вместо того чтобы слепо верить в демократический стиль поведения, который просто никак не проявляется. Это подразумевает, что поскольку выполнение Дэйтона кажется слишком трудным, то, как следствие, его полезность ставится под вопрос. Поправки к ДМС или их отмена свела бы на “нет” возможность многоэтнической общности. Такая позиция МАГ эквивалентна ревизионизму.

Эти позиции схожи, но есть нюансы. Г-н Фридман имеет в виду международное сообщество, которое осуществляет руководство более или менее формальным “обменом населения”, который предполагал бы, что Хорватия и Сербия унаследуют нечто вроде “сферы влияния” в отношении своих соответствующих поселений в Боснии, в то время как НАТО берет на себя субсидирование “Мусульманского мини-государства в Сараево”.⁴ Такой подход перечеркнет шесть лет Дейтонских усилий в пользу того, что международное сообщество пыталось предотвратить в первую очередь: шовинистический национализм, стремящийся смонтировать заново различные этнические общины в пределах того, что они объявляют своими “историческими территориями”. Чтобы предотвратить это, МАГ выступает в защиту увеличения давления в рамках Дейтона. Другими словами, она предлагает передачу полномочий под мандат высшего руководства международного сообщества, такого как Управление Верховного уполномоченного ООН⁵. Эти две позиции можно обобщить следующим вопросом: следует ли выдерживать до конца борьбу за продолжение мирного процесса (в рамках ДМС)?

Самым важным в исходных положениях, подкрепляющих ответ на обсуждаемый здесь вопрос, является существование причин для защиты идеала многонациональной общности, нарушающие равновесие балканских сил. Если на Балканах будет разрешено создавать столько прецедентов отделения и территориальных союзов, сколько существует наций, тогда другие конфликтные группы за пределами Балкан смогут использовать эти прецеденты для своих притязаний, угрожая территориальной целостности стран, которые давали мирный приют национальным меньшинствам на протяжении столетий. Доводы, приводимые здесь, заключаются в том, что запущенный ДМС мирный процесс является удовлетворительным как таковой, и успешное претворение его в жизнь зависит в большей степени от политической воли, чем от ДМС как документа. Критикуя отсутствие прогресса под этим предлогом, те, кто выступает за отказ от ДМС, и ревизионисты возлагают слишком большую вину на общую схему, не учитывая те меры, которые долж-

⁴ Фридман, цитируемое произведение

⁵ МАГ#104, цитируемое произведение

ны ее подкреплять как со стороны групп населения, так и со стороны внешних действующих субъектов, работающих на дело мира.

Данная статья состоит из трех частей. Первая часть посвящена заявлениям “сторонников отказа”, и такие заявления нуждаются в рассмотрении, поскольку не все из них полностью точны. Во второй – рассматриваются заявления “ревизионистов” путем сопоставления теории разрешения конфликта с достижениями плана ДМС. В третьей – сопоставляются достижения разнообразных действующих субъектов, работающих на службе мира с учетом положений ДМС. Становится очевидным, что, хотя полный успех еще не близок, имеются многочисленные крупные достижения, и в данной ситуации наметилось дальнейшее улучшение.

В данной работе делается вывод, что мир и демократия не только *не являются* антитезой многонационального сосуществования, но перспективы его реализации на Балканах вполне реальны, поскольку неудачи недавнего времени не являются ни результатом этнической вражды, ни ошибочного мирного соглашения.

Часть 1: Опровержение предубеждений и предположений

Анализ Томаса Фридмана наглядно иллюстрирует точку зрения тех, кто выступает за скорейший вывод войск и отказ от ДМС как инструмента создания долговременного и прочного мира в Балканском регионе. Тех, кто придерживается такой точки зрения, можно назвать “отказниками”, поскольку они отказываются взять на себя какую-либо ответственность за продвижение дела мира на Балканах. Существует определенный консенсус по этой позиции, однако здесь во многих отношениях есть слабые места. Необходимо обрисовать в общих чертах и доказать несостоятельность некоторых из них.

Первое, что необходимо отметить, это то, что основополагающей задачей на Балканах является предотвращение дальнейшей государственной дезинтеграции и появления партий сепаратистов, таких как, например, в Косово. Существование этих партий опровергает представление о том, что Сербия является чистой в этническом отношении; косовское большинство – это этнические албанцы, но Косово все еще является провинцией, принадлежащей Сербии (по крайней мере по закону, если не по факту). Положение о том, что режим Коштуницы претерпел мирную эволюцию, также представляет собой некоторое искажение фактов. Этот переход не был таким уж мирным, и режим Коштуницы, хотя и является необычным и желанным улучшением по сравнению с режимом Милошевича, сталкивается с многочисленными трудностями, и поэтому неразумно так рано оценивать его как “благопристойный” режим.

Сербские представители органов государственной власти на самом деле встречались с Генеральным секретарем НАТО лордом Робертсоном,⁶ сербское правительство активно пытается улучшить ситуацию по безопасности в южном Косово⁷, однако задержка с выдачей Слободана Милошевича порождает некоторые сомнения. Эта задержка зависела не только лишь от воли президента Коштуницы, но и от проводившихся в ноябре выборов в Боснии, на которых Милошевич поддерживал СДС, то есть партию, которая оказывает сопротивление Дейтону и наиболее знаменитым членом которой (и основателем) является преступник Радован Караджич⁸. Итак, вопрос в следующем: пользуется ли Милошевич остатками личной или политической власти, имея базу поддержки, которая могла бы представлять угрозу для Коштуницы? Уровень поддержки, которой пользуется Слободан Милошевич, легче определить сейчас, когда он под арестом, чем во время выборов прошлой осенью, и развитие событий до настоящего времени, по-видимому, указывает на то, что президенту Коштунице вряд ли будет брошен вызов. Вместе с тем, специфика балканской политики показывает, что неблагоприятно приписывать злостные намерения политикам, поддерживающим мнения, неприятные на западный вкус.

Утверждение, что демократия и плюрализм движутся в обратном направлении в Боснии, не является точным. Возвращаются беженцы, а также проводятся выборы. На этих выборах, и это правда, продолжают выбирать кандидатов, от которых устали западные державы, однако даже это является менее верным, чем то, что Босния полагает себя достойной ненационалистического правительства в первые за десять лет.⁹ Должно ли это стать критерием успеха? Г-н Фридман определенно путает цели и последствия в своем анализе. Целью Дейтонских соглашений не является скорейший вывод войск НАТО. Вполне вероятно, что войска будут оставаться в Боснии и Косово еще длительное время, даже если демократическое развитие превзойдет все ожидания.

Задачей этих соглашений является обеспечение самостоятельного

⁶ Пресс-релиз НАТО (2001) 020, 15 февраля 2001 г., "Заявление Генерального Секретаря".

⁷ Пресс-релиз НАТО (2001) 017, 9 февраля 2001 г., "Заявление Генерального Секретаря по Плану мирного урегулирования Ковича". См. Также Jolyon Naegle (Жолион Наегеле), "Yugoslavia: Serbia Offers Peace Plan for Presevo Valley," ("Сербия предлагает План мирного урегулирования в долине Пресево"), *Radio Free Europe/Radio Liberty (Радио Свободная Европа/Радио Свобода)*, 5 февраля 2001 г., www.rferl.org.

⁸ МАГ, цитируемое произведение.

⁹ "Bosnia Gets First Non-nationalist Government in 10 Years" ("Босния получает первое ненационалистское правительство за 10 лет"), Рейтерс, Сараево, 22 февраля 2001 г., через www.centraleurope.com/news.php3?id=295540&brief=text.

демократического и экономического развития, однако вывод войск должен стать следствием *однозначного* улучшения в местной ситуации по безопасности. А положительные сдвиги в ситуации по безопасности не обуславливаются однородными этническими общностями. Скорее, как г-н Фридман сам признает, исчезновение Франьо Туджмана и Слободана Милошевича с политической арены позволило провести свободные и справедливые выборы. Г-н Фридман использует две различные концепции для сравнения Хорватии и Сербии с Боснией. Он правильно говорит, что падение диктаторов дало путь к демократии в первых двух странах, однако многоэтническая общность должна обвиняться в Боснии за отсутствие прогресса в направлении к демократии. Американский институт мира (USIP), напротив, заявляет в своем недавнем отчете обратное, где говорится, что конец диктаторов предоставляет новые возможности для того, чтобы продолжать придерживаться ДМС.¹⁰

Официальный обструкционизм как концепция не-многоэтнической общности активно препятствует прогрессу в Боснии и сильно осложняет осуществление Дейтона. Анализ усилий в защиту мира наводит на следующую мысль: во-первых, отдельные лица, а не общности, несут ответственность за недостаток прогресса; во-вторых, требуется более активное использование полномочий, а также оказание давления на сопротивляющихся лиц, и, в-третьих, это только один из этапов мирного процесса. В этом отношении невозможно определить, *где мы должны быть* через пять лет, поскольку невозможно узнать, сколько времени займет достижение *желанного мира*. Тем не менее, теория построения мира может показать, *где мы есть*.

Концепции, приводимые “отказниками” ничего не дают в попытке понять проблемы, с которыми сталкивается международное сообщество в отношении Боснии (а также в других конфликтах по всему миру). Отказ от Дейтона означал бы сигнал для Боснии, что все это просто того не стоит, что жизни миллионов людей не стоят тех 5 миллиардов долларов, инвестированных до настоящего времени (в то время как многие миллионы жителей Западной Европы стоили денег плана Маршалла после второй мировой войны). Это означало бы для тысяч простых тружеников, труд которых иногда не оплачивается, что правовая основа для их усилий недействительна и выброшена за ненадобностью. Отказ от Дейтона стал бы основой для сомнений в отношении способности великих держав смастерить годное к употреблению соглашение, не говоря уж о его осуществлении. Это означало бы для солдат, которые рискуют своими жизнями на службе миру, что их усилия бесполезны, а также

¹⁰ Jon W. Western (Джон В. Вестерн), “Bosnia’s Next Five Years: Dayton and Beyond” (“Пять следующих лет в Боснии: Дейтон и за его пределами”) (Вашингтон: USIP, сентябрь 2000 г.), www.usip.org/oc/sr/sr001103/sr001103.html

для их близких, которые уже принесли величайшие жертвы, что все было напрасно. Это имело бы последствия для сообщества неправительственных организаций, которое может потерять заново приобретенный статус в качестве легитимного действующего субъекта после эпохи холодной войны. Это удержало бы финансирующие и благотворительные организации от проявлений своей щедрости, поскольку затраты будут казаться тщетными. И это нашло бы оправдание общественной апатии в отношении бедственного положения соседей в глобальной деревне.

В самом деле, Дейтонские соглашения не являются совершенными. Д-р Михайло Крнобрня правильно сказал, что это не было “соглашением”; скорее, к нему пришли, поскольку “американцы медленно, но твердо превращали посредничество в споре в принудительное исполнение улаживания.¹¹ Продолжающееся присутствие ООН и военных сил будет необходимым на Балканах еще длительное время. Это звучало бы верно даже при отсутствии Дейтонских соглашений, даже при наличии совершенного соглашения. Чтобы осознать реальные масштабы данной задачи, нам достаточно сравнить усилия по Дейтону с обычными миротворческими усилиями. Присутствие ООН на Кипре осуществлялось в течение почти 40 лет¹², и, таким образом, насилие там было предотвращено, поэтому не возникает вопросов по поводу действенности Сил ООН на Кипре. Однако ДМС предусматривают больше, чем просто прекращение насилия. Они предусматривают жизнеспособный, всеобщий или положительный мир.

Часть 2: Теория и аспекты решения конфликта

Претворение в жизнь Дейтонских соглашений, добровольное или принудительное, необходимо для достижения позитивного мира (свобода от нужды и страха) вместо негативного мира (простое отсутствие насилия с обеих сторон). Достижение позитивного мира на Балканах – это как подъем Титаника и пуск его в плавание снова, задача уже гораздо более сложная, чем трудное предложение поднять из бездны! Цель данного раздела – показать, что ДМС и сопутствующее предложение по мно-

¹¹ Mihailo Crnobrnja (Михайло Крнобрня), “Moving Towards the End Game in Bosnia,” (“На пути к окончательным замыслам в Боснии”), Канадская секретная разведывательная служба, комментарий #64, декабрь 1995г., www.csis.scrs.gc.ca/eng/comment/com64_e.html.

¹² Alex Morrison, ed, (Алекс Моррисон, ред.), “Global Situation Report of Current UN Peacekeeping and Related Operations” (“Отчет о глобальной ситуации в текущих операциях ООН по поддержанию мира и операциях, связанных с ним”), в *Peacekeeping and International Relations (Миротворческие и международные отношения)*, 27:3 – 4 (Двойной выпуск, июль-октябрь 1998 г.), (Клементспорт, Новая Шотландия: Pearson Peacekeeping Centre): 14–15.

гоэтническому сосуществованию могут достичь успеха без каких-либо поправок.

Уже не первый раз практика разрешения современных конфликтов подвергается критике. Том Вудхаус успешно доказал несостоятельность трех критиков миротворческих операций (особенно миротворческих операций в Африке) и в процессе этого показал, что многие не осознают тех разнообразных и последовательных этапов, через которые проходит мирный процесс. Это также относится и к исследованию г-на Фридмана. Он думает, что войска НАТО и помогающие им добровольцы должны вернуться домой через 5 лет, так же, как и Майкл О'Ханлон, лишь с той разницей, что О'Ханлон признает прогресс, достигнутый в Боснии.¹³ Кроме того, критики придают слишком большое значение необходимости в "аутсайдерах" (посторонних наблюдателях) при решении этой проблемы, заявляя, что "в перспективе миротворческие решения возникают снизу и строятся на основе местных возможностей".¹⁴ Согласно USIP, чрезмерный акцент на предоставлении полномочий на местном уровне является одной из причин отсутствия прогресса.¹⁵ Это только еще раз подкрепляет необходимость продолжения усилий основных действующих субъектов и умеренности со стороны местных политиков, стоящих у власти, в их обращении к массам.

Это последнее утверждение, казалось бы, противоречит многократным призывам Генерального секретаря ООН к возобновлению участия и поддержки со стороны *международного* сообщества. В дополнение к различным этапам снижения масштабов конфликта, существует разделение труда между международными деятелями и неправительственными организациями; указание Вудхауса относится главным образом к неправительственным организациям.¹⁶ Вне всякого сомнения, работа неправительственных организаций не встретила такой обструкции, как это было с ООН, ОБСЕ или НАТО, поскольку считается, что неправительственные организации не опасны в политическом смысле. Однако, чтобы наш ответ согласовывался с исходными положениями отказников и ревизионистов, в данном разделе основное внимание уделено вмешательству главных действующих субъектов международного сообще-

¹³ Michael O'Hanlon, (Майкл О' Ханлон), "Troops Partly Come Home," ("Частичный вывод войск"), *Foreign Affairs (Международные дела)*, 80:2 (март-апрель 2001г.): 4.

¹⁴ Tom Woodhouse (Том Вудхаус), "International Conflict Resolution: Some Critiques and a Response," ("Разрешение международных конфликтов: некоторые критические замечания и ответы"), Рабочий документ №1 Центра по разрешению конфликтов, июнь 1999 г., с. 26 (цитируется по: International Alert, Goodhand & Lewer, Goodhand & Hume).

¹⁵ Western, (Вестерн), *цитируемое произведение*.

¹⁶ Woodhouse (Вудхаус), *цит. произв.*, с. 22.

ства, с тем чтобы подтвердить влияние “аутсайдеров” в пользу долгосрочного мира.

Две доктрины

В процессе поиска позитивного мира появились две основные доктрины. Одна базируется на консенсуальном создании конституции, за чем следуют международным образом контролируемые выборы. Другая выступает за временное правительство, чьей задачей будет введение мер, способствующих укреплению доверия под международным надзором, чтобы восстановить доверие и, исходя из этого, приступить к задаче построения мира, начиная с либеральной конституции, за которой следуют выборы.¹⁷

В Боснии был использован вариант первой доктрины. Он оказался искаженным, в основном потому, что стороны не вели добросовестно переговоры, а также потому, что условия соглашения довели над ними, с тем результатом, что препятствия и трудности, возможно, сознательно были заложены в окончательный документ. Однако если намерением посредников США было обеспечение того, что ДМС приведут к законности, превалирующей над только негативным миром, то, без сомнения, эти идеалы претворяются в жизнь, даже если ДМС не считаются верными (законными) *как таковые*. Выполняя функцию плана в пользу законности, ДМС гарантируют, что остатки *здоровой* национальной гордости воюющих общин будут спасены, возлагая вину на тех, кого нужно винить и настаивая на судебном преследовании военных преступников. Это представляется важным, если жизнеспособный многоэтнический мир должен пустить корни. И уже успехи исполнительной власти, имеющиеся в результате усилий международного сообщества, вносят вклад в дело нормализации.¹⁸

Это упрощает работу Гаагского трибунала, поскольку ДМС являются выражением консенсуса (хотя и принудительного) всех участников спора. В результате проведена работа различных организаций, названных в ДМС, во имя глубокого понимания, что отдельные лица виноваты в проблемах на Балканах, а не общины. Это подрывает уверенность в том, что кто-то “другой” несет ответственность за войну, и вместо этого указывает, что искаженный элемент этой общины, пагубной по причине эгоистичных мотивов – и следовательно, тот, кто несовместим с задачами своей общины – является виновным. Это также укрепляет почву, на которой в свое время будет достигнуто урегулирование.

¹⁷ Там же, р.4–5.

¹⁸ Western (Вестерн), *цит. произв.*

Некоторые условия ДМС, в особенности в отношении выборов, позволяют МАГ сделать прогноз, что для боснийцев было еще слишком рано идти к избирательным урнам. Верно утверждалось, что результат просто подтвердит этническую сегрегацию росчерком пера.¹⁹ По признанию Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в отчете 1996 г., выборы тогда (и с тех пор) не были свободными и справедливыми.²⁰ Недавно избирательные правила были изменены с явным намерением исключить коррумпированных кандидатов, и такая инициатива была поддержана USIP.²¹ И нужно отметить, что само движение в сторону избирательной урны в моральном отношении выше движения к обойме патронов.

Конфликт похож на волну, чей гребень обычно достигает высшей точки в затишье. В случае с Боснией эта передышка была более или менее вынужденной. Тем не менее, уменьшение насилия, если не смягчение напряжения, в общем и целом наступает. Именно на основе перемирия возможно традиционное сохранение мира. ООН попыталась применить традиционное миротворчество – простое разделение воюющих с их согласия – безуспешно на протяжении периода с 1991 по 1994 годы. В следующие годы была предпринята первая попытка НАТО в установлении мира, или принудительного его введения.²² Результаты скромные, по оценкам отказников и ревизионистов. Современное сохранение мира – это миссия, которая также учитывает такие процессы развития, как построение мира и миротворчество (понятия, которые получили публичное признание после публикации “Программы мира” Бутроса Бутроса Гали) – использует понятие традиционного миротворчества как части процесса, который охватывает принудительное введение мира, сохранение мира, миротворчество и построение мира. Миротворчество выступает в качестве посредника, прежде чем другие силы приводятся в движение, в деле разрешения конфликта с целью достижения позитивного мира. Подобным же образом, построение мира – термин, который используется для описания согласованного действия международного сообщества и работы неправительственных и международных организаций, — выступает посредником после того, как выветрится пороховой дым войны. Иногда организации стремятся помочь,

¹⁹ Боснийский отчет МАГ #16: “Elections in BiH” (“Выборы в Боснии и Герцеговине”), Сараево, 22 сентября 1996 г., с.1.

²⁰ там же, с.59 – 62.

²¹ Western (Вестерн), *цитируемое произведение*

²² Martin A. Smith, (Мартин А. Смит) “On Rocky Foundations: NATO, the UN and Peace Operations in the Post Cold War Era”, (“На непоколебимых основаниях: НАТО, ООН и мирные операции в эпоху после “холодной войны”), Брадфорд, Bradford University, Отчет по исследованиям в области мира #37, сентябрь 1996 г., с.58.

и зачастую они не дожидаются конца военных действий. Так это происходит в случае организаций Красного креста и полумесяца, Врачи без границ (*Médecins sans Frontières*), и даже некоторых менее обеспеченных финансами неправительственных организаций, таких как “катализаторы решения конфликта” (КРК). Очень часто построение мира не обязательно представлено или происходит путем насилия, однако необходимо принудительное введение мира, если нужно, чтобы работа самых маленьких неправительственных организаций приносила плоды. Определенно, действия международного сообщества, какие недостатки они бы ни содержали, заслуживают одобрения, а не отмены.

В некоторой степени, как считает Дэвид Ласт, построение мира является термином, который используется для организаций, ищущих новую роль. В Боснии это слово обозначает потребность в построении доверия между сторонами, идею, суть которой в “убеждении, что интересы не являются в основе своей враждебными”.²³ Действия международного сообщества убеждают нас, что работа, которую необходимо провести в Боснии, не является вопросом этнической тождественности – вопросом, который может вызвать расхождение во мнениях и споры, – но вопросом средств к существованию, могущим быть предметом переговоров. USIP согласен с Крнобрня, что это этническое очищение, несмотря на все ужасы, все еще является трудной задачей, и данный факт подтверждает возможность жить вместе.²⁴

Имеются симптомы, что существующая вражда не является непосредственно или врожденно этнической по своему характеру, но может быть стратегической, экономической, или является комбинацией различных элементов. Проблема коридора Позавина и города Брско хорошо поддается такой интерпретации, поскольку данный регион дает выход к Дунаю. Восточная Словения также может здесь рассматриваться, поскольку известна богатыми нефтяными запасами.²⁵ Еще одно подобное утверждение можно сделать в отношении региона Косово, который является воротами к нефти Каспийского и Черного морей. Однако Дейтонские Соглашения должны соблюдаться не потому, что ООН или другие силы полагают, что это соглашение возможно при условии достаточной доброй воли. Однако Дейтон является этапом²⁶ в мирном

²³ Майор David M. Last (Дэвид М. Ласт), *Theory and Practice of Conflict De-Escalation (Теория и практика деэскалации конфликта)*, (Клементспорт, Новая Шотландия: Pearson Peacekeeping Centre Press, 1996 г.), 27.

²⁴ Western, (Вестерн), *цитируемое произведение*.

²⁵ Hans Binnendijk, (Ханс Биннердийк), ред., *Strategic Assessment 1997 (Стратегическая оценка 1997)*, (Институт по исследованию вопросов национальной стратегии, Fort Lesley J. McNair, (Форт Лесли Д. МкНейр, 1997 г.), с. 150 – 151.

²⁶ Jeremy King (Джереми Кинг), “The Dayton Agreement: Perspectives on Dayton,” (“Дейтонское Соглашение: перспективы Дейтона”), Проект, прочитанный во вре-

процессе, который обещает быть длительным и затяжным. Более того, обсуждаемые вопросы на препятствуют многоэтническому сосуществованию.

Если гуманитарные силы и вооруженные группировки действуют одновременно, это может создать и создает впечатление, что нет и не может быть никакого урегулирования. Верно, остановить борьбу сторон – это дело сторон. Но это также и дело международного сообщества, если у него есть на это полномочия. Отказники и ревизионисты правы, когда говорят, что не все хорошо в Боснии, однако поскольку они подчеркивают постоянство оставшейся напряженности между общинами, возникает впечатление, что все предпочитают борьбу мирному решению.

Это не совсем точно. Одна из причин, почему существуют препятствия для реализации Дейтона, состоит в том, что международное сообщество только сейчас начинает применять здравый подход к проблеме. Прежде чем порицать Дейтонские соглашения, нужно иметь мудрость, чтобы дать время международным деятелям для использования всех инструментов в их распоряжении. ООН и другие силы пытаются действовать сбалансированно, для чего требуется определенное умение, чтобы избавить Балканы (а также другие горячие точки в мире) от военных преступников, не используя методы, прецеденты которых могли бы в дальнейшем нанести ущерб существованию национального государства, каким мы его знаем. Это во многом объясняет ограничение дееспособности международного сообщества. Однако, как я покажу далее, такие соображения отходят на задний план по сравнению с целью установления мира и законности на Балканах.

Дэвид Ласт утверждает, что трудности, возникающие на данном этапе мирного процесса, являются предсказуемым и нормальным явлением. Он делает вывод, что насилие, которое привело к мирному соглашению 1995 года, неизбежно ведет к сегрегации. В настоящее время преодолевается именно этот подэтап построения мира. Сегрегация рано или поздно приведет к деполяризации, возможно, в течение последующих 5 лет, и возможно, будет стоить следующие 5 миллиардов. Есть признаки, указывающие на то, что процесс деполяризации уже идет в Боснии вместе с выборами нового правительства и при том, что националистическая отрицательная реакция, которая была вызвана ими на хорватской и сербской стороне, не дала отголосков в соответственных этнических общинах в Боснии.²⁷ Как сообщают, в хорватских регионах

мя учебной сессии Юго-западной штаб-квартиры Министерства национальной обороны, Кингстон, Онтарио, 8 – 20 августа 2000 г., с. 2 (Quoting Xavier Bougarel).
²⁷ “Bosnian Croats in Show of Support for Self-Rule”, (“Боснийские хорваты в демонстрации поддержки по самоуправлению”), *AFP*, 12 апреля 2001 г.,

Боснии члены Хорватской демократической партии (ХДП) якобы начали устрашение лиц умеренных взглядов и призывают полицию и членов армии отказаться от выполнения федеративных функций, после того как войска сил НАТО по стабилизации (SFOR) пытались закрыть банк, который был основан агрессивными националистами в Боснии. Интересным образом эта инициатива также фигурировала у сторонников ДМС в USIP.²⁸ Эта попытка была показана как ошибка, армия не теряет столько перебежчиков, как на то надеялась ХДП, и временные дезертиры возобновляют сейчас контакты с умеренным федеральным правительством такими путями, которые предотвращают их запугивание.²⁹ Правительство собственно в Хорватии не дает признаков поддержки сепаратистов в соседней Федерации, которые оказались политическими изгнанниками после выборов, правила которых были пересмотрены ОБСЕ.³⁰ Эти правила, которые критиковались как “недемократичные” официальными лицами ООН, были специально направлены на исключение радикальных элементов. Предполагается, что у этих элементов сейчас кончаются деньги и поддержка, и это больше, чем избирательные правила, способствует их радикализации.³¹ Более того, (и это подкрепляет идею возможности этнического сосуществования) радикалы в высшей степени локализованы. Это подтверждает положение, что враждебность в большей степени создана, чем является врожденной. Использование влияния международных деятелей более эффективно (в значении более “агрессивно”) – это вопрос здравого смысла в той же мере, как и логической последовательности. Метод действий SFOR в отношении оставшихся элементов предотвращает использование другими радикальной модели и нарушение стабильности в регионе. Тот факт, что эта модель может нанести ущерб стабильности, подтверждается в тот момент, когда писались эти строки, поскольку сербская община, скорее всего, под влиянием лидеров-ксенофобов, препятствует восста-

www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=367544. В статье упоминается лишь “несколько сот людей”, указывая, что демонстрации носили локально организованный характер.

²⁸ Western, (Вестерн), *цитируемое произведение*

²⁹ “One Quarter of Bosnian Croat Soldiers Claim Loyalty to Moderate Government”, (“Четверть боснийских солдат заявляет о верности умеренному правительству”), *AFP*, 25 апреля 2001 г., www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=388041&brief=text.

³⁰ “OSCE Bosnia Election Rule Aided Radical Croats,” (“Правила ОБСЕ по выборам в Боснии помогли радикальным хорватам”), Рейтер, 19 апреля 2001 г., www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=382726.

³¹ “Bosnian Croat Nationalists Stir Violence – US Envoy,” (“Боснийские хорватские националисты подталкивают к насилию – эмиссары США”), Рейтер, 23 апреля 2001 г., www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=385543.

новлению мечети в Боснии.³² Нельзя отрицать, что они подражают в этом недавней тактике сепаратистов ХДП. Однако в округе Мостар, где ХДП пользуется большой известностью, действия международного сообщества, которые были подвергнуты критике всего несколько месяцев назад, имеют успех. ХДП посылает делегацию парламентариев обратно в правительство, чтобы озвучить свое недовольство в более законном виде. Этот шаг сопровождался призывами к дезертирам вернуться в свои казармы.³³

Подобным образом, недавние сообщения о том, что проводились демонстрации, организованные сербами по поводу решения арбитражного суда о передаче части Сараево хорватам-мусульманам, действуют почти точно так же, предоставляя основание Верховному Уполномоченному Вольфгангу Петришу.³⁴

Только после того, как будет пересечен порог деполаризации, международное сообщество может надеяться на примирение.³⁵ При настоящих условиях мы рассчитываем на возможные следующие пятнадцать – двадцать лет на Балканах, и это совершенно нормально. Признаком того, что события развиваются в соответствии с теорией (если не с планом), является тот факт, что сокращается военное присутствие, несмотря на обозначенные выше недавние проблемы. Присутствие полиции продолжает усиливаться с помощью постоянного контингента Международных сил полиции ООН (МСП), обучающих большее, чем когда-либо, количество местных полицейских служащих. Когда НАТО начал работу в этой области в 1995 году, то количество войск здесь первоначально составляло 60000 человек, и затем было сокращено почти наполовину – и согласно плану – до 32000 человек в следующем году. В прошлом году количество продолжало сокращаться, до 20000 человек, указывая на ощутимый прогресс в данной области.³⁶ Также уровень присутствия МСП, который достиг 2011 человек в 1998 году,³⁷ был со-

³² “Serbs Scuttle Bosnia Mosque-building Ceremony,” (“Сербы срывают боснийскую церемонию по строительству мечети”), Рейтер, 6 мая 2001 г., <http://www.europeaninternet.com/centraleurope/news.php?id=406180&brief=text>.

³³ “Bosnian Croat Grouping Seeking Return to Government,” (“Боснийская хорватская группировка стремится вернуться в правительство”), *AFP*, 4 мая 2001 г., www.europeaninternet.com/bosnia/news.php?id=402623.

³⁴ Интервью Вольфганга Петрича (Wolfgang Petritsch) из Миссии ООН в Боснии и Герцеговине, “Simpson’s World,” (“Мир Симпсона”), *BBC World*, 4 мая 2001 г., 0700 GMT.

³⁵ Last (Ласт), *цитируемое произведение*, с.122.

³⁶ www.nato.int/sfor.

³⁷ S/1998/227 и S/1998/491.

кращен и с тех пор не будет превышать 1850 человек согласно приказу Генерального Секретаря.³⁸

Призывы к массовому выводу не только противоречили бы теории, но и здравому смыслу усилий по достижению мира в Боснии. Признаки, которые можно привести для определения продвижения мирных усилий, подтверждаются успехом Миссии ООН в Боснии и Герцеговине (UNMIBH) и военной поддержкой, которая было получена. И кроме того, подробности миссии и информация, собранная из различных сообщений, определяют настоящий источник трений в деле реализации Дейтона и достижения работающих этнических отношений. Именно это я предлагаю изучить в следующем разделе.

Часть 3: Построение доверия и порядка

Единственным способом создания многоэтнического сосуществования является построение отношений доверия между общинами. Это, в свою очередь, возможно только в результате хорошего руководства, предписанного условиями ДМС. Другими словами, общины должны научиться доверять своим организациям, прежде чем они смогут доверять друг другу. Неотъемлемой частью этой доктрины является понимание того, что в безответственных руках организации причиняют больше вреда, чем вменяемое в вину многовековое этническое недоверие.

Для хорошего руководства нужны хорошие люди в гораздо большей степени, чем хорошие организации. Джереми Кинг сделал вывод в обзоре по реформе в Боснии по сектору безопасности, что пока политические партии продолжают основываться криминальными элементами, изменения маловероятны. В другой статье он и бывший канадский министр обороны Жан-Жак Бле утверждают, что восстановление разрушенных войной обществ почти невозможно, если “политическое, социальное и экономическое окружение, в котором должны функционировать восстановленные организации, в основе своей враждебны правопорядку.”³⁹ Эти авторы имеют в виду черты функционального общества в условиях позитивного мира. Мы увидим, что остаточное сопротивление, встречаемое в Боснии, вращается вокруг политической сферы. Можно предварительно предположить, что отдельные лица, в большей степе-

³⁸ S/2000/1137, пар.35. В то же время ожидается, что UNMIBH завершит свою миссию в декабре 2002 года.

³⁹ Jean-Jacques Blais and Jeremy King, (Жан-Жак Бле и Джереми Кинг), *The Military, Human Security and the Rule of Law: Civil Military Cooperation in Post-Conflict Peace Processes*, (“Военные, безопасность человека и верховенство закона: военно-гражданское сотрудничество в постконфликтных мирных процессах”), (Клементспорт, Новая Шотландия: Миротворческий центр им. Пирсона, 2000 г.). Учебный материал Центра.

ни, чем общины, не ладят с мирным процессом. Посмотрим, насколько данное положение выдерживает испытание реальностью.

Михайло Крнобрня первый признает, что Дейтон есть не что иное, как компромисс на пути к решению. Он утверждает, что “политические и военные правители делали постоянно все возможное, чтобы приучить людей к мысли, что не было возможности соглашения по вине “другой стороны”.⁴⁰ Факты показывают, что руководство, оказывающее сопротивление Дейтону, в настоящее время заняло боевые позиции в Боснии. Даже сообщения МАГ и сообщения Генерального секретаря ООН подтверждают это, и делают вывод, что определенные отдельные лица и группы участвуют в поддержании высокого уровня напряженности.

Есть ли возможность физически устранить препятствия на пути процесса? Первоначально ООН пытались заниматься симптомами конфликта, полагая, что здравый смысл возобладает и все встанет на свои места. Этого не случилось. Чтобы контролировать быстрое распространение нелегальных контрольно-пропускных пунктов в первые послевоенные дни МСП ООН ввели правила, согласно которым Сербская Республика и федеральные власти должны спрашивать разрешения проводить проверки длительностью не более 30 минут в зоне разделения. Это привело к их значительному снижению в период между июнем и сентябрем 1997.⁴¹ Введение общих “межэтнических” номерных знаков еще больше увеличило свободу передвижения и сократило случаи нелегальных пропускных пунктов.⁴² Когда введение номерных знаков было завершено, обструкция не была устранена, но перешла под контроль хорватских официальных лиц в кантонах.⁴³ Это может быть в большей степени связано с желанием некоторых лиц в Хорватии нелегально реализовать (по стандартам Дейтона) пара-государства “Герцеговина-Босния”.⁴⁴ Пререкания по вопросу знаков отличия для участников сил федеральной полиции представляют собой ту же идею, что и “Независимая Герцеговина-Босния”.⁴⁵ К июню 1999 г., как сообщает Генеральный секретарь, свобода передвижения перестала быть насущным вопросом в Боснии.⁴⁶

Как бы ни влияло на умы людей изменение, внесенное в их жизнь с введением общих номерных знаков, нельзя отрицать, что это во многом

⁴⁰ Stnobraja (Крнобрня), *цитируемое произведение*.

⁴¹ S/1997/966, пар. 14.

⁴² Там же. См. также S/1997/966, пар. 10.

⁴³ S/1998/491, пар. 16.

⁴⁴ Gerald Knaus and Marcus Cox, (Джеральд Кнаус и Маркус Кокс) “Whither Bosnia?” (“Куда идешь, Босния?”), *NATO Review* 3 (Обзор НАТО 3) (зима 2000 – 2001), версия в режиме он-лайн. www.nato.int.

⁴⁵ S/1999/284, пар. 3.

⁴⁶ S/1999/670, пар. 21.

снизило напряженность, связанную с передвижением по стране и содействовало созданию впечатления нормализации. Допустим, что это остается только впечатлением, но его воздействия отрицать нельзя. Здесь может возникнуть идея, что административная многоэтническая общность может дать дорогу гражданской многоэтнической общности. Даже если небольшие изменения вводятся международным сообществом, эти изменения, тем не менее, снимут напряженность между группами, поскольку сопротивляющиеся элементы не смогут проактивно запугивать других, так как этнические границы будут стерты эгалитарной правовой и административной реформой.

Другим последствием явилось то, что МСП смогли начать уделять больше времени обучению местной полиции в приведении в исполнение демократической законности. Даже если существует закон, понимание того, что полицейский может обучаться правопорядку, не является очевидным, и полиция потребует постоянного тщательного рассмотрения со стороны международного сообщества. Достаточно сказать, что это не является произвольной целью, Босния нуждается в полиции, которой могут доверять все стороны. Силы полиции должны действовать в интересах законности, а не клана. В любом случае, МСП не могут продолжать выполнять такую мелкую задачу, как проверка нарушений пропускных пунктов. Увеличение числа кандидатов на полицейские должности поставило срочную задачу введения обучающих программ и технических средств. Другой вопрос – МСП имели ясное поручение помочь в создании настоящих сил полиции, которые самостоятельно проводили бы в жизнь законность. Их величина по всей Боснии должна была составлять 18438 человек.⁴⁷ Тот факт, что некоторые служащие МСП были переведены из Боснии в Косово, неизбежно означает, что полиция уже в какой-то мере достойна доверия.⁴⁸

Акцент на независимой и демократической полиции следует из логического обоснования, что две вещи дадут возможность массового вывода иностранных войск из Боснии. Первая относится к среднему сроку, вторая к длительному. В среднесрочном выражении, существует надежда, что создание компетентной полиции создаст новое доверие к органам власти. Чтобы это доверие возникло, важно абсолютное и точное соблюдение принципов демократической полиции. Создание службы полиции займет меньше времени, чем создание доверия, которое может появиться только в течение длительного срока, но другого пути нет. Правильно думают, что к демократической полиции следует стремиться как цели самой по себе, однако условия ДРА с самого начала

⁴⁷ S/2000/1137, пар. 10.

⁴⁸ S/1999/779, пар. 60.

продвигали эту инициативу как средство демонстрации того, что государственная власть является представительной властью, и что она обходится со всеми общинами одинаково. Это еще один пример “административной” многоэтнической общности.

Если собрано достаточное количество полицейских сил, и если их уровень компетенции считается достаточным, тогда европейское сообщество сможет рассматривать вопрос о выводе войск. В начале 2000 года, Генеральный секретарь отмечал существенный прогресс в реструктуризации полиции, однако все же указал на взаимные помехи на официальном уровне.⁴⁹ Как показывает опыт МСП, существует некоторое количество людей, которые искренне заинтересованы в участии в восстановлении демократического порядка в Боснии. Более того, призывы Генерального секретаря использовать более сильные методы,⁵⁰ чтобы не позволить официальным лицам сопротивления взять инициативу в свои руки и застопорить мирный процесс, означают не гнев международного сообщества, а возможность избавления Боснии от нарушителей порядка именно теперь, когда они достаточно изолированы.

Принудительный подход, который недавно давал некоторые успехи, имеет затруднения, и в некоторых случаях МСП столкнулись с насилием. Такие инциденты обращают на себя внимание тем, что они имели место по прошествии длительного времени после подписания ДМС, однако то же сообщение констатирует, что исторические изменения в Сербии открывают дверь реальной и полнозначной безопасности в регионе, давая дальнейший кредит доверия идее, что безопасность зависит от честности лидеров и эффективности представительств государственной власти, а не от их соответствующих общин.⁵¹

Это исследование отражает представление, которого всегда придерживался Крнобрня: конфликт вращается больше вокруг хищных притязаний хорватских и сербских лидеров в поиске своих соответствующих сфер влияния в Боснии, чем вокруг “древней вражды”.⁵² “Это стоило фанатикам национализма длительного времени и больших сконцентрированных усилий, чтобы эксплуатировать этнические различия в Боснии”, – отмечает Крнобрня.⁵³

Ирония в том, что решение, которое отстаивают отказники, оправдывало бы существование таких сфер влияния и достигало бы целей Милошевича и Туджмана лучше, чем это могли сделать когда-либо Дейтонские соглашения. Голоса сторонников этнического сепаратизма

⁴⁹ S/2000/215, пар. 31.

⁵⁰ S/1999/1260, пар. 20 и 25, также S/2000/215, пар. 34.

⁵¹ S/2000/1137, пар. 38.

⁵² Srpsobrnja, (Крнобрня), цитируемое произведение.

⁵³ Там же.

звучат менее громко, чем раньше, однако страх и память войны заставляют людей голосовать по этническому принципу. “Безопасность в цифрах” – таково основное логическое обоснование, стоящее за безответственными заявлениями об опасности в избирательных платформах. Хорватская демократическая партия все же произвела сильное впечатление по причине такой тактики на выборах в ноябре 2000 года в Боснии, и лидер националистической фракции Анте Елажич по-прежнему решительно настроен против Дейтона и против Федерации.⁵⁴

Однако выборы собственно в Сербии изменили вид ситуации по безопасности. Настроение в Боснии может еще потеплеть до Дейтона, тем самым делая преждевременной пропаганду отказа от соглашения. Удаление Милошевича может помочь положить конец влиянию Караджича в Сербской Республике. Позиция президента Коштуницы вполне может предоставить платформу для *сближения* общин, а недавние намеки на возможность комиссии по установлению правды и примирению в стиле Южной Африки⁵⁵ могут дать результаты, на которые надеются в регионе. Однако самое важное, это доказывает тезис, что продолжение конфликта движется вокруг некоторых отдельных лиц, а не несовместимости общин или недостатков ДМС.

Также Хорватия после Туджмана дала обет не нарушать суверенитета Боснии. Идет увеличение расхождений между деятельностью националистической партии в Хорватии и ее аналога в Боснии. Анте Елажич может скоро оказаться помехой для политической элиты в самой Хорватии, которая твердо решила поставить задачу соответствия требованиям по интеграции в ЕС. Такое усиление изоляции делает перспективу успеха в Боснии более достижимой, поскольку удаляется неуловимый стержень из политики соседних государств. Это также дает перспективу радикализации сопротивляющихся элементов, но, еще раз, нельзя обвинять в этом сами общины, и мы не должны рассчитывать на то, что заключение мирного договора закроет дверь для различных непредвиденных обстоятельств, которые не понравятся Западу.

Это указывает на физическое удаление тех, кто препятствует мирному плану как ключу успеха в Боснии. Эти чиновники держатся за свои должности из-за высокого материального благополучия и ресурсов, которые они получают.⁵⁶ Это не только устранило бы препятствия на пути установления мира, но и продвинуло бы вперед также эконо-

⁵⁴ Knaus and Cox, (Кнаус и Кокс), *цитируемое произведение*, а также отчет МАГ #104, с. 10.

⁵⁵ Интервью президента Коштуницы в Давосе, взятое Амиром Тахири, *London Al-Sharq al-Awsat*, 15 февраля 2001 г., с.7, через FBIS NTIS-WNC.

⁵⁶ МАГ, *цитируемое произведение*, с. 8 и с. 19.

мические условия, необходимые для долгосрочного мира путем возвращения этих ресурсов людям. Несмотря на свой цинизм, даже МАГ считает, что боснийцы могут жить вместе. Это не новая точка зрения, Крнобрня описывает, как хорошо укоренился многонациональный характер Боснии, но он добавляет, что “эта терпимость и смешение культур, скорее всего, дали бы возможность вытерпеть переход страны к демократическому состоянию, если бы не распространившийся агрессивный национализм”.⁵⁷

В результате, МАГ призывают к более последовательному применению сил международного сообщества.⁵⁸ ООН предвидела такие призывы, и выразила желание предпринять решительные действия в деле Дейтонских соглашений. Она проявила активность в принятии мер, которые позволяли бы создать силы пограничной полиции.⁵⁹ В частной беседе Джереми Кинг подчеркивал, что как намечено, эта полиция является единственной силой, которая работает в Боснии. В конце 1999 года, 22 должностных лица, которые намеренно препятствовали возвращению беженцев, были отстранены от должности.⁶⁰ Вопрос о возвращении беженцев также может создать трудности, но Комиссариат ООН по беженцам (UNHCR) ввел политику “открытых городов”, согласно которой в основном местные должностные лица, которые оказывают помощь в репатриации, поощряются средствами помощи. Это согласуется с мыслью Кофи Аннана о том, что пряник эффективнее кнута.⁶¹ Несмотря на то, что задача оказалась грандиознее, чем кто-либо мог предвидеть, был отмечен определенный успех, и недостаток вернувшихся можно смело отнести к тому факту, что те, кто уехал, не вернутся, вероятно, потому, что они решили оставаться там, где они есть, или в общине большинства где-либо в Боснии или бывшей Югославии или потому, что они успешно строят заново жизнь в других странах.

После достижения пиковой отметки в 253000 человек в 1996 году, возвращение беженцев падало⁶² вплоть до 2000 года, который был рекордным годом по возвращениям по причине возросшей стабильности. Дальнейшие призывы распространялись в надежде на новых возвращенцев, особенно в Сербской Республике.⁶³ Аномалией здесь является

⁵⁷ Stnbnrnja (Крнобрня), *цит. произв.* “The multi-ethnic character of Bosnia” (“Многоэтнический характер Боснии”).

⁵⁸ МАГ, *цит. произв.*, с.17.

⁵⁹ S/2000/215, пар. 33.

⁶⁰ S/2000/1260, пар. 18.

⁶¹ Woodhouse (Вудхаус), *цит. произв.*, 14.

⁶² Источник: UNHCR, Сараево.

⁶³ “Bosnian Croat Nationalists Stir Violence – US Envoy,” (“Боснийские хорватские националисты подталкивают к насилию – эмиссары США”), Рейтер, 23 апреля

не недостаток возвратов, а, скорее, странная оговорка Дейтонских соглашений, которая позволяет людям голосовать в своих прошлых областях проживания (зачем возвращаться?). Это дает перспективу неправильного смещения местных избирательных списков, так что по этой причине они не отражают новую реальность.⁶⁴ Ни источник, ни намерение этого условия не были выяснены, но возможно, что оно было спланировано для возвращения к *status quo ante* или стереть прошлое объявлением недействительными результатов этнической чистки. Такая попытка работает наоборот на непонимание, поскольку она только служит напоминанием избирателям о событиях, которые происходили в период 1991–1995 годов. Полное возвращение невозможно, как отмечает Крнобрня.⁶⁵

Возвращение беженцев является средством подорвать власть элиты национализма, сопротивляющейся изменению путем использования локального плюрализма. Для возвращения создаются препятствия, и не по чисто этническим причинам, но по политическим. Обструкционисты, так сказать, знают, что демократия уже за углом, если голоса вернувшихся людей будут услышаны у избирательных урн.

До 2000 года возвращение не материализовалось до такой степени, когда законное свержение экстремистов было возможным. Это, действительно, то, что осуждают МАГ и г-н Фридман. И все же нельзя отрицать, что “в течение 5 лет шел процесс раздробления сил национализма, подорванных усталостью населения от войны и неизбежным возвращением к обычному состоянию”.⁶⁶ Можно, конечно, обсуждать своевременность использования слова “неизбежный”. Однако, без сомнения, позитивный мир пускает корни, вне зависимости от того, что говорят критики. Это происходит во многом благодаря более настойчивой роли, которую избрал Аппарат Верховного Уполномоченного. Именно улучшение деятельности национальных организаций помогает Боснии достичь жизнеспособного мира, а не новая редакция или отказ от Дейтонских соглашений. И, как мы доказали, деятельность этих организаций всегда определяется честностью лиц и организаций, отвечающих за них в Боснии, а не фактом, что общество является этнически чистым.

2001 г., www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=385543.

⁶⁴ Общие Рамочные Соглашения, Приложение 3, §4.1. В то время как подсчет голосов официально подтверждает желание вернуться на места прежнего проживания, избиратели не спешат покидать свои места в решении вернуться; люди ориентируются на здравый смысл, прежде чем уезжать и вновь строить свою жизнь там, где стабильность еще не гарантируется.

⁶⁵ Srnobrnja (Крнобрня), *цит. произв.*

⁶⁶ Knaus and Cox, (Кнаус и Кокс), *цит. произв.*

Заключение

Еще остается много дел в Боснии и, предположительно, предстоят еще трудности, но они будут решены с удалением обструкционистов. В большей степени, чем с ошибочным мирным соглашением, мы имеем дело с международным сообществом, не уверенным в том, что надо делать, поскольку его действия будут нести последствия, которые могут в дальнейшем подорвать существование национального государства. Попытки решить все за боснийцев создают прецедент для многих развивающихся стран в процессе восстановления после войны. Великодержавный колониализм может быть заменен колониализмом международной организации, оккупацией организации по безопасности.

Кроме того, какую законность будет иметь боснийское государство, если все будет устанавливаться извне? Жители Боснии должны сами решать вопросы своего будущего. В конечном счете, деполаризация, на которую ссылается Ласт, может принять форму, не предусмотренную международным сообществом, то есть это может вызвать разрушение Боснии и конец желания жить вместе. Но насколько это решение будет отличаться от решения, принятого чехами или словаками в начале 1990-х годов? Конечно, такого исхода можно избежать, если мы будем точно придерживаться Дейтонских соглашений. Дейтон не является точным руководящим инструментом, да и не был запланирован как таковой. Демократия может оправдать свое название, только когда люди наделены способностью влиять на ход развития своей страны. Решение отделиться, если до этого доходит, было бы законным, если оно принимается в обстановке, исключающей угрозы и шантаж, где идет политическое, а не принудительное обсуждение. Распад Боснии (или любой другой страны, в этом отношении) допустим, только если новые государства, созданные при отделении, имеют шанс быть признанными в качестве суверенных после принятия решения, и если это решение было результатом информированного, обоснованного, взвешенного и ответственного обсуждения, а не параноидного бессвязного бреда эгоистичных и коррумпированных чиновников.

Исследование теории конфликта показывает, что мирный процесс не приближается к завершению не потому, что положения, на которых он основан, неверны, но потому, что нужно длительное время для восстановления разрушенных войной обществ, целый период. Такова природа процесса и его цели – позитивного мира – именно это определяет время завершения, а не природа конфликта. ДМС представляют законное и обязательное перемирие с обширной картой дорог, ведущих к миру. Ситуация, в которой Босния сейчас находится, – это трудное пересече-

ние дорог. Некоторые будут убеждать повернуть назад, однако гораздо больше причин пробиваться вперед.

Тот факт, что международное сообщество приняло более смелый подход, нужно интерпретировать как пример подкрепления успеха, а не как неизбежную ошибку. Поскольку выполнение Соглашений становится более систематичным, а инициативы международных действующих субъектов становятся более настойчивыми, то полезная непримиримость, которая должна продвинуть процесс в его финальную стадию, становится возможной. И, как Генеральный секретарь ООН отмечает почти во всех своих докладах, чтобы это произошло, нужно побороть усталость донора и подчеркнуть перспективу успеха. Эволюция роли различных организаций безопасности, включая НАТО, которая, согласно Кингу, начинает определять политику,⁶⁷ не является результатом разочарования в прогрессе, а указывает на то, что конфликт может быть не таким трудноразрешимым, как думали сначала, и что можно осуществлять практические, осязаемые решения. Поскольку в глазах боснийцев результаты международных действующих субъектов отличаются в выгодную сторону от провальных обещаний националистов, очень может быть, что общины откажутся от препятствий на пути мирного процесса.

Фридман думает, что разгром в Боснии настолько ужасен, что Мак-Дональдс не откроет там свои рестораны. В данной работе была сделана попытка продемонстрировать, что усилия международного сообщества являются частью согласованного плана – ДМС действуют в полном согласии с бесчисленными отдельными неправительственными организациями и другими действующими субъектами. Выяснилось, что все эти действующие субъекты сталкиваются с трудностями не из-за непреодолимых этнических различий, а из-за того, что их иницируют мелкие чиновники. Проблема, конечно, заключается не в содержании и духе Дейтонских соглашений, которые являются этапом в мирном процессе, а в отдельных лицах. По этим причинам, несмотря на неудачи, мы должны продолжать курс Дейтона и помнить о том, что позитивный мир не приходит так быстро и так дешево, как бургер и чипсы. Многоэтническое сосуществование возможно при правильных ингредиентах. В конце концов, что такое Биг Мак без секретного соуса?

⁶⁷ Jeremy King (Джереми Кинг), "Reviewing Security Sector Reform in Bosnia Herzegovina", ("Пересматривая реформу сектора безопасности в Боснии и Герцеговине"), неопубликованный черновой вариант статьи Центра по поддержанию мира им. Пирсона, 2000 г., с. 4.