

# **Степанова Екатерина Андреевна**

## **ВОЕННО-ГРАЖДАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В ОПЕРАЦИЯХ НЕВОЕННОГО ТИПА**

ОБ АВТОРЕ

*Степанова Екатерина Андреевна* — старший научный сотрудник Центра международной безопасности ИМЭМО РАН, руководитель группы по нетрадиционным угрозам безопасности, к.и.н. Автор монографий «Военно-гражданские отношения в операциях невоенного типа» (М., 2001), «Anti-terrorism and Peace-building During and After Conflict» (Stockholm, 2003), со-автор и соредатор сборника «Косово: международные аспекты кризиса» (М., 1999).

### **СОДЕРЖАНИЕ**

Об авторе [8]

Предисловие [10]

#### **Раздел I. Введение в проблематику**

Глава 1. Особенности современных локально-региональных конфликтов [19]

Глава 2. Основные проблемы участия вооруженных сил в операциях невоенного типа [38]

#### **Раздел II. Военно-гражданское взаимодействие в операциях НАТО на Балканах**

Глава 3. Разработка и реализация концепции военно-гражданского сотрудничества в ходе операции НАТО в Боснии [71]

Глава 4. Военно-гражданское взаимодействие в ходе гуманитарного кризиса вокруг Косово (1999 г.) [97]

Глава 5. Военно-гражданское взаимодействие в ходе операции НАТО в Косово [138]

#### **Раздел III. Другие модели военно-гражданского взаимодействия в операциях невоенного типа**

Глава 6. Разработка концепции гражданско-военного сотрудничества ООН [173]

Глава 7. Военно-гражданские отношения в российских операциях невоенного типа (на примере гуманитарного кризиса на Северном Кавказе, 1999–2000 гг.) [195]

Заключение [221]

Принятые сокращения [228]

Библиография [231]

Summary [255]

Contents

Примечания

В последнее десятилетие XX в. на фоне разрядки глобальной напряженности произошел всплеск насилия и нестабильности на локально-региональном уровне. Несмотря на то что к началу нового, XXI в. этнополитический передел, вызванный распадом советского блока и послевоенной системы международных отношений, в целом завершился, уровень локально-региональной конфликтности в мире не снизился. В этих условиях одной из основных задач вооруженных сил ведущих мировых держав, и прежде всего стран Запада, стало оперативное реагирование на кризисы, конфликты и другие чрезвычайные ситуации в различных регионах мира. В ходе регулирования таких конфликтов вооруженным силам все чаще приходится выполнять гуманитарные, полицейские, миротворческие, административные, технические и другие невоенные задачи. Главной особенностью современных операций по поддержанию мира и оказанию гуманитарной помощи, других операций невоенного типа является их преимущественно политическое содержание даже в тех случаях, когда они сопровождаются применением силы, и активное участие в них наряду с вооруженными силами гуманитарных и других гражданских организаций и служб — международных, государственных (национальных) и неправительственных. Неудивительно, что при таком тесном переплетении политических и военных элементов в операциях невоенного типа критическое значение приобретают военно-гражданские отношения (ВГО).

Исследования военно-гражданских отношений в операциях невоенного типа ведутся сравнительно недавно. Военно-гражданские отношения в демократических государствах обычно рассматриваются в двух основных ракурсах: взаимоотношения вооруженных сил с гражданскими властями и с обществом в целом. Наиболее распространенными направлениями исследований в этой области традиционно были: а) военно-гражданские отношения в ходе полномасштабных войн и б) внутривнутриполитическая роль вооруженных сил и гражданский контроль над ними в мирное время (гражданско-военные отношения). При этом в последние годы в специальной литературе, [10] большая часть которой принадлежит перу западных авторов, проблема гражданского контроля над вооруженными силами в мирное время исследуется в основном применительно к так называемым государствам переходного типа (странам бывшего советского блока и бывшего «третьего мира»).

Однако военно-гражданские отношения предполагают не только гражданский контроль над вооруженными силами, но и обратную связь — воздействие военных на гражданские структуры. Перед многими государствами, в особенности перед странами западной демократии, где вопросы гражданского контроля над вооруженными силами во многом решены, все чаще встают проблемы именно военно-гражданского взаимодействия. По мере перехода с уровня принятия политических решений и разработки военно-политической стратегии на оперативно-тактический уровень военно-гражданские отношения все меньше носят характер «гражданского контроля над военной сферой» и все более приобретают характер взаимодействия. Одной из сфер, где проблемы военно-гражданского взаимодействия стоят наиболее остро, являются операции невоенного типа, осуществляющиеся при активном участии вооруженных сил. Именно проблемам военно-гражданского взаимодействия в операциях невоенного типа в зонах локально-региональных кризисов и конфликтов в основном посвящена эта книга.

Военно-гражданские отношения рассматриваются как взаимодействие двух сообществ, каждое из которых представляет собой сложную корпоративную структуру со своими интересами, принципами и организационной культурой. Ядром военного сообщества является его профессиональная часть — вооруженные силы. При этом в состав военного сообщества включены не только военнослужащие, но и гражданские служащие в вооруженных силах, отставники (резервисты), в той или иной мере сохранившие связь с вооруженными силами (например, специалисты, работающие в военно-учебных и научно-исследовательских учреждениях), а также военизированные подразделения других силовых ведомств. Гражданское сообщество в операциях невоенного типа гораздо менее однородно: оно представлено международными и неправительственными организациями гуманитарного и иного характера, местными (национальными) гражданскими властями и службами — в тех случаях, когда они продолжают действовать, — средствами массовой информации, а также местным населением.

Помимо противоречий между военным и гражданским сообществами в операциях невоенного типа, свои противоречия существуют внутри каждого из них — например, между вооруженными силами и [11] другими силовыми структурами или между организациями системы ООН и неправительственными организациями (НПО). В отдельных случаях эти «внутренние» противоречия могут быть такими же острыми, как военно-гражданские разногласия. *При такой внутренней неоднородности военного и особенно гражданского сообщества основные проблемы военно-гражданских отношений в операциях невоенного типа нагляднее всего выявляет сравнительный анализ участия в таких операциях вооруженных сил и гуманитарных*

*организаций. Именно вооруженные силы, с одной стороны, и гуманитарный сектор — с другой ярче всего олицетворяют сущность соответственно военного и гражданского сообществ. Значительное внимание в книге уделено также взаимоотношениям вооруженных сил с местным населением в ходе операций невоенного типа. Для того чтобы определить сравнительные преимущества использования военных и гуманитарных (и других гражданских) ресурсов и персонала в операциях невоенного типа, мы проанализируем роль вооруженных сил, во-первых, в создании условий безопасности для работы гуманитарных и других гражданских организаций, а также для местного населения, а во-вторых, в оказании гражданскому сектору технической и другой несиловой поддержки в осуществлении его задач. Отдельного внимания заслуживают случаи самостоятельного выполнения военными гуманитарных и других гражданских функций.*

Вооруженные силы многих государств мира, и прежде всего стран Запада во главе с США, все более активно привлекаются к участию в операциях невоенного типа, которые в свою очередь все чаще носят многонациональный характер, то есть осуществляются силами ряда государств. Поэтому основу работы составляет анализ военно-гражданского взаимодействия в многонациональных операциях под эгидой основной военно-политической организации стран Запада — Севератлантического альянса — на Балканах (в Боснии, Албании, Македонии и Косово). Системе военно-гражданского взаимодействия НАТО в операциях невоенного типа целиком посвящен второй раздел книги (главы 3–5){\*1}.

Несмотря на то что страны НАТО обладают наибольшим опытом в области военно-гражданского взаимодействия в операциях невоенного [12] типа, мировой опыт в этой области, конечно, не сводится лишь к западной модели. Для того чтобы несколько сбалансировать картину, в книге подробно рассматривается формирующаяся модель гражданско-военного сотрудничества ООН, в большей степени учитывающая мировой опыт ведения операций невоенного типа (глава 6). Отдельные аспекты этой модели проиллюстрированы на примере операции ООН в Восточном Тиморе (с 1999 г.).

Основной комплекс материалов, на основе которых написана книга, представлен документацией международных организаций — прежде всего НАТО и ООН, а также ОБСЕ и некоторых других организаций. В книге используются как документы общеполитического и стратегического характера, так и материалы «полевых миссий» в конфликтных зонах — брифинги сил НАТО в Боснии и Косово, документы службы Верховного представителя Совета по выполнению мирных соглашений по Боснии, миссии ООН и ОБСЕ в Боснии и Косово, многонациональных миротворческих сил и миссии ООН в Восточном Тиморе и т. п. Из материалов служб ООН особое внимание уделено документации двух организаций — Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) и Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ). Активно используются также материалы подразделений ООН и НАТО по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям. Наконец, большое внимание уделено материалам неправительственных организаций, как международных (Международный комитет Красного Креста, «Врачи без границ» и т. п.), так и национальных (например, американский или датский комитеты по беженцам).

*Несмотря на то что современные операции невоенного типа осуществляются, как правило, на многонациональной основе, теория и практика военно-гражданских отношений остается прерогативой отдельных государств и специфична для каждого из них. Даже в рамках жесткой организационно-бюрократической структуры НАТО важное место отводится национальным моделям военной организации и военно-гражданских отношений (не говоря о многонациональных операциях невоенного типа, в которых наряду со странами — членами НАТО принимают участие и другие государства). Например, тот факт, что во Франции прямой политический контроль над осуществлением той или иной операции традиционно носит гораздо более жесткий характер, чем в США, часто приводит к разногласиям между ними в ходе операций НАТО. В операциях невоенного типа вооруженные силы США традиционно ставят во главу угла задачи самообороны, в отличие от большинства их европейских союзников по НАТО, не столь жестко отстаивающих этот принцип. [13]*

Наконец, в подходах США и их европейских и канадских партнеров по НАТО ко всему комплексу вопросов, связанных с операциями невоенного типа, и прежде всего с операциями по поддержанию мира, существуют довольно существенные политико-теоретические нюансы.

Поэтому второй основной комплекс источников составляют материалы национальных военных ведомств и других органов власти ведущих военных держав Запада. Основное внимание здесь уделено англоязычным, особенно американским, источникам и литературе. Преимущественное внимание к американской теории и практике ведения операций невоенного типа и военно-гражданского взаимодействия на оперативном-тактическом уровне объясняется не только доминирующей ролью США в НАТО, в сообществе западных стран и в мире в целом, но и тем, что еще на закате «холодной войны» США были единственной страной, выработавшей стратегию противостояния угрозам невоенного типа. Достаточно широко в книге используются

и материалы военных и гражданских министерств и ведомств, а также неправительственных организаций Великобритании, Франции и ряда других западных союзников США.

В целом ситуация с источниками, послужившими основой исследования, носит двойственный характер. С одной стороны, с улучшением информационно-пропагандистского обеспечения операций невоенного типа и ростом общественно-политического внимания к ним резко возрос объем источников и литературы, доступных для исследователя (это особенно характерно для международного вмешательства в боснийский и косовский конфликты, ставшие чуть ли не самыми изучаемыми за последнее десятилетие). С другой стороны, если гуманитарные организации придерживаются принципа максимальной открытости в своей деятельности, то сложности, связанные с доступом к информации об участии вооруженных сил в операциях невоенного типа, часто носят непреодолимый характер. Даже западные гражданские исследователи не в состоянии добиться, например, от штаб-квартиры НАТО в Брюсселе, представителей сил НАТО на Балканах или от министерств обороны своих стран информации об общем объеме мероприятий невоенного типа (в том числе гуманитарных проектов) и в особенности о средствах, затраченных на их осуществление<sup>{1}</sup>. Информацию о выполнении военными формированиями гуманитарных и других невоенных задач весьма неохотно предоставляют даже органы НАТО по гражданской обороне и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Помимо изучения международного опыта военно-гражданского взаимодействия в операциях невоенного типа, книга призвана [14] дать ответ на вопрос о том, насколько эти проблемы актуальны для России и насколько зарубежный опыт в этой области применим к российским реалиям (глава 7). Отметим, что в российской литературе проблемы военно-гражданского взаимодействия в операциях невоенного типа специально не освещались (основным ракурсом исследования военно-гражданских отношений остаются проблемы гражданского контроля над вооруженными силами, их политической активности и взаимодействия с другими государственными институтами в ходе принятия военно-политических решений). Между тем по мере все более активного участия России в операциях невоенного типа потребность в таком анализе возрастает.

Участие западных стран в операциях невоенного типа, как правило, связано с проецированием силы и политического влияния в относительно отдаленных регионах, в конфликтах, не угрожающих жизненно важным интересам этих стран. В то же время участие России в операциях невоенного типа преимущественно связано с локальными конфликтами вблизи ее собственных границ (Таджикистан, зона грузино-абхазского конфликта, Приднестровье) или даже на ее территории (Северный Кавказ) и с противостоянием непосредственным угрозам ее безопасности (сепаратизм, терроризм и т. п.). Поэтому речь пойдет не только и не столько об уроках, которые Россия может извлечь для себя из западного опыта, сколько о выявлении специфики военно-гражданского взаимодействия в российских операциях невоенного типа.

Эту специфику лучше всего продемонстрировать на примере военно-гражданского взаимодействия в выполнении гуманитарных и других невоенных задач на Северном Кавказе в ходе второй российской кампании в Дагестане и Чечне (1999–2001 гг.). Источниками служат брифинги военного ведомства и других силовых структур (прежде всего Министерства внутренних дел и Министерства по чрезвычайным ситуациям), материалы гражданских министерств и ведомств (Министерства иностранных дел, Федеральной миграционной службы, Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политике), международных, в том числе неправительственных, организаций (ООН, ОБСЕ, Международного комитета Красного Креста), принявших участие в гуманитарных операциях на Северном Кавказе, средств массовой информации и т. п.

Однако задача исследования не ограничивается попыткой в какой-то мере заполнить существующий в России информационный и аналитический «вакуум» по проблеме военно-гражданских отношений в операциях невоенного типа. В конечном счете книга должна [15] ответить на вопрос о том, как участие вооруженных сил в операциях невоенного типа отражается на военно-гражданских отношениях и насколько эффективность военно-гражданского взаимодействия в таких операциях способствует успешному противостоянию угрозам, создаваемым современными локально-региональными кризисами и конфликтами.

## РАЗДЕЛ I

### ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМАТИКУ

#### ГЛАВА 1

#### ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННЫХ ЛОКАЛЬНО-РЕГИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ

Биполярный характер послевоенной системы международных отношений оказал мощное стабилизирующее воздействие на состояние и развитие локально-регионального конфликтного потенциала. В годы «холодной войны» многие очаги региональной нестабильности и конфликтности были «заморожены», а деятельность по

регулированию локально-региональных конфликтов занимала сутобо второстепенное, периферийное положение во внешнеполитическом курсе обеих сверхдержав. В условиях глобального ядерного противостояния СССР и США возможности прямого широкомасштабного использования ими своих вооруженных сил в региональных конфликтах (особенно напрямую друг против друга) были ограниченными, а участие в «традиционных» миротворческих операциях ООН (в соответствии с такими жесткими критериями, как согласие конфликтующих сторон на присутствие миротворческих контингентов, желательное неприменение силы, относительная беспристрастность миротворческих сил и т. п.) — минимальным.

Несмотря на то что с крахом биполярной модели противостояние сверхдержав ушло в прошлое, политико-военная нестабильность и конфликтность в мире не столько уменьшилась, сколько видоизменилась, переместившись с глобального на региональный, и даже локальный уровень. Вероятность и военно-политическое значение глобальных и межрегиональных вооруженных столкновений существенно выжили на первый план (наряду с такими задачами по обеспечению глобальной безопасности, как нераспространение вооружений, распределение энергетических ресурсов и охрана окружающей среды). Особенно остро встала проблема организации международных усилий по предотвращению и разрешению локально-региональных конфликтов, поиску новых средств поддержания региональной стабильности, умиротворения, разоружения и посредничества между противоборствующими сторонами и оказания гуманитарной помощи населению в конфликтных зонах. [19]

#### § 1. От крупного регионального к локально-региональному конфликту

Большинство определений регионального конфликта, употреблявшихся в годы «холодной войны», отличал ряд общих моментов: характеристика региональных конфликтов преимущественно в качестве проявления биполярного противостояния в «третьем мире»<sup>{2}</sup> (при косвенном признании самостоятельного значения непосредственно породивших их локальных противоречий — «пережитков колониального и доколониального прошлого: споров по территориальным, религиозным, этническим и т. п. вопросам...»<sup>{3}</sup>), а также типологическое отнесение таких конфликтов к обычным (региональным, или так называемым малым) войнам<sup>{4}</sup>. С окончанием биполярного противостояния все составляющие понятия «региональный конфликт» нуждались в пересмотре. Конфликты 90-х гг. перестали быть «отражением» противостояния двух сверхдержав на их периферии и охватывали гораздо более широкий спектр противостояния от субконвенциональных (локальных) до обычных (региональных, или «малых») войн. Локально-региональные конфликты конца XX в. отражали сложное переплетение объективно различного уровня социально-экономического развития государств («структурные противоречия») и субъективных элементов конфликтного взаимодействия, определяющих его конкретно-историческую форму — этническую, религиозную и т. п. («корреляционные» противоречия). Взаимодействие этих факторов усложнялось резким ростом международного вмешательства в ход конфликтов, носившего весьма неоднозначный и противоречивый характер.

Первым крупным вооруженным региональным конфликтом эпохи развала биполярной системы стали события в Персидском заливе в 1990–1991 гг. Последующие кризисы, повлекшие за собой широкомасштабное международное вмешательство (например, на территории бывшей Югославии), не отличались столь высокой интенсивностью и проходили уже в условиях складывания новых «правил игры» на международной арене. Война же в Персидском заливе может с полным правом считаться детищем переходного периода и связанной с ним неопределенности на международном и региональном уровнях: она стала возможна исключительно благодаря начавшемуся краху биполярной мировой системы, в результате чего СССР впервые открыто поддержал действия США в зоне регионального конфликта. Сточки зрения международного права нападение Ирака на Кувейт представляло собой акт открытой агрессии, что обеспечило международный консенсус относительно необходимости [20] отпора агрессору, облегчило процесс принятия решений в Совете Безопасности ООН и способствовало успешному формированию многонациональной коалиции, которую естественным образом возглавили США как единственная мировая сверхдержава.

Война в Персидском заливе являлась классическим примером конфликта средней интенсивности<sup>{2}</sup>, важной особенностью которого стало массовое использование антииракской коалицией ультрасовременных видов вооружения против страны «третьего мира»<sup>{5}</sup>. Именно конфликт в Персидском заливе оказал решающее влияние на то, что после окончания «холодной войны» в качестве основной угрозы международной безопасности наряду с распространением оружия массового уничтожения (ОМУ) и ростом экономической конкуренции в США стали рассматриваться «региональные угрозы в виде широкомасштабной агрессии крупной региональной державы»<sup>{6}</sup> (например, повторное нападение Ирака на Кувейт/Саудовскую Аравию или агрессия Северной Кореи против Южной)<sup>{7}</sup>. В официальных документах американского военного ведомства параметры таких «крупных региональных конфликтов» определялись на основе оценки боевого потенциала «регионального агрессора» (400–750 тыс. солдат, 2–4 тыс. танков и т. п.)<sup>{8}</sup>. Однако опасения

относительно обвального возникновения в 90-е гг. «крупных региональных конфликтов» в форме широкомасштабной агрессии со стороны региональной державы против соседей (типа захвата Кувейта Ираком в августе 1990 г.) не подтвердились. Характерно, что ни одно из государств — предполагаемых инициаторов таких конфликтов (Иран, Ирак, Северная Корея или Ливия) не обладало современной высокотехнологичной военно-промышленной базой и не тратило на оборону более 6 млрд. долларов в год, а их совокупные военные расходы составляли менее 5% военного бюджета США[9].

Вопреки ожиданиям волны «региональных агрессий» уже в начале 90-х гг. центр регионального вооруженного противостояния сместился в сторону более ограниченных по масштабу и интенсивности столкновений, подобных этнополитическим конфликтам в Центральной и Восточной Африке (Демократическая Республика Конго (ДРК)[3], Руанда, Бурунди, Сомали), Юго-Восточной Азии (Индонезия, Мьянма[4]), на Среднем Востоке (Афганистан), в бывшей Югославии и бывшем СССР. Так, если 1992 год был назван [21] экспертами Стокгольмского международного института по изучению проблем мира (СИПРИ) «годом наивысшего подъема международных усилий по предотвращению и урегулированию региональных конфликтов», то уже в 1993–1994 гг. серия серьезных неудач в области регулирования локально-региональных конфликтов постигла «международное сообщество» не только в странах «третьего мира» (крах многонациональной операции в Сомали, кровопролитные межплеменные столкновения в Бурунди, Руанде и Заире, рост внутренней нестабильности на Гаити, обострение ситуации в Афганистане и Анголе), но и в центре Европы (на территории бывшей Югославии).

Изменения в характере региональных конфликтов 90-х гг. развивались по нескольким взаимосвязанным направлениям. Прежде всего, в конце XX в. в мире резко возросло число внутрисосударственных конфликтов (по сравнению с межгосударственными). Число межгосударственных конфликтов в 90-е гг. было крайне ограниченным — не более 1–2 в год, причем на протяжении всего десятилетия это, как правило, были одни и те же конфликты, в основном характерные и для предыдущего периода и также имевшие важный внутрисосударственный аспект (например, конфликт между Индией и Пакистаном из-за Кашмира).

По оценкам ООН, на начало 1995 г. 82% международных миротворческих операций, ведущихся с 1992 г., были связаны с урегулированием региональных конфликтов, возникших на почве **внутрисосударственных противоречий**[10]. В соответствии с системой классификации конфликтов, разработанной в СИ ПРИ, уже в 1994 г. основой всех «крупных вооруженных конфликтов» (31 конфликта в 27 регионах мира) послужили именно внутрисосударственные противоречия, хотя некоторые из этих конфликтов (например, в Нагорном Карабахе, Боснии и Герцеговине, Таджикистане) и имели межгосударственный аспект[11]. По подсчетам экспертов Проекта по гражданским войнам Упсальского университета, из 103 вооруженных конфликтов, имевших место в 1989–1997 гг., 97 носили внутрисосударственный характер. При этом наиболее распространенным типом внутрисосударственного конфликта 90-х гг. была либо борьба за власть в рамках одного государства (собственно «гражданская война»), либо территориальный (экстерриториальный) передел в зоне распада одних государств и возникновения на их месте других[12].

Изменения в характере локально-региональных конфликтов конца XX в. не ограничились ростом числа внутренних конфликтов по сравнению с межгосударственными. Следует отметить, что на всем протяжении послевоенного периода грань между внутренними [22] и межгосударственными конфликтами в странах «третьего мира» никогда не была слишком жесткой. Однако такая грань все же существовала, хотя с конца 70-х гг. и начала постепенно размываться. С окончанием «холодной войны» эта грань начала стремительно разрушаться: «ни одна гражданская война не носила больше исключительно внутрисосударственного характера»[13]. Это привело к тому, что в 90-е гг. именно ограниченные конфликты внутреннего интернационализованного характера стали основным типом вооруженного противостояния[14]. При этом **внутренние интернационализованные конфликты конца XXв. объединили в себе наиболее опасные черты как международных, так и внутрисосударственных конфликтов.**

Наиболее опасной чертой международных конфликтов можно считать возможность их ускоренной эскалации — как вертикальной (повышение уровня интенсивности конфликта), так и горизонтальной (распространение конфликта на другие страны и районы). Комплексный характер угроз, создаваемых конфликтами внутреннего интернационализованного типа, связан и с тем, что они, как правило, являются частью более обширных зон локально-региональной нестабильности, для которых характерна постоянная военно-политическая напряженность и периодические вспышки насилия (например, «дуга нестабильности», протянувшаяся вдоль южного «подбрюшья» России — от Кавказа до Восточного Туркестана, и примыкающие к этой дуге конфликты в Афганистане и Кашмире или обширная «конфликтная зона», включающая Судан, Эфиопию, район африканских Великих озер, Анголу и долину Конго).

Одна из наиболее опасных черт внутрисосударственных конфликтов — их крайне упорный и ожесточенный характер[15]. Эти конфликты являются также наиболее продолжительными: в тех случаях, когда гражданские

войны послевоенного периода не заканчивались в первый же год, они, как правило, затягивались на десятилетия (в результате достижения сторонами военно-политического равновесия сил){16}. Хотя современные внутригосударственные конфликты, как правило, ведутся на уровне ниже «обычной войны», интенсивность вооруженных столкновений может быть достаточно высокой, в среднем превышая уровень насилия, характерный для «конфликтов низкой интенсивности» 70–80-х гг. Таким образом, происходит постепенное размывание условной грани между конфликтами *низкой интенсивности* (партизанских войн, всплесков террористической активности и т. п.) и *средней интенсивности* (противостояние между региональными центрами силы на уровне «обычной войны»). Усреднение интенсивности локально-региональных конфликтов 90-х гг. прежде всего связано с появившейся [23] после окончания «холодной войны» возможностью продолжительного ведения военных действий без опасности перерастания их в глобальный конфликт. Другими факторами, способствовавшими распространению локально-региональных конфликтов, стали, с одной стороны, массовый приток оружия в регионы, а с другой — ограниченность ресурсов воюющих сторон, недостаточных для поддержания конфликта на уровне обычной войны{17}.

Указанные изменения в характере локально-региональных конфликтов конца XX в. позволяют нам предположить, что выдвинутая СИ ПРИ категория «крупного вооруженного конфликта» не вполне адекватно отражает современные реалии. Во-первых, в трактовке СИ ПРИ определение «крупного вооруженного конфликта» включает лишь те конфликты, в которых одной из противоборствующих сторон является правительство страны. Однако в 90-е гг. возросло число, а главное, интенсивность столкновений между различными группировками в локально-региональных конфликтах, проходивших без прямого участия правительственных сил и порой даже превышавших по ожесточению параллельно идущие военные действия между правительством и одной из группировок (в середине 90-х гг. такие конфликты наблюдались в Афганистане, северном Ираке, Кашмире, Либерии, Мьянме, Сомали, Судане и т. д.){18}.

Во-вторых, включение в статистический анализ лишь «крупных» по масштабу вооруженных конфликтов не позволяет в полной мере уловить динамику развития конфликтного потенциала в 90-е гг. Если следовать логике СИ ПРИ, то число «крупных вооруженных конфликтов», возросшее в первой половине 90-х гг. и достигшее пика в 1993 г., затем начало последовательно сокращаться{19}, что дает основания экспертам института делать выводы об эффективности международной стратегии регулирования конфликтов в постбиполярный период. Интересно, что многие конфликты, изъятые СИПРИ из списка «крупных вооруженных» как затухающие, тлеющие или даже урегулированные, на самом деле были далеки от завершения и неоднократно всплывали в выборке СИПРИ за последующие годы. При таком формализованном подходе, когда, например, достижение сторонами мирных соглашений (часто при международном посредничестве) рассматривается экспертами СИПРИ как достаточное основание для того, чтобы считать конфликт разрешенным, это и неудивительно (так, подписание в 1996 г. Хасавюртовских соглашений по Чечне дало СИПРИ основания отнести чеченский конфликт к категории завершенных (! ){20}).

Особенности современных локально-региональных конфликтов — усреднение их интенсивности и стирание военно-политической [24] грани между их внутренними и международными аспектами — не в последнюю очередь связаны с тем, что в условиях этнополитического передела, которым сопровождался распад биполярной системы, сравнительно быстрая интернационализация внутригосударственных противоречий была неизбежна. Однако если бы дело было только в этом, то можно было бы предположить, что с завершением этнополитического передела, вызванного распадом советского блока и самого СССР, все опять вернется «на круги своя» и локально-региональный конфликтный потенциал стабилизируется.

В какой-то мере в том, что касается, например, бывшего СССР и советского блока (включая входившие в этот блок и примыкавшие к нему многонациональные федеративные государства, например Югославию), это утверждение справедливо: после завершения первичного экстерриториального передела многие этнополитические конфликты, пережив фазу обострения, перешли скорее в состояние тления или тупика (приднестровский, грузино-абхазский, армяно-азербайджанский конфликты). О спаде волны конфликтов, вызванной *непосредственно* распадом СССР и биполярной системы, свидетельствует динамика числа конфликтов на основе ***этнотерриториальных противоречий в результате распада одних государств и появления на их месте новых***. Именно к этому типу относилось большинство конфликтов, непосредственно вызванных распадом биполярной системы: начиная с 1990 г. их число превышало число конфликтов, вызванных ***противоречиями по вопросу о власти внутри одного государства*** (т. е. собственно «гражданских войн»). Даже если ограничиться данными СИПРИ только по «крупным вооруженным конфликтам», к 1994 г. 17 конфликтов были связаны преимущественно с территориальным переделом, и лишь 14 — с борьбой за власть внутри страны (доля конфликтов, связанных с борьбой за власть, сократилась с 55% в 1989 г. до 45% в 1994 г.). Особенно показательна ситуация в Европе, служившей основной ареной биполярного противостояния и соответственно в наибольшей степени затронутой распадом биполярной системы (в первой половине 90-х гг. все вооруженные конфликты в Европе были связаны с экстерриториальным переделом, распадом многонациональных и формированием мононациональных государств{21}). Однако уже в 1997 г. число конфликтов в мире, вызванных

противоречиями по вопросу о власти в рамках одного государства, впервые с 1990 г. превысило число конфликтов, связанных с экстерриториальным переделом в результате распада и возникновения государств{22}. Это позволяет предположить, что во второй половине 90-х гг. (условно к 1997 г.) конфликтный потенциал, вызванный непосредственно [25] распадом советского блока и ряда посткоммунистических государств, был в основном исчерпан, а «окно возможностей», открывшееся для этнополитических движений после окончания «холодной войны», захлопнулось.

Середина 90-х гг. вообще несколько выбивается из общей логики развития конфликтного потенциала в последнее десятилетие XX в. — этот период даже заслужил у некоторых наблюдателей название «короткий мир». Две трети вооруженных конфликтов, зафиксированных во второй половине 90-х гг., начались в течение 5 лет: с 1989 по 1993 г. Однако с 1994 г. число «новых» этнополитических конфликтов резко упало (за исключением некоторых районов Центральной и Западной Африки, а также Южной и Юго-Восточной Азии). Более того, с середины 90-х гг. в ходе ряда вооруженных конфликтов впервые наблюдалась деэскалация — переход от активных боевых действий к переговорам и заключению перемирий. По некоторым данным, из 59 вооруженных конфликтов, отмеченных в 1998 г., 23 находились в состоянии деэскалации в то время, как угрозу эскалации представляли лишь 7, а в отношении остальных 29 конфликтов вообще не просматривалось какой-либо выраженной тенденции{23}. Самый значительный спад наблюдался в отношении одного из наиболее затяжных и опасных видов локально-регионального противостояния — этнополитических конфликтов сепаратистского характера, как правило, представляющих собой серьезную угрозу региональной безопасности (к началу 1999 г. в мире насчитывалось всего 14 таких конфликтов — меньше, чем в любой год после 1970 г.).

Большинство западных экспертов склонны полагать, что наряду с завершением экстерриториального передела, вызванного распадом биполярной мировой системы, свою роль в ослаблении конфликтного потенциала в середине 90-х гг. сыграли военные, политические и экономические меры, предпринятые правительствами и государствами, территория которых стала ареной этнополитических конфликтов и гражданских войн, а также возросшие международные усилия по регулированию конфликтов{24}. Действительно, в первой половине 90-х гг. число, например, международных операций по поддержанию мира резко возросло: за четыре с половиной года — с 1988 по середину 1993 г. — было выдано столько же мандатов ООН на ведение миротворческих операций (18), сколько за весь сорокалетний период — 1948–1987 гг.; при этом число «голубых касок», участвующих в миротворческих миссиях, возросло в 7 раз, а объем средств, выделяемых на их содержание, — в 10 раз{25}. [26]

Однако некоторый спад напряженности в середине 90-х гг. наблюдался не только впервые со времени окончания «холодной войны», но и впервые за предшествовавшие десятилетия, в течение которых конфликтность на локально-региональном уровне неуклонно возрастала. Можно предположить, что резкий рост числа этнополитических конфликтов в начале 90-х гг. представлял собой кульминацию долговременной тенденции, берущей свое начало еще в национально-освободительных войнах конца 50-х гг. В этом смысле формальное окончание «холодной войны» и окончательный распад биполярной системы послужили лишь катализатором уже существовавшей тенденции, способствовавшим тому, что десятилетиями накапливавшийся конфликтный потенциал наконец вышел наружу (так, распад СССР и федеративной Югославии привел в 1988–1992 гг. к более чем 10 «новым» этнополитическим конфликтам, примерно в этот же период на глобальном «Юге» разразилось более 25 новых локально-региональных войн){26}.

В целом же, несмотря на «короткий мир» середины 90-х гг., в последующие годы **общий уровень конфликтности на локально-региональном уровне не только не снизился, но даже не вполне стабилизировался**. Достаточно сказать, что самые острые конфликты на территории относительно «спокойного» Европейского континента — международный кризис вокруг проблемы Косово (1998–1999 гг.) и очередное обострение кризиса вокруг Чечни в 1999 г. — произошли уже *после завершения этнополитического передела*, непосредственно вызванного распадом биполярной системы. При этом основой большинства конфликтов, «переживших» середину 90-х гг., были этнополитические противоречия, не возникшие после окончания «холодной войны», а в той или иной мере проявлявшие себя на протяжении всего послевоенного периода (этнополитический конфликт в Косово, столкновения между хуту и тутси в районе Великих озер и т. д.){27}. В целом за счет повторного ухудшения обстановки к концу 90-х гг. тенденция к снижению локально-региональной конфликтности за десятилетие оказалась маловыраженной. Если в начале 90-х гг. активными участниками вооруженных конфликтов внутреннего интернационализованного типа были 115 этнополитических групп{28}, то к концу десятилетия их число сократилось несущественно (всего до 95). Еще более 90 этнополитических групп в различных странах мира на рубеже веков находилось на грани вооруженного противостояния{29}. В целом создавалось впечатление, что в «посткосовских» условиях большому числу оставшихся в мире федеральных образований и многоэтнических государств грозил если не [27] распад, то внутренняя нестабильность с возможностью ее последующей интернационализации.



Одной из причин сохранения повышенной локально-региональной конфликтности в начале XXI в. стал затянувшийся характер переходного периода в развитии международных отношений. Какое-то время, несомненно, на уровне локально-региональной конфликтности продолжал сказываться «эффект прецедента», то есть эффект от обретения независимости или повышения статуса этнополитических группировок, успевших воспользоваться «окном возможностей», открывшимся в ходе распада биполярной мировой системы. Есть, однако, основания предполагать, что ключ к пониманию исследуемых нами процессов следует искать не столько на локально-региональном, сколько на более высоком уровне, связанном с глубинными тенденциями мирового развития и более широкими интересами «международного сообщества», то есть в области **интернационализации конфликтов**.

## § 2. ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВНУТРЕННИХ КОНФЛИКТОВ В КОНЦЕ XX В.

Прежде чем приступить к анализу процесса интернационализации современных локально-региональных конфликтов, основой большинства которых являются внутригосударственные противоречия, необходимо уточнить само понятие «интернационализация». Интересно, что в исследованиях лидирующего в области прикладной конфликтологии западного института — СИ ПРИ — понятие «интернационализация» как таковое вообще отсутствует. Вместо него предлагается ограничиться крайне узким понятием «иностранный вмешательство во внутренний конфликт» (под которым понимается прямое вмешательство во внутренний конфликт на стороне того или иного участника вооруженных (правительственных) сил других государств){30}. Понятно, что такая трактовка скорее соответствует определению «интервенции», чем «интернационализации» (в связи с чем экспертами СИ ПРИ был даже выдвинут специальный термин «внутренний конфликт с внешним вмешательством»). В соответствии с этой логикой делается вывод о том, что, например, в 1997 г. иностранное вмешательство осуществлялось только в двух конфликтах: в Конго (Браззавиль) — войсками из Анголы и в ДРК-войсками из Руанды. Сведение интернационализации к «внешнему вмешательству во внутренний конфликт» в сочетании с категорией «крупного вооруженного конфликта», не вполне отвечающей современным [28] реалиям, приводит к оценке числа интернационализированных конфликтов как весьма ограниченного, что не соответствует нынешнему положению дел (так, типичный внутренний интернационализированный конфликт — Босния и Герцеговина образца 1997 г. — не рассматривается СИ ПРИ как таковой, ибо не отвечает определению «крупный вооруженный конфликт»).

Представляется, что в современных условиях имело бы смысл придать понятию «интернационализация» более широкое толкование. Так, *под «интернационализацией» следует понимать не только прямое вмешательство сил иностранного государства/государств на стороне одного из участников внутреннего конфликта, но и весь комплекс международных усилий по внешнему регулированию конфликта* (в том числе под предлогом посредничества между противоборствующими сторонами). При этом предлагается не включать в определение «интернационализация» конфликта эскалацию (распространение) насилия вооруженными группировками — как правительственными, так и оппозиционными — на другие страны и регионы{31}, а также вмешательство во внутренний конфликт в одной стране неформальных вооруженных формирований с территории другой страны (несмотря на то, что «выплескивание» насилия на соседние регионы и страны может послужить причиной или поводом для последующей формальной «интернационализации» конфликта).

*Ускоренная интернационализация этнополитических и других локально-региональных конфликтов особенно очевидна на фоне снижения их общего числа на рубеже веков. Этот феномен можно объяснить тем, что наибольшую опасность с точки зрения как региональной, так и глобальной безопасности на протяжении 90-х гг. представлял собой не столько рост числа локально-региональных конфликтов сам по себе, сколько их возросший дестабилизирующий потенциал. Его в свою очередь следует рассматривать как одно из проявлений общемировой тенденции глобализации, лишь усиленное этнополитическим переделом, которым сопровождался распад биполярной системы. Глобализация предполагает рост взаимозависимости на всех уровнях мировой системы, который, казалось бы, должен создавать условия для поиска международных решений общих проблем, в том числе связанных с локально-региональными конфликтами. Однако влияние глобализации на конфликтный потенциал далеко не однозначно, а рост взаимозависимости не всегда идет на пользу международной безопасности и стабильности. Его «обратной стороной» является рост числа субъектов в международной жизни, взаимодействие которых может принимать неожиданные формы — в частности, способствовать эскалации локально-региональных [29] конфликтов — и труднее поддается регулированию и контролю. Рост глобальной взаимозависимости означает, что резонанс от локально-региональных кризисов или чрезвычайных ситуаций ощущается далеко за пределами конфликтной зоны — прежде всего благодаря усиливающему эффекту международных и национальных средств массовой информации, создающих эффект сопричастности конфликтной ситуации и подогревающих представления об исходящих от нее опасностях. Однако, помимо «виртуального», глобализация на уровне локально-региональных конфликтов имеет и свое вполне реальное выражение.*

В частности, изменения в характере локально-региональных угроз 90-х гг., объединивших в себе наиболее опасные черты как международных, так и внутригосударственных конфликтов, привели к существенному ухудшению гуманитарной ситуации в конфликтных зонах и росту числа жертв среди гражданского населения. Острейшие гуманитарные кризисы и катастрофы 90-х гг. в экспертных кругах получили название **«комплексные гуманитарные чрезвычайные ситуации»**. Их особенностью по сравнению с обычными чрезвычайными ситуациями или гуманитарными кризисами является **комплексный характер** — сочетание военных действий, массовых перемещений людей, резкого ухудшения эпидемиологической ситуации, голода и т. п., которое не может не сопровождаться массовыми нарушениями прав человека. Политическая сторона «комплексных гуманитарных чрезвычайных ситуаций» заключается в борьбе различных сил и группировок за распределение скудных экономических ресурсов и политической власти внутри общества, охваченного кризисом или гражданской войной{32}.

Ухудшение гуманитарной обстановки в зонах локально-региональных конфликтов и их возросший дестабилизирующий потенциал можно проиллюстрировать на примере *проблемы беженцев*. Следует подчеркнуть, что хотя численность собственно беженцев{\*5} с окончанием «холодной войны» не претерпела резких скачков (некоторый рост числа беженцев наблюдался лишь в начале 90-х гг. — с 16,6–16,7 млн. человек в 1990–1991 гг. до 17,6 млн. в 1992 г.; в 1993–1994 гг. их численность стабилизировалась на уровне 16,3 млн. в год, после чего продолжала постепенно снижаться, составив в 1998 г. 13,5 млн. человек){33}, изменения в их положении носили не столько количественный, сколько качественный характер, позволяющий говорить о том, что оно в целом осложнилось. В условиях [30] складывания обширных «зон нестабильности», включающих территории ряда государств или даже целого региона, беженцы, покинувшие очаг одного конфликта, все чаще стали оказываться на территории, которая сама служит ареной социально-политической нестабильности или даже военных действий (Либерия/Кот-д'Ивуар, Руанда/Бурунди и т. п.). Резко возросли сложности, связанные с необходимостью репатриации беженцев в условиях, когда военно-политическая и социально-экономическая ситуация в местах их постоянного проживания продолжала оставаться критической (экономическая разруха, распространение противопехотных мин и т. д.). Массовый и повсеместный характер приобрели не только нарушения международного права в отношении гражданских лиц непосредственными участниками конфликтов, но и нарушения ведущими странами мира международного режима по беженцам (в особенности принципа недопустимости насильственной репатриации).

Однако наиболее важные изменения с точки зрения массовых перемещений людей в результате локально-региональных конфликтов были связаны не с беженцами в традиционном смысле слова, вынужденными пересекать международные границы. С распространением в конце XX в. внутригосударственных конфликтов и ростом числа «гуманитарных катастроф» на территории государств, находящихся на грани/в состоянии распада или на стадии формирования (Сомали, Либерия, Босния), все больше людей оказывалось в положении внутренне перемещенных лиц, то есть беженцев на территории своей собственной страны, без формального пересечения ими межгосударственных границ. За 90-е гг. число внутренне перемещенных лиц в мире удвоилось, превысив число собственно беженцев, и продолжает устойчиво возрастать. В то время как число беженцев в 1998 г. не превышало 13,5 млн. человек, приблизительное число внутренне перемещенных лиц в 41 стране мира, являющейся основным «поставщиком» внутренней нестабильности и конфликтов, составило около 19 млн. человек{34}. Именно за счет резкого увеличения числа внутренне перемещенных лиц на протяжении 90-х гг. в мире в целом существенно возросло число людей, вынужденных покинуть места постоянного проживания (только в Африке — с 20 тыс. человек в 1989 г. до 7,5 млн. человек в 1995 г., то есть в 375 раз (!)).

Оказание международной гуманитарной помощи внутренне перемещенным лицам затруднено. В то время как большая часть беженцев подпадает под мандат Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), международно-правовой статус [31] внутренне перемещенных лиц не определен{35}, и лишь очень ограниченное их число получает международную помощь и защиту{36}. УВКБ имеет право работать с внутренне перемещенными лицами лишь по специальной просьбе Генерального секретаря — ООН или в случае их приближенности к массовым скоплениям беженцев или репатриантов. Размывание грани между беженцами и внутренне перемещенными лицами требует более активного привлечения УВКБ ООН к оказанию гуманитарной помощи последним. Однако для этого пришлось бы не только значительно увеличить финансирование этой организации со стороны основных стран-доноров (за пять лет — с 1990 по 1994 г. включительно — годовой бюджет и штат УВКБ ООН возрос всего в 2 раза: с 534 млн. долларов до 1,1 млрд. и с 2,5 тыс. до 5 тыс. человек соответственно), но и пересмотреть существующие международные нормы.

Речь идет прежде всего о **международном режиме помощи беженцам**, установленном Конвенцией ООН по беженцам 1951 г. (ведущая организация — УВКБ ООН), и **международном гуманитарном режиме**, зафиксированном Женевскими конвенциями 1949 г. (ведущая организация — Международный комитет Красного Креста). Неизбежным следствием перемен, произошедших на международной арене в конце XX в., стало размывание обоих этих режимов, более или менее эффективно действовавших в годы

«холодной войны». С одной стороны, возросшая вероятность интернационализации большинства современных гражданских войн, угроза их эскалации и выхода за границы конкретного государства способствовали росту внимания к проблемам беженцев и перемещенных лиц со стороны межгосударственных и неправительственных международных организаций, средств массовой информации и общественности. Возросла потребность в активизации международного вмешательства в комплексных чрезвычайных гуманитарных ситуациях. С другой стороны, внутригосударственный характер большинства подобных кризисов накладывает на такое вмешательство серьезные ограничения — как в случае конфликта или чрезвычайной ситуации на территории одного или нескольких распавшихся или формирующихся государств (Босния), так и в отношении государств/квазигосударственных образований, власти которых в целом контролируют ситуацию на подвластных им территориях (курдская проблема в Турции). В первом случае слабость или отсутствие центрального правительства, а зачастую и вообще каких-либо органов власти в зоне охваченной «гуманитарной катастрофой», не только серьезно затрудняет деятельность международных гуманитарных организаций, но и зачастую создает угрозу безопасности их сотрудников на местах. Так, участилась [32] практика использования конфликтующими сторонами гуманитарной помощи и гуманитарных организаций в целях изменения хода конфликта в свою пользу (бывшая Югославия, Ангола, Сомали, Ирак). Во втором случае, в ситуации, когда местные власти зачастую неспособны самостоятельно решить финансово-экономические и социальные проблемы, вызванные обострением проблемы беженцев и перемещенных лиц, отказываясь при этом сотрудничать с гуманитарными организациями на условиях соблюдения международного гуманитарного права, на первый план выходит комплекс вопросов, связанных с наиболее острой проблемой современного международного гуманитарного вмешательства — определением функций государственного суверенитета в современном мире.

Анализ основных особенностей современных локально-региональных конфликтов так или иначе возвращает нас в русло дискуссии о перспективах и пределах глобализации в современном мире. Большинство исследователей сходятся на том, что в конце XX — начале XXI в. компетенция национального государства и его суверенитет подвергаются некоторым ограничениям — прежде всего под влиянием процессов глобализации. Это влияние, очевидное и бесспорное в финансово-экономической области, применительно к международно-правовой и военно-политической сферам до недавнего времени оставалось весьма спорным и носило скорее «виртуальный» характер. Принимая во внимание противонаправленные или параллельные глобализации процессы (децентрализацию, демодернизацию, фрагментацию на локально-региональном уровне), с большей или меньшей определенностью можно говорить лишь о видоизменении форм суверенитета в глобализирующемся мире [37].

Однако продемонстрированная в 1999 г. в ходе войны против Союзной Республики Югославии готовность НАТО к массированному применению силы в нарушение государственного суверенитета несколько меняет картину, указывая на формирование некоего подбоя нового международного порядка. Его основными характеристиками являются преобладание неформальных методов международного регулирования при сохранении достаточно слабого формального согласительного механизма, а также рост вмешательства со стороны группы ведущих стран мира во внутренние дела других государств (в защиту продекларированного западным сообществом, но еще не оформленного де-юре «международного режима прав человека»). [33]

Ярко выраженная избирательность в утверждении этого режима дает основания предположить, что сохраняющийся повышенный уровень локально-региональной конфликтности связан не только с объективными процессами глобального развития, но и с целенаправленным («субъективным») вмешательством в их ход со стороны «международного сообщества». Так, тезис о том, что система международных отношений «объективно заинтересована в ограничении масштабов конфликта и в его преодолении, урегулировании любыми доступными средствами» [38], популярный в 80-е гг., в том числе среди советских конфликтологов, и в целом адекватный биполярной эпохе, не вполне соответствует реалиям современного переходного периода. В отсутствие сдерживающего воздействия жесткой системы международных отношений так называемое *международное сообщество*, ядро которого составляет группа наиболее развитых стран мира во главе с США, заинтересовано в урегулировании далеко не каждого регионального конфликта и далеко не любыми доступными средствами. Например, в середине 90-х гг. при повышенном интересе «международного сообщества» к ситуации в Боснии им практически полностью игнорировались проблемы регулирования конфликтов в Чаде, Кении, Перу, Сомали, турецком Курдистане и т. п.

Стратегия международного регулирования локально-региональных кризисов и конфликтов не только избирательна, но и внутренне глубоко противоречива. Основная задача оперативного реагирования на тот или иной кризис или конфликт (так называемого кризисного реагирования) состоит в прекращении вооруженного противостояния в зоне конфликта и заключении устойчивого перемирия между противоборствующими группировками. Как правило, реализация этой задачи требует достижения относительного баланса сил между конфликтующими сторонами (либо благодаря их взаимному истощению в ходе военных действий, либо как следствие внешней интервенции на стороне одного или нескольких, часто

более слабых в военно-политическом отношении, участников конфликта), а также подключения к процессу мирного урегулирования всех реальных местных военно-политических сил, включая наиболее активных участников конфликта. На практике эти задачи никоим образом не согласуются и даже противоречат провозглашаемой «международным сообществом» необходимости соблюдения и защиты прав человека, строительства гражданского общества и продвижения других «демократических принципов» за счет ограничения прерогатив государственной власти. Иными словами, на этапе «кризисного реагирования» вопрос часто стоит так: **либо мирное урегулирование, либо соблюдение демократических принципов и норм.** Поэтому [34] на практике в ходе вмешательства в локально-региональные конфликты «международному сообществу» приходится идти на определенные компромиссы: сначала способствовать созданию относительного баланса сил в зоне конфликта, добиваться заключения мирных соглашений между противоборствующими сторонами и вводить международный контингент для контроля над их соблюдением и лишь затем, по мере стабилизации военно-политической обстановки, переключаться на выполнение задач «посткризисной реконструкции» — «реализацию демократических принципов», отлов «военных преступников», восстановление разрушенной военными действиями экономики и т. д.

В целом, несмотря на расширение возможностей прямого международного вмешательства в кризисы и конфликты конца XX — начала XXI в., «международное сообщество» пока так и не смогло выработать эффективной стратегии противостояния современным локально-региональным угрозам. Более того, как показал опыт международного вмешательства на Балканах и в других регионах мира в конце XX — начале XXI в., внешнее воздействие, направленное на «урегулирование» того или иного конфликта, нередко усугубляло ситуацию, становясь фактором локально-региональной дестабилизации и способствуя затягиванию конфликта. Таким образом, перед «международным сообществом» все еще стоит проблема поиска адекватного ответа тому вызову, который представляет собой основной тип современного локально-регионального конфликта — интернационализированный внутренний конфликт.

## ГЛАВА 2

### ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ В ОПЕРАЦИЯХ НЕВОЕННОГО ТИПА

«Народ не любит вооруженных миссионеров».

#### Максимилиан Робеспьер

С окончанием «холодной войны» ситуация в области международной безопасности коренным образом изменилась. Эпоха мощных военных группировок и ядерных арсеналов, находящихся в высокой степени боевой готовности, за некоторыми исключениями, осталась позади. США и их союзники, а также Россия осуществили масштабные сокращения как обычных и стратегических вооружений, так и вооруженных сил в целом и приступили к конверсии оборонной промышленности.

В целом за последние пятнадцать лет XX в. число военнослужащих в мире сократилось более чем на 15%, а военные расходы — более чем на 30%. Хотя основной объем сокращений пришелся на ведущие военные державы — США и СССР/Россию — и государства, входившие в соответствующие военно-политические блоки (НАТО и Организацию Варшавского договора), они затронули и многие другие страны (такие, как Индия, ЮАР, Аргентина и др.). Однако даже после окончания «холодной войны», несмотря на значительные сокращения вооружений и военных расходов в глобальном масштабе, практически в любой стране мира вооруженные силы остаются крупнейшим и наиболее организованным институтом. Расходы военного ведомства, как правило, превышают расходы любого другого министерства или частной корпорации.

Более того, оперативная нагрузка на вооруженные силы многих государств мира, в том числе ведущих западных стран во главе с США, не уменьшилась, а возросла: помимо выполнения традиционных функций национальной (коллективной) обороны, вооруженные силы все более активно привлекаются к участию в современных локально-региональных конфликтах внутреннего интернационализированного типа. Для того чтобы выяснить, чем вызвана такая необходимость, «переведем» дестабилизационный потенциал [38] локально-региональных конфликтов конца XX — начала XXI в. на язык военно-политической стратегии и тактики.

#### § 1. КОНЦЕПЦИЯ «ОПЕРАЦИЙ НЕВОЕННОГО ТИПА»

Как уже отмечалось, с развалом биполярной системы регулирование локально-региональных конфликтов из периферийного направления международной политики превратилось в одну из ключевых проблем в деятельности крупнейших международных организаций и во внешней политике ведущих стран мира. В ходе международных операций в зонах локально-региональных конфликтов создаются важные прецеденты, апробируются новые методы и принципы складывающегося мирового устройства. При этом основная

нагрузка по реагированию на локально-региональные угрозы международной безопасности в постбиполярном мире естественным образом легла на США как на единственную мировую сверхдержаву.

Еще на исходе «холодной войны» США были единственной страной, имевшей на вооружении доктринально оформленную и опробованную на практике военно-политическую концепцию участия в конфликтах, находящихся на уровне ниже «обычной войны». За весь послевоенный период вплоть до конца 80-х гг. США были вовлечены только в один региональный конфликт, проходивший на уровне средней интенсивности (то есть обычной войны), — в Корею (1950–1953 гг.). Хотя интервенция США во Вьетнаме (1965–1973 гг.) на некоторых этапах достигала уровня средней интенсивности, она уже включала значительный субконвенциональный элемент, не говоря уже обо всех остальных случаях американского регионального вмешательства, которые происходили в зонах менее интенсивных конфликтов. Уже с конца 70-х гг. необходимость эффективного противостояния «асимметричным» субконвенциональным угрозам в «конфликтах низкой интенсивности» в той или иной мере осознавалась американским военно-политическим руководством, пытавшимся учесть негативный опыт вьетнамской войны и ее политико-психологические последствия — прежде всего болезненное отношение американской общественности к затяжным конфликтам, связанным со значительными потерями со стороны США, особенно в живой силе.

Согласно теории «конфликтов низкой интенсивности», угрозу безопасности США представляло не только глобальное и в целом предсказуемое противостояние СССР, но и рост локально-региональной [39] напряженности. В отличие от потенциальных столкновений «высокой интенсивности» с привлечением стратегических вооружений и региональных войн «средней интенсивности» (ирано-иракская война 1980–1988 гг.) под «конфликтами низкой интенсивности» понималась политико-военная конфронтация между противоборствующими государствами и/или группировками, не доходящая до уровня обычной войны, варьирующаяся от подрывной деятельности до применения военной силы и ведущаяся с использованием комбинированных политических, экономических, информационных и военных методов. Таким образом, теория «конфликтов низкой интенсивности» впервые объединяла различные формы участия США в субконвенциональных операциях в зонах локальных и региональных конфликтов: антипартизанскую деятельность, поддержку лояльных партизанских движений, борьбу с терроризмом и наркомафией, операции по поддержанию мира и т. п. На протяжении 80-х гг. теория «конфликтов низкой интенсивности» активно применялась на практике (например, в Сальвадоре), а участие в «конфликтах низкой интенсивности» официально стало одним из направлений военной политики США [39].

Важно подчеркнуть, что разработка американской стратегии вмешательства в «конфликты низкой интенсивности» обуславливалась не только стремлением преодолеть сложившуюся к концу 70-х гг. патовую ситуацию в противостоянии с СССР, в том числе на региональном уровне (на фоне ввода ограниченного контингента советских войск в Афганистан), но и потребностью в выработке методики парирования новых, ограниченных по своему масштабу и интенсивности, но все более значимых локально-региональных угроз. Таким образом, еще до формального окончания «холодной войны» разработка и реализация концепции «конфликтов низкой интенсивности», нацеленной на поиск новых форм проецирования военной силы и политического влияния в регионах в условиях «биполярного тупика», явились своеобразным предвосхищением событий грядущего десятилетия.

В силу целого ряда факторов, подробно рассмотренных в предыдущей главе, в последнее десятилетие XX в. операции в зонах локально-регионального противостояния низкой и низко-средней интенсивности (часто внутреннего интернационализированного типа) из разряда второстепенных перешли в разряд основных задач вооруженных сил. Это потребовало пересмотра теории «конфликтов низкой интенсивности», исходившей из реалий биполярного мира. В новой редакции 90-х гг. она была существенно расширена и получила название **концепции «операций невоенного типа»**. Эта концепция, [40] как и ее предшественница, разрабатывалась в основном американскими военными специалистами-конфликтологами и активно используется прежде всего в вооруженных силах США, а также — в видоизмененной форме — в других ведущих западных странах. Постепенно она получает распространение и в гражданском сообществе. Это, конечно, не означает, что у гражданских специалистов отсутствует собственное понимание и самостоятельный интерес к подобной проблематике. Однако уже в силу неоднородности гражданского сообщества (даже в рамках одной страны) от него трудно ожидать разработки единой и цельной концепции реагирования на локально-региональные угрозы невоенного типа. Кроме того, следует признать, что вне военной сферы «теория» вмешательства в локально-региональные конфликты в гораздо большей мере оторвана от «практики», и нет такой прямой связи, как между разработкой военными специалистами концепции «операций невоенного типа» и ее оформлением в виде соответствующей доктрины вооруженных сил и полевых уставов, которые становятся руководством к действию для формирования, участвующих в операциях по поддержанию мира и оказанию гуманитарной помощи в Боснии, Сьерра Леоне или Восточном Тиморе.

Сам термин «операции невоенного типа» [40] формулируется как бы «от противного», подчеркивая их специфику по сравнению с обычными военными операциями. Смена терминологии должна была также

символизировать отличие новой концепции, подчеркивающей *невоенный* характер гуманитарных, миротворческих и других подобных операций, от теории «конфликтов низкой интенсивности» 70–80-х гг., рассматривавшей их лишь как менее интенсивные военные операции. При этом концепция «операций невоенного типа» неизбежно носит довольно размытый характер — в самом американском военном сообществе существует множество вариантов определения и классификации операций невоенного типа (свои нюансы присутствуют в соответствующих документах Объединенного комитета начальников штабов, Министерства обороны, в полевых уставах армии США и т. п.)<sup>[41]</sup>. Пытаясь подвести некий общий знаменатель, отметим следующие основные виды операций невоенного типа, различаемые американской военной доктриной.

Операции по оказанию гуманитарной помощи в кризисных зонах (*гуманитарные операции*), которые в свою очередь подразделяются на:

а) помощь при стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях (например, техногенных катастрофах);

б) помощь беженцам и внутренне перемещенным лицам; **[41]**

в) обеспечение безопасности гуманитарной деятельности (облегчение доступа сотрудников международных гуманитарных организаций и служб к пострадавшему населению, защита гуманитарного персонала, охрана колонн беженцев и мест их временного размещения, конвоев и складов с гуманитарной помощью, а также морских портов и аэропортов, используемых для ее доставки);

г) техническую поддержку, например, в области «гуманитарного разминирования» (не связанного с непосредственной военной необходимостью).

*Операции по поддержанию мира:*

а) миротворческие операции, предполагающие согласие конфликтующих сторон на присутствие миротворческих контингентов, их беспристрастность, а также желательное неприменение силы, даже в целях самообороны — например, операции ООН на Кипре (с 1964 г.) и в Камбодже (1991–1992 и 1992–1993 гг.);

б) операции по силовому умиротворению, или насильственному принуждению к миру, не связанные этими ограничениями, например, операции НАТО в Боснии (с 1995 г.) и в Косово (с 1999 г.).

*Антипартизанские действия* и оказание поддержки в области национально-государственного строительства (помощь в создании местных (национальных) органов безопасности — обучение, вооружение, техническое и информационное обеспечение; гуманитарная и другая помощь, не носящая экстренного характера, то есть осуществляемая в некризисных условиях, и т. п.).

*Поддержка повстанческих (партизанских) движений* в других странах.

*Операции по эвакуации граждан* из зон конфликтов или стихийных бедствий (например, операция «Восточный выход» по эвакуации граждан США и других стран из Сомали в 1991 г., операция «Быстрый подъем» в 1991 г. в Заире и др.).

*Операции по контролю над соблюдением режима санкций* (например, операция «Поддержка демократии» вдоль побережья Гаити с 1993 г.) и «запретных зон» (например, операции по контролю над зонами, закрытыми для полетов авиации, в Ираке («Южный часовой», с 1992 г.) и в Боснии («Запрет полетов», с 1993 г.)).

*Операции по демонстрации силы*<sup>[42]</sup>.

Хотя американская доктрина предполагает участие вооруженных сил в операциях невоенного типа в основном за рубежом, она допускает их привлечение к выполнению задач невоенного типа и на территории своей страны. Такие операции могут включать оказание поддержки: <sup>[42]</sup>

Основные проблемы участия вооруженных сил в операциях невоенного типа

а) гражданским властям: во время стачек и забастовок, чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, а также в поисково-спасательных, гуманитарных и других мероприятиях;

б) правоохранительным органам: в восстановлении общественного порядка (в случае массовых беспорядков), охране особо важных объектов (например, электро- и водозаборных станций, транспортных и коммуникационных узлов и т. п.), а также в операциях по борьбе с терроризмом и незаконным оборотом наркотиков.

Если одни виды операций невоенного типа изначально предполагают применение силовых методов (например, операции по силовому умиротворению), то другие виды (например, гуманитарные или «традиционные» миротворческие операции) могут проводиться и без ее применения. Ситуация осложняется тем, что часто операции этих двух типов проводятся одновременно: например, все более распространенным вариантом стало сочетание гуманитарной операции с операцией по силовому умиротворению (в Боснии, Косово и т. д.). Наконец, операции невоенного типа могут носить как многосторонний (многонациональный), так и односторонний характер, то есть осуществляться усилиями одной или нескольких стран. Отметим, что из всех видов операций невоенного типа нас будут интересовать два наиболее распространенных: *операции по поддержанию мира и гуманитарные операции*.

Несмотря на все многообразие операций невоенного типа, есть некоторые общие для них особенности, отличающие их от собственно военных операций. Все эти особенности связаны с преимущественно политическим характером операций невоенного типа.

В независимости от той роли, которую в операции невоенного типа играют вооруженные силы, она служит прежде всего политическим, а не военным целям и задачам. Хотя и военные операции в конечном счете диктуются политическими соображениями («война есть продолжение политики иными средствами»), *в операциях невоенного типа соображения политического характера преобладают над всеми остальными*. Такие операции нацелены не на одержание военной победы, а на предупреждение, ограничение и разрешение конфликтов, поддержание мира и оказание поддержки гражданским властям во внутренних кризисах, сохранение и утверждение влияния в том или ином регионе и т. п. — естественно, в соответствии с национальными интересами<sup>[43]</sup>. В операции невоенного типа важно не добиться военного поражения или физического уничтожения противника, а, например, создать условия для победы на выборах местных политических сил, лояльных «международному сообществу» или национальным властям. Операции невоенного типа [43] буквально пронизаны политическими интересами и соображениями на всех уровнях. При этом цели операций невоенного типа всегда ограничены (то есть не связаны с жизненно важными интересами стран-участниц) и могут быстро и часто меняться по ходу операции — в результате более глубокого анализа ситуации или ее изменения. Хотя в теории конкретные задачи, решаемые вооруженными силами на том или ином этапе операции (например, разоружение конфликтующих сторон), должны быть подчинены ее общеполитическим задачам, на практике политические соображения могут не только не совпадать с военными потребностями момента, но даже противоречить им<sup>[44]</sup>.

Операции невоенного типа являются частью общих усилий по политическому урегулированию конфликта, но могут проходить как в рамках этого процесса, так и параллельно ему. Если широкомасштабные операции по поддержанию мира, как правило, осуществляются после достижения сторонами конфликта — самостоятельно или при международном посредничестве — мирного соглашения, то, например, гуманитарные операции предпринимаются на гораздо более ранней стадии конфликта, иногда задолго до начала процесса политического урегулирования, не говоря о заключении перемирия и тем более о полноценном мирном соглашении. Современные кризисы и конфликты, как правило, носят комплексный характер — поэтому в одной и той же конфликтной зоне могут иметь место несколько видов операций невоенного типа, которые часто взаимосвязаны друг с другом (например, гуманитарные операции и операции по поддержанию мира).

Важнейшее, если не ключевое значение в операциях невоенного типа приобретает *легитимность* участвующих в них сил и организаций в глазах общественного мнения стран-участниц, «международного сообщества» в целом, а также населения конфликтной зоны<sup>[45]</sup>. Основой такой легитимности может служить мандат от международной или региональной организации, двустороннее соглашение с властями страны, где происходит конфликт или чрезвычайная ситуация (в случае если местные власти продолжают действовать). Чем более масштабный характер носит гуманитарная или миротворческая операция, тем больше потребность в ее официальном оформлении на международном уровне. Характерно, что в отличие от военных действий успех операций невоенного типа во многом зависит от их *приемлемости для местного населения* (операция невоенного типа не может быть эффективной, если она неприемлема для местного населения). Поэтому с военной точки зрения резко возрастает роль оперативной разведки и психологических [44] операций в создании благоприятного образа самих сил и структур, проводящих ту или иную операцию, а также поддерживаемых ими местных сил и группировок.

Одной из ключевых задач в операциях невоенного типа является *обеспечение минимальных «условий безопасности»* в конфликтной зоне. Если для вооруженных сил в ходе военной операции эта задача ограничивается самообороной, то операции невоенного типа, как правило, требуют хотя бы частичного распространения гарантий безопасности на ее гражданских участников (международные и неправительственные организации) и на местное население[46].

Операции невоенного типа требуют чрезвычайной *осторожности и сдержанности в использовании силы*, то есть поиска оптимального баланса между обеспечением безопасности, необходимостью осуществления операции и ее политическими целями. Чрезмерное применение силы антагонизирует стороны конфликта, подрывает легитимность международных сил и организаций, стоящих за ее использованием, и в отдельных случаях приводит к обратному результату, то есть способствует росту авторитета той стороны, против которой применена сила. Поэтому правила применения силы в операциях невоенного типа носят гораздо более ограниченный, детализированный и политизированный характер, чем в ходе обычной военной операции[47].

Хотя в отдельных случаях осуществление задач невоенного типа (например, экстренной эвакуации или единичных гуманитарных акций) может занять относительно небольшой период времени, в целом операции невоенного типа носят гораздо *более затяжной характер* по сравнению с военными операциями и могут длиться годами, если не десятилетиями[48].

Несмотря на то что возможность как «вертикальной», так и «горизонтальной» эскалации операций невоенного типа ограничена, интенсивность противостояния и уровень насилия, например, в рамках операций по «силовому умиротворению» могут существенно варьироваться в пределах от низкого до среднего и в целом выше, чем в ходе операций в зонах «конфликтов низкой интенсивности» 70–80-х гг.

Операции невоенного типа, как правило, носят «неровный» характер: локальные вспышки насилия сменяются периодами «замирения» и политического маневрирования сторон. Местные вооруженные формирования строятся на основе небольшого профессионального ядра, которое по мере необходимости и в зависимости от сезонных факторов может быть усилено полувоенными группировками или народным ополчением. От сил, участвующих в операциях [45] невоенного типа, требуется гибкость и способность быстро перестраиваться от выполнения одних задач на другие в зависимости от ситуации. Соответственно, структура командования операцией невоенного типа должна быть менее жесткой и иерархической, а его низшие звенья — обладать большей самостоятельностью.

Объем задач в операциях невоенного типа настолько велик, а их характер настолько специфичен, что в их выполнении резко возрастает роль личного состава. Задачи невоенного типа требуют большего объема людской силы, непосредственного присутствия и личного контакта военнослужащих с местным населением и властями в зоне конфликта (если они продолжают действовать) и не могут быть решены «бесконтактным», «дистанционным» путем, то есть преимущественно за счет новейших вооружений и техники.

Наконец, так же, как целью операции невоенного типа не может быть одержание победы над одной из сторон конфликта, так и эффективность операций невоенного типа невозможно определить в военных терминах. Успех гуманитарной, миротворческой или иной операции невоенного типа оценивается только исходя из общего политического, социально-экономического и психологического климата в постконфликтной зоне. Представления о целях и критерии оценки эффективности операции могут существенно меняться на всем ее протяжении — в зависимости от складывающейся политической ситуации. Соответственно, невозможно заранее четко определить стратегию «выхода из кризиса», то есть сроки и форму окончания операции.

В целом можно сделать вывод о том, что даже при самых благоприятных условиях операции невоенного типа крайне сложны и трудоемки с точки зрения планирования и осуществления, подвержены воздействию множества политических, экономических, социальных, военных, культурно-психологических и других факторов и не приводят к быстрым результатам. Для вооруженных сил участие в таких операциях представляет не меньшие, если не большие, сложности, чем ведение полномасштабных боевых действий, причем не только в политическом, психологическом и этическом, но и в военном отношении.

С одной стороны, формированиям, задействованным в операциях невоенного типа, требуются длительная специальная подготовка и обучение полициейским, административным и другим навыкам невоенного типа. С другой стороны, участие в операциях невоенного типа осложняется тем, что они часто являются частью более широкого спектра мероприятий «кризисного реагирования», которые могут включать и боевые действия. Операции невоенного типа, [46] как правило, проводятся в «мирное» время, то есть без объявления войны (отсюда один из терминов для их обозначения — «операции мирного времени»). Однако усредненная интенсивность современных конфликтов, их локально-региональный характер и возможность эскалации насилия оборачиваются тем, что операции невоенного типа часто сопровождаются военными мерами



воздействия или дополняют их. Поэтому в зоне одного и того же конфликта или «театра военных действий» могут параллельно вестись военные действия и осуществляться операции невоенного типа (так, например, параллельно кампании НАТО по нанесению ракетно-бомбовых ударов по территории Союзной Республики Югославии в 1999 г. силами альянса осуществлялись операции по оказанию гуманитарной помощи косовским беженцам в Македонии и Албании, которые, так же, как и последующая операция Сил НАТО для Косово, относятся к операциям невоенного типа). При этом не всегда можно провести грань между сугубо военными и невоенными аспектами «кризисного реагирования», тем более что и те, и другие задачи могут решаться одними и теми же формированиями (силами). Поэтому в тех случаях, когда невоенные операции сопровождаются военными действиями, их невозможно рассматривать в отрыве друг от друга.

Даже этот краткий обзор показывает, насколько разнообразны и многогранны операции невоенного типа. Однако есть одна общая для них особенность — основой всех таких операций в силу их преимущественно политического содержания является взаимодействие вооруженных сил с огромным числом невоенных — гражданских, гуманитарных, полицейских и других структур, организаций и групп. Поэтому *именно анализ военно-гражданского взаимодействия дает ключ к пониманию характера и особенностей операций невоенного типа и является критерием их эффективности.*

## § 2. ПРОБЛЕМА ОПЕРАЦИЙ НЕВОЕННОГО ТИПА В ВОЕННО-ГРАЖДАНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ

В исследовательских целях роль вооруженных сил в демократическом обществе обычно рассматривается в двух основных ракурсах: взаимоотношения с гражданскими властями, с одной стороны, и с обществом в целом, с другой. В этих рамках военно-гражданские отношения могут принимать самые различные формы: осуществление высшим политическим руководством страны контроля над вооруженными силами, выполнение профессиональным военным сообществом [47] консультативных функций, необходимых для принятия соответствующих политических решений, информационно-пропагандистская работа, в том числе контакты со средствами массовой информации, и т. п. Соответственно, основными проблемами военно-гражданских отношений являются: эффективность гражданского контроля над военной сферой; принципы формирования личного состава вооруженных сил (всеобщая воинская повинность и/или профессиональная армия); роль и влияние военных элит в процессе принятия военно-политических решений; отношение к армии в обществе; сочетание традиционных и «новых» военных задач в современных условиях. Из всего этого комплекса проблем нас больше всего интересует, как и насколько «нетрадиционные» задачи, все чаще возлагаемые на вооруженные силы развитых стран мира их политическим руководством, влияют на военно-гражданские отношения в целом.

Одной из основных особенностей операций невоенного типа является то, что они, как правило, напрямую не связаны с жизненно важными интересами национальной безопасности государств, и прежде всего тех из них, которые реально составляют так называемое международное сообщество, то есть принадлежат к избранному кругу ведущих стран мира во главе с США. Более того, участие в операциях невоенного типа отличается от полномасштабного вооруженного вмешательства (например, от военной операции против Ирака в 1991 г.) тем, что оно не всегда определяется и четко сформулированными стратегическими интересами, которые в отсутствие реальных угроз безопасности западных стран приобретают все более размытый и общий характер. В современном западном политическом лексиконе в качестве «стратегических» все чаще выдвигаются интересы, важные с точки зрения поддержания мира и стабильности в целом и утверждения системы ценностей западного мира — в частности, путем поддержки контролируемых им международных институтов и механизмов.

При этом для большинства западных стран угрозы безопасности, создаваемые основным видом современного вооруженного противостояния — локально-региональными кризисами и конфликтами, — носят косвенный характер. В качестве таких угроз рассматриваются: поддержка терроризма, дестабилизация региональных партнеров и союзников, возможный наплыв беженцев или создание препятствий для международной торговли. Общий знаменатель позиции западных стран по этому вопросу можно было бы выразить так: «либо мы вмешаемся в кризис, либо кризис придет к нам»[49]. Согласно этой логике, например, ввод сил НАТО в Косово в 1999 г. [48] объяснялся как стремлением США и их европейских союзников сохранить жизнеспособность и авторитет Североатлантического альянса, так и гуманитарными соображениями, причем не универсального, а сугубо избирательного характера. Стоит ли говорить о том, что эти задачи никак не связаны с защитой жизненно важных интересов безопасности самих стран — членов НАТО. Соответственно, ни одна из стран НАТО не готова к реализации этих задач любой ценой.

Руководству государств, считающихся демократическими, труднее оправдать в глазах общественного мнения участие национальных вооруженных сил в операциях, не связанных с отражением внешней агрессии. Во времена «холодной войны» для правительств стран «свободного мира» не представляло особой сложности объяснить населению необходимость противостояния глобальной военной угрозе со стороны СССР и его

союзников. Однако после того, как непосредственная угроза глобального конфликта по линии Восток — Запад исчезла, рядового западного обывателя необходимо было еще убедить в том, что его безопасности в какой бы то ни было степени угрожает разворачивание местными бандами продовольственной помощи где-нибудь в Сомали и что вооруженные силы его страны должны быть немедленно направлены туда для охраны гуманитарных складов — за его, обывателя, счет.

Размытость и нечеткость целей «международного (то есть, по сути, западного) сообщества» составляют разительный контраст с ситуацией в самих конфликтных зонах. В современных локально-региональных конфликтах интересы, преследуемые местными силами и группировками, враждующими между собой или противостоящими внешнему давлению, как правило, носят жизненно важный характер, а их цели и задачи предельно ясны и конкретны. От реализации этих целей часто зависит политическое или даже физическое выживание конфликтующих сторон, ради которого они готовы пойти на значительные материальные и человеческие жертвы. Если развитые страны, составляющие костяк «международного сообщества», в вопросах локально-регионального вмешательства руководствуются «демократическими ценностями», произвольно интерпретируемыми гуманитарными соображениями и не вполне четко определенными стратегическими целями, то для местных сил и этнополитических группировок речь часто идет о жизни или смерти. Такая асимметричность интересов диктует ведущим западным державам необходимость максимального ограничения возможных потерь, особенно среди военнослужащих своих стран, в ходе вмешательства в современные локально-региональные кризисы и конфликты. [49]

Этот императив наложился на уже сформировавшуюся, по крайней мере со времен неудачного вмешательства США во Вьетнаме, особенность военно-гражданских отношений в странах Запада, а именно: повышенную чувствительность общественного мнения и политических кругов к жертвам среди военнослужащих своих стран. Стремление свести к минимуму потери среди личного состава вооруженных сил США стало одним из импульсов так называемой революции в военном деле конца 80–90-х гг. — излюбленного предмета дискуссий в американском военном истеблишменте. Своеобразным проявлением современного издания «революции в военном деле» стала операция антииракской коалиции в Персидском заливе в 1991 г., явившая пример достижения быстрой победы ценой минимальных жертв. Абсолютная несопоставимость технологических возможностей сторон<sup>[50]</sup> обернулась практически односторонним характером вооруженной борьбы и совершенно неравнозначным ущербом, понесенным сторонами в ходе военных действий. Беспрецедентно низкий уровень военных потерь сил антииракской коалиции во главе с США<sup>[51]</sup> создал иллюзию наступления новой эры «бесконтактной», или «дистанционной», войны.

После операции в Персидском заливе для США любые военные потери, превышавшие несколько сот человек, стали практически неприемлемыми с внутривойсковой точки зрения. Хотя у европейских союзников США этот феномен проявился несколько слабее, в 90-е гг. и здесь стремление избежать жертв среди своих военнослужащих приобрело почти самодовлеющее значение. Именно сокращение риска потерь среди личного состава — а не увеличение ударной мощи — все чаще стало выдвигаться в качестве основного аргумента для увеличения расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по модернизации вооружений и военной техники. Сведение к минимуму жертв среди военнослужащих западных стран достигается за счет всех возможных средств, в том числе за счет резкого увеличения так называемого побочного ущерба, то есть жертв среди мирного населения в зоне конфликта (примером может служить принятое НАТО в ходе военной кампании против Союзной Республики Югославии (СРЮ) решение не подвергать риску своих пилотов, запретив им снижать самолеты ниже определенной высоты, что привело к уменьшению точности бомбовых ударов и росту числа жертв среди гражданского населения).

Однако в отличие от военных кампаний (типа агрессии НАТО против СРЮ в 1999 г.) «бесконтактное» участие в операциях невоенного типа, которые занимают все большее место в общем объеме задач вооруженных сил, нереально. Одними авиаударами с недостижимой [50] для зенитных ракет противника высоты не разогнать митинг или демонстрацию, не вернуть беженцев к местам их прежнего проживания, не обеспечить раздачу гуманитарной помощи пострадавшему в ходе конфликта населению. Невозможность полностью избежать риска для жизни военнослужащих, выполняющих миротворческие или гуманитарные задачи непосредственно в зоне конфликта, требует более четкого обоснования необходимости участия вооруженных сил ведущих западных держав в операциях невоенного типа — тем более что эта необходимость отнюдь не очевидна, по крайней мере для профессионального военного сообщества.

Отношение к «нетрадиционным» миссиям, все чаще возлагаемым на вооруженные силы политическим руководством их стран, в самом военном сообществе, мягко говоря, неоднозначно и в целом может быть определено как прохладное. Такое отношение объясняется вполне понятными причинами. Во-первых, современные вооруженные силы вынуждены действовать в условиях значительно сократившихся военных бюджетов. Резко активизировавшееся участие вооруженных сил в операциях невоенного типа не может не осуществляться за счет уменьшения расходов на подготовку к выполнению традиционных военных задач и модернизацию вооружений и техники. Эта проблема наиболее остро стоит для сухопутных сил, которые в

наибольшей степени вовлечены в операции невоенного типа и в то же время получают меньше средств на модернизацию вооружений и техники, чем ракетно-ядерный комплекс, ВВС и т. д. Во-вторых, военные не хотят становиться заложниками быстро меняющейся политической ситуации и характерного для операций невоенного типа отсутствия четких военных целей, задач и критериев успеха и не желают расплачиваться собственной кровью за ошибки политиков.

В отличие от политического руководства и гражданской бюрократии военное сообщество в США и других ведущих западных странах в 90-е гг. проявляло относительную сдержанность по вопросу не только об участии в операциях невоенного типа, но и о любом ограниченном использовании военно-силовых методов. Руководство вооруженных и, в частности, сухопутных сил настороженно относилось к призывам политиков при первой же возможности применить «ограниченную» военную силу в том или ином локально-региональном кризисе или конфликте и продолжало последовательно отстаивать тезис о том, что главным приоритетом ВС «всегда будет подготовка к участию и одержанию победы в полномасштабных войнах» [52]. В 90-е гг. военно-гражданское размежевание по проблеме применения силы в современных локально-региональных [51] конфликтах наиболее ярко проявилось в США, где по этому вопросу наметилось противостояние сторонников концепций «подавляющей силы» и «ограниченных целей».

Концепция «подавляющей силы» («доктрина Пауэрла») отражала мнение прежде всего американского профессионального военного сообщества, особенно армейских кругов. Суть этой концепции, сложившейся под влиянием массированного применения США военной силы в ходе войны в Персидском заливе в 1991 г., сводилась к тезису «все или ничего», предполагавшему только широкомасштабное (а не ограниченное) вооруженное вмешательство в «крупный региональный конфликт». Перечень необходимых для такого вмешательства условий включал: непосредственную угрозу стратегическим интересам США, ясность поставленных военных задач, возможность четко определить, насколько они выполнены в ходе операции, и использование военной силы только в качестве крайней меры, когда все другие средства давления исчерпаны.

Напротив, сторонники концепции «ограниченных целей» — политические назначенцы и гражданские эксперты в аппарате министра обороны США, сотрудники нижнего и среднего звена Государственного департамента и аппарата Совета национальной безопасности и т. п. — указывали на неизбежное изменение причин и целей использования военной силы после окончания «холодной войны». По их мнению, в современных условиях отпала необходимость в том, чтобы американское военное вмешательство за рубежом было обязательно обусловлено жизненно важными интересами национальной безопасности США. В то же время появилась возможность использования вооруженных сил в целях принуждения конфликтующих сторон или одной из них — например, с помощью «точечных ударов» и «хирургических» бомбардировок — к внутривнутриполитическим изменениям или наказания враждующих группировок за их политическое поведение, то есть осуществления ограниченных политических целей ограниченными военными средствами.

Таким образом, с некоторыми допущениями можно сказать, что с окончанием «холодной войны» в вопросе об использовании военной силы в США произошла своеобразная смена ролей: гражданские чиновники и политики все чаще стали играть роль «ястребов», а военные — «голубей». Как это ни парадоксально, в 90-е гг. наибольшую популярность у военного сообщества, которое по идее должно быть заинтересовано в возможно более широком применении силы, завоевала концепция, согласно которой военные методы предполагалось использовать лишь в исключительных случаях, когда соблюдены условия для широкомасштабного вмешательства [52] (то есть приоритет фактически был оставлен за политическими и экономическими методами давления).

При этом отсутствие в профессиональных военных кругах США и других ведущих стран Запада особого энтузиазма по поводу ограниченного применения военной силы и привлечения вооруженных сил к участию в операциях невоенного типа не стоит преувеличивать. В условиях крайне низкой вероятности полномасштабных войн трудно оправдать сохранение военного потенциала ведущих стран мира даже в его нынешнем, значительно сокращенном виде. Поэтому в конечном счете вооруженные силы как особый вид бюрократической организации сами должны быть заинтересованы в поиске для себя новых задач — в целях оправдания своего существования в отсутствие масштабных военных угроз жизненно важными интересам безопасности своих стран в изменившемся мире. Отсюда все более популярный в военных кругах тезис о том, что, хотя «новые», нетрадиционные миссии и не являются операциями военного типа, они могут быть выполнены только (!) усилиями военных.

В этой связи возникает закономерный вопрос: насколько профессиональный опыт и подготовка вооруженных сил соответствуют задачам невоенного типа, которые им постоянно приходится выполнять в ходе операций по поддержанию мира и гуманитарных акций?

После окончания «холодной войны» перед национальными вооруженными силами Соединенных Штатов, их основных европейских союзников по НАТО и многих других военных держав с особой остротой встала проблема переориентации громоздких военных структур, нацеленных на осуществление/отражение ширококомасштабной конвенциональной агрессии в условиях ядерного сдерживания, на выполнение широкого спектра «антикризисных» задач, требовавших несравненно большей гибкости, мобильности и повышения уровня профессиональной подготовки одновременно с ее диверсификацией (в том числе за счет полицейских, административных и других невоенных навыков). При этом в условиях сокращающихся военных расходов объем задач вооруженных сил не уменьшился — напротив, к традиционным функциям, которые никто не отменял, добавились новые. Проблема сочетания столь различных задач требовала своего решения в ходе реформирования [53] структуры, состава и принципов формирования вооруженных сил с целью их приспособления к условиям, сложившимся после окончания «холодной войны».

Структура вооруженных сил того или иного государства формируется в соответствии с тем, какие сценарии их использования рассматриваются военно-политическим руководством как наиболее вероятные. Обратимся к оценке ведущими военными державами Запада — США, Великобританией, Францией и ФРГ — наиболее вероятных сценариев участия в вооруженных конфликтах после окончания «холодной войны».

В 90-е гг. задача реагирования на произошедшие в мире изменения в первую очередь встала перед **США** как перед единственной мировой сверхдержавой. Под явным влиянием войны в Персидском заливе в качестве основы военной стратегии США уже в 1993 г. был выдвинут тезис о необходимости быть готовыми участвовать и одержать победу одновременно в двух «крупных региональных конфликтах» («иллюстративные сценарии» предполагали вооруженное вмешательство США в случае повторного нападения Ирака на Кувейт/Саудовскую Аравию и агрессию Северной Кореи против Южной) [53]. В соответствии с этими сценариями должна была формироваться структура вооруженных сил США (условно говоря, определялись силы и ресурсы, необходимые для противостояния «региональному агрессору» в одном «крупном региональном конфликте», а затем этот потенциал умножался на два). В то же время наряду с крупными региональными конфликтами впервые в качестве возможной угрозы национальной безопасности США были указаны «конфликты ниже уровня региональной войны на этнической и религиозной почве, часто внутрисоюзного характера» [54] (численность войск, необходимых для противостояния локально-региональному противнику, вооруженному в основном легким оружием, зенитными ракетами и ограниченным числом, как правило, устаревших танков, боевых самолетов и судов, условно предполагалась не превышающей 50 тыс. человек [55]).

Несмотря на то что тезис о подготовке к одновременному участию в двух «крупных региональных конфликтах» не вполне адекватно отражал военно-политические реалии 90-х гг., он продолжал оставаться основой формирования структуры вооруженных сил США [56], так как позволял «законсервировать» ее в форме, близкой к той, что осталась в наследство со времен «холодной войны», и оправдать даже значительно сократившийся объем расходов на оборону. В то же время в американской военной стратегии все больший упор стал делаться на подготовку вооруженных сил США к «выполнению [54] всего спектра военных операций» — от «кризисного реагирования и операций небольшого масштаба до участия и победы в крупных региональных войнах» [57]. К концу десятилетия тезис о «двух крупных региональных конфликтах» стал подвергаться все более острой критике, в том числе со стороны американских правительственных экспертов [58], как нереалистичный и неадекватный основным угрозам безопасности США. Все чаще стали звучать предложения о замене стратегии «двух региональных конфликтов» на стратегию «полутора кризисов, или войн», которая предполагала бы при сохранении абсолютного превосходства США в обычных вооруженных силах готовность к одновременному участию в крупном региональном конфликте и масштабной операции невоенного типа, подобной боснийской или косовской операции НАТО [59].

Согласно официальным документам, зафиксировавшим реакцию руководства **Великобритании** на изменившуюся военно-политическую ситуацию в мире, наиболее вероятные сценарии применения вооруженных сил в новых условиях предполагали участие:

- а) либо в одном «крупном вооруженном конфликте», подобном войне в Персидском заливе (вмешательство в такой кризис фактически заменило задачу обороны страны от полномасштабной агрессии в качестве отправной точки военного планирования);
- б) либо в более длительной, но менее масштабной и интенсивной операции (типа операции по поддержанию мира в Боснии) при сохранении возможности направления по крайней мере одной бригады в еще одну кризисную зону (при условии, что лишь одна из этих операций связана с ведением боевых действий, а одновременное участие в них не продлится более 6 месяцев) [60].

Хотя в первых после окончания «холодной войны» военно-стратегических документах **Франции** подчеркивалось стремление избежать преимущественной ориентации «только на оборону от

широкомасштабной агрессии или только на операции по поддержанию мира и международного порядка», в качестве наиболее вероятной задачи вооруженных сил уже выдвигалась не полномасштабная война, а «предотвращение и регулирование затяжных кризисов различной интенсивности... на значительном расстоянии от национальной территории... как правило, в составе многонациональных коалиций»{61}. Французская интерпретация возможных сценариев применения вооруженных сил близка британской: первый вариант предполагает направление 50-тысячного контингента для участия в «крупном региональном конфликте» (при условии, что операция будет многонациональной и продлится менее года), второй — отправку 30-тысячного контингента для участия в более длительной, [55] но менее интенсивной операции и одновременно 5 тыс. военнослужащих в еще одну кризисную зону. Тот факт, что эта модель известна как стратегия «полутора кризисов», подчеркивает, что именно второй вариант (участие ВС в операции масштаба боснийской и еще в одной операции более низкой интенсивности) рассматривается как наиболее вероятный.

По понятным причинам на протяжении всего послевоенного периода вплоть до 1990 г. вооруженные силы ФРГ не направлялись за пределы страны{6}. Однако в изменившихся с окончанием «холодной войны» условиях Конституционный суд объединенной Германии уже в июле 1994 г. пришел к выводу об отсутствии «каких-либо конституционных ограничений» использования вооруженных сил ФРГ за пределами страны, прежде всего в операциях по поддержанию мира под эгидой ООН (при соответствующем решении парламента){62}. О масштабе предполагаемых операций свидетельствовала готовность ФРГ предоставить армейскую дивизию для участия в «антикризисной» операции на долговременной основе{63}.

Изменение стратегических приоритетов ведущих стран Запада и пересмотр наиболее вероятных сценариев использования вооруженных сил должны были найти свое отражение в процессе реформирования структуры ВС. Снижение вероятности «большой войны» в Европе и значительное сокращение военных расходов и численности вооруженных сил в сочетании с ростом оперативной нагрузки на ВС усилили необходимость в их дальнейшей **профессионализации** (за счет постепенного отказа от системы всеобщего призыва), **повышении мобильности и способности к «проецированию силы»**.

Оставив на время в стороне США, на несколько уровней превосходящих все другие развитые государства по своей военной мощи и в качестве глобального лидера вынужденных сохранять массивные обычные вооруженные силы, рассмотрим эти тенденции на примере западных стран, обладающих сопоставимым военным потенциалом. Это, с одной стороны, Великобритания и Франция с их давней традицией «проецирования силы», не прерывавшейся еще с колониальных времен, а с другой стороны, Германия, лишенная такой возможности на протяжении послевоенного периода. Представление о масштабах сокращения вооруженных сил этих стран дает динамика числа военнослужащих, сократившегося с 1985 по 1998 г. в Великобритании с 327 до 211 тыс. человек (на 35,5%), во Франции — с 476 до 358 тыс. человек (на 25%), в ФРГ — с 478 до 333,5 тыс. человек [56] (более чем на 30%, несмотря на объединение двух германских государств и их ВС в 1990 г.){64}.

Британские вооруженные силы — относительно небольшие и формируемые целиком на профессиональной основе — являются одними из самых мобильных в мире и служат моделью для реформирования ВС многих европейских стран (Франции, Италии, Швеции и т. д.). Взятая на вооружение Великобританией так называемая *экспедиционная концепция ВС* предполагает их поддержание в высокой степени готовности к быстрому развертыванию в той или иной конфликтной зоне. В условиях значительного сокращения численности британских вооруженных сил резко возросшая потребность в «проецировании силы» привела к формированию (с августа 1996 г.) **Объединенных сил быстрого реагирования**, объединяющих наиболее мобильные части всех родов войск.

Сокращение вооруженных сил Франции привело к некоторому свертыванию традиционного военного присутствия в бывших французских колониях в Западной и Центральной Африке (до 25 тыс. солдат в 1998 г.). В то же время были предприняты меры по развитию современных форм «проецирования силы» за счет создания так называемых **Сил по «управлению насилием»{7}** (то есть сил быстрого реагирования) наряду с «силами усиления»{8}, предназначенными для ведения полномасштабных боевых действий. Повышение мобильности вооруженных сил (в 1999 г. из 180 тыс. военнослужащих сухопутных сил 60 тыс. были готовы к развертыванию за пределами Франции, к 2002 г. это соотношение должно поменяться на 138 тыс. к 100 тыс.) неразрывно связано с их дальнейшей профессионализацией: к 2002 г. должен быть осуществлен полный перевод вооруженных сил на профессиональную основу.

Объединение Германии привело к тому, что ее военные расходы и вооруженные силы сократились более значительно по сравнению с другими европейскими государствами. С одной стороны, в ФРГ в отличие от многих западных стран сохранилась система всеобщего призыва в армию как важный элемент стратегической культуры, подчеркивающий, что бундесвер не отделен от германского общества, а интегрирован в него (согласно принятому в июле 1994 г. плану строительства вооруженных сил ФРГ{65}, призывники все еще

должны были составлять 135 тыс. человек от общей численности военнослужащих в 335–340 тыс., или около 40%). С другой стороны, германская структура вооруженных сил претерпела радикальные [57] изменения, предусматривавшие наряду с поддержанием «основных оборонительных сил» создание **Сил кризисного реагирования** численностью около 50 тыс. человек. Эти силы, нацеленные на «проецирование силы» за пределами территорий стран — членов НАТО, объединили наиболее боеготовые и мобильные части вооруженных сил ФРГ и в отличие от «основных оборонительных сил» формируются на профессиональной основе. Силы кризисного реагирования пользуются приоритетным вниманием со стороны руководства ВС и в приоритетном порядке получают новейшие вооружения и военную технику (именно эти силы составляют основу германских контингентов в операциях НАТО в Боснии и Косово).

В целом, несмотря на ряд нюансов, в ходе реформирования вооруженных сил ведущих европейских военных держав отчетливо проявилась тенденция к повышению мобильности и гибкости структуры ВС за счет их дальнейшего сокращения, профессионализации и создания (усиления) сил быстрого реагирования. Логично было бы предположить, что эта тенденция ведет к формированию вооруженных сил как бы двух «категорий»: с одной стороны, сил быстрого (кризисного) реагирования, специально предназначенных для выполнения новых, нетрадиционных задач в зонах современных локально-региональных конфликтов, а с другой стороны, сил общего назначения, сохраняющих готовность к ведению полномасштабных боевых действий в ходе обычной войны. Однако военно-политическое руководство стран Запада, в особенности США, принципиально отказывалось классифицировать вооруженные силы по типу выполняемых ими задач (от ведения полномасштабных военных действий до участия в операциях невоенного типа), упирая лишь на различия в уровне боеготовности и мобильности ВС и подчеркивая, что как силы быстрого реагирования, так и силы общего назначения должны быть готовы к ведению полномасштабных военных действий.

Такая позиция мотивировалась тем, что в современных локально-региональных конфликтах усредненной (низко-средней) интенсивности очень трудно провести грань между военными действиями и операциями невоенного типа (по словам бывшего министра обороны Великобритании, генерального секретаря НАТО Дж. Робертсона, «такой грани просто не существует»{66}). Согласно этой логике, в условиях, когда военная мощь рассматривается как «страховка против широкого спектра угроз», нельзя допустить специализации тех или иных компонентов вооруженных сил только на ведении полномасштабных военных действий или только на операциях невоенного типа, так как последние в любой момент могут потребовать [58] вооруженного вмешательства. Чтобы предотвратить возможную эскалацию конфликта или по крайней мере контролировать ее, вооруженные силы в целом и силы быстрого реагирования в частности должны быть подготовлены к выполнению всего спектра задач — от боевых до миротворческих.

В военно-политических кругах США и других ведущих военных держав Запада преобладает точка зрения, согласно которой только силы общего назначения способны сочетать в себе боевые и специальные навыки, необходимые для эффективного выполнения всего спектра поставленных перед ними задач, включая все виды операций невоенного типа{67}. Такая точка зрения основывается на представлении о том, что гораздо легче переориентировать силы, подготовленные к ведению полномасштабных боевых действий, на выполнение «задач меньшей сложности», чем наоборот (то есть всегда проще обеспечить деэскалацию военного потенциала, чем его эскалацию){68}. Предполагается, что если «подразделения, подготовленные и оснащенные для ведения полномасштабных военных действий, способны эффективно участвовать, например, в миротворческих операциях, для чего им может понадобиться некоторая специальная подготовка», то «подразделения, обладающие лишь миротворческими навыками, не способны вести военные действия»{69}. При этом подчеркивается, что приобретение «некоторых специальных навыков», требующихся в операциях невоенного типа, ни в коем случае не должно осуществляться за счет ослабления подготовки к ведению боевых действий более высокой интенсивности. Согласно американской военной доктрине, «подготовка формирований для ведения операций невоенного типа должна отталкиваться от главной задачи вооруженных сил — ведения полномасштабных войн» и для большинства операций невоенного типа солдатам достаточно «адаптировать к ситуации свои боевые навыки», которые «не совсем подходят лишь для некоторых видов таких операций (например, миротворческих и гуманитарных)»{70}.

Общий знаменатель официальной позиции западных стран по этому вопросу отражают стратегические документы их основной военно-политической организации — Североатлантического альянса. Согласно Стратегической концепции НАТО, для успешного предотвращения конфликтов и реагирования на кризисы требуются в основном те же военно-политические ресурсы и возможности (единая структура командования и военная инфраструктура, многонациональный характер военной подготовки, тщательное предварительное планирование), что и для обеспечения «коллективной обороны» (вскользь отмечается, правда, что операции по предотвращению [59] конфликтов и «управлению кризисами» могут потребовать и специальной подготовки, но не более того){71}. Авторы концепции отказываются классифицировать имеющиеся в распоряжении альянса силы в соответствии с поставленными перед ними задачами (коллективная оборона, с одной стороны, или операции по кризисному реагированию, проецированию силы, поддержанию мира и т.

п. — с другой), подразделяя формирования НАТО лишь в зависимости от степени их боеготовности и мобильности<sup>{72}</sup>.

Таким образом, военным истеблишментом США и других ведущих западных держав взят курс не на «разведение» солдата и миротворца, а на их «объединение в одном лице», а точнее, на наделение военнослужащих сил общего назначения в случае необходимости «дополнительными» миротворческими, гуманитарными и другими невоенными функциями. Важным преимуществом этого курса является то, что он позволяет ограничить реформирование структуры вооруженных сил повышением их общей мобильности и боеготовности, не прибегая к более радикальным мерам. Однако при этом явно недооценивается специфика операций невоенного типа. Курс «на объединение солдата и миротворца в одном лице» исходит из в корне неверного представления о том, что операции невоенного типа качественно ничем не отличаются от полномасштабных боевых операций, кроме уровня интенсивности военных действий, а навыки, необходимые для успешного выполнения невоенных задач, менее важны и трудоемки, чем боевые, носят дополнительный характер и могут быть полностью освоены за несколько месяцев (или недель!) специальных тренировок. Одного повышения мобильности вооруженных сил и их способности к «проецированию силы» явно недостаточно для эффективного решения задач невоенного типа в зонах современных локально-региональных конфликтов. Опыт практического применения вооруженных сил ведущих стран Запада в 90-е гг. упорно свидетельствует о том, что задачи невоенного типа зачастую носят не менее, а более сложный характер, чем сугубо военные задачи, и требуют специальных навыков и длительной подготовки. В связи с этим возникает вопрос: реально ли добиться того, чтобы одни и те же формирования были одинаково хорошо подготовлены к ведению операций столь разных типов и интенсивности — от полномасштабных боевых до сугубо невоенных задач?

Проблема «размывания» в ходе участвовавших операций невоенного типа «традиционных» навыков ведения боевых действий особенно широко обсуждается в США, военная стратегия которых предполагает сохранение значительного потенциала сил общего назначения, [60] необходимого для одновременного участия в двух «крупных региональных конфликтах». В условиях значительного сокращения военных расходов (с 400 млрд. долларов в 1985 г. до 250 млрд. в 1997 г.) и общей численности вооруженных сил (с 2,2 млн. до 1,45 млн. человек за тот же период)<sup>{73}</sup> активизация участия в операциях невоенного типа резко увеличила оперативную нагрузку на ВС США, особенно на армейские подразделения. В американском военном сообществе заговорили об «изнашивании» вооруженных сил, вынужденных сокращать затраты, время и усилия на боевую подготовку из-за участвовавших операций в зонах локально-региональных конфликтов. По мнению американского военного руководства, регулярное участие сил общего назначения в операциях невоенного типа, особенно в тех из них, которые не связаны с применением силы, способно подорвать их готовность к выполнению боевых задач (например, на случай развертывания в зоне «крупного регионального конфликта»). Для того чтобы из «миротворцев» вновь стать полноценными «солдатами», этим формированиям необходимо пройти переподготовку, которая может занять от двух месяцев до полугода. Поэтому военная доктрина США предлагает «как можно скорее передислоцировать те или иные формирования после выполнения ими невоенных задач — с тем чтобы сохранить их способность к ведению полномасштабных войн или будущих операций невоенного типа»<sup>{74}</sup>.

Невозможность одновременно поддерживать на высоком уровне мощные «континентальные силы» и эффективные силы «кризисного реагирования» хорошо иллюстрирует также опыт германских вооруженных сил. Диктуемое международной обстановкой и внешнеполитическими интересами страны приоритетное внимание к вопросам кризисного реагирования на практике оборачивается созданием вооруженных сил двух категорий — мобильных и модернизированных Сил кризисного реагирования, в основном занятых в операциях невоенного типа, и устаревших и громоздких «основных оборонительных сил». При этом попытка «объединить солдата и миротворца в одном лице» осуществляется за счет непропорциональной милитаризации германских Сил кризисного реагирования, в отличие, например, от аналогичных британских или французских формирований (половина армейских и большая часть военно-воздушных подразделений, входящих в Силы кризисного реагирования ФРГ, подготовлены и оснащены для ведения полномасштабных наступательных операций, ничего общего не имеющих с операциями невоенного типа). Хотя такой военизированный антикризисный потенциал, возможно, и необходим ФРГ в целях поиска [61] и утверждения своего нового международного статуса, он совершенно неадекватен с точки зрения ведения операций невоенного типа.

Итак, несмотря на взятый США и их европейскими союзниками курс на «объединение солдата и миротворца», то есть на наделение сил общего назначения «невоенными» функциями без ущерба для их боевого потенциала, военно-политическое руководство западных стран вынуждено признать, что на практике «невозможно быстро переориентировать боевые подразделения на выполнение миротворческих задач»<sup>{75}</sup>. С одной стороны, попытки улучшить ситуацию в этой области за счет преимущественного использования в операциях невоенного типа формирований наиболее мобильных и гибких родов войск (морской пехоты, воздушно-десантных сил), а также сил специального назначения не решают проблему — такие силы, хорошо

подготовленные для чрезвычайного «кризисного реагирования», не обладают «гражданскими» навыками и не способны выполнять невоенные задачи на постоянной основе. С другой стороны, проблемы не решает и более широкое использование в операциях невоенного типа резервных компонентов вооруженных сил: несмотря на то, что они зачастую обладают необходимыми специальными навыками (особенно инженерно-строительными, медицинскими и т. п.), их развертывание, как правило, затруднено и носит крайне замедленный характер, а силовые навыки оставляют желать лучшего.

Что касается привлечения к выполнению задач невоенного типа силовых формирований и структур, не относящихся к вооруженным силам, то для того, чтобы такие формирования могли использоваться в операциях невоенного типа наравне с ВС (или вместо них!), они должны не только обладать широким набором специфических навыков (полицейских, административных, спасательных и т. д.), но и иметь хорошую военную подготовку и носить отчетливо военизированный характер. Этим требованиям пока в той или иной мере отвечают лишь военизированные полицейские формирования, например корпус национальной жандармерии во Франции — полицейские силы, созданные для обеспечения «внутренней безопасности», но подчиненные Министерству обороны и финансируемые из военного бюджета [76]. Однако в использовании военизированных полицейских формирований (французских жандармов, итальянских карабинеры и т. п.) в операциях невоенного типа есть свои проблемы: во-первых, несмотря на все более активное привлечение этих формирований к участию в международных операциях невоенного типа, они все же остаются преимущественно силами [62] «внутреннего назначения», то есть, как правило, связаны определенными ограничениями на участие в операциях за пределами своих стран; а во-вторых, их потенциал пока явно недостаточен — во многих странах Запада (в том числе в США и ФРГ) такие формирования вообще отсутствуют.

В целом на основании проведенного нами обзора можно сделать вывод о том, что переориентация вооруженных сил стран Запада от ведения полномасштабной обычной войны к «кризисному реагированию» отразилась в основном на повышении мобильности ВС и не привела ни к их серьезной структурной перестройке, ни к переложению функций невоенного типа на какие-либо другие формирования. Сделанный, таким образом, выбор в пользу «объединения солдата и миротворца» при всех его преимуществах (прежде всего финансовых) ничего не дает с точки зрения повышения эффективности операций невоенного типа.

С окончанием «холодной войны» вооруженные силы США и их западных союзников все чаще стали применяться для выполнения ограниченных военно-политических задач (наказания одной или нескольких конфликтующих сторон, принуждения их к заключению мирного соглашения и т. п.). При этом увеличение реальной оперативной нагрузки на вооруженные силы западных стран в 90-е гг. и незаменимость ВС в области «кризисного реагирования» способствовали некоторому укреплению политических позиций профессионального военного сообщества (особенно генеральных штабов) за счет невоенных компонентов государственной бюрократии и росту его влияния на процесс принятия политических решений об использовании силы и вмешательстве в тот или иной конфликт [77]. Эта тенденция представляется не только оправданной, но и закономерной: она не только не нанесла ущерба гражданскому контролю над военной сферой, но и стала одним из немногих факторов, оказывавших — с большим или меньшим успехом — сдерживающее влияние на принятие гражданскими властями решений об ограниченном использовании военной силы.

Однако если наблюдаемый в последние десятилетия рост влияния и веса вооруженных сил в вопросах применения военной силы во многом носил объективный характер, то участвовавшее использование вооруженных сил в операциях невоенного типа было чревато гораздо более серьезными проблемами, в особенности с точки зрения военно-гражданских отношений. После окончания «холодной [63] войны» вооруженные силы ведущих стран мира, способные в случае необходимости вести полномасштабную обычную межгосударственную войну, оказались не подготовленными к ведению операций преимущественно невоенного типа в зонах локально-региональных конфликтов. Частичное решение этой проблемы на оперативно-тактическом уровне заключалось в предоставлении силам, участвующим в операциях невоенного типа, основ специальной подготовки при сохранении задач стратегического развертывания и обеспечения в качестве их базовой задачи. Более радикальное, структурное решение предполагало бы при сохранении «необходимого и достаточного» потенциала обычных вооруженных сил параллельное создание отдельного компонента в структуре вооруженных сил или вне ее — формирований нового типа, специально предназначенных для постоянного ведения операций невоенного типа.

Выбор, сделанный ведущими державами Запада во главе с США в пользу «объединения солдата и миротворца в одном лице», был во многом предопределен. В условиях сокращения расходов на оборону содержать довольно громоздкие, но постепенно сокращающиеся обычные вооруженные силы, используя их по мере необходимости в нетрадиционных операциях по силовому умиротворению со всеми вытекающими издержками, было дешевле и проще, чем предпринимать их радикальную перестройку. А главное, у большинства западных стран просто нет альтернативы использованию вооруженных сил в операциях



невоенного типа в зонах локально-региональных конфликтов: за некоторыми исключениями, они не располагают достаточно мощными военизированными силами или структурами, которые можно было бы приспособить к выполнению задач скорее полицейско-административного, чем военного характера.

Получается парадокс: с одной стороны, западные страны не располагают силовым компонентом, специально подготовленным к ведению операций невоенного типа, и поэтому вынуждены использовать в этих целях вооруженные силы. Несмотря на довольно прохладное отношение профессионального военного сообщества к операциям невоенного типа, именно активному участию в широко разрекламированных миссиях по поддержанию мира и гуманитарных акциях оно не в последнюю очередь обязано сохранением все еще значительных объемов финансирования и поддержанием своего политического веса. С другой стороны, в силу преимущественно политического характера операций невоенного типа они предполагают более высокий уровень гражданского контроля и вмешательства и в несравнимо большей степени подвержены влиянию политической конъюнктуры, чем военные операции. Соответственно, [64] чем больше объем задач невоенного типа в рамках той или иной операции, тем больше проблем создает использование в ней вооруженных сил — как с точки зрения военно-гражданских отношений в целом, так и в плане гражданского контроля над военной сферой. Его суть хорошо передает известное изречение: «Война — слишком важна, чтобы отдать ее на откуп генералам». Однако даже если предположить, что по сравнению с полномасштабной военной кампанией операции невоенного типа — не «слишком важны», это отнюдь не означает, что их можно с легкостью «отдать на откуп генералам».

## РАЗДЕЛ II

### ВОЕННО-ГРАЖДАНСКОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ОПЕРАЦИЯХ НАТО НА БАЛКАНАХ

#### ГЛАВА 3

##### РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ ВОЕННО-ГРАЖДАНСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ХОДЕ ОПЕРАЦИИ НАТО В БОСНИИ

Проблемы военно-гражданских отношений, особенно на уровне принятия политико-стратегических решений, были в той или иной мере актуальны для НАТО как для военно-политического блока на протяжении всего послевоенного периода. Однако задача обеспечения военно-гражданского взаимодействия в операциях невоенного типа с особой остротой встала перед Североатлантическим альянсом лишь в последнее десятилетие XX в. Начиная с 1992 г., после принятия решения об участии альянса в миротворческих операциях ОБСЕ и ООН, задача организации взаимодействия с невоенными участниками операций по поддержанию мира стала обретать концептуальную форму. Практическая же реализация концепции военно-гражданского взаимодействия НАТО началась лишь с конца 1995 г., с развертыванием Сил НАТО по выполнению Дейтонских соглашений по Боснии.

#### § 1. МЕЖДУНАРОДНОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО В БОСНИЙСКИЙ КОНФЛИКТ: ОТ ООН К НАТО

В начале 90-х гг. международное сообщество вынуждено было реагировать на резко обострившуюся ситуацию на Балканах. Распад федеративной Югославии, в значительной мере ставший следствием развала биполярной мировой системы, сопровождался рядом ожесточенных вооруженных конфликтов и резким ухудшением гуманитарной ситуации в регионе. Особенно острый характер носили этнополитические конфликты на территории бывших югославских республик — Хорватии, а также Боснии и Герцеговины. С расширением гуманитарных и миротворческих возможностей Организации Объединенных Наций, продемонстрированных в ходе кризиса в Персидском заливе в 1990–1991 гг., основные задачи по регулированию кризисов и конфликтов на территории бывшей Югославии первоначально легли именно на ООН. [71]

В отличие от первого опыта гуманитарного вмешательства ООН после окончания «холодной войны» (операция по оказанию помощи курдскому населению северных районов Ирака, 1991 г.) резкое обострение гуманитарной ситуации в центре Европы — в республиках бывшей Югославии — впервые затронуло интересы безопасности и стабильности европейских стран: внутренний этнополитический конфликт в одной из частей распадающегося федерального образования — в Боснии и Герцеговине, еще не сформировавшей собственной государственности и обладавшей наиболее пестрым и смешанным населением, стал источником самого большого числа беженцев в Европе со времен Второй мировой войны. Решение этой проблемы требовало активного гуманитарного вмешательства со стороны ведущих стран Запада, поэтому гуманитарные задачи, ответственность за выполнение которых была возложена на Управление Верховного комиссара ООН по беженцам (УВКБ), изначально были основной составляющей операции ООН в бывшей Югославии.

Помимо гуманитарных вопросов, ООН должна была решать в бывшей Югославии и миротворческие задачи. В этих целях были созданы Силы по охране ООН в бывшей Югославии (СООНО). Формирование СООНО совпало с началом пересмотра концепции «традиционных» миротворческих операций ООН. На протяжении послевоенного периода миротворческая роль ООН ограничивалась оказанием конфликтующим сторонам, с

их согласия и по их просьбе, помощи в создании военно-политических условий для мирного урегулирования. Хотя такое «традиционное» миротворчество редко приводило к разрешению конфликта, оно довольно эффективно способствовало его «замораживанию», а в условиях «холодной войны» большего от ООН и не требовалось. С окончанием «холодной войны» и смещением центра мировой конфликтности с глобального на локально-региональный уровень в ряде случаев возникла необходимость, а главное — как тогда представлялось — появилась возможность более эффективного урегулирования того или иного конфликта любыми, в том числе силовыми, средствами. Этот переход к расширенному толкованию миротворческой деятельности, к ее пересмотру в сторону силового умиротворения был зафиксирован в докладе Генерального секретаря ООН Б. Бутроса-Гали «На повестке дня — мир», вышедшем в свет в сентябре 1992 г. [78] Неудивительно, что в этих условиях операция СООНО в Боснии изначально носила весьма противоречивый характер: с одной стороны, она преследовала «традиционные» задачи «создания благоприятного климата для ведения переговоров между сторонами, предотвращения возобновления или эскалации конфликта... и поддержки гуманитарных усилий» [79], а с [72] другой стороны, стала первым опытом применения на практике провозглашенной Б. Бутросом-Гали идеи активизации миротворческих усилий ООН и придания им более силовой направленности.

Обе составляющие операции ООН в Боснии — гуманитарная (гражданская) и миротворческая (военная) — были теснейшим образом взаимосвязаны. Руководство гуманитарной операцией было сосредоточено в руках УВКБ, которому решением Генерального секретаря ООН был придан статус «ведущего агентства». На момент начала вооруженных столкновений в Боснии (7 апреля 1992 г.) отделения УВКБ ООН уже работали в Сараево, Банья-Луке и Мостаре; в Сараево располагался и штаб СООНО, из которого осуществлялось руководство силами ООН, размещенными в сербских районах Хорватии. В Боснии УВКБ как ведущее гуманитарное агентство ООН впервые столкнулось с целым рядом новых для него проблем. Во-первых, УВКБ впервые пришлось напрямую оказывать гуманитарную помощь огромному числу внутренне перемещенных лиц в государстве, еще не обретшем полного международного признания (при том, что мандат УВКБ, строго говоря, предусматривает помощь и защиту лишь для беженцев). Во-вторых, работа непосредственно в районе полномасштабных военных действий была связана с чрезвычайно высоким риском для персонала УВКБ и других гуманитарных организаций и НПО, к чему они оказались совершенно не готовы. Наконец, именно в Боснии концепция так называемых зон безопасности ООН, опробованная в северном Ираке и Хорватии, приняла законченную форму. Собственно, создание и гуманитарное обеспечение «зон безопасности» ООН — крупных анклавов для внутренне перемещенных лиц одной национальности в районах, контролируемых другой этнической общиной (например, мусульманских анклавов Сребреницы, Жепы, Горажде в сербских районах), — стало основным направлением работы УВКБ в Боснии. Эти «зоны безопасности», фактически превратившиеся в гигантские резервации для беженцев, окруженные вооруженными силами противника и полностью зависимые от иностранной гуманитарной помощи, стали наиболее «слабым звеном» операции ООН в Боснии и объектом острой международной критики.

Что касается «миротворческой» составляющей вмешательства ООН, то мандат СООНО, впервые размещенных в бывшей Югославии с ограниченной целью — для охраны «зон безопасности» (сербских анклавов) в Хорватии, расширился Советом Безопасности ООН более десяти раз (резолюции 758, 761, 762, 769, 770, 776, 786, 795, 816, 824, 836, 908 и т. д.). С сентября 1992 г. в соответствии с резолюцией 776 Совета Безопасности ООН [80] на СООНО была возложена [73] задача оказания поддержки гуманитарным усилиям УВКБ в Боснии (включая охрану конвоев ООН с гуманитарной помощью). Первоначально СООНО в Боснии были более легко вооружены и в целом были менее склонны применять силу, чем, например, в ходе второй операции ООН в Сомали (ЮНОСОМ II). Это объяснялось тем, что при наличии у европейских стран, военные контингента которых составили костяк СООНО, непосредственных интересов в зоне конфликта, «голубые каски» находились под более жестким (по сравнению с операцией ООН в Сомали) контролем со стороны политического руководства этих стран, уделявших большее внимание обеспечению безопасности своих сил. Однако впоследствии функции СООНО были вновь расширены и стали включать охрану «зон безопасности» ООН в Боснии, а также контроль над соблюдением «зон, свободных от тяжелого вооружения».

Координация действий и консультации между СООНО и УВКБ проходили как на уровне штабов, так и на оперативном уровне и на ранних этапах операции носили конструктивный характер. В ряде случаев поддержка «голубыми касками» гуманитарных мероприятий — например, организация воздушного моста для гуманитарного снабжения блокированного боснийскими сербами Сараево или проведение работ по разминированию для обеспечения доступа сотрудников гуманитарных организаций в отдельные районы — оказалась бесценной для УВКБ и НПО. Однако СООНО были заведомо поставлены в весьма сложные условия тем, что были дислоцированы в Боснии в отсутствие какого-либо политического соглашения о мире (так, СООНО смогли взять под контроль лишь отдельные районы Боснии и не были допущены во многие сербские районы края). С одной стороны, в условиях продолжающегося вооруженного конфликта СООНО рано или поздно были вынуждены брать на себя все более амбициозные задачи и все чаще отвечать силой на провокации конфликтующих сторон. С другой стороны, по мере во многом неизбежной «военизации» СООНО гражданско-военные отношения стали приобретать все более напряженный характер, а ассоциация с

силовыми акциями «голубых касок» стала все чаще вступать в противоречие с целями и задачами гуманитарных организаций.

Постепенное расширение функций ООН в Боснии и «размывание миссии» СООНО привели к тому, что к маю 1994 г. в республике находилось уже 33 тыс. «голубых касок», 600 военных наблюдателей и 3 тыс. гражданских сотрудников ООН, не говоря уже о множестве НПО<sup>[81]</sup>. Однако расширение и «милитаризация» присутствия ООН в Боснии делали его не более эффективным, а все более контрпродуктивным. Гуманитарная интервенция ООН фактически [74] создала в Боснии искусственную систему жизнеобеспечения и, освободив таким образом стороны конфликта от необходимости поддерживать функционирование базовой инфраструктуры (дорог, госпиталей, предприятий питания и т. д.), способствовала тому, что ведение мирных переговоров оказалось для них менее выгодным, чем продолжение военных действий. В результате присутствие в Боснии СООНО стало фактором дальнейшего затягивания конфликта, хотя и привело к некоторому снижению интенсивности боевых действий. Неудивительно, что за три года после начала гуманитарной операции ООН в Боснии в ходе вооруженных действий между конфликтующими сторонами было убито до 200 тыс. человек (значительная их часть — гражданские лица); более 2 млн. человек оказались на положении внутренне перемещенных лиц в Боснии и беженцев за ее пределами.

Более того, как гражданские структуры, так и миротворческие силы ООН в Боснии сами нередко становились объектом манипуляции конфликтующих сторон. Так, стремление УВКБ обеспечить безопасность той или иной группы внутренне перемещенных лиц (например, путем их сосредоточения в «зонах безопасности») использовалось военизированными формированиями противостоящей этнической общины как инструмент «этнических чисток». Воюющие группировки в полной мере пользовались и плодами международной гуманитарной деятельности: гуманитарная помощь ООН свободно продавалась по всей Боснии; отремонтированные силами ООН дороги, призванные облегчить доступ гуманитарных конвоев во все районы республики, активно использовались вооруженными формированиями боснийских сербов, мусульман и хорватов для переброски вооружения и техники; за право прохода в тот или иной район СООНО были вынуждены расплачиваться с контролирующей данный район группировкой горюче-смазочными материалами, впоследствии нередко использовавшимися в военных целях. Кульминацией стали события мая 1995 г., когда в ответ на бомбардировку сербских складов вооружений сотни плохо вооруженных миротворцев ООН были захвачены в заложники, а некоторые из них были затем использованы в качестве «живых щитов» против новых бомбардировок.

В целом боснийская операция ООН, планировавшаяся как ограниченное вмешательство во внутренний этнополитический конфликт для оказания гуманитарной помощи пострадавшему населению и вылившаяся в создание охраняемых гуманитарных «зон безопасности», стала классическим примером так называемой гуманитарной интервенции. Показательно, что избранная ООН тактика «гуманитарной [75] интервенции» — «средний путь» между традиционной миротворческой операцией и полномасштабным военно-силовым «вмешательством» — стала скорее частью боснийской проблемы, чем ее решением. Однако основная причина провала гуманитарной-миротворческой операции СООНО/УВКБ в Боснии заключалась в том, что эта операция фактически должна была компенсировать отсутствие какого-либо политического решения боснийского конфликта и стала заложником стремления руководства США и их европейских союзников не допустить фактического раздела республики.

Провал «гуманитарной интервенции» ООН в Боснии создал условия для прямого вмешательства НАТО в боснийский конфликт, которое уже диктовалось не столько гуманитарными, сколько стратегическими интересами. Важно, однако, понимать, что интересы стран НАТО, и прежде всего США, в отношении боснийского конфликта формировались постепенно, по ходу развития самой конфликтной ситуации и под влиянием более глубоких изменений на международной арене. Только к середине 1995 г. сформировалась более или менее отчетливая стратегия США и НАТО в отношении боснийского конфликта, состоявшая в необходимости установления нового баланса сил, при котором «центральное» мусульманское правительство контролировало бы территорию, достаточную для того, чтобы сохранить Боснию в качестве единого государства, даже при условии, что его жизнеспособность будет поддерживаться с помощью международного протектората. Такие задачи никак не могли быть реализованы в рамках операции ООН и требовали прямого вмешательства НАТО в ход конфликта.

Североатлантический альянс стал оказывать поддержку миротворческой операции ООН в бывшей Югославии сразу после получения им юридических оснований для выхода за пределы зоны своей ответственности на Хельсинкском саммите СБСЕ (июль 1992 г.). Тогда военно-морские силы НАТО были направлены в Адриатическое море для наблюдения за выполнением эмбарго на поставки оружия в бывшую Югославию, установленного резолюцией 713 СБ ООН. По мере того как дислоцированные в Боснии СООНО испытывали возрастающие трудности в выполнении задач, возложенных на них Советом Безопасности ООН, силы и ресурсы НАТО стали все более широко привлекаться к поддержке операции ООН. С середины 1993 г. силы НАТО уже не только блокировали Союзную Республику Югославию (СРЮ) с моря, но и осуществляли

контроль над соблюдением зоны, закрытой для полетов авиации конфликтующих сторон, обеспечивали оперативный штаб СООНО персоналом и оборудованием, занимались кризисным планированием, защитой «голубых [76] касок» ООН, наблюдением за передвижениями сторон и сдачей тяжелых вооружений, а также созданием «зон безопасности». В апреле 1994 г., в рамках операции НАТО по контролю над соблюдением над Боснией «зоны, свободной для полетов», США нанесли ракетно-бомбовые удары по позициям боснийских сербов (при наличии довольно расплывчатого мандата Совета Безопасности ООН){82}.

В июне 1995 г., после инцидента с захватом боснийскими сербами в заложники миротворцев ООН, под предлогом защиты «голубых касок» в Боснии были размещены силы быстрого реагирования НАТО{83} — впервые без предварительного одобрения со стороны Совета Безопасности. Однако этого оказалось недостаточно для выправления баланса сил между конфликтующими сторонами. Администрация США активизировала военное давление на боснийских сербов, приняв деятельное участие в организации и руководстве мусульмано-хорватскими наступлениями лета — осени 1995 г. и организовала массированную дипломатическую атаку на конфликтующие стороны, выдвинув собственно американский план боснийского урегулирования («план Холбрука»). Это давление было подкреплено ракетно-бомбовыми ударами НАТО по позициям боснийских сербов (август — сентябрь 1995 г.), проводившимися при формальном отсутствии резолюции Совета Безопасности ООН с негласного одобрения со стороны командующего СООНО{84}.

Военная операция НАТО, согласованная с наземным мусульмано-хорватским наступлением, привела к тому, что в октябре 1995 г. на основе американского «плана Холбрука» было заключено перемирие, а в ноябре на авиабазе Райт-Паттерсон в Дейтоне (штат Огайо) начались переговоры между конфликтующими сторонами. 21 ноября они завершились парафированием так называемых Дейтонских договоренностей по Боснии, подписанных 14 декабря в Париже{85} и зафиксировавших официальную передачу всей полноты командования от ООН к НАТО. Характерно, что создание Сил НАТО по выполнению Дейтонских соглашений по Боснии (СВС){\*9} было оформлено резолюцией 1031 Совета Безопасности от 15 декабря 1995 г. уже после того, как де-факто началось их формирование во главе с Верховным главнокомандующим объединенными вооруженными силами (ОВС) НАТО в Европе. В резолюции Военного комитета НАТО зафиксировано, что, несмотря на условия мандата ООН или ОБСЕ, монополия на определение характера, финансирование, разработку и проведение операции полностью сохраняется за НАТО, [77] также, как и возможность в любой момент отказаться от выполнения соответствующего мандата{86}.

## § 2. ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ВОЕННО-ГРАЖДАНСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАТО В БОСНИИ

Разработка концепции военно-гражданского взаимодействия НАТО основывалась на двух традиционных для вооруженных сил подходах к сотрудничеству с гражданскими властями и населением, не являющихся специфическими для операций невоенного типа. Во-первых, военно-гражданское сотрудничество (ВГС) рассматривалось как способ создания благоприятных технических условий для проведения военной операции. Даже несмотря на то, что НАТО располагает собственной мощной системой транспортно-тылового обеспечения, эта система не является полностью автономной. В том, что касается поставок топлива, электроэнергии, воды, продовольствия, предоставления транспортных коридоров и т. п., НАТО в той или иной степени зависит от позиции руководства тех стран, территория которых формирует театр военных действий (ТВД). Исходя из этого, руководство альянса крайне заинтересовано в установлении с ними благоприятных отношений. Так, уже в первом официальном документе НАТО по этому вопросу — директиве Военного комитета НАТО № 411, принятой в августе 1997 г., — «военно-гражданское сотрудничество определяется как «военная операция [курсив мой. — ЕС], основной задачей которой является поддержка гражданских властей, населения, международных и правительственных организаций, которая будет способствовать реализации военных целей»{87}.

Во-вторых, военно-гражданское сотрудничество традиционно рассматривалось как одна из вспомогательных функций оперативного командования, известная под названием «психологические операции». Участие в операциях по поддержанию мира (ОПМ) потребовало существенно расширить это понятие, так как успех в таких операциях в значительной степени зависит от того, насколько они приемлемы для местного населения{88}; В директиве Военного комитета № 411, в частности, подчеркивалось, что «непосредственной целью гражданско-военного сотрудничества является обеспечение полноценного сотрудничества между командующим НАТО и гражданским населением и институтами в пределах сферы ответственности командующего с тем, чтобы создать... условия, которые предоставили бы ему максимально возможные моральные, материальные и тактические преимущества»{89}. [78]

Таким образом, согласно первоначальной трактовке, нашедшей отражение в официальных документах НАТО середины 90-х гг., целью военно-гражданского сотрудничества была исключительно поддержка военных функций альянса. Военно-гражданское сотрудничество на оперативно-тактическом уровне рассматривалось преимущественно как способ установить приемлемые отношения с местным населением путем учета местного

правового, административного, социально-экономического и культурного контекста, что должно было облегчить силам НАТО выполнение их военной задачи.

Основой для внедрения концепции военно-гражданского сотрудничества на оперативно-тактическом уровне в рамках НАТО послужил опыт вооруженных сил США по созданию так называемых центров военно-гражданских операций в северном Ираке (1991 г.), Сомали (1993–1994 гг.), Руанде (1994 г.) и на Гаити (1993–1995 гг.). Эти центры функционировали как «места встречи представителей вооруженных сил, правительственных служб США, местных властей, международных, региональных организаций, а также неправительственных и частных организаций и местного населения»<sup>{90}</sup> для обмена информацией и координации усилий по предоставлению гуманитарной помощи. При этом американская военная доктрина не устанавливала какой-либо жесткой структуры для центров военно-гражданских операций, размер и состав которых должны были варьироваться в зависимости от ситуации (взаимоотношения с гражданскими организациями могли быть оформлены специальным соглашением или «меморандумом о взаимопонимании»<sup>{91}</sup>).

Заимствование, развитие и переосмысление американского опыта военно-гражданского сотрудничества (ВГС)<sup>{10}</sup> в рамках Североатлантического альянса стало одним из важнейших нововведений 90-х гг. в области кризисного реагирования НАТО. Внедрение американской концепции ВГС в военную структуру НАТО состояло в том, чтобы одному из модулей/компоновочных блоков в системе многонациональных оперативных сил НАТО придать исключительно функции взаимодействия с гражданскими организациями в области реализации невоенных аспектов мирного урегулирования (мирных соглашений). Функцией такого модуля должна была стать не собственно реализация гражданских аспектов мирного урегулирования, а налаживание контактов и оказание самой разнообразной поддержки (технической, координационной, информационной и т. д.) местным властям, международным и неправительственным организациям, работающим в «зоне ответственности» командования [79] НАТО и занимающимся проблемами беженцев, доставкой и распределением гуманитарной помощи, восстановлением административных органов, разрушенной экономики и т. п.

Лидирующую роль в разработке и реализации концепции военно-гражданского взаимодействия НАТО сыграли США. Характерными чертами американского вмешательства в Боснии, продиктованными внутриполитическими императивами, национальными традициями использования вооруженных сил и особенностями миротворческой доктрины США, стали: упор на обеспечение безопасности американских войск и СВС НАТО в целом, а также участие американских сил лишь в наиболее крупных проектах по восстановлению инфраструктуры. В области военно-гражданского взаимодействия основной упор делался на координационные функции, осуществлявшиеся с помощью связанных офицеров в крупнейших международных организациях и при местных органах власти.

Доминирование США как в СВС НАТО в целом, так и в сфере военно-гражданского взаимодействия проявилось, в частности, в том, что именно США первоначально предоставили в распоряжение СВС НАТО наибольшее число военных специалистов по гражданским делам<sup>{92}</sup>. В вооруженных силах США широкое развитие получили отделы гражданских дел («G-5» — *Civil Affairs*), существующие еще с 1942 г. Эти подразделения существуют в сухопутных силах и в корпусе морской пехоты. 353-е Управление по гражданским делам армии США координирует деятельность одного действующего 96-го батальона в составе около 210 человек, находящегося в состоянии полной готовности к развертыванию в любом регионе, а также резервного компонента в составе 5 тыс. человек (или 96% всего персонала по гражданским делам), организованных в командования, бригады и батальоны<sup>{93}</sup>. Специалисты по гражданским делам, находящиеся в резерве, сочетают военный опыт с профессиональной подготовкой в четырех основных областях: а) управление (а также общественное образование, здравоохранение и безопасность, международное право); б) общественная инфраструктура (транспорт, связь и общественные работы); в) экономика и торговля (продовольственное обеспечение, сельское хозяйство, экономическое развитие и т. п.); г) «специальные функции» (специалисты по чрезвычайным ситуациям, охране окружающей среды, информации и культуре, переводчики). Отметим, что преимущественно резервный характер этих сил автоматически предполагает их замедленное развертывание в случае необходимости по сравнению с регулярными силами общего назначения. [80]

В рамках СВС НАТО в Боснии была образована Многонациональная оперативно-тактическая группа по военно-гражданскому сотрудничеству<sup>{11}</sup> со штаб-квартирой в Сараево. Особенностью этой группы, командующим которой стал американский бригадный генерал Сэм Гибсон, стало объединение в ее рамках штабного компонента с подразделениями, непосредственно выполняющими задачи взаимодействия с персоналом гуманитарных организаций и гражданским населением на местах. Хотя на первых порах именно такая структура военно-гражданского взаимодействия представлялась наиболее реалистичной, впоследствии — с «обживанием» Боснии силами НАТО и ростом числа задач в области военно-гражданского

взаимодействия — назрела необходимость «развести» штабные и оперативные функции ВГС, привязав их к разным уровням командования операцией НАТО.

Первоначально предполагалось, что численность Многонациональной оперативно-тактической группы по военно-гражданскому сотрудничеству составит 320 человек; впоследствии для работы в ней было направлено 352 американских и 40 французских специалистов по гражданским делам, а также 50 человек от всех остальных стран — участниц операции СВС. Причиной столь явного доминирования американского персонала в структурах военно-гражданского взаимодействия сил НАТО в Боснии стал отказ Франции и Великобритании допустить американских офицеров по гражданским делам к работе в своих контингентах и отсутствие у большинства других стран — участниц операции подготовленных специалистов в этой области<sup>[94]</sup>. Как и США, Великобритания и Франция располагали значительным опытом военно-гражданского взаимодействия, рассматривавшегося в качестве вспомогательной функции в военных операциях. Особенность британской практики военно-гражданского взаимодействия заключалась в том, что многие из тех задач, которые в США, например, выполняли специально подготовленные специалисты по гражданским делам, в британских ВС на постоянной основе осуществлялись силами общего назначения (например, для командующего британским контингентом в Боснии налаживание тесных взаимоотношений с лидерами местных общин было обычным делом). Если опыт британских вооруженных сил по взаимодействию с гражданским сектором не был оформлен структурно и доктринально (вплоть до 1997 г.), то во Франции к середине 90-х гг. была разработана одна из наиболее развитых доктрин военно-гражданского взаимодействия. Она различала три взаимосвязанных [81] направления такого взаимодействия: приоритет отдавался «военно-гражданскому сотрудничеству» в целях облегчения операций вооруженных сил (например, контролирование потоков беженцев или сбор информации среди гражданского населения); по мере возможности в качестве вспомогательных функций могли осуществляться «военно-гражданские дела» (помощь органам власти принимающей стороны в области управления, связи, восстановления разрушенной хозяйственно-экономической инфраструктуры и т. п.) и «военно-гражданские отношения» (информационно-пропагандистское обеспечение военной операции). В гуманитарных операциях и ОПМ при штабе военного контингента должны были создаваться специальные отделы по гражданским делам, включавшие как военных, так и гражданских специалистов и имевшие подразделения по юридическим, гуманитарным, экономическим вопросам, общественным связям и безопасности.

Преобладание американских специалистов было не единственной проблемой ВГС в рамках боснийской операции НАТО. Первоначально в отсутствие согласованной доктрины альянса по военно-гражданскому сотрудничеству (которая была принята Военным комитетом лишь в августе 1997 г.) командованию СВС пришлось внедрять операции ВГС в свою практику исходя из ситуации и собственного опыта. Особенность боснийской ситуации состояла в том, что на момент развертывания СВС НАТО неправительственные и международные гуманитарные организации, в том числе структуры ООН, уже несколько лет активно работали в зоне конфликта. В силу отсутствия необходимого опыта, недостатка подготовленного персонала и соответствующей теоретической базы формирование центров военно-гражданского сотрудничества (ЦВГС) НАТО в Боснии носило замедленный характер. Это привело к потере преимущества в контактах с местным населением и властями на переходном этапе вывода СООНО и передачи части их ресурсов СВС. Об отсутствии необходимого опыта в области ВГС свидетельствовал, в частности, тот факт, что подготовленный в штабе Корпуса быстрого реагирования НАТО специальный брифинг для работающих в Боснии НПО относительно того, чего им следует ожидать от сил альянса, проводился в штаб-квартире СВС в Сараево, а не на местах, где находилось большинство гуманитарного персонала. Сточки зрения тех проблем, с которыми столкнулись ЦВГС на местах, наиболее показательна ситуация, сложившаяся в многонациональной дивизии (МНД) «Север». ЦВГС, который должен был стать основным местом для контактов между НАТО и гуманитарными организациями, был размещен на базе СВС в районе г. Тузла, в то время как представительства [82] большинства НПО находились в самом городе. Так как доступ на военную базу НАТО для любых лиц, кроме персонала СВС, был жестко ограничен, об эффективности ЦВГС как центра по координации сотрудничества с гуманитарными организациями, местными властями и населением не могло быть и речи.

Со временем структура военно-гражданского взаимодействия НАТО в Боснии приобрела более четкий характер. Она была реорганизована в ноябре 1996 г.: с передачей командования операцией от регионального командования НАТО в Южной Европе и штаба Корпуса быстрого реагирования<sup>[12]</sup> к Штабу сухопутных сил НАТО в Центральной Европе<sup>[13]</sup> были «разведены» штабные и оперативные функции ВГС. Структура ВГС НАТО в Боснии состояла теперь из трех составляющих: многонационального штабного компонента; Центра военно-гражданского сотрудничества в Сараево — в основном для взаимодействия с теми гражданскими организациями, которые не имели постоянных представителей при командовании силами НАТО; и, наконец, военно-гражданской оперативно-тактической группы по оказанию помощи местным властям и гражданским организациям в восстановлении хозяйственно-экономической инфраструктуры — в основном вокруг Сараево. К 1998 г. в каждой из трех многонациональных дивизий по образу и подобию «гражданских батальонов» армии США были созданы «батальоны военно-гражданского сотрудничества» и ЦВГС, действовавшие под оперативным контролем МНД<sup>[95]</sup>. На более низком уровне — на уровне батальонов и бригад — действовали

группы тактической поддержки ВГС. В каждом батальоне насчитывалось около шести подразделений (групп тактической поддержки) ЦВГС, формировавшихся строго по национальному признаку: в состав каждого подразделения входило по 2–3 офицера одной из стран НАТО и примерно столько же представителей от НПО той же страны<sup>[96]</sup>. В отличие от штабного функциональный компонент ВГС НАТО в Боснии (около 350 специалистов в области законодательства и права, образования, общественного транспорта, сельского хозяйства, здравоохранения, коммуникаций, а также экономисты, инженеры и т. п., рассредоточенные по территории Боснии) в меньшей степени копировал американскую модель.

Следует отметить, что постепенно диспропорцию в представительстве американских и европейских специалистов в структурах [83] военно-гражданского взаимодействия СВС НАТО удалось преодолеть. Если первоначально в структурах ВГС работали практически исключительно американские специалисты по гражданским делам, то спустя год после начала развертывания СВС доля европейских специалистов (в основном представителей стран — членов НАТО) достигла 45%, а к осени 1998 г. американцы составляли уже не более 20% всего персонала ВГС<sup>[97]</sup>. В какой-то мере эта «деамериканизация» стала следствием реализации соответствующих положений доктрины НАТО по военно-гражданским отношениям 1997 г. (Л/С 411) и развития в вооруженных силах государств — членов НАТО собственных структур и доктрин военно-гражданского взаимодействия, в том числе в операциях невоенного типа. Опыт, полученный в ходе боснийской операции НАТО, убедил, например, руководство британских вооруженных сил в необходимости формирования специальных органов военно-гражданского взаимодействия. Уже в 1996 г. в целях повышения эффективности военно-гражданских мероприятий во всем спектре возможных операций при Штабе сухопутных сил Великобритании было рекомендовано создать небольшое регулярное подразделение для управления специальной группой по гражданским делам на базе резервного инженерного корпуса в составе как гражданских, так и военных специалистов<sup>[98]</sup> (первоначально 50, впоследствии — до 200 человек). Штаб группы был сформирован в апреле 1997 г., а к августу 1998 г. завершилось создание самой группы. В целом британская структура ВГС испытала большое влияние американской модели (так же, как и в США, сотрудники ВГС подразделялись на персонал общего назначения и «функциональных» специалистов).

Тем не менее проблема нехватки подготовленных специалистов по гражданским делам в большинстве европейских армий, а также необходимости стандартизации подготовки и сближения концептуальных подходов между США и их европейскими союзниками по НАТО в этой области продолжает носить довольно острый характер.

### § 3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СИЛ НАТО С МЕЖДУНАРОДНЫМ ГРАЖДАНСКИМ СЕКТОРОМ В БОСНИИ

Из 12 приложений к Дейтонскому рамочному соглашению по Боснии лишь два были посвящены военным вопросам и проблемам безопасности, а остальные десять — гражданским аспектам мирного урегулирования. При этом, с учетом печального опыта миротворческой операции ООН в Боснии, военные и гражданские (гуманитарные, [84] социально-экономические и др.) аспекты Дейтонских соглашений были четко разделены. На ограничении мандата СВС НАТО выполнением военных положений Дейтонского мирного плана особенно настаивали Соединенные Штаты<sup>[99]</sup>. В руководстве США и НАТО изначально присутствовало понимание особых трудностей в плане осуществления гражданских аспектов мирного урегулирования, участие в реализации которых не вошло в число приоритетных задач НАТО в Боснии, и, согласившись на размещение американского военного контингента в составе СВС, администрация Клинтона попыталась максимально дистанцироваться от выполнения «невоенных» задач. Неудивительно, что в Дейтоне была практически проигнорирована проблема финансирования гражданской составляющей мирного плана — средства на эти цели стали поступать со стороны, прежде всего ЕС и Всемирного банка, только спустя несколько месяцев после начала операции СВС НАТО.

В результате того, что военные и гражданские аспекты Дейтонского мирного плана были разведены, в Боснии сформировались и две отдельные вертикали координации: «военная» (в рамках СВС НАТО) и «гражданская» (Служба Верховного представителя — главы Совета по выполнению Дейтонских соглашений, созданного на основе Международной конференции по бывшей Югославии). Тактика США на переговорах в Дейтоне изначально заключалась в том, чтобы Верховный представитель был наделен как можно меньшим объемом полномочий во взаимоотношениях с командованием СВС НАТО<sup>[100]</sup>, и на первых этапах реализации Дейтонских соглашений сложилась ситуация, когда между руководством военной операции НАТО в Боснии и Службой Верховного представителя отсутствовал какой-либо формальный консультационный механизм. Лишь со временем был предпринят ряд мер по «наведению мостов» между военным командованием операции СВС и Службой Верховного представителя Совета по выполнению соглашений по Боснии. Эти меры, в частности, включали прикрепление связных офицеров к основным гражданским организациям для получения командованием операций НАТО необходимой информации об их деятельности; организацию регулярных встреч руководящих сотрудников ведущих гражданских организаций и военного командования; предоставление военных специалистов по гражданским делам в распоряжение гуманитарных организаций для оказания им самой разнообразной помощи (восстановление инфраструктуры, разминирование и т. п.).

Действовавшие в Боснии гражданские организации нуждались в самой разнообразной помощи со стороны военных. Так, ОБСЕ была заинтересована в поддержке со стороны СВС НАТО в проведении [85] выборов, прежде всего в охране пунктов для голосования и обеспечении сохранности урн для голосования, а также в получении сведений, которыми располагают военные, для осуществления контроля над вооружениями. УВКБ ООН требовался доступ к оперативной информации СВС НАТО относительно условий безопасности в том или ином районе Боснии перед тем, как возвращать туда беженцев или внутренне перемещенных лиц, а также в участии военных саперов в программах по разминированию. Представители *Международного Гаагского трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ)* неоднократно заявляли о желательности и даже необходимости поддержки их усилий по розыску и аресту так называемых военных преступников со стороны СВС НАТО в Боснии. Трудно преувеличить заинтересованность *международных гуманитарных организаций*, а также *неправительственных организаций (НПО)*, общее число которых на момент начала развертывания СВС НАТО в Боснии превышало 530 [101], в том, чтобы силами военных была как можно быстрее восстановлена базовая инфраструктура в постконфликтной зоне. Тем не менее многие гуманитарные организации, особенно НПО, по традиции весьма прохладно отнеслись к возможности использования в гуманитарных нуждах военного персонала и ресурсов. Такой осторожной позиции придерживалось, в частности, руководство *Международного комитета Красного Креста (МККК)*, опасавшееся, что сотрудничество с СВС НАТО поставит под сомнение репутацию и нейтралитет этой ведущей международной гуманитарной организации. Если позиция МККК, крайне настороженно относившегося к любому сотрудничеству с альянсом, представляла одну крайность, то первоначальную позицию руководства СВС НАТО в Боснии, пытавшегося любыми средствами избежать «размывания» военных функций за счет поддержки усилий гуманитарных организаций, можно охарактеризовать как другую крайность.

Действительно, первоначальный подход СВС НАТО к проблемам военно-гражданского взаимодействия в Боснии и оказанию поддержки НПО представлял разительный контраст с тем, как эти проблемы решались в рамках СООНО, и носил подчеркнуто минималистский характер. Упор делался на то, чтобы любыми средствами избежать складывания зависимости НПО от ресурсов и поддержки НАТО и таким образом косвенно способствовать формированию автономной «гражданской» альтернативы к тому моменту, когда натовские войска должны были бы покинуть Боснию. Хотя время от времени военнослужащим НАТО уже на начальном этапе боснийской операции приходилось заниматься восстановлением школ, больниц, расчисткой завалов, доставкой запасов продовольствия [86] и воды, оказанием чрезвычайной медицинской помощи и т. п., ***случаи прямого вмешательства СВС в гражданскую сферу (то есть самостоятельного осуществления ими гуманитарных и других невоенных функций) были скорее исключением, чем правилом.***

Неудивительно, что в условиях четкого разделения военных и гражданских аспектов мирного урегулирования, ограничения задач СВС выполнением первых и недостаточного финансирования последних относительный успех в деле осуществления военных положений Дейтонских соглашений, достигнутый за первый год операции [102], составил разительный контраст с реализацией их невоенных аспектов. С учетом этого с преобразованием СВС в Силы стабилизации [14] в декабре 1996 г. их мандат был пересмотрен: отныне на НАТО официально возлагалась задача оказания по мере возможности «избирательной» поддержки гражданским организациям [103]. Параллельно началось сокращение численности военного контингента НАТО в Боснии (к концу 1999 г. она сократилась до 32 тыс. человек, а еще через год — до 23 тыс.). В этих условиях основной упор формирующихся структур военно-гражданского сотрудничества НАТО в Боснии был сделан на усиленную, целевую и избирательную поддержку усилий гуманитарных и других международных организаций, а также местных властей.

Основным видом помощи, оказывавшейся силами НАТО гражданскому сектору в Боснии, оставалась *поддержка в области безопасности и выполнение других «вспомогательных» силовых задач*. Так, хотя силы НАТО в Боснии не имели мандата на ведение саперных работ, не связанных непосредственно с военной необходимостью (решение этой задачи было возложено на местные органы власти), они оказали ценную техническую помощь саперным группам, действовавшим под эгидой УВКБ ООН. Особенно активные усилия предпринимались силами НАТО в области подготовки местных специалистов по вопросам распознавания и обращения со взрывчатыми веществами, взрывными устройствами, неразорвавшимися боеприпасами и минами (были организованы три саперные школы в Банья-Луке, Мостаре и Травнике, а также специальная школа по подготовке собак в Бихаче). Силы НАТО отвечали также за создание безопасных условий для проведения усилиями ОБСЕ всеобщих выборов в октябре 1998 г., муниципальных выборов в 1997 и 2000 гг. и «специальных» выборов в Республике Сербской в 1997 г., оказывали поддержку ОБСЕ в контроле над реализацией соглашений между сторонами о мерах доверия и безопасности и контроле над [88] вооружениями. Силы НАТО активно сотрудничали и с международными полицейскими силами ООН — например, в обеспечении безопасности проведения саммита по балканскому Пакту стабильности в июле 1999 г. в Сараево. Несмотря на то что задача розыска и задержания так называемых военных преступников по условиям Дейтонских соглашений была возложена на местные власти, последние, по понятным причинам, не проявляли особого энтузиазма в этой сфере, и силы НАТО все активнее брали на себя роль «добровольного



помощника» Международного Гаагского трибунала по бывшей Югославии. К ноябрю 2000 г. Силы стабилизации НАТО в Боснии арестовали 24 человека, обвиняемых МТБЮ в совершении военных преступлений в ходе боснийского конфликта (особое рвение в этом вопросе проявил британский контингент, усилиями которого было арестовано столько же человек, сколько американским и французским контингентами вместе). Хотя все эти функции в основном выполнялись силами общего назначения, в Боснии в составе сил НАТО впервые появилось так называемое многонациональное специализированное подразделение (МСП){115} — военизированное полицейское формирование (в основном в составе итальянских карабинеры), главной задачей которого стало оказание поддержки международной и местной полиции в обеспечении общественного порядка, контроль над проведением демонстраций, борьба с массовыми беспорядками и т. п.{104}

Если взаимодействие с гражданскими организациями в области безопасности проводилось усилиями военных формирований НАТО, то в оказании гражданскому сектору несилевой поддержки в гуманитарной, технической, информационной и других областях ведущую роль играли специализированные структуры военно-гражданского сотрудничества, подробно рассмотренные нами выше. Персонал ВГС, специализирующийся по проблемам здравоохранения, сельского хозяйства, социально-экономическим вопросам, телекоммуникациям, гражданскому строительству и даже культуре, был направлен для работы в Службе Верховного представителя по Боснии и в местных представительствах ведущих международных организаций{105}. Немалая поддержка была оказана международному гражданскому сектору и местным властям в области восстановления хозяйственно-экономической инфраструктуры: в течение первого года операции усилиями около 7 тыс. военных инженеров из 25 стран было отремонтировано 2,5 тыс. км дорог, разминированы и отремонтированы аэропорты и железные дороги, системы [89] электро- и водоснабжения, построено и отремонтировано более 60 мостов{106}. Не менее активной была поддержка силами и ресурсами НАТО информационно-пропагандистской деятельности международных организаций в Боснии (создание и тиражирование плакатов, листовок, буклетов, газет и даже комиксов для детей, производство телевизионных программ и предоставление времени на радио). Особую политическую нагрузку несли на себе мероприятия, проводимые по линии ВГС в Республике Сербской. По признанию офицеров НАТО, на практике лишь эти мероприятия могли способствовать осознанию сторонниками «жесткой линии» среди боснийских сербов тех практических преимуществ, которые давало сотрудничество с НАТО{107}.

В отдельных случаях структуры ВГС смогли даже полностью подменить собой гражданские службы, в том числе коммерческие: так, в МНД «Юго-запад» подразделения ВГС осуществляли управление многонациональной школой для детей{108}, а бельгийское тактическое подразделение ВГС в рамках МНД «Юго-запад» выступило гарантом банковской ссуды Всемирного банка для местного фермера, пожелавшего основать овцеводческое хозяйство{109}. С февраля 1999 г. при Ц В ГС итальянского контингента была образована финансовая секция, выступавшая в качестве посредника одного из итальянских банков, выбранного ЕС{110}. Под эгидой Многонациональной оперативной-тактической группы НАТО по военно-гражданскому сотрудничеству совместно с гражданскими службами и организациями была организована серия конференций по проблемам социально-экономического развития (сельскому хозяйству, национальной и городской экономике, общественному образованию). Однако такие примеры оставались скорее исключением, чем правилом.

Сферой, где потребность международных организаций, в особенности УВКБ ООН, в поддержке со стороны сил НАТО продолжала устойчиво возрастать, оставалась проблема беженцев и внутренне перемещенных лиц{111}. Эта проблема оказалась одной из самых сложных в ходе боснийского мирного урегулирования. Спустя более 16 месяцев после вступления в силу Дейтонских договоренностей, из 2,1 млн. боснийских беженцев и перемещенных лиц (то есть около половины довоенного населения республики{112}) лишь около 250 тыс. человек смогли вернуться к местам прежнего проживания{113}. При этом возвращение беженцев и внутренне перемещенных лиц, часто сопровождавшееся вооруженными стычками, происходило, во-первых, почти исключительно в те районы, где их этническая группа продолжала составлять большинство, а во-вторых, в основном внутри каждой из государственных единиц в составе Боснии и [90] Герцеговины, и практически никогда — между ними{114}. Более того, за этот период еще 80 тыс. человек пополнили ряды беженцев и перемещенных лиц — в основном в результате дальнейшего размежевания сторон, территориального передела между двумя составляющими боснийского государства, то есть в результате **реализации** Дейтонских соглашений (примером может служить поголовный исход сербов из пригородов Сараево как следствие их нежелания подчиняться мусульманской администрации). Параллельно начавшаяся в конце 1996 г. репатриация боснийских беженцев из ряда европейских стран сделала бездомными еще 50 тыс. внутренне перемещенных лиц, до этого временно занимавших жилища репатриантов. Несмотря на то что к концу 2000 г. к местам прежнего проживания в Боснии вернулось около 700 тыс. человек (362 тыс. беженцев и 328 тыс. внутренне перемещенных лиц), 850 тыс. человек все еще оставались на положении внутренне перемещенных лиц, а еще 625 тыс. человек были зарегистрированы за границей в качестве беженцев{115}.

Значительные, а порой непреодолимые трудности в решении проблемы боснийских беженцев объясняются не только и не столько неспособностью НАТО обеспечить безопасность людей, пожелавших вернуться в места, контролируемые другой этнической общиной. Силы НАТО немало сделали в этой области — например, обеспечили охрану 22 автобусных маршрутов, пересекавших границу между Мусульmano-хорватской федерацией и Республикой Сербской, предоставили персонал ВГС в распоряжение специальной Группы по восстановлению и организации возвращения беженцев, организованной при Службе Верховного представителя, и т. п. {116} Однако как силы НАТО, так и гражданские организации оказались бессильными преодолеть стойкое противодействие местных властей международным усилиям обеспечить возврат на контролируемые ими территории беженцев и перемещенных лиц иной национальности. Такое положение дел явилось неизбежным следствием самого характера Дейтонских соглашений, нацеленных на искусственное поддержание единства маложизнеспособного государственного образования — Боснии и Герцеговины.

Хотя операция НАТО в Боснии еще продолжается, следует отметить двойственный характер промежуточных результатов военно-гражданского взаимодействия в рамках Сил стабилизации. С одной стороны, командование НАТО признало важнейшее значение ВГС для успеха операции. Как заявил в апреле 1996 г. командующий [91] СВС адмирал Лейтон Смит, «в ноябре мы ничего не слышали о гражданско-военном сотрудничестве... Теперь мы не можем без него обходиться». Большинство технических проблем, таких, как первоначальное доминирование в структурах ВГС американских специалистов по гражданским делам, со временем были преодолены. С другой стороны, постепенно наметилось серьезное противоречие между поставленной перед структурами ВГС задачей создания из множества разрозненных организаций дееспособного костяка, на который можно было полностью возложить ответственность за реализацию гражданских аспектов мирных соглашений после вывода сил НАТО из зоны конфликта, и продолжающимся военным присутствием, без которого возможность сохранения даже видимости единого боснийского государства весьма сомнительна.

Хотя система военно-гражданского взаимодействия в ходе операции НАТО в Боснии вызвала многочисленные нарекания со стороны неправительственных организаций и независимых экспертов, в целом можно сказать, что персонал ВГС стремился обеспечить максимальный уровень сотрудничества с международными организациями, НПО и местными властями на оперативном-тактическом уровне. Однако относительно эффективное взаимодействие с гражданским сектором в ходе боснийской операции НАТО не имело параллелей на более высоком, политико-стратегическом уровне. Боснийский опыт высветил также острую потребность хотя бы в ограниченном взаимодействии с ведущими международными организациями, особенно структурами ООН, на *стадии планирования* той или иной операции. Уже в одном из первых аналитических отчетов Группы НАТО по сотрудничеству в области миротворчества, посвященном урокам боснийской операции, отмечалось, что «сотрудничество между организацией, имеющей мандат на проведение операции, региональными и гражданскими организациями, государствами, предоставляющими военные контингенты, и неправительственными организациями должно начинаться как можно раньше на стадии планирования операции и поддерживаться на всем ее протяжении» {117}.

Опыт, полученный СВС/Силами стабилизации НАТО на практике в ходе боснийской операции, стимулировал дальнейшее развитие концепций военно-гражданского сотрудничества как отдельных стран — членов НАТО (в вооруженных силах Великобритании, например, специальные структуры ВГС были сформированы лишь в 1997 г. под влиянием боснийского опыта), так и альянса в целом. Еще директива № 411 Военного комитета НАТО предписывала командующим на ТВД включать военно-гражданские отношения в общее оперативное планирование {118}, а многонациональным командованиям [92] НАТО — всячески развивать потенциал военно-гражданского сотрудничества с целью последующего создания трех групп по военно-гражданским отношениям (по одной — в составе региональных командований НАТО в Южной и Северной Европе и еще одной — при штабе Корпуса быстрого реагирования НАТО). В директиве также особо подчеркивалась важность развития военно-гражданского сотрудничества для совместных операций со странами — партнерами НАТО в рамках программы «Партнерство ради мира».

С учетом боснийского опыта и в соответствии с положением директивы № 411 при штабе главкома ОВС НАТО в Европе была образована Рабочая группа по военно-гражданскому сотрудничеству, в задачу которой входила разработка к 2000 г. всеобъемлющего плана «*Военно-гражданское сотрудничество — 2000*» («ВГС — 2000»). Уже к лету 1998 г. реализация этого плана шла полным ходом, чему в немалой степени способствовал практический опыт СВС/Сил стабилизации НАТО в Боснии. В состав штабов всех уровней впервые было введено ограниченное число специалистов по военно-гражданскому взаимодействию. Соответствующая подготовка командного и офицерского состава осуществлялась на базе школы оперативной подготовки НАТО в Обераммергау (Бавария, ФРГ) {119}, а все специалисты по гражданским делам в составе СВС получали необходимую подготовку в этой области еще до отправки в Боснию.

Боснийский опыт заставил натовских стратегов признать, что современные реалии военно-гражданского сотрудничества выходят далеко за рамки традиционной задачи создания благоприятных технических условий

для проведения военной операции и вспомогательной функции оперативного командования. Сохранив эти задачи в качестве функций военно-гражданского взаимодействия, авторы нового варианта доктрины расширили само понятие военно-гражданского сотрудничества, которое теперь включало «механизмы и ресурсы, способствующие развитию взаимоотношений командования НАТО с национальными, а также региональными и местными властями, как гражданскими, так и военными, и гражданским населением в зоне предполагаемого развертывания сил НАТО. Эти механизмы включают сотрудничество и координацию действий с неправительственными и международными службами и организациями...»{120}. Это определение представляло собой отход от прежней трактовки ВГС как исключительно вспомогательной функции военного командования НАТО. Более того, впервые было признано, что для «новых», нетрадиционных операций НАТО военно-гражданское сотрудничество приобретает критическое значение: [93] фактически только уровень развития ВГС позволяет командующему судить, насколько в контролируемой им зоне восстановлены стабильность, законность и порядок — условия, которые позволяют считать военную миссию выполненной и дают возможность вывести вооруженные силы из бывшей конфликтной зоны»{121}.

В целом по итогам боснийского опыта взаимодействие между силами альянса и их гражданским окружением (международными организациями, местными властями и населением) стало рассматриваться как «ключевое» для успеха операции невоенного типа. Эта новая трактовка была закреплена в Стратегической концепции НАТО, принятой на Вашингтонском саммите (апрель 1999 г.){122} в разгар очередной военной кампании альянса на Балканах — на этот раз в связи с кризисом вокруг Косово.

#### ГЛАВА 4

##### Военно-гражданское взаимодействие в ходе гуманитарного кризиса вокруг Косово (1999 г.)

В отличие от Боснии, где вмешательству НАТО предшествовали многолетние миротворческие усилия ООН, структуры НАТО активно использовались в качестве инструмента прямого давления на Белград буквально с начала обострения косовского кризиса в январе-феврале 1998 г. Это объяснялось как большей определенностью стратегических интересов Запада в отношении косовского кризиса, так и их более тесным переплетением с соображениями морально-идеологического характера. Риск распространения дестабилизационного потенциала косовского кризиса на соседние с Союзной Республикой Югославией (СРЮ) Албанию и Македонию и особенно его возможного негативного влияния на процесс мирного урегулирования в Боснии и Герцеговине представлял реальную угрозу интересам стран Запада, особенно США, уже потративших много сил и средств на разработку и реализацию Дейтонских соглашений{123}. Нарушение прав албанского большинства в крае связывалось с отсутствием основных атрибутов демократического общества в Косово, Сербии и СРЮ в целом в результате правления неконтролируемого Западом «неокоммунистического» режима во главе со Слободаном Милошевичем, пытавшегося проводить самостоятельную политику в Балканском регионе, примыкающем к южному флангу НАТО. Не последнюю роль в активизации американской политики по косовскому вопросу сыграло стремление «укрепить позиции НАТО в качестве основного инструмента по обеспечению мира и безопасности в Европе»{124}. Под давлением США в октябре 1998 г. было подписано соглашение Холбрука — Милошевича, положившее начало выводу из края формирований Югославской народной армии (ЮНА) и сербской полиции и размещению в Косово миссии ОБСЕ по проверке (МП К). После того как дальнейшие переговоры по урегулированию кризиса и будущему статусу Косово в Рамбуйе (январь — март 1999 г.) зашли в тупик, не в последнюю очередь благодаря позиции США и других стран НАТО, миссия ОБСЕ была [97] выведена с территории края, а Североатлантический альянс начал военную операцию против СРЮ.

В том, что касается вмешательства НАТО в косовский кризис, нас будут интересовать операции невоенного типа на двух его различных этапах. Это, во-первых, военно-гражданское взаимодействие в ходе оперативного реагирования на *чрезвычайную гуманитарную ситуацию в Албании и Македонии*, сложившуюся в связи с массовым исходом беженцев из Косово весной 1999 г. Здесь речь пойдет прежде всего о взаимодействии сил НАТО с международными организациями (в особенности с УВКБ ООН, а также многочисленными НПО) в гуманитарной сфере. Ярво выраженный чрезвычайный и военизированный характер гуманитарных операций в Албании и Македонии, в ходе которых структуры ООН были отеснены на второй план силами НАТО, был во много связан с тем, что эти операции разворачивались на фоне военной кампании Североатлантического альянса против Югославии.

Во-вторых, нас будет интересовать военно-гражданское взаимодействие после прекращения военных действий против СРЮ — в ходе широкомасштабной и долгосрочной *операции по поддержанию мира в самом Косово*, оформленной Резолюцией Совета Безопасности ООН № 1244 и осуществляемой Силами международного присутствия по безопасности в Косово, или Силами для Косово (СДК НАТО) во взаимодействии с Миссией ООН по делам временной администрации в Косово (МООНВАК), а также другими международными и неправительственными организациями. В данном случае военно-гражданское взаимодействие выходит далеко за рамки гуманитарной области и распространяется на сферу обеспечения безопасности, поддержания общественного порядка, формирования новых структур власти и т. п.

## § 1. ОСОБЕННОСТИ ГУМАНИТАРНОГО КРИЗИСА ВОКРУГ КОСОВО (1999 г.)

Если на первых этапах боснийской операции силы НАТО уделяли подчеркнута ограниченное внимание выполнению гуманитарных задач, в том числе решению проблем беженцев и внутренне перемещенных лиц, то в ходе следующего крупного конфликта на Балканах — кризиса в сербском крае Косово, обострившегося с начала 1998 г. и вступившего в критическую фазу весной 1999 г., — Североатлантический альянс возглавил международные усилия по чрезвычайному гуманитарному реагированию. Решение проблемы [98] массового исхода беженцев из Косово в ходе военной операции НАТО против Югославии, как никогда ранее, продемонстрировало резко возросшую роль вооруженных сил в осуществлении гуманитарных задач, а вводу сил НАТО на территорию Косово предшествовал *острейший кризис в военно-гражданских отношениях* в ходе гуманитарных операций НАТО в Албании и Македонии.

Особенностью обострившейся с началом военной операции НАТО против СРЮ гуманитарной ситуации вокруг Косово был ее ярко выраженный чрезвычайный характер и беспрецедентное для Европы число беженцев, снявшихся с места за рекордно короткий срок{125} (в отличие, например, от ситуации в Боснии, где исход беженцев носил постепенный и методичный характер, а их число было сравнимо с числом внутренне перемещенных лиц). Представляется, что широко обсуждаемый в западной литературе вопрос о том, насколько такое развитие событий было неожиданным для США или НАТО, носит искусственный характер. В период действия в крае МПК ОБСЕ (октябрь 1998 — март 1999 г.) создавалось впечатление, что ситуация чревата скорее ростом числа перемещенных лиц в крае (уже составлявшего около 260 тыс. человек), чем массовыми потоками беженцев в соседние районы и страны{126}. Вплоть до начала ракетно-бомбовых ударов НАТО по территории СРЮ основным приоритетом в деятельности УВКБ ООН в Косово оставалась именно работа с внутренне перемещенными лицами{127}. Вполне резонно было ожидать, что в случае полномасштабных военных действий гуманитарная деятельность в Косово будет Прекращена, сотни тысяч жителей края, оказавшись под бомбежками без всякой гуманитарной поддержки, устремятся за его пределы и что этой ситуацией воспользуются как сербские силовые структуры, рассматривающие косовских албанцев в качестве пособников НАТО, так и Освободительная армия Косово (ОАК).

На этом фоне особенно показательны отдельные, не акцентировавшиеся в средствах массовой информации заявления официальных лиц США, в частности директора Центрального разведывательного управления Дж. Тенета, сообщившего конгрессу в начале февраля 1999 г. о якобы готовящихся сербской стороной массовых карательных операциях в Косово, следствием которых могут стать «гигантские потоки беженцев»{128}. Непосредственно накануне начала военной операции НАТО против Югославии из Вашингтона в адрес международных гуманитарных организаций, и прежде всего УВКБ ООН, последовали весьма противоречивые сигналы по этому поводу. Так, 18–19 марта 1999 г. Бюро по вопросам населения, беженцев и миграции Госдепартамента США направило в адрес УВКБ секретные [99] запросы относительно готовности управления к работе с 40–80-тысячными и даже более массовыми потоками беженцев. В то же время госдепартамент не отреагировал на запрос премьер-министра Македонии от 22 марта относительно возможного резкого наплыва беженцев из Косово. Неоднозначное впечатление оставило и заявление госсекретаря США М. Олбрайт от 25 марта, в котором говорилось о разрабатываемых планах противостоять массовому наплыву беженцев (который стал очевиден лишь спустя 2–3 дня). Эти противоречивые сигналы косвенно подтверждают, что по крайней мере часть американского руководства понимала, чем с гуманитарной точки зрения могут обернуться массированные ракетно-бомбовые удары по территории Косово и СРЮ в целом.

Уже в последние дни марта 1999 г. — через несколько дней после начала ракетно-бомбовых ударов НАТО — в районе блокпоста Блаце на нейтральной полосе на границе между Косово и Македонией скопились тысячи беженцев. Македонские власти отказались принять косовских беженцев на своей территории в отсутствие гарантий международной помощи в решении этой проблемы. Сложилась ситуация, грозившая перерасти в гуманитарную катастрофу. Уже 27 марта правительство Македонии обратилось к американскому посольству с просьбой принять в США часть косовских беженцев. В то время как ситуация на границе быстро ухудшалась, США в срочном порядке занялись поиском альтернативных вариантов хотя бы временного решения проблемы, опасаясь, что в противном случае правительство Македонии пересмотрит свою позицию по поддержке военной операции НАТО против Югославии. Македонские власти исходили из того, что часть ответственности за разразившийся кризис лежит на самом «международном сообществе», которое обязано предпринять усилия по его разрешению. Эта позиция подверглась резкой критике со стороны УВКБ ООН, представители которого по соображениям гуманитарного характера делали основной упор на обязательствах Македонии как «страны первого убежища». В то же время США и НАТО, руководствуясь в первую очередь своими стратегическими военно-политическими интересами, не желали портить отношения с правительством Македонии и заняли в этом вопросе более гибкую позицию, учитывавшую обеспокоенность македонских властей сохранением стабильности в стране.

США, в частности, выдвинули схему «разделения ответственности»: взамен на согласие македонских властей принять у себя косовских беженцев «международное сообщество» должно было организовать последующую

эвакуацию части беженцев с территории Македонии в третьи страны. Правительство США в спешном порядке обратилось [100] к своим союзникам по НАТО с просьбой временно принять у себя косовских беженцев (первой откликнулась Турция, обещавшая принять 25 тыс. человек). В регион была направлена высокопоставленная правительственная делегация, заявившая о готовности США предоставить финансовую помощь Скопье и Тиране (Албания в отличие от Македонии по понятным причинам не могла отказать албанским беженцам из Косово во въезде в страну), а также о принципиальной согласии принять у себя некоторое число беженцев. В последние числа марта представители посольства США, НАТО и македонских властей осмотрели возможные места для лагерей, а 1 апреля 1999 г. правительство Македонии официально обратилось к НАТО с просьбой о строительстве лагерей для косовских беженцев. Лишь после этого руководство НАТО озаботилось получением согласия УВКБ на строительство лагерей, однако Верховный комиссар ООН по делам беженцев г-жа Садако Огата потребовала, чтобы лагерь возводился силами гражданских организаций [129].

Для разрешения возникшего конфликта пришлось использовать обычный в таких случаях способ: США оказали мощное политическое давление на Генерального секретаря ООН, отдавшего соответствующее негласное распоряжение Верховному комиссару по делам беженцев [130]. В итоге г-жа Огата вынуждена была сама обратиться к руководству альянса за поддержкой в решении гуманитарных вопросов, в том числе строительства лагерей для беженцев силами НАТО. 3–4 апреля под нажимом США было принято «пакетное соглашение» по «проблеме Блаце»: македонские власти обязались разблокировать границу, НАТО взяла на себя задачу строительства временных лагерей для беженцев, США обещали экономическую помощь и содействие в последующей переправке части беженцев по воздуху в третьи страны и по «гуманитарному коридору» в соседнюю Албанию [131].

Итак, именно Североатлантический альянс, несущий значительную долю ответственности за обострение гуманитарной ситуации в Косово и вокруг него, взял на себя инициативу по решению проблемы наплыва косовских беженцев в Македонию и Албанию. Этому в немалой степени способствовало как уже довольно значительное на тот момент военное присутствие, так и сильные политические позиции США и НАТО в Македонии: основным американским представителем на переговорах по Косово был посол США в Македонии Кристофер Хилл, а НАТО с ноября 1998 г. располагала высокопоставленным офицером связи при правительстве Македонии.

Показательно, что вмешательство США/НАТО в косовский кризис впервые за 90-е гг. **не приняло форму «гуманитарной интервенции»**. [101]

В значительной мере усвоив негативные уроки 90-х гг., особенно американского вмешательства в Сомали и опыта ООН в Боснии, США/НАТО не прибегли к прямой вооруженной интервенции на территории самого края с целью доставки гуманитарной помощи (то есть собственно «гуманитарной интервенции»). Вместо этого была предпринята не столько превентивная, сколько карательная акция против Югославии, на части территории которой разгорелся кризис. Искусственная эскалация конфликта привела к тому, что реальные и потенциальные внутренние перемещенные лица в Косово превратились в беженцев за пределами края. Относительно успешной реализации этого варианта способствовало согласие соседних стран — в первую очередь Албании, а также, не без определенных проблем, Македонии и одной из двух федеративных единиц в рамках СРЮ — Черногории — принять у себя косовских беженцев. Для НАТО решать проблему беженцев на территории Албании и Македонии было гораздо предпочтительнее прямого вооруженного «гуманитарного вмешательства» в самом Косово, контролировавшегося силами ЮНА и сербской полиции. Таким образом, роль НАТО в гуманитарном кризисе вокруг Косово носила в высшей степени двойственный характер — одновременно со строительством лагерей и оказанием гуманитарной помощи беженцам велась война против страны, которую они покидают, то есть косвенно инициировались новые потоки беженцев.

## §2. СИСТЕМА ВОЕННО-ГРАЖДАНСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАТО В КОСОВСКОМ КРИЗИСЕ

К началу прямого вооруженного вмешательства НАТО в косовский кризис весной 1999 г. структура военно-гражданского взаимодействия в рамках альянса уже носила достаточно четкий характер. Согласно официальной документации альянса, в рамках отлаженной системы командования и контроля НАТО структура ВГС должна была представлять собой стройную, иерархически выстроенную вертикаль, соединяющую три уровня: **стратегический** (взаимоотношения с ведущими международными организациями, прежде всего ООН, а также основными государствами и организациями-донорами); **оперативный** (взаимоотношения с руководством стран, территория которых составляет ТВД) и, наконец, **тактический** (непосредственное взаимодействие с гуманитарными организациями, местными властями и населением в зоне ответственности сил НАТО). Нас в данном случае в первую очередь интересуют проблемы [102] военно-гражданского взаимодействия на оперативно-тактическом уровне. Однако прежде чем приступить к их подробному анализу, вкратце обрисуем стратегический уровень вертикали ВГС.

Верховное политическое руководство системой военно-гражданского взаимодействия осуществляет **Североатлантический совет**, в функции которого помимо разработки и утверждения общих стратегических положений ВГС входят консультации с ведущими международными организациями, которые должны предшествовать началу той или иной операции. Подотчетный Североатлантическому совету **Военный комитет** в развитие собственной директивы по ВГС (МС 411) и в рамках специально созданной **Рабочей группы по военно-гражданскому сотрудничеству** формирует доктрину альянса в этой области, которая является руководством для всех уровней командования НАТО, а также для военно-политических структур стран — членов блока<sup>[132]</sup>.

Согласно доктрине НАТО, система военно-гражданского взаимодействия альянса должна соответствовать следующим **военным принципам**.

*Приоритет военных целей и задач.* С точки зрения реализации военных задач ВГС остается вспомогательной функцией. Однако так как военные задачи, согласно доктрине НАТО, проистекают из общих политико-стратегических целей операции, теоретически они не должны противоречить целям и задачам большинства гражданских организаций, работающих в зоне конфликта. Принятие на себя военными «дополнительных» гуманитарных функций возможно только в случае тщательной оценки имеющихся ресурсов и возможностей, а также при сохранении приоритета военных задач.

*Поддержание системы командования и контроля НАТО на всех уровнях.*

*Экономичность*, предполагающая минимальное использование военных ресурсов при максимальном использовании гражданских. При этом важно не допустить истощения гражданских ресурсов до такой степени, когда их уже будет недостаточно для поддержания жизнедеятельности местного населения. Поддержка усилий гуманитарных организаций и помощь местному населению должны сводиться к минимуму, необходимому для достижения военных целей, однако после того, как военные ресурсы уже предоставлены в распоряжение гражданских организаций или местных властей, ограничение или прекращение этой помощи может осложнить военно-гражданские отношения и подорвать доверие населения к военным.

*Концентрация* (а не распыление) ресурсов на нескольких крупных приоритетных проектах. [103]

*Военные гуманитарные обязательства.* Следует помнить, что в независимости от принятия военными на себя «чисто гуманитарных» функций, ничто не освобождает командующего НАТО от соблюдения ряда гуманитарных обязательств, зафиксированных международным правом (гуманное отношение к военнопленным и т. п.). Соблюдение этих традиционных обязательств повышает легитимность операций как военного, так и невоенного типа, осуществляемых вооруженными силами<sup>[133]</sup>.

Если этот набор принципов военно-гражданского сотрудничества применим ко всем операциям НАТО, то ВГС в операциях невоенного типа предлагается рассматривать как механический синтез двух совершенно различных наборов принципов, которыми в своей деятельности руководствуются гражданское и военное сообщества. Согласно доктрине военно-гражданского взаимодействия НАТО, это следующие принципы:

принятие во внимание *базовых этико-культурных различий* военного и гражданского сообществ;

определение *общих целей и задач* (для военного и гражданского сообществ);

*разделение ответственности* за успех операции с гражданским сектором;

осуществление мероприятий ВГС лишь по взаимному *согласию* всех участников операции, включая гражданских (для проведения военной операции такого согласия не требуется);

создание устойчивой системы *связи и координации* между военными и гражданскими структурами в зоне конфликта;

«*прозрачность*». Операция ВГС не может быть успешной, если отношения между вооруженными силами и их гражданскими партнерами не основаны на взаимном доверии. Военное командование способно существенно облегчить не только работу гуманитарных организаций, но и свою собственную деятельность, предоставляя гуманитарным организациям дозированную информацию, к которой они иначе не имели бы доступа. Так, например, частичное рассекречивание информации об ожидаемых или начавшихся перемещениях больших групп беженцев позволило бы гуманитарным организациям своевременно отреагировать на возможную

кризисную ситуацию, не отвлекая на эти задачи военные ресурсы альянса. В то же время использование персонала ВГС НАТО в разведывательных целях или предоставление гражданским организациям искаженной информации наносит непоправимый ущерб его авторитету<sup>{134}</sup>. [104]

Проект рабочей концепции НАТО по военно-гражданскому сотрудничеству, подготовленный в январе 1998 г., предполагал развитие трех основных компонентов ВГС:

«**концептуального**» (политические, доктринальные, тактические и технические аспекты);

«**морального**» (обеспечение соответствующей подготовки высшего командно-штабного состава, в том числе в ходе учений);

«**физического**» (мобилизация ресурсов и подготовка персонала для осуществления практических мероприятий ВГС)<sup>{135}</sup>. Такой персонал должен был как минимум включать специалистов по вопросам ВГС при штабах всех уровней. Однако в современных операциях невоенного типа потребность в военно-гражданском взаимодействии настолько высока, что требует прямого участия в них специалистов еще двух категорий.

Первая категория включает военный персонал для так называемых *групп ВГС*, полностью интегрированных в структуры НАТО. Эти группы должны оказывать оперативному командующему НАТО всю необходимую поддержку в области ВГС. Размер групп и срок их работы определяется для каждой конкретной операции в зависимости от характера задач и того, в каком состоянии находятся местные (национальные) гражданские власти. Группы ВГС действуют на региональном уровне под оперативным контролем штаба сухопутного компонента операции, могут быть как моно-, так и многонациональными и состоят из штабной группы, группы управления ротой и нескольких вспомогательных рот ВГС, специализирующихся по общественным связям, экономическим и юридическим вопросам, проблемам восстановления гражданской инфраструктуры и оказания гуманитарной помощи<sup>{136}</sup>.

Вторая категория включает технических специалистов в конкретных областях, временно выполняющих инженерные, коммуникационные, медицинские и другие функции в рамках той или иной операции. Эти так называемые *функциональные специалисты* могут быть призваны как для выполнения конкретных проектов, так и для участия в планировании, анализе и оценке ситуации<sup>{137}</sup>. В отличие от военного персонала группы ВГС функциональные специалисты могут быть и гражданскими лицами, однако предпочтение все равно отдается действующим или бывшим военнослужащим. Это связано прежде всего с тем, что привлечение неотмобилизованного гражданского персонала автоматически замедляет развертывание подразделений ВГС. Кроме того, в случае привлечения к операциям НАТО гражданских специалистов условия их работы определяются не альянсом, а правительствами их стран<sup>{138}</sup>. [105]

Наконец, к выполнению задач ВГС (например, к раздаче гуманитарной помощи, ведению информационно-пропагандистской работы среди местного населения и т. п.) могут быть привлечены и силы общего назначения НАТО, развернутые в зоне конфликта, а также национальные подразделения ВГС стран — членов НАТО<sup>{139}</sup>. Решения о привлечении сил общего назначения к акциям, которые не предусмотрены планом ВГС оперативного командования НАТО, могут приниматься и на более низких уровнях при условии, что командование полностью информируется об этих мероприятиях, а они не противоречат основным целям и задачам операции НАТО.

Согласно доктрине НАТО, основными функциями ВГС на оперативно-тактическом уровне являются:

- а) обеспечение связи между военным контингентом и местными властями и населением, а также гражданскими организациями;
- б) поддержка гражданского сектора (как правило, только в том случае, когда это необходимо для реализации поставленных перед силами НАТО военных задач и/или когда местные власти, национальные службы и международные организации не могут сами решить ту или иную проблему);
- с) оказание всесторонней помощи собственно военному контингенту НАТО (характерно, что эта функция, ранее рассматривавшаяся как приоритетная, теперь заняла последнее место в списке оперативно-тактических задач ВГС).

Следует подчеркнуть, что в области технического и тылового обеспечения задачи ВГС не подменяют, а скорее дополняют традиционную вспомогательную военную функцию — обеспечение «поддержки со стороны

принимающей страны»<sup>{140}</sup>. Военно-гражданское сотрудничество, с одной стороны, облегчает силам НАТО доступ к местным гражданским ресурсам, а с другой стороны, позволяет снизить ущерб от их использования в военных целях для местного населения и экономики.

С учетом боснийского опыта главный упор в официальных документах НАТО по ВГС был сделан именно на **взаимоотношения с местным населением и властями**<sup>{141}</sup>. При этом особо подчеркивалось, что «структуры ВГС НАТО не должны брать на себя больше ответственности, чем это необходимо»<sup>{142}</sup>, так как это чревато созданием в гуманитарной (гражданской) среде «рефлекса зависимости».

Для реализации всех указанных задач группами ВГС создаются центры военно-гражданского сотрудничества (ЦВГС), которые, опять-таки с учетом боснийского опыта, предписано размещать за пределами военных баз НАТО — в доступных для гуманитарного персонала и гражданского населения местах. Одной из важнейших [106] задач ЦВГС является создание позитивного образа сил НАТО и оправдание их присутствия в глазах местного населения. В случае если гуманитарные организации, как правило работающие в конфликтной зоне задолго до развертывания там сил НАТО, уже располагают гражданским аналогом ЦВГС, командованию предписывается оценить возможность использования этого центра взамен создания собственного ЦВГС<sup>{143}</sup>.

Такая ситуация не была характерна для Албании и Македонии в 1998–1999 гг., не говоря уже о самом Косово, откуда накануне военной кампании НАТО против СРЮ была выведена миссия ОБСЕ — единственной международной организации, допущенной к наблюдению за выполнением соглашения Холбрука — Милошевича. Поэтому с развертыванием сил НАТО в Албании, Македонии и Косово именно ЦВГС должны были стать «Центрами притяжения» военно-гражданских контактов. В Македонии ЦВГС разместился при штабе СДК и Корпуса быстрого реагирования НАТО в Куманово. В Албании ЦВГС наряду с УВКБ ООН и неправительственными организациями участвовал в работе Группы по ликвидации чрезвычайной ситуации — координирующем органе, сформированном при правительстве страны. После развертывания Сил НАТО для Косово ЦВГС работал при штабе СДК в Приштине; впоследствии отделения ЦВГС были созданы в каждой из пяти «зон ответственности» СДК в крае. При этом отношения с местными властями в Македонии, Албании и Косово складывались по-разному. Взаимодействие НАТО с властями Македонии, обеспокоенными опасностью дестабилизации обстановки в стране в результате массового притока косовских беженцев, носило наиболее проблематичный характер. В Албании местные власти полностью контролировались НАТО, а в Косово они отсутствовали вовсе.

В ходе гуманитарного кризиса в связи с обострением проблемы косовских беженцев в Македонии и Албании к обеспечению военно-гражданского сотрудничества были столь плотно подключены **структуры по гражданским чрезвычайным ситуациям НАТО**. Использование национальных служб гражданской обороны и помощи в чрезвычайных ситуациях, например при ликвидации последствий масштабных стихийных бедствий, является одним из традиционных видов военно-гражданского сотрудничества. Еще в начале 90-х гг. функции соответствующих структур НАТО (Управления чрезвычайного гражданского планирования<sup>{\*16}</sup> и Высшего комитета чрезвычайного [107] гражданского планирования<sup>{\*17}</sup>, постоянно действующего при Североатлантическом совете) по планированию и координации использования военных ресурсов в чрезвычайных ситуациях были существенно расширены. В ходе косовского кризиса впервые в целях военно-гражданского взаимодействия на политико-стратегическом уровне стал использоваться **Евроатлантический центр по координации в чрезвычайных ситуациях** (далее везде — Центр по чрезвычайным ситуациям (ЦЧС)).

Создание в июне 1998 г. Центра по чрезвычайным ситуациям при штаб-квартире НАТО в Брюсселе стало одним из наиболее весомых результатов работы Совета евроатлантического партнерства (СЕАП)<sup>{\*18}</sup>. Институциональная гибкость СЕАП — единственного органа НАТО, участниками которого являются как 19 стран — членов НАТО, так и 27 государств — партнеров альянса и решения в котором принимаются на многосторонней основе, — передалась и ЦЧС. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что предложение о создании ЦЧС было внесено Российской Федерацией и что в его состав входят представители как стран НАТО, так и других государств — членов СЕАП. ЦЧС, штат которого укомплектован исключительно гражданским персоналом, активно взаимодействует со структурами ООН, в особенности с Управлением по координации гуманитарных вопросов (УКГВ).

Первоначально предполагалось, что Центр по чрезвычайным ситуациям будет в основном участвовать в ликвидации последствий стихийных бедствий: первой операцией ЦЧС стала координация гуманитарной помощи населению ряда районов Западной Украины, затопленных в результате сильного наводнения в ноябре 1998 г. Однако уже в 1998 г. ЦЧС был подключен к налаживанию контактов с УВКБ по координации гуманитарной помощи пока еще не очень значительному числу албанских беженцев из Косово. С началом военной операции НАТО против СРЮ Центр по чрезвычайным ситуациям стал использоваться в целях координации использования в гуманитарных целях ресурсов национальных министерств обороны стран —



членов НАТО через посредничество национальных военных представителей в штаб-квартире НАТО в Брюсселе и Штабе главкома ОВС НАТО в Европе в Монсе (Бельгия). В ходе военной кампании против Югославии и операций НАТО в [108] Албании, Македонии и Косово Центр по чрезвычайным ситуациям обеспечивал принятия решений о координации воздушного пространства между военным и гражданским транспортом (при активном участии ЦЧС при штаб-квартире УВКБ ООН в Женеве была создана специальная секция для координации полетов и транспортировки гуманитарных грузов в регион). ЦЧС также координировал гуманитарную деятельность в самом Косово в период натовских бомбардировок: обеспечивал связь с гражданскими организациями, действующими в Косово, выяснял и координировал их местоположение, информация о котором затем передавалась НАТО с тем, чтобы по возможности избежать угрозы безопасности гуманитарного персонала в зоне конфликта.

Согласно доктрине военно-гражданского взаимодействия НАТО, Центр по чрезвычайным ситуациям должен был дополнять основную систему ВГС альянса и тесно взаимодействовать с ней. Деятельность ЦЧС была призвана облегчить работу структур военно-гражданского сотрудничества НАТО<sup>{144}</sup>. Однако на практике возникла ситуация, при которой достаточно развитая структура ВГС НАТО на оперативно-тактическом уровне не была подкреплена соответствующими мероприятиями на политико-стратегическом уровне, а налаживанием рабочих контактов со штаб-квартирами международных гуманитарных организаций на постоянной основе занимался лишь Центр по чрезвычайным ситуациям — второстепенный для НАТО орган, не являющийся частью интегрированной военной структуры альянса. Неудивительно, что в таких условиях какая-либо связь между ЦЧС в Брюсселе и системой ВГС на местах практически отсутствовала (сотрудники ВГС НАТО в Албании и Македонии долгое время и не подозревали о существовании при штаб-квартире альянса Центра по чрезвычайным ситуациям).

В ходе гуманитарных операций НАТО в Албании и Македонии был создан еще один орган, усложнивший и без того запутанную систему ВГС альянса, — **Центр по координации помощи беженцам (ЦКПБ)**<sup>{\*19}</sup>. В ЦКПБ поступали просьбы со стороны гуманитарных организаций и местных властей о предоставлении ресурсов альянса для решения проблем беженцев. Теоретически структура ЦКПБ должна была представлять собой стройную вертикаль: от тактического уровня (связные офицеры, взаимодействующие с УВКБ ООН и другими гуманитарными организациями на местах) до оперативного (командование операцией НАТО) и стратегического уровней (аппарат ЦКПБ и пост связного офицера по делам беженцев при [109] штабе ОВС НАТО в Европе). Однако на практике, как и в случае с Центром по чрезвычайным ситуациям, ЦКПБ практически не взаимодействовал со структурами ВГС НАТО на местах.

В целом по сравнению со структурами военно-гражданского взаимодействия в Боснии, находившимися на стадии формирования, система ВГС в ходе операций НАТО в Албании, Македонии и Косово уже приобрела более или менее сложившийся характер. С учетом боснийского опыта, центры военно-гражданского сотрудничества создавались на самых ранних этапах развертывания сил НАТО и сразу брали в свои руки инициативу по организации взаимодействия не только между силами НАТО и гуманитарными организациями, но и между «международным сообществом» в целом и местным населением и властями (там, где они существовали). Однако достаточно развитая структура ВГС на местах не была подкреплена такой же четкой системой на политико-стратегическом уровне.

### § 3. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ГУМАНИТАРНЫЙ СЕКТОР В КОСОВСКОМ КРИЗИСЕ

В ликвидации последствий чрезвычайной гуманитарной ситуации, сложившейся весной — летом 1999 г. в Албании и Македонии в связи с косовским кризисом и военной кампанией НАТО против СРЮ, приняло участие беспрецедентно высокое число гуманитарных организаций и служб, как многонациональных (международных), так и представляющих отдельные страны. Степень конкуренции между ними также была высока.

Гуманитарный сектор в косовском кризисе был представлен двумя основными группами участников: международными и неправительственными организациями. К первой группе относятся как гуманитарные структуры ООН (УВКБ, У КГБ, ЮНИСЕФ и т. д.), так и независимые межправительственные организации (например, Международная организация по миграции). Некоторые из международных организаций, принявших участие в ликвидации последствий чрезвычайной ситуации вокруг Косово, не являются гуманитарными в строгом смысле слова (так, например, Программа развития ООН занимается в основном долгосрочными проектами социально-экономического развития, а ОБСЕ — вопросами демократизации и прав человека), однако всемерное содействие и поддержка, оказываемые ими гуманитарным службам и НПО, позволяет нам включить их в гуманитарный сектор<sup>{145}</sup>. [110]

В условиях такого масштабного присутствия международных организаций в кризисной зоне возникает необходимость присвоить одной из них статус «ведущей». Обычно *ведущей организацией* по умолчанию

становится одно из ведущих гуманитарных агентств системы ООН — УВКБ или УКГВ. Ведущая организация координирует гуманитарную деятельность международных организаций и НПО и выступает основным посредником между «гражданским сообществом» и многонациональными военными силами в зоне конфликта. Так как гуманитарный кризис вокруг Косово был прежде всего связан с резким обострением проблемы беженцев, ведущей гуманитарной организацией естественным образом было признано *Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ)*. Именно Верховный комиссар ООН по делам беженцев возглавила *Рабочую группу по гуманитарным вопросам*, созданную еще в ходе боснийского урегулирования и ставшую основным форумом по координации действий гуманитарного сообщества в Албании и Македонии.

Исходя из статуса Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев как ведущей организации, а также не желая напрямую контактировать с огромным числом гуманитарных служб и НПО, командование НАТО рассматривало УВКБ как своеобразного посредника во взаимоотношениях с гуманитарным сектором в целом. Сотрудничество УВКБ ООН с НАТО было оформлено специальным соглашением между генеральным секретарем НАТО Хавьером Соланой и Верховным комиссаром ООН по делам беженцев Садако Огата в форме обмена письмами (*соглашение Соланы — Огата* от 3 апреля 1999 г.). В нем формально признавалась «лидирующая роль УВКБ» в гуманитарной сфере, в то время как силы НАТО брали на себя четыре «вспомогательные» задачи: техническое обеспечение, транспортировку беженцев и строительство лагерей для них, а также ремонт дорог<sup>[146]</sup>. Таким образом, НАТО признало формальное первенство в гуманитарной операции лишь УВКБ, а не гуманитарного сектора в целом.

Справедливости ради следует признать, что беспрецедентное решение о сотрудничестве с НАТО как с одной из воюющих сторон далось руководству УВКБ нелегко. Ракетно-бомбовые удары НАТО по территории СРЮ осуществлялись без какого-либо на то мандата со стороны Совета Безопасности ООН. Как организация, сформированная Генеральной Ассамблеей ООН и обладающая чисто гуманитарным мандатом, УВКБ ни при каких условиях не имело права напрямую сотрудничать с одной из воюющих сторон<sup>[147]</sup>. Тем не менее как структура, бюджет которой целиком формируется из добровольных пожертвований, выделяемых в основном странами — членами [111] НАТО, а сфера деятельности в регионе совпадает с зоной «оперативной ответственности» НАТО, УВКБ пошло на «делку» с альянсом, «придав его действиям подобие международной легитимности.

В то же время ряд гуманитарных организаций и служб, включая ряд агентств системы ООН, неоднократно ставили под сомнение лидирующую роль УВКБ как ведущего представителя гуманитарного сектора, не считая, что оно адекватно представляет их интересы, в частности, во взаимодействии с НАТО. Соглашение Соланы — Огата было расценено многими гуманитариями как полное подчинение УВКБ интересам и целям НАТО и отказ ООН и организаций, сотрудничающих с системой ООН, даже от видимости соблюдения принципов гуманитарного нейтралитета и независимости. Впрочем, в гуманитарной среде бытует и другое мнение, согласно которому у гражданских организаций и служб, действовавших на оперативном уровне, не было реальной альтернативы взаимодействию и сотрудничеству с силами НАТО<sup>[148]</sup>.

Как бы в подтверждение этому со временем НАТО установила прямые контакты, как формальные, так и неформальные, со всеми ведущими гуманитарными организациями и службами, и прежде всего с *Управлением по координации гуманитарных вопросов (УКГВ)* — второй ведущей гуманитарной организацией в системе ООН<sup>[20]</sup>. Наряду с УВКБ ООН УКГВ было представлено на всех трех театрах разворачивавшейся гуманитарной катастрофы. В Македонии сотрудники УКГВ работали в соответствии с инструкциями, полученными от УВКБ ООН. УКГВ не имело собственных связных офицеров в ЦВГС и напрямую не взаимодействовало с силами НАТО в Македонии. В Албании УКГВ предоставило свой персонал в распоряжение правительственной Группы по ликвидации чрезвычайной ситуации — координационного органа, объединившего усилия военных и гражданских специалистов. Впоследствии в Косово УКГВ активно взаимодействовало с СДК НАТО, направляя своих сотрудников в качестве связных офицеров для работы в центрах военно-гражданского сотрудничества, и даже служило своеобразным мостом между НАТО и действовавшими в крае неправительственными организациями.

Именно взаимоотношения со множеством *неправительственных организаций* (весной 1999 г. только в Албании насчитывалось до 180 зарегистрированных и 50–60 незарегистрированных НПО<sup>[149]</sup>) создавали [112] наибольшие проблемы для сил НАТО в ходе гуманитарных операций в связи с косовским кризисом. Учитывая, что такое положение дел характерно для большинства операций невоенного типа, обрисуем вкратце основные особенности НПО как особого вида гуманитарных организаций. НПО сильно различаются по масштабу, уровню профессионального опыта и подготовки, финансово-техническим возможностям, оборудованию и другим ресурсам — от разветвленных организаций с многолетним опытом гуманитарной деятельности, многомиллионными бюджетами и сетью филиалов по всему миру до совсем небольших организаций, созданных в целях оказания «целевой» гуманитарной помощи пострадавшим в той или иной чрезвычайной ситуации и располагающих несколькими десятками сотрудников. Крупнейшими

транснциональными НПО являются Международный комитет Красного Креста (МККК)<sup>{150}</sup>, а также Международная федерация Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК).

Несмотря на многообразие НПО, всех их объединяет принадлежность к негосударственному сектору. Хотя бюджет НПО формируется из самых разных источников, его основу составляют частные пожертвования, а также средства, выделяемые под конкретные проекты международными гуманитарными организациями. НПО находятся не только вне военной системы командования, но и вне государственного контроля: они могут действовать в зоне конфликта, имея на то специальный мандат от ведущей организации, а могут вообще не иметь какого-либо мандата (что не мешает им сотрудничать как с международными организациями, так и с «подмандатными» НПО и выступать в качестве подрядчика или субподрядчика последних). Если конфликтная зона находится на территории страны, где сохранилась система государственной власти (пусть даже в ослабленном виде), НПО, как правило, заключают соглашение с местными властями, которое может иметь форму официальной регистрации. В ситуации, когда деятельность неправительственных гуманитарных организаций, особенно зарубежных, попадает в «сферу ответственности» одного из государственных министерств, НПО обычно стремятся работать под эгидой одной из крупнейших международных гуманитарных организаций (например, УВКБ). В условиях, когда местные (национальные) органы власти в зоне конфликта крайне слабы или вообще отсутствуют, НПО могут действовать как во взаимодействии с ООН, так и независимо, руководствуясь положениями собственных уставов.

С одной стороны, неподконтрольность и относительная политическая независимость НПО создают серьезные проблемы во взаимоотношениях [113] между ними и вооруженными силами (национальными или международными) в кризисной зоне — прежде всего потому, что НПО зачастую отказываются подчиняться установленным военными «требованиям безопасности». С другой стороны, НПО представляют собой не только наименее подотчетный, но и наиболее политически независимый, а зачастую — и наиболее экономически эффективный компонент гуманитарного сектора (по сравнению, например, с бюрократическими структурами ООН). В 90-е гг. НПО ежегодно оказывали гуманитарную помощь в среднем 250 млн. человек на сумму 9–10 млрд. долларов — больше, чем любое государство или международная организация. Опыт работы во всех «горячих точках» всех регионов мира, обширные контакты на локальном уровне и хорошая информированность относительно местных реалий делают НПО незаменимыми участниками гуманитарного процесса и способствуют росту их роли в операциях невоенного типа.

Учитывая всю неоднородность гуманитарного сектора, включающего в себя самые различные организации — от крупных структур системы ООН (УВКБ) до совсем небольших НПО, — остановимся на том, что их объединяет, то есть на **основополагающих гуманитарных принципах**. Наиболее полным и авторитетным собранием этих принципов остается принятый в 1994 г. *Кодекс поведения Международной федерации Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций в чрезвычайных ситуациях*. Долгие годы формулирование и реализация гуманитарных принципов оставались прерогативой ведущей организации международного гуманитарного режима — МККК, а также МФКК. Однако со временем о приверженности этим принципам стало заявлять все большее число НПО, а также организаций и служб системы ООН. Этот процесс особенно активизировался с начала 90-х гг. В настоящее время более 140 НПО подписали гуманитарный Кодекс поведения, не считая организаций и служб, входящих в систему Красного Креста. Более того, все чаще ведущие доноры в качестве условия предоставления финансовых ресурсов тому или иному НПО стали выдвигать подписание им Кодекса поведения МФКК и НПО. Подавляющее большинство НПО, принимавших участие в гуманитарных операциях в Албании, Македонии и Косово, подписали Кодекс и заявили о поддержке провозглашаемых в нем гуманитарных принципов.

Главной культурно-психологической особенностью гуманитарного сообщества является близость гуманитарной этики к врачебной. Гуманитарная этика базируется на четырех основных принципах. Если первый из них — принцип «гуманизма» — не требует дальнейших [114] пояснений, то на остальных принципах — «беспристрастности», «пропорциональности» и «нейтралитета» — следует остановиться подробнее. Следование принципу **«беспристрастности»** исключает какие-либо формы дискриминации при оказании гуманитарной помощи, которая должна предоставляться пострадавшим независимо от их национальности, расы, политических убеждений, идеологии, религиозной или половой принадлежности. При этом оказание гуманитарной помощи должно носить **пропорциональный характер**, то есть определяться исключительно тем, насколько острой является потребность в ней<sup>{151}</sup>. Соблюдение этого принципа тем **более** важно, что общий объем средств, выделяемых на гуманитарную помощь в глобальном масштабе, постепенно, но неуклонно сокращается. Соблюдение принципа **«нейтралитета»** при оказании гуманитарной помощи означает, что гуманитарии не имеют права занимать какую-либо позицию в отношении сторон конфликта, даже являющихся главными виновниками насилия и гуманитарного кризиса, не говоря уже о взаимодействии с какой-либо из сторон конфликта. Принцип политического «нейтралитета» в случае его соблюдения является одним из главных сравнительных преимуществ гуманитарного сообщества, особенно в ситуации, когда в конфликтной зоне отсутствуют какие-либо возможности для политического

диалога между конфликтующими сторонами. При этом важно подчеркнуть, что **ключевым для определения гуманитарной деятельности является не столько то, усилиями военного или гражданского персонала она выполняется, сколько то, носит ли она нейтральный и беспристрастный характер.**

Соблюдение указанных принципов гуманитарными организациями, помимо морально-этического аспекта, имеет конкретный практический смысл с точки зрения мирного урегулирования конфликтов, так как сужает возможности противоборствующих сторон манипулировать гуманитарной помощью в военно-политических или финансово-экономических целях. В последние годы требования со стороны доноров к НПО в этом отношении возросли: в качестве условия финансирования гуманитарной деятельности выдвигается требование не допускать ее превращения в одну из экономических составляющих конфликта.

Вообще сложности с финансированием являются основной проблемой, стоящей перед гуманитарными организациями. Финансирование их деятельности происходит за счет «международного сотрудничества, основанного на добровольном согласии», то есть носит несистематический, нерегулярный характер. Соответствующие резолюции Совета Безопасности ООН не обязывают, а [115] призывают государства внести свой вклад в гуманитарную деятельность (в этом смысле международный гуманитарный режим мало чем отличается от международного режима защиты беженцев, провозглашающего право личности на получение убежища, но не обязывающее государства обеспечивать это право). Такой характер финансирования диктует зависимость от доноров, которыми, как правило, являются правительства наиболее развитых в экономическом отношении государств мира, особенно стран «Большой семерки», а также крупные транснациональные корпорации и международные фонды. Использование финансовых рычагов остается главным и наиболее эффективным способом политического давления на гуманитарные организации. Это положение дел отражает существующую реальность и вряд ли изменится в будущем: международная гуманитарная «повестка дня» всегда будет формироваться с учетом политико-стратегических интересов небольшого числа наиболее развитых и влиятельных в финансово-экономическом отношении стран, которые вносят основной вклад в финансирование гуманитарной деятельности. Так, например, большая часть финансовых ресурсов, выделяемых Великобританией и Францией на гуманитарную деятельность в Африке, предназначена для бывших колоний. США, где большим влиянием обладает латиноамериканская община, предоставляют основной объем финансирования гуманитарной помощи странам Латинской Америки. Однако даже тогда, когда у ведущих доноров — отсутствует политическая заинтересованность в исходе того или иного кризиса, гуманитарному сообществу, как правило, удается находить минимум средств и ресурсов, необходимых для ведения гуманитарных операций. Так, например, гуманитарные организации пытаются воплощать на практике принцип «пропорциональности» гуманитарной помощи, компенсируя традиционную «зацикленность» доноров на определенных регионах и конфликтных зонах путем создания сетей своих филиалов по всему миру, позволяющих частично перераспределить получаемые средства в зависимости от реальных потребностей населения, пострадавшего в том или ином конфликте.

Стоит ли говорить, что, прямо или косвенно сотрудничая с НАТО в ходе гуманитарных операций в Албании и Македонии, международные гуманитарные организации и НПО напрямую нарушили все (!) основополагающие гуманитарные принципы. Самим фактом сотрудничества УВКБ ООН и неправительственного сектора с силами НАТО как на политическом, так и на оперативном уровне (в лагерях для беженцев) был нарушен не только принцип гуманитарного нейтралитета, но и принцип пропорционального [116] распределения гуманитарной помощи: взаимодействие с силами НАТО закрыло подавляющему большинству НПО доступ к гражданскому населению в самой Сербии, пострадавшему от бомбежек НАТО, а после окончания войны — ограничило их доступ к неалбанским меньшинствам в Косово, превратившимся в самую незащищенную часть населения края. При этом ООН была вынуждена признать, что с гуманитарной точки зрения «беженцы в Сербии обладают теми же правами, что и косовские беженцы в Албании и Македонии, и заслуживают того же уровня гуманитарной помощи и экстренного внимания международного сообщества...» [152]. Более того, перемещенные лица из Косово, полмиллиона беженцев из других бывших югославских республик, а также население Сербии оказались в несравнимо более тяжелом положении, чем косовские беженцы в Албании и Македонии: война, развязанная НАТО против СРЮ, с одной стороны, резко увеличила потребность в гуманитарной помощи, а с другой стороны, крайне затруднила работу международных гуманитарных организаций в Сербии.

Несмотря на то что ООН и МККК сами были не способны выполнять свой мандат на территории СРЮ в силу фактически занятой ими позиции в поддержку ракетно-бомбовой кампании НАТО, они тем не менее подвергли острой критике за сотрудничество с югославскими властями группу «Фокус» — единственную гуманитарную организацию, автономно работавшую на территории Сербии. Группа «Фокус» была создана в апреле 1999 г. при участии МЧС России, а также правительств Швейцарии, Греции и с июня 1999 г. — Австрии. На швейцарские средства закупались предметы первой необходимости, за доставку которых в СРЮ отвечало МЧС РФ, а за распределение — греческая сторона. Кроме того, специалисты группы «Фокус» занимались восстановлением системы водоснабжения в г. Нови-Сад, очисткой от опасных веществ

промышленных объектов Крагуеваца и Панчево, поставками стройматериалов для восстановления разрушенного в ходе бомбардировок жилья и т. д. Естественно, что бюджет группы, составивший около 3,5 млн. долл. США, не мог идти ни в какое сравнение с теми огромными суммами, которые тратились на албанских беженцев из Косово.

Гуманитарная реакция международного сообщества на косовский кризис была непропорциональна не только в рамках самого кризиса и затронутого им региона (албанским беженцам из Косово была оказана избыточная помощь, а пострадавшему населению Югославии помощь не была оказана вовсе), но и по сравнению с реальной потребностью в гуманитарной помощи в других кризисных зонах мира<sup>{153}</sup>. В соответствии с запросом ООН 1999 г. по Косово и [117] бывшей Югославии в целом страны-доноры выделили около 207 долл. на каждого пострадавшего или нуждающегося. В то же время на пострадавшего в Сьерра-Леоне было выделено 16 долл., а в Демократической Республике Конго — 8 долл.<sup>{154}</sup> В 1999 г. Служба гуманитарной помощи Европейского Сообщества<sup>{21}</sup> потратила на оказание гуманитарной помощи жертвам косовского конфликта больше средств, чем на все остальные кризисы и чрезвычайные ситуации в мире. Объем средств, потраченных Министерством обороны и Агентством международного развития США только на строительство лагеря «Кэмп-Хоуп», который стал убежищем лишь для 3 тыс. косовских албанцев всего на 2 месяца, был приблизительно равен ежегодному объему средств, запрашиваемых ООН для оказания гуманитарной помощи населению Анголы. Ради того, чтобы помочь косовским беженцам, НПО в свою очередь отозвали наиболее квалифицированный персонал, работавший в других конфликтных зонах, где необходимость в нем была не меньшей. Явное предпочтение, уделяемое на Западе косовским беженцам, даже вызвало трения между ними и жертвами других, «менее популярных» конфликтов<sup>{155}</sup>.

Попробуем вкратце обрисовать причины, мягко говоря, избирательного применения базовых гуманитарных принципов в ходе гуманитарного кризиса вокруг Косово. При этом, с одной стороны, было бы упрощением рассматривать гуманитарные принципы лишь как прикрытие военно-политических целей «сильных мира сего», а гуманитарное сообщество — лишь как политический инструмент ведущих стран Запада. С другой стороны, углубление в отвлеченно-философскую дискуссию об универсальности гуманитарных принципов представляется столь же малопродуктивным. Вместо того чтобы рассматривать гуманитарные принципы как некую универсальную ценность или как ширму политико-стратегических интересов конкретной группы стран, попробуем проанализировать их как часть «организационно-бюрократической культуры» самого гуманитарного сообщества. С этой точки зрения гуманитарные структуры выдвигают гуманитарные принципы и по мере возможности стараются следовать им, исходя в том числе (если не в первую очередь) из собственных интересов. Гуманитарному сообществу в целом **выгодно** следовать принципам нейтралитета и беспристрастности, так как только они способны обеспечить относительно безопасный доступ в конфликтные зоны по всему миру, дают возможность проводить операции в этих зонах, обеспечивают международную [118] легитимность гуманитарной деятельности и ее финансирование в глобальном масштабе. В этом смысле **следование гуманитарным принципам является прямым корпоративным интересом гуманитарного сообщества.**

В силу исключительной политической значимости косовского кризиса страны **НАТО**, являющиеся также основными донорами гуманитарной деятельности в глобальном масштабе, взяли на себя решение большинства практических проблем, традиционно диктующих необходимость соблюдения гуманитарным сообществом принципа «беспристрастности» и политического «нейтралитета», — доступа к албанским беженцам из Косово, обеспечения безопасности гуманитарного персонала, нехватки финансовых средств и т. п. Поэтому в данном случае гуманитарное сообщество, руководствуясь собственными корпоративными интересами, в буквальном смысле слова **могло себе позволить** поступиться гуманитарными принципами. Помимо корпоративных интересов, объяснение позиции гуманитарного сообщества в ходе косовского кризиса следует искать и на уровне персонала гуманитарных организаций. Косовский кризис особенно ярко высветил традиционную для сотрудников гуманитарных организаций проблему, отразившуюся в попытках примирить гуманитарную этику с личными политическими симпатиями и пристрастиями. Абсолютное большинство профессиональных гуманитариев являются гражданами стран — членов НАТО и, естественно, в полной мере отражают спектр политических пристрастий, представленный в этих странах, и ощущают национальную и гражданскую близость в отношении военных контингентов «своих» стран.

Гуманитарный кризис вокруг Косово во многом оказался аномальной ситуацией для УВКБ ООН и гуманитарного сектора в целом. Крайне политизированный характер международного вмешательства в косовский кризис не мог не оказать влияния на работу гуманитарных организаций в Албании, Македонии, а затем и в самом Косово. С одной стороны, прямым следствием повышенной политизированности косовского кризиса стала беспрецедентная для кризисов такого масштаба финансовая поддержка гуманитарной деятельности ведущими международными донорами. Вопреки обычной практике, когда международные гуманитарные организации вынуждены прилагать титанические усилия к тому, чтобы склонить страны Запада к финансовой поддержке гуманитарных акций, впервые в современной истории сложилась ситуация, когда ведущие государства мира соревновались за право принять у себя косовских беженцев. С другой

стороны, гуманитарная проблема косовских беженцев, образно говоря, оказалась слишком политически [119] важной, чтобы оставить ее решение на усмотрение УВКБ ООН и гуманитарного сообщества в целом. Поэтому страны Запада, составляющие наряду с некоторыми другими высокоразвитыми государствами (например, Японией) ядро международного «донорского сообщества», оказали беспрецедентное политическое давление на гуманитарные организации с целью вынудить их пойти на полномасштабное сотрудничество с НАТО — одной из сторон в вооруженном конфликте с СРЮ и в то же время основной участницей гуманитарных операций в Албании и Македонии.

Однако справедливости ради следует отметить, что в глобальном масштабе проблема использования ведущими донорами финансовых ресурсов в качестве средства прямого политического давления на гуманитарные организации носит менее острый характер, чем это было продемонстрировано в ходе косовского кризиса. Высокий уровень политической заинтересованности, проявленной западными странами в отношении проблемы косовских беженцев, вряд ли будет наблюдаться в отношении более удаленных и менее «раскрученных» конфликтов и кризисов в менее важных для Запада в политико-стратегическом отношении регионах мира (особенно в Африке). *Именно уровень гуманитарной активности «международного сообщества» в кризисах и конфликтах, не представляющих особого стратегического интереса для ведущих стран мира, отражает реальную роль и значение гуманитарной составляющей нового мирового порядка.*

#### § 4. ПРОТИВОРЕЧИЯ МЕЖДУ СИЛАМИ НАТО И ГУМАНИТАРНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В ХОДЕ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ КОСОВСКИХ БЕЖЕНЦЕВ В АЛБАНИИ И МАКЕДОНИИ

Для «классических» миротворческих операций, проводившихся в послевоенный период под эгидой ООН, вплоть до начала 90-х гг. было характерно четкое разделение *функций* между военным и гражданским персоналом. «Миротворческие» задачи выполняли в основном военные или полицейские подразделения, в то время как оказание гуманитарной помощи пострадавшему населению в зоне конфликта было делом сугубо гражданских организаций — УВКБ ООН, МККК, НПО и т. п. Однако это традиционное разделение труда уже давно не актуально для современных операций по поддержанию мира, не говоря уже о других операциях невоенного типа.

Впервые военные приняли активное участие в выполнении чисто гуманитарных задач в Ираке в 1991 г. (операция «Provide Comfort»). При этом вооруженные силы США оказались совершенно [120] не подготовленными к взаимодействию с более чем с 130 НПО, между которыми отсутствовала система координации. С тех пор совместное участие военных и гражданских структур и организаций в ОПМ и других операциях невоенного типа стало реальностью и проходило с переменным успехом: от относительно эффективного сотрудничества в ходе операции на Гаити (1994 г.) до весьма проблематичных взаимоотношений в Руанде (1994 г.) и полного провала в Сомали (1993–1994 гг.). С распространением операций невоенного типа на современном этапе взаимозависимость военного и гражданского компонентов в этих операциях неуклонно возрастает. При этом растущее вмешательство военных в сферу, ранее считавшуюся чисто гуманитарной, во многом носит объективный характер.

Большинство экспертов сходятся в том, что стоимость использования военных ресурсов для выполнения задач невоенного типа, как правило, выше, чем стоимость соответствующих гражданских ресурсов, по крайней мере в западных странах (например, стоимость перевозки гуманитарного груза самолетами военно-транспортной авиации обходится дороже, чем доставка того же груза коммерческим рейсом [156]). Это объясняется прежде всего тем, что военные ресурсы в отличие от гражданских, особенно коммерческих, нацелены не на экономичность, а на надежность и безопасность (например, военные самолеты в отличие от самолетов, совершающих коммерческие рейсы, часто летают недогруженными по соображениям безопасности). Более того, использование вооруженных сил в урегулировании того или иного кризиса, в том числе гуманитарного, автоматически влечет за собой значительные дополнительные расходы на транспортно-тыловое обеспечение. Стоимость использования военных ресурсов развитых стран мира, например, в гуманитарных целях, всегда намного превосходит стоимость самой гуманитарной помощи. Однако, несмотря на более высокую стоимость военных ресурсов, они часто оказываются единственно доступными в кризисной ситуации, особенно на ее начальном этапе. Кроме того, они, как правило, предоставляются на безвозмездной основе и не требуют расходования средств гуманитарных организаций или правительственных программ международной помощи стран-доноров.

Гуманитарные организации заинтересованы не только в финансово-технической поддержке со стороны военных. Острую обеспокоенность гуманитарного сообщества вызывают проблемы обеспечения безопасного доступа к пострадавшему населению. Проблема безопасности гуманитарного персонала никогда не стояла так остро, как в 90-е гг.: только за 1996 г., например, организации, входящие [121] в систему Красного Креста, потеряли больше людей убитыми, чем армия США (23 гуманитарных сотрудника погибли только в районе африканских Великих озер). За 5 лет, с 1992 г., УВКБ ООН потеряло 36 человек убитыми [157]. В свою очередь

задача военного контингента в гуманитарных и других операциях невоенного типа может считаться выполненной только в том случае, если обеспечены полноценные условия для работы гражданского компонента операции и в конечном счете создана база для функционирования местных органов власти.

Признавая взаимную заинтересованность и взаимозависимость военного и гражданского секторов, в частности в ликвидации гуманитарных последствий косовского кризиса, следует тем не менее подчеркнуть, что речь идет не столько о равноправном взаимодействии и взаимовлиянии военного и гуманитарного компонентов, сколько о той или иной степени вмешательства вооруженных сил НАТО в сферу, традиционно считавшуюся «невоенной».

Правительство Албании, будучи не в состоянии самостоятельно справиться с массовым наплывом беженцев из Косово, число которых в начале апреля 1999 г. перевалило за 250 тыс., обратилось к НАТО с просьбой об оказании гуманитарной помощи. После одобрения Североатлантическим советом плана первой в истории НАТО гуманитарной операции «*Союзная гавань*» по оказанию помощи албанскому правительству и УВКБ в решении проблемы косовских беженцев началось формирование Сил НАТО в Албании<sup>{22}</sup> в составе 10 тыс. человек. Более конкретно заявленные цели операции включали: направление военного персонала в международные организации и НПО в целях координации военно-гражданского взаимодействия в гуманитарной сфере, создание технических условий для доставки гуманитарной помощи (ремонт и модернизация аэропорта «Ринас» близ Тираны, порта в Дурресе, основных транспортных магистралей); транспортировка гуманитарной помощи, строительство лагерей для беженцев, содействие в их перевозке и, наконец, создание максимально позитивного образа НАТО в самом регионе и на международной арене<sup>{158}</sup>.

Столь масштабное вмешательство НАТО в гуманитарную сферу противоречило прежде всего официально заявленной политике самого альянса, направленной на «дополнение, а не подмену» гуманитарных усилий. Эта позиция была зафиксирована как в соглашении Соланы — Огата (3 апреля 1999 г.), так и в многочисленных публичных выступлениях представителей альянса, неоднократно заявлявших, [122] что, «во-первых, НАТО не будет пытаться играть самостоятельную гуманитарную роль», «во-вторых, эта роль по праву принадлежит УВКБ ООН, которое и определяет приоритеты в гуманитарной области», и, в-третьих, «задачей НАТО в этих условиях является координация потоков помощи и поддержка гуманитарных усилий», и подчеркивавших, что «НАТО не располагает собственными запасами и складами гуманитарной помощи»<sup>{159}</sup>.

Однако в условиях чрезвычайной гуманитарной ситуации, сложившейся вокруг Косово весной 1999 г., широкое использование военных ресурсов, особенно на пике кризиса, было неизбежно в силу как объективных, так и субъективных причин.

Со стороны правительств ведущих стран Запада и руководства НАТО в адрес УВКБ ООН (и гуманитарного сообщества в целом) неоднократно высказывались упреки относительно того, что оно оказалось совершенно не готово к кризису такого масштаба, как косовский. Справедливости ради следует заметить, что с обострением ситуации в крае в начале 1998 г. УВКБ (при поддержке со стороны УКГВ ООН) активизировало усилия по организации гуманитарного планирования на случай возможного исхода беженцев из Косово. В результате к маю 1998 г. при участии ПРООН, ЮНИСЕФ, Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), ЕС, ОБСЕ, международных и албанских НПО и правительства Албании был разработан Гуманитарный региональный чрезвычайный план ООН для Косово. Однако в условиях, когда число косовских беженцев за несколько недель бомбардировок НАТО в марте — апреле 1999 г. превысило полмиллиона человек, этот план оказался совершенно бесполезным — он был рассчитан на прием до 25 тыс. человек (то есть на то число беженцев, которое реально могло бы покинуть Косово в случае, если бы НАТО не развязало войны против Югославии).

В сложившихся условиях самым быстрым способом возвести лагерь для косовских беженцев стало использование в этих целях подразделений НАТО, к тому времени уже находившихся в Македонии и Албании. Возможно, это было принято в расчет во время планирования военной кампании НАТО: в таком случае, УВКБ и другие гуманитарные организации намеренно не были подключены к процессу планирования и не были поставлены в известность о «готовящемся» гуманитарном кризисе — с тем, чтобы, застав врасплох, вынудить их согласиться на сотрудничество с НАТО. Надежды Верховного комиссара ООН на то, что заключенное с НАТО соглашение облегчит УВКБ доступ к военным ресурсам стран — членов НАТО для использования их в гуманитарных целях и позволит сохранить лидирующую роль УВКБ в гуманитарной сфере<sup>{160}</sup>, не оправдались: [124] военные ресурсы широко использовались для решения гуманитарных задач, но на условиях НАТО. Об ограниченности же ресурсов самого УВКБ по сравнению с НАТО может, например, служить тот факт, что Верховный комиссар ООН по делам беженцев, поставленный перед необходимостью реагировать на два параллельных кризиса в двух разных странах (Албании и Македонии) и вынужденный заниматься как политико-дипломатическими, так и оперативными вопросами, не имел в своем распоряжении даже вертолета и располагал лишь небольшим штатом в сараевском офисе УВКБ<sup>{161}</sup>.

Важной причиной повышенной гуманитарной активности НАТО в Албании и Македонии стала крайняя заинтересованность альянса, развязавшего рискованную с политической точки зрения военную кампанию против Югославии в нарушение международного права, в создании позитивного имиджа любыми средствами. Оказание прямой гуманитарной помощи косовским беженцам или пострадавшему местному населению, соответствующим образом поданное и растиражированное в международных средствах массовой информации, представляло собой простейший путь к реализации этой цели. **Гуманитарная активность НАТО в Албании и Македонии прежде всего носила характер широкомасштабной пиаровской кампании.** С политической точки зрения гуманитарная часть операции «Союзная гавань» полностью оправдывала себя уже тем, что давала повод представителю НАТО Джейми Ши заявить на очередной пресс-конференции, что «значительная часть беженцев на территории Македонии не брошена на произвол судьбы благодаря силам НАТО», которые «уже раздали 87 тыс. порций питания, а также строят уборные, полевые госпитали, организуют подачу питьевой воды и т. п.»<sup>[162]</sup>.

Высокий уровень политизации косовского кризиса, его ярко выраженный чрезвычайный характер на фоне военной операции НАТО против Югославии предопределили не только беспрецедентное вмешательство сил НАТО в гуманитарную сферу, но и преобладание национальных (односторонних) подходов над многонациональными (многосторонними). Речь идет о том, что первоначально как в военной, так и в гуманитарной области ведущую роль играли национальные военные контингенты стран — членов НАТО (во взаимодействии с гражданскими службами и НПО из этих стран) и лишь впоследствии сравнительные преимущества многонациональных организаций стали учитываться более полно. Пытаясь обеспечить общественную поддержку ракетно-бомбовых ударов по Югославии, правительства стран, являющихся членами НАТО или стремящихся вступить в альянс, всячески поощряли пиаровские акции <sup>[125]</sup> *своих* воинских контингентов и *своих*, национальных НПО. Такой «национально-ориентированный» подход частично явился отражением организационно-бюрократической культуры самого альянса.

Система командования и контроля НАТО была установлена только после того, как были развернуты национальные воинские контингенты стран — членов НАТО, и даже тогда она не в полной мере распротранялась на все контингенты. Так, строительство лагерей для беженцев в Македонии и Албании началось усилиями национальных военных контингентов, многие из которых были развернуты еще до установления командных структур Сил НАТО в Албании, Корпуса быстрого реагирования НАТО и т. п. Гуманитарная операция превратилась в битву за популярность между военными контингентами разных стран. Правительства стран — членов НАТО развернули своеобразное соревнование за строительство лагерей для беженцев, которое наряду с расходами сулило и большие политические дивиденды. Здесь США значительно уступали своим европейским союзникам по НАТО: когда наряду с Великобританией, Францией и ФРГ США выразили желание построить собственный лагерь силами американских морских пехотинцев, размещенных на кораблях в Эгейском море, правительство Греции под давлением общественного недовольства натовскими бомбардировками Югославии отказало США в праве транзита персонала и оборудования через Салоники (впоследствии американским контингентом в составе Сил НАТО в Албании был построен лагерь «Кэмп-Хоуп» близ г. Фиер<sup>[163]</sup>). Всего Силами НАТО в Албании построено или началось строительство 21 лагеря для беженцев (на 129 тыс. мест); усилиями и на средства стран НАТО было также построено 14 лагерей для беженцев в Македонии (вместимостью до 68 тыс. человек).

В области военно-гражданского взаимодействия контингенты НАТО также оказывали преимущественную поддержку неправительственным организациям своих стран. В свою очередь многие НПО, в нарушение гуманитарных принципов, руководствовались прежде всего «инструкциями» правительств или военных контингентов своих стран, а распределение функций между различными гуманитарными службами и НПО часто осуществлялось не в соответствии с их способностью выполнить ту или иную задачу, а в зависимости от их национальной принадлежности. Все это дало основания наблюдателям отметить, что участие отдельных стран — членов НАТО в гуманитарной деятельности в Косово и вокруг него носило «крайне шовинистический характер...»<sup>[164]</sup>. Эта практика приняла настолько распространенный характер, что, пытаясь ей противостоять, ряд гуманитарных <sup>[126]</sup> организаций (например, «Врачи без границ», МККК, Международная федерация Красного Креста и Красного Полумесяца) намеренно размещали свои национальные подразделения в тех районах Албании и Македонии, которые контролировались военными контингентами других стран. Стремление правительств заполнить *свои* квоты для беженцев, установленные Программой гуманитарной эвакуации, и *свои* лагеря, построенные силами *своих* воинских контингентов, управляемые *своими* НПО и финансируемые из бюджета *своих* стран, превзошло все мыслимые пределы, особенно в Албании. Например, в лагере Эрсеке близ г. Корча в Албании, построенном британским военным контингентом, было разрешено работать трем британским же НПО («Oxfam», «Merlin» и британскому отделению «Care»), которым были предложены финансовые ресурсы Министерства международного развития Великобритании. Участие УВКБ ООН в создании этих лагерей в лучшем случае ограничивалось консультациями; в худшем случае УВКБ лишь информировалось постфактум о том, что в том или ином месте построен лагерь для беженцев. Правительства ряда государств и некоторые другие крупные доноры вообще полагали, что функция УВКБ состоит лишь в том, чтобы доставить беженцев в уже построенный лагерь.



За некоторыми исключениями, гуманитарная помощь, собранная по неправительственным, общественным каналам, также распределялась на сугубо национальной основе. Это в особенности было характерно для стран — членов ЕС, делавших упор на национальные и региональные каналы финансирования. Так, вопреки сложившейся практике Служба гуманитарной помощи Европейского Сообщества предпочла распределять средства среди европейских НПО, а не направить их в распоряжение международных гуманитарных организаций, действующих под эгидой ООН. Такая позиция составила резкий, но вполне объяснимый контраст с ситуацией вокруг кризиса в районе г. Гома (Заир, впоследствии Демократическая Республика Конго) в 1994 г., когда Служба гуманитарной помощи ЕС распределяла свои ресурсы исключительно через УВКБ ООН. С гуманитарной точки зрения кризис в Гома носил несравнимо более острый и масштабный характер, чем ситуация вокруг Косово в 1999 г. (в середине июля 1994 г. всего лишь за одну неделю в район Гома прибыло около миллиона руандийских беженцев). Однако с политической точки зрения этот кризис не представлял особого значения и интереса для европейских стран.

Наиболее ярко выраженный пример этого «национально-ориентированного» подхода представляло собой участие ФРГ в косовском [127] кризисе, носившее как военный, так и гуманитарный характер. У руководства ФРГ не вызывала сомнения необходимость немедленной переправки всей германской правительственной продовольственной помощи, предназначенной для Всемирной продовольственной программы ООН, в районы Косово, контролируемые германскими войсками, для распределения среди беженцев, с которыми работали германские же НПО. Такая «национальная обусловленность» использования ресурсов затрудняла работу международных (многонациональных) программ и организаций и делало ее более затратной.

Одной из крупнейших гуманитарных кампаний была итальянская операция «Радуга», которая осуществлялась национальной Службой гражданской обороны [165] совместно с Министерством внутренних дел и координировалась аппаратом премьер-министра *Италии*. В операции приняло участие около 3 тыс. человек, включая специалистов по гражданской обороне, добровольцев из числа сотрудников гуманитарных НПО и 1600 военных альпинистов. Стоимость операции составила 52 млн. долларов США, не включая расходов на итальянский военный контингент в рамках операции НАТО «Союзная гавань», за 1999 г. составивших около 100 млн. долларов. Всего в рамках операции «Радуга» было построено 19 лагерей в Албании для 32 тыс. беженцев и организована доставка гуманитарной помощи по воздуху и морским путем через Адриатику [166].

Как ни странно, в ходе косовского кризиса *США* выступили главным сторонником многонационального подхода к решению технических проблем как в военной, так и гуманитарной сферах. Так, американские НПО в основном работали не в зонах, контролируемых войсками США, а в зонах ответственности контингентов других стран НАТО. В состав групп чрезвычайного реагирования, действовавших под эгидой Агентства международного развития США на различных ТВД, всегда входило по одному связному офицеру для координации действий между силами НАТО и НПО. Несмотря на довольно острые разногласия с УВКБ, особенно отчетливо проявившиеся в ходе разблокирования югославо-македонской границы, в сфере финансирования именно США выступили в качестве основного донора международных организаций по оказанию помощи косовским беженцам (и прежде всего УВКБ). Если из 278,8 млн. долл., предоставленных с марта по июнь 1999 г. шестью ведущими странами ЕС, УВКБ получило всего 9,8 млн. долл. (3,5%), то за тот же период международные гуманитарные организации получили от США 63 млн. долларов (из них УВКБ — 35 млн. долларов). В то же время собственно американские неправительственные организации получили [128] всего 15 млн. долларов, включая 2 млн. долларов, выделенных американскому отделению МККК [167]. Всего же с марта по октябрь 1999 г. включительно правительство США предоставило на гуманитарные нужды в связи с косовским кризисом около 450 млн. долларов [168].

Конечно, сильное «национальное» начало, которое отличало деятельность «международного сообщества» по регулированию косовского кризиса, с технической точки зрения имело и свои «плюсы» (давая возможность действовать гораздо более быстро и решительно, чем при многонациональном подходе). Кроме того, отдельные национальные модели отличал традиционно более высокий уровень военно-гражданского взаимодействия, в том числе оперативно-тактического. Тем не менее чрезмерно «национально-ориентированный» характер, который носило международное вмешательство в косовский кризис, лишало его той легитимности и подотчетности, которые в большей или меньшей степени характерны для многонациональных акций.

В условиях принятия на себе силами НАТО ведущей роли в урегулировании гуманитарного кризиса вокруг Косово трудно было ожидать соблюдения ими существующих гуманитарных стандартов международных организаций (в частности, УВКБ ООН). В ходе планирования и осуществления операции «Союзная гавань» такие «несущественные» вопросы, как игнорирование или размывание вследствие вмешательства альянса в гуманитарную сферу сравнительных преимуществ гуманитарных организаций, просто не брались в расчет — при том, что компетенция НАТО в гуманитарных делах, мягко говоря, оставляла желать лучшего. Примеров тому множество. Так, программа немецкого контингента по предоставлению 8 тыс. порций горячего питания

для косовских албанцев была внезапно, прекращена как раз накануне зимних холодов, когда она была бы наиболее необходима. Американская тактическая группа «Сияющая надежда», силами которой был построен лагерь «Кэмп-Хоуп», в июне 1999 г. отказалась эвакуировать обитателей лагеря во время наводнения под предлогом того, что они и так скоро вернутся в Косово{169}. Предметом острых разногласий между силами НАТО и УВКБ ООН было и местоположение лагерей: если в Македонии большинство лагерей располагалось на безопасном расстоянии от границы с Косово, то лагеря в районе г. Кукеса, на севере Албании, находились в опасной близости к зоне конфликта. С гуманитарной точки зрения такое местоположение лагерей было совершенно недопустимым, ибо, с одной стороны, провоцировало возможность их использования в качестве тыловых баз и вербовочных пунктов Освободительной армии Косово, а с другой стороны, в [129] случае полномасштабных военных действий делало их легкой мишенью для югославской артиллерии. УВКБ неоднократно и безрезультатно указывало силам НАТО на явное присутствие боевиков ОАК в лагерях для косовских беженцев в Албании{170}. Однако даже после окончания гуманитарного кризиса, формально зафиксированного Сараевской конференцией стран-доноров 30 июля 1999 г., решения о репатриации косовских беженцев на родину принимались НАТО без консультаций с УВКБ.

Целым рядом проблем обернулось строительство силами НАТО лагерей для беженцев в Албании и Македонии. Во-первых, приоритетное внимание, уделявшееся силами НАТО строительству лагерей, с гуманитарной точки зрения само по себе было не вполне оправданным. Из 480 тыс. косовских беженцев в Албании лишь 87 тыс. были размещены в лагерях, построенных военными кон-тингентами стран НАТО. При этом более 100 тыс. беженцев пришлось ютиться в так называемых коллективных центрах (в зданиях школ, больниц и т. п.), и еще около 300 тыс. нашли приют в семьях родственников или вынуждены были снимать жилье{171}. Таким образом, *хотя усилия НАТО по строительству лагерей были широко разрекламированы международными средствами массовой информации и получили широкий политический резонанс, их реальное гуманитарное значение было сравнительно невелико*. Кроме того, внезапно начавшееся массовое возвращение косовских беженцев на родину после окончания натовских бомбардировок и вывода из края югославских сил крайне остро поставило перед НПО, к которым перешли функции по управлению лагерями, проблему ликвидации лагерей и очистки занимаемой ими территории (к середине сентября 1999 г. эта проблема была решена лишь частично).

Нарекания со стороны гуманитарного сообщества вызвало и крайне неравномерное качество лагерей. В зависимости оттого, военный контингент какой страны нес ответственность за строительство, качество лагерей варьировалось от «трехзвездочных» лагерей с кондиционерами (Объединенные Арабские Эмираты) до весьма скромных убежищ казарменного типа (Турция). Хотя большинство лагерей в Албании были построены по типу военных казарм, плохо приспособленных для размещения семей беженцев с детьми, в некоторых лагерях для беженцев имелся горячий душ и импортное уличное освещение. Хирургическая палата в одном из лагерей в районе Кукеса была оборудована на таком высоком уровне, что неправительственным организациям было рекомендовано в случае необходимости эвакуировать свой персонал в этот лагерь, а не в один из европейских госпиталей. Если в итальянских лагерях беженцы были [130] обеспечены трехразовым горячим питанием, то в американском лагере «Кэмп-Хоуп» они получали сухой паек один раз в день.

Участие военных в решении гуманитарных проблем в связи с косовским кризисом продемонстрировало не только отсутствие у них необходимого опыта и навыков гуманитарной работы и «незнакомства с требованиями, предъявляемые к лагерям для беженцев»{172}, но и зачастую нежелание консультироваться с гуманитарными организациями относительно местоположения, структуры и размера лагерей. Многие гуманитарные работники в Албании и в меньшей степени в Македонии предпочли бы, чтобы военные вместо не всегда оправданного упора на строительство лагерей уделяли бы больше внимания ремонту дорог и созданию перевалочных центров для беженцев. Военные в свою очередь ссылались на то, что проведение соответствующих консультаций с гуманитариями затруднено в силу отсутствия в гуманитарной среде четкой системы координации.

В то же время силы НАТО, как правило, отказывались обеспечивать безопасность для построенных ими лагерей для косовских беженцев в Македонии и Албании, особенно после передачи лагерей под управление гуманитарных НПО, оставляя этот вопрос «на усмотрение» местных властей. Не использовались в целях охраны и поддержания порядка внутри лагерей и, казалось бы, наиболее подходящие для таких задач формирования — многонациональное специализированное подразделение (МСП) НАТО в составе итальянских карабинеры и подразделения военной полиции, прибывшие в Албанию в конце апреля (их функции в основном свелись к поддержанию порядка и контролю над дорожным движением, особенно в районе Дурресского порта и аэропорта Тираны). Одним из немногих позитивных примеров в этой области можно считать размещение шведских подразделений для контроля за порядком в лагере Станковац I в Македонии. Однако во многих случаях гуманитарные службы, не встретив понимания со стороны НАТО по вопросу об охране лагерей для беженцев в Албании, были вынуждены прибегать к услугам частных охранных структур для обеспечения безопасности людей, временно проживающих в лагерях, и предотвращения

деятельности мафиозно-криминальных групп и вербовщиков Освободительной армии Косово среди беженцев.

В целом в ходе урегулирования гуманитарного кризиса вокруг Косово наиболее проблематичный характер с точки зрения военно-гражданских отношений носили взаимоотношения УВКБ и Сил НАТО в Албании («албанская модель»). Инициатива принятия на себя силами НАТО гуманитарных функций в Албании впервые исходила от самого альянса, а не от Верховного комиссара ООН по делам [131] беженцев. Североатлантический совет принял предварительное решение о подготовке развертывания на территории Албании специального контингента (формально — для поддержки усилий гуманитарных организаций) еще 2 апреля 1999 г., то есть за день до того, как УВКБ ООН обратилось к альянсу с официальной просьбой о помощи. План операции «Союзная гавань» разрабатывался Штабом главнокомандующего ОВС НАТО в Европе без каких-либо консультаций с УВКБ, которое было проинформировано о начале широкомасштабной гуманитарной операции НАТО в Албании только после того, как условия развертывания сил альянса были согласованы с албанским правительством. Фактически УВКБ ООН было поставлено перед свершившимся фактом развертывания сил НАТО в Албании для выполнения военных задач под «гуманитарным прикрытием».

Вмешательство НАТО в гуманитарную сферу в Албании, носившее крайне нескоординированный и закрытый характер, особенно ярко продемонстрировало, насколько размытой может быть грань между военными и гуманитарными акциями в условиях чрезвычайной ситуации и каким удачным прикрытием для военных целей и задач может служить гуманитарная активность. Так, основной задачей военных подразделений США, прибывших в Албанию, была подготовка к размещению на территории страны 6-тысячного американского контингента и боевых вертолетных групп (для возможного ведения наземной военной операции против Югославии). Именно в этих целях силами США был отремонтирован и расширен аэропорт Тираны, который параллельно стал активно использоваться и для доставки гуманитарной помощи. Отремонтированная подразделениями НАТО дорога на г. Кукес (под предлогом доставки гуманитарной помощи для косовских беженцев) занимала важное место во всех оперативных планах Штаба главкома ОВС НАТО в Европе относительно готовящегося вторжения альянса на территорию Косово. Несмотря на то что в число заявленных целей операции «Союзная гавань» входило активное взаимодействие с НПО, Силы НАТО в Албании не реагировали на прямые обращения неправительственных организаций о помощи, предпочитая иметь с ними дело только опосредованно — лишь после того, как соответствующая просьба была рассмотрена правительственной Группой по ликвидации чрезвычайной ситуации. О реальном масштабе гуманитарных усилий 10-тысячного контингента Сил НАТО в Албании свидетельствует, например, объем оказанной им медицинской помощи местному населению (за те шесть месяцев, пока продолжалась операция «Союзная гавань», такая помощь была оказана [132] всего 19 беженцам и в общей сложности — не более чем 30 пострадавшим).

Помимо того, что реальные цели НАТО в Албании выходили далеко за пределы гуманитарных, деятельность УВКБ и других гуманитарных организаций в этой стране осложнялась и тем, что Тирана также была фактически вовлечена в конфликт на стороне косовских албанцев (на территории страны находились базы Освободительной армии Косово, отсюда шло снабжение боевиков ОАК оружием и боеприпасами) и НАТО. Албания занимала центральное место в планах наземного вторжения НАТО в Косово и была единственной страной, предоставившей альянсу неограниченное право использовать свою территорию и воздушное пространство для ведения военных действий против СРЮ. Обе стороны были крайне заинтересованы друг в друге: в условиях острого внутреннего кризиса и неспособности контролировать ситуацию в стране албанское правительство было готово на все ради сотрудничества с НАТО. На этом фоне УВКБ располагало весьма небольшим объемом ресурсов, которые оно могло бы предоставить Тиране. Показательно, что албанское правительство обратилось с просьбой об оказании гуманитарной помощи именно к НАТО, а не к УВКБ ООН, несмотря на регулярные контакты с последним. Более того, когда в конце апреля 1999 г. командование итальянского контингента приняло решение о передаче построенных лагерей в ведение УВКБ ООН, албанское правительство активно воспротивилось этому [173]. В целом для «албанской модели» взаимоотношений НАТО и УВКБ ООН было характерно полное вытеснение альянсом УВКБ и гуманитарного сектора из тех сфер, где их интересы и функции пересекались.

Напротив, так называемую *македонскую модель* отличала гораздо более четкая структура взаимоотношений УВКБ ООН и НАТО. Военные контингенты стран — членов НАТО были размещены на территории Македонии еще до начала гуманитарного кризиса и не имели какого-либо специального «гуманитарного» мандата. Перед ними были поставлены четкие военные задачи: эвакуировать персонал МПК ОБСЕ из Косово и быть готовыми к осуществлению операции по поддержанию мира на территории края в случае заключения мирных соглашений. Гуманитарные функции НАТО в Македонии (строительство и временное обслуживание небольшого числа лагерей для косовских беженцев) носили дополнительный, специфический, ограниченный, а главное, «прозрачный» характер. В отличие от ситуации в Албании многонациональные структуры командования НАТО действовали более четко, не допуская излишней самостоятельности национальных

военных контингентов отдельных [133] стран — членов альянса, благодаря чему удалось сохранить базовые различия между военными и гуманитарными функциями. Естественно, что с точки зрения организации военно-гражданского взаимодействия в зоне гуманитарного кризиса «македонская модель» взаимоотношений гуманитарных организаций с силами НАТО, которая была более «прозрачной», более четко оформленной и позволила сохранить базовые различия между военными и гуманитарными функциями, во всех отношениях предпочтительнее «албанской модели».

Основными особенностями международного вмешательства в гуманитарный кризис вокруг Косово стали беспрецедентно высокая активность вооруженных сил стран НАТО в решении сугубо невоенных задач — эвакуации беженцев, строительства лагерей для них и т. п. — и весьма острый характер военно-гражданских противоречий.

С одной стороны, благодаря общим международным усилиям число жертв среди албанских беженцев из Косово, большинству из которых вскоре удалось вернуться домой, было невероятно низким, а объем средств, выделенных на оказание им гуманитарной помощи, — небывало большим. С другой стороны, военная кампания НАТО против СРЮ и, соответственно, беспрецедентно политизированный характер международного гуманитарного вмешательства в решение проблемы косовских беженцев крайне негативно повлияли на разделение труда между военными контингентами стран НАТО и гуманитарными организациями и затруднили использование их сравнительных преимуществ. Основной объем средств на решение проблемы косовских беженцев был предоставлен не международным гуманитарным организациям, а военным контингентам стран — членов НАТО, сыгравшим ведущую роль на начальном этапе гуманитарных операций в Албании и Македонии.

В целом международное гуманитарное вмешательство в косовский кризис носило такой военизированный характер и отличалось таким распылением ресурсов и нескоординированностью военно-гражданских усилий, которые вряд ли были бы допущены ведущими донорами и международным сообществом в отношении других кризисов и конфликтов. Поэтому беспрецедентно высокий уровень активности вооруженных сил НАТО в ходе гуманитарных операций в Албании и Македонии следует рассматривать не как правило, а скорее как исключение из мировой практики. [134]

## ГЛАВА 5

### ВОЕННО-ГРАЖДАНСКОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ХОДЕ ОПЕРАЦИИ НАТО В КОСОВО

Ситуация в зоне косовского конфликта на момент развертывания в крае сил НАТО летом 1999 г. коренным образом отличалась от положения дел в Боснии, сложившегося в конце 1995 г. Если в Боснии передача командования миротворческой операцией от ООН к НАТО осуществлялась на основе Дейтонских мирных соглашений, то ввод сил НАТО в Косово происходил в отсутствие соглашения о мире между сторонами конфликта и фактически явился оккупацией части территории СРЮ вследствие ее капитуляции перед силами альянса. Если логика боснийского мирного процесса заключалась в том, что основная нагрузка по выполнению гражданских аспектов Дейтонских соглашений в конечном счете была возложена на местные власти, деятельность которых регулировалась Конституцией Боснии и Герцеговины, то в Косово на момент ввода на территорию края войск НАТО местные власти отсутствовали вовсе, вследствие чего разделение военных и гражданских функций было затруднено. В отсутствие местной власти перед НАТО и ООН фактически встала задача осуществления ее функций (в противном случае образовавшийся вакуум не могла не заполнить экстремистская Освободительная армия Косово). Таким образом, по сравнению со «смягченным» боснийским протекторатом, ограниченными рамками Дейтонских соглашений и продолжавшими действовать местными властями, вмешательство НАТО в Косово уже носило характер «чистого» протектората.

Рассмотрим взаимодействие Сил международного присутствия по безопасности в Косово, или Сил НАТО для Косово (СДК НАТО){\*23} с гражданским сектором в двух основных сферах: во-первых, в создании безопасных условий для гражданского сектора и обеспечении минимального уровня общественного порядка для местного населения, а во-вторых, в оказании технической, гуманитарной и другой поддержки гражданским организациям. При этом следует иметь в виду, что доступ к информации о различных аспектах [138] операции НАТО в Косово по понятным причинам затруднен, особенно для российского исследователя{\*24}. Но даже та информация, которую можно почерпнуть из брифингов и других официальных материалов СДК и Миссии ООН по делам временной администрации в Косово (МООНВАК), дает почву для размышлений.

#### § 1. Деятельность сил НАТО по созданию условий безопасности и поддержанию общественного порядка

Основной задачей Сил НАТО для Косово было *создание условий безопасности в крае*: в среднем из каждых трех военнослужащих СДК двое были заняты именно в этой сфере{\*174}. Собственно, сами силы НАТО в

Резолюции Совета Безопасности ООН № 1244 определялись как «международные силы безопасности»{175}. При этом никогда еще грань между задачами создания условий безопасности (предотвращения насилия, демилитаризации и т. п.) и поддержания минимального уровня общественного порядка (борьба с преступностью, бандитизмом и т. п.) не была так размыта, как в ходе операции НАТО в Косово. В отличие от Боснии, где на первых этапах реализации Дейтонских соглашений СВС НАТО в основном сконцентрировались на выполнении задач военного характера (разведение вооруженных сил воюющих сторон, изъятие у них значительного числа тяжелых вооружений и техники), практически все задачи СДК изначально носили «промежуточный» — полувоенный-полуполицейский или чисто полицейский характер и выполнялись при участии гражданской полиции ООН и других полицейских формирований.

Одной из основных задач СДК НАТО, оправдывающих их присутствие в крае, должно было стать *предотвращение возобновления военных действий, возвращения в Косово подразделений югославской армии, сербской полиции и военизированных формирований и в целом эскалации насилия, в особенности его выхода за пределы края*. Первоначально в качестве наиболее вероятной угрозы безопасности и причины эскалации насилия в Косово и прилегающих районах в официальных материалах СДК и МООНВАК называлась в основном «подрывная активность» сербских спецслужб и незаконных вооруженных формирований. Именно деятельность сербских спецподразделений, в трактовке СДК, способствовала регулярной дестабилизации обстановки, например, в г. Косовска-Митровица, где [139] к северу от реки Ибар сохранилось значительное компактно проживающее сербское меньшинство. Точно также обострение ситуации в прилегающих к Косово южных районах Сербии (Прешево, Медведжа, Буяновца) еще весной 2000 г. объяснялось исключительно «притеснениями албанского населения в этих районах», вынуждающими ОАК встать на его защиту{176}. Однако по мере развития ситуации в крае и постепенного «прозрения» СДК, МООНВАК и «международного сообщества» в целом относительно местных реалий, в особенности характера и целей экстремистских албанских группировок, акценты сместились: спустя год после начала операции в эскалации напряженности, например в «зоне безопасности» между Косово и южными районами Сербии, СДК уже обвиняли нелегальную Освободительную армию Прешево, Медведжи и Буяновца (ОАПМБ). Командование Сил НАТО для Косово настаивало на том, что СДК не признают и не поддерживают активности албанских экстремистов и предпримут все усилия к тому, чтобы не допустить нарушений пограничного режима и превращения Косово в плацдарм для эскалации насилия в соседние районы{177}. Наряду с ограниченным набором полицейско-силовых мер (объявления в розыск, облавы и обыски в домах предполагаемых членов ОАПМБ) предложенные СДК меры по предотвращению эскалации насилия в Прешевской долине включали разъяснение населению криминально-террористического характера радикальных албанских группировок, мобилизацию общественной поддержки тех политических сил в Косово, которые способны оказать сдерживающее влияние на экстремистов, поддержку прямых контактов между югославскими и сербскими властями с лидерами албанского населения и установление более тесных контактов с местной сербской полицией{178}. Эти меры, впрочем, мало способствовали смягчению напряженности на юге Сербии, особенно в Прешевской долине, где обстановка продолжала накаляться. Для того чтобы как-то стабилизировать ситуацию, командование СДК в марте 2001 г. вынуждено было дать согласие на возвращение подразделений югославской народной армии в буферную зону на административной границе между Косово и Сербией и на косовский участок македоно-югославской границы, где в 2001 г. резко обострилась напряженность и участились вылазки албанских экстремистов.

В отличие от ситуации в Боснии, где на момент начала операции СВС конфликтующие стороны располагали вооруженными силами, значительным объемом тяжелых вооружений и военной техники, вывод сил и вооружения югославской армии с территории Косово, по условиям военно-технического соглашения с НАТО, был синхронизирован [140] с развертыванием в крае СДК. «Демилитаризация» в косовских условиях предполагала прежде всего **«разоружение Освободительной армии Косово и других вооруженных албанских группировок»{179}**. В то же время в обстановке общего хаоса, безвластия и почти поголовного вооружения местного населения перед СДК, помимо разоружения ОАК, стояла гораздо более широкая задача **борьбы с незаконным хранением и нелегальным оборотом оружия и изъятия его у населения**.

СДК столкнулись с серьезными трудностями в выполнении этих задач. В ситуации, когда ОАК де-факто контролировала ситуацию в Косово, ее добровольное разоружение было нереально. Поэтому командование СДК и руководство Миссии ООН в Косово избрали неконфронтационный подход к этой организации{180}. Чтобы избежать разоружения ОАК, чреватого обострением взаимоотношений с албанскими экстремистами, НАТО и ООН пошли на легализацию части незаконных вооруженных формирований путем преобразования ОАК под совместным контролем СДК и МООНВАК при поддержке со стороны ОБСЕ в так называемый Корпус защиты Косово в составе 5 тыс. бывших членов ОАК (соглашение между ОАК, СДК и МООНВАК от 20 сентября 1999 г.). Хотя трансформация освободительной армии в «гражданскую службу по чрезвычайным ситуациям»{181} подавалась в качестве одного из главных успехов СДК и МООНВАК{182}, Корпус защиты продолжал носить военизированный характер и рассматривался албанскими боевиками как ядро вооруженных сил будущего независимого «этнически чистого» Косово.

Поиск оружия в ходе специальных рейдов, в том числе в населенных пунктах, на блокпостах и контрольно-пропускных пунктах, стал чуть ли не основным занятием СДК и гражданской полиции ООН в Косово. Военнослужащие НАТО занимались не только конфискацией найденного оружия, но и уничтожением его крупных партий. Известны случаи, когда такие мероприятия приносили успех: крупные склады оружия, принадлежавшие ОАК, были найдены, например, в ходе операции «Кожевник» (июнь 2000 г., многонациональная бригада (МНБ) «Центр»){183}, в Дак-Мала (ноябрь 2000 г., МНБ «Восток»){184} и т. п. Целевой характер носила серия мероприятий по изъятию оружия у населения накануне выборов в Югославии (сентябрь 2000 г.) и муниципальных выборов в Косово (октябрь 2000 г.). Однако, несмотря на отдельные крупные успехи и на большое внимание, уделяемое СДК этой проблеме, ситуацию с почти поголовным вооружением жителей Косово коренным образом изменить не удалось.

Одной из наиболее заметных и эффективных сфер деятельности НАТО в области безопасности в Косово стала *очистка территории [142] края от мин и неразорвавшихся снарядов* силами Группы СДК по разминированию, в тесном сотрудничестве с Противоминным центром ООН, ЮНИСЕФ и многочисленными НПО. По предварительным оценкам, в июне 1999 г., накануне развертывания СДК, на территории Косово насчитывалось 40 тыс. мин{185}. Только за первый месяц операции СДК в Косово на минах подорвалось более 150 человек. Формально СДК несли ответственность за разминирование до того, как эти обязанности в полном объеме смогут выполнять гражданские организации{186}. Еще до появления в крае гражданских саперов специалисты Группы СДК по разминированию расчистили от мин и неразорвавшихся снарядов основные магистрали и крупнейшие населенные пункты, а также провели большую работу по маркировке других потенциально опасных районов. Выполнение этих работ усилиями военных специалистов было особенно важно с учетом того, что среди неразорвавшихся снарядов часто попадались кассетные бомбы, буквально наводнившие край в результате военной кампании НАТО против СРЮ, а иногда и более серьезные предметы, например неразорвавшиеся американские ракеты «воздух — земля».

Со временем задачи в этой области были распределены более четко: СДК продолжали отвечать за «военное разминирование», то есть за очистку от мин и неразорвавшихся снарядов территории вокруг военных баз, а также вдоль стратегически важных дорог и мостов в то время, как основной объем задач по «гуманитарному разминированию» (обеспечению безопасного доступа гражданского населения к школам, медицинским учреждениям и своим домам) ложился на МООНВАК, а точнее, на гражданские организации, в том числе НПО, работающие под эгидой Противоминного центра ООН. Например, в МНБ «Юг» все работы по очистке от мин и неразорвавшихся снарядов на территориях и объектах, не использовавшихся СДК, проводились силами 280 гражданских специалистов, представлявших две британские, одну канадскую и одну германскую организации, работавшие под эгидой МООНВАК{187}.

Однако на практике саперные подразделения НАТО продолжали время от времени участвовать и в чисто «гуманитарном разминировании» и часто оказывались первыми, кто реагировал на сообщение об обнаруженнойmine или фугасе. Пропагандируемый СДК порядок действий местного населения при обнаружении мины предлагал обращаться в СДК, ООН и Корпус защиты Косово{188}. На практике готовность Группы СДК по разминированию прийти на помощь местному населению варьировалась в зависимости от ситуации, района и контингента: чтобы не подвергать себя опасности, военные саперы не стали бы, например, помогать человеку, случайно [143] заехавшему на маркированное минное поле, вытащить его трактор{189}, но в большинстве случаев обезвреживали мины и неразорвавшиеся снаряды рядом с жилыми домами, школами и т. д.

В целом СДК удалось добиться значительных успехов в сфере разминирования (за первый год операции силами военнослужащих от мин и неразорвавшихся снарядов было очищено более 16 тыс. домов и 1200 школ, совместно с ЮНИСЕФ для 20 тыс. школьников были проведены специальные занятия, на которых разъяснялась опасность мин{190}). Несмотря на это, через год после начала операции командующий СДК генерал-лейтенант Хуан Ортуньо вынужден был констатировать, что «пройдет много лет, прежде чем мы сможем объявить, что территория края очищена от мин и неразорвавшихся снарядов»{191}.

В тесном контакте и взаимодействии с гражданской полицией ООН Силами НАТО для Косово осуществлялись также меры по **созданию условий безопасности для возвращения беженцев и внутренне перемещенных лиц к местам постоянного проживания, для нормальной работы международных гражданских организаций, организации местных органов власти и гуманитарной деятельности**. Этим же целям должна была служить задача **обеспечения свободы передвижения** для самих СДК и сотрудников международных организаций. Наконец, на СДК возлагалась задача **поддержания общественной безопасности и порядка** до того, как эти функции смогут выполнять гражданские организации{192}. Особенностью операции НАТО в Косово стал принципиальный отказ от постоянного сопровождения конвоев с гуманитарной помощью: вместо этого предполагалось сконцентрироваться на создании общих условий безопасности в крае, в том числе для беспрепятственной работы гуманитарных организаций{193}.

В этих целях предпринимались такие меры, как блокирование отдельных районов, установление блокпостов и контрольно-пропускных пунктов, а также регулярное патрулирование местности и охрана особо важных объектов, составлявшие основной объем деятельности СДК: в течение первого года операции солдаты СДК ежедневно обеспечивали работу 200 блокпостов, совершали 500–750 патрулей и охраняли до 550 объектов<sup>[194]</sup>. СДК вынуждены были предпринимать и другие меры по обеспечению безопасности наименее защищенной части местного, прежде всего неалбанского, населения, в частности предоставлять эскорты для передвижения колонн сербов внутри Косово (без вооруженного эскорта даже гуманитарные конвои — колонны беженцев под эгидой УВКБ — могли подвергнуться нападению). С одной стороны, во многом только благодаря этим мерам спустя год после начала операции НАТО еще не [144] все сербы покинули Косово. С другой стороны, «показательные» меры по защите этнических меньшинств — такие, например, как размещение весной 2000 г. 100 британских военнослужащих в сербских семьях в столице Косово Приштине<sup>[195]</sup>, — были явно недостаточны и не могли предотвратить исхода из края сербского и другого неалбанского населения. По некоторым данным, к началу 2001 г., то есть спустя полтора года после начала операции СДК, число сербов в Приштине, составлявшее в июне 1999 г. 30 тыс. человек, не превышало 50–100 человек; всего за первый год операции СДК Косово покинули около 200 тыс. сербов, цыган и представителей других национальных и этнических меньшинств.

Позволим себе предположить, что в такой ситуации в Косово виновата не только «многолетняя история ненависти и вражды», «нежелание людей жить в мире» и невозможность приставить солдата НАТО к каждому сербу, как любят выражаться в командовании СДК и руководстве М ООН ВАК<sup>[196]</sup>, но и избранная силами НАТО тактика, сочетающая отдельные широко рекламируемые акции по охране немногочисленных сербских гетто, монастырей или конвоев при нежелании конфликтовать с албанскими экстремистами. Поэтому неудивительно, что в том, что касается активности боевиков бывшей ОАК, роль СДК часто ограничивалась «наблюдением и оповещением»: подразделения НАТО лишь наблюдали за «военными парадами» албанских боевиков, ничего не предпринимая, и не торопились расследовать частые взрывы сербских домов и церквей. Этот подход был продиктован чисто прагматическими соображениями: если на уровне политических деклараций целью альянса являлось предотвращение этнических чисток и возвращение в Косово неалбанского населения, то на практике, с точки зрения создания «условий безопасности» в крае, интересам НАТО в наибольшей степени отвечала стратегия, которую можно было бы определить как **«меньше сербов — меньше проблем»**. Положение в области обеспечения безопасности национальных и этнических меньшинств в Косово лучше всего выразил политический лидер сербской общины края Момчило Трайкович, заметивший после очередного покушения на него, что он может съездить в Приштину на встречу с президентом США Клинтоном, но не может поехать туда за хлебом.

В этом контексте неудивительно регулярное использование СДК «мер безопасности» в целях политического давления на одну из сторон. Этот подход хорошо иллюстрирует, например, инцидент (один из многих — !) с нападением на автоколонну жителей сербской деревни Штрпце, направлявшуюся из Сербии (куда они вынуждены были отправиться за получением медицинской помощи) обратно в Косово. [145]

На КПП на административной границе Сербии и Косово сербы обратились с просьбой предоставить им эскорт НАТО до Штрпце, в чем им было отказано из-за санкций, наложенных на все (!) население Штрпце за то, что в этом муниципалитете был причинен ущерб зданию местного отделения ООН. В итоге сербы вынуждены были возвращаться домой без эскорта, пока не подверглись нападению со стороны албанцев, закидавших колонну камнями. Только после того, как колонна с ранеными дошла до ближайшего поста СДК, командование МНБ «Восток» разрешило польским миротворцам проводить сербов до Штрпце, подчеркивая, что «эскорты СДК являются привилегией, а не правом»<sup>[197]</sup>. Стоит ли говорить, что применение НАТО принципа «коллективного наказания» в данном, как и во многих других, случае скорее сродни карательным, чем миротворческим мерам.

Из других видов деятельности СДК отметим также *борьбу с массовыми беспорядками* (речь идет о «массовых» беспорядках в масштабах Косово, то есть, как правило, о толпе, численность которой не превышает 200–500 человек, лишь в отдельных случаях достигая 1000–1500 человек<sup>[198]</sup>). Хотя особенно остро эта задача стояла в тех районах, где в отличие от большей части Косово сохранилось довольно значительное компактно проживающее сербское меньшинство, как, например в Митровице (МНБ «Север»), необходимость в «рассеивании толпы» регулярно возникала перед формированиями СДК по всей территории края. Приведем несколько типичных примеров. В одном случае участники митинга в честь погибших бойцов Освободительной армии Косово в Каменице (МНБ «Восток») не только активно использовали запрещенную символику ОАК, но и начали кидать камни в российских миротворцев, охранявших вход в сербский район города, и ранили одного из них. Предупредительные выстрелы в воздух не дали никакого эффекта, и только после того, как на место прибыла военная полиция США с собаками, толпа разошлась<sup>[199]</sup>. В другом случае около 150 жителей сербской деревни Клокот (МНБ «Восток») собрались на митинг протеста против бездействия полиции ООН по делу об убийстве в ходе похоронной процессии двух православных священников. Попытки американских военнослужащих разогнать митинг встретили сопротивление его

участников, которые разошлись только после начала «прицельного огня по вооруженным людям в толпе», дав командованию СДК повод для новой волны антисербских заявлений{200}.

Дать предупредительные выстрелы в воздух, а затем начать «прицельный огонь по вооруженным людям в толпе» — это практически все, на что способны военнослужащие СДК в такой ситуации. [146]

«Рассеивание толпы», однако, требует специальной подготовки, оснащения (щиты, дубинки, шлемы) и навыков по применению «нелетальных» видов оружия (слезоточивого газа, резиновых пуль и дубинок), которыми обладали только военизированные полицейские формирования в составе СДК, например подразделение французской жандармерии в составе 130 человек (МНБ «Север»), а также спецподразделения полиции ООН. Однако таких формирований было явно недостаточно, а их развертывание в крае шло очень медленными темпами.

Наконец, сферой наиболее тесного сотрудничества между СДК и гражданской полицией ООН стала *борьба с преступностью и бандитизмом*. Следственные мероприятия, розыск и задержание преступников осуществлялись совместными усилиями СДК (при активном участии военной полиции) и гражданской полиции ООН. При этом разделение функций между военнослужащими и полицейскими было минимальным, особенно на первых этапах операции: подразделения СДК чаще привлекались к проведению обысков, облав и задержанию предполагаемых преступников, в то время как формальный арест производился военной полицией СДК или гражданской полицией ООН. Иногда случалось, что местные жители сами приводили уголовников на посты или базы СДК, после чего они передавались в руки военной полиции, в то время как расследование поручалось гражданской полиции ООН.

Наряду с расследованием тяжких преступлений (убийств, похищений людей), СДК приходилось разбираться со случаями насилия на бытовой почве, заниматься борьбой с подделкой документов, с изготовлением фальшивых денег, с незаконным оборотом наркотиков, контрабандой, проституцией, рэкетом и хулиганством (например, разнимать драки), поиском украденных машин и скота, борьбой с незаконной вырубкой леса (в условиях Косово это реальная проблема), отловом поджигателей, контролем над соблюдением комендантского часа, а также выступать в роли тюремного конвоя. Наконец, в условиях, когда косовские дороги находились в ужасном состоянии, навыки вождения местного населения оставляли желать лучшего, а дорожно-транспортные происшествия стали основной причиной гибели в Косово военнослужащих и местных жителей{201}, подразделениям СДК нередко приходилось выполнять функции и дорожной полиции.

Если верить официальным заявлениям командования СДК и руководства МООНВАК, усилия по наведению общественного порядка в крае, предпринятые силами НАТО совместно с полицией ООН, дали свой результат. Однако приводимая специальным представителем [147] Генерального секретаря ООН Бернаром Кушнером динамика убийств в крае, число которых, по его данным, с июня «1999 г. по март 2000 г. сократилось с сорока до четырех в неделю»{202} (по данным командующего СДК генерала Ортуньо, на июнь 2000 г. это соотношение составляло пятьдесят к пяти){203}, ни о чем не говорит — после прекращения полномасштабных военных действий на Балканах число убийств должно было снизиться в любом случае, даже без специальных усилий со стороны СДК или МООНВАК. Точно так же продолжающиеся в крае похищения людей{204} напрямую противоречили сделанному в марте 2000 г. заявлению Б. Кушнера о том, что с этим видом преступлений в Косово покончено{205}.

Однако основная причина низкой эффективности мероприятий по поддержанию общественного порядка и борьбе с преступностью в Косово была связана сначала с полным отсутствием, а затем — с недостатками судебно-правовой системы в крае. Представляется, что с точки зрения поддержания элементарного правопорядка в Косово эта проблема носит даже более острый характер и чревата более тяжкими последствиями, чем проблемы с формированием в крае органов политического представительства.

Суть проблемы состоит в том, что, несмотря на множество арестов, произведенных военнослужащими СДК или гражданской полицией, практически никто из арестованных впоследствии не привлекался к уголовной или административной ответственности. Все задержанные должны были помещаться в изолятор временного содержания и не позже, чем через 72 часа, предстать перед прокурором и судьей. Но тюрем было мало, содержать подозреваемых, а тем более осужденных было негде, а если дело и доходило до суда, то успех набранные местные судьи в абсолютном большинстве случаев принимали решение об освобождении задержанных. Более того, если оба — и судья, и задержанный — принадлежали к одной национальности (чаще всего — албанской), то шансы осудить даже самого отъявленного бандита, несмотря на весомые доказательства его вины, практически равнялись нулю. Приведем несколько типичных примеров. После убийства двух сербских лесорубов военнослужащие НАТО обыскали соседние дома и в одном из них нашли оружие, из которого были произведены убийства, и задержали пятерых находившихся в доме албанцев. После того как преступников доставили к прокурору-албанцу, они были незамедлительно отпущены на свободу{206}.



В другом случае итальянскими карабиньери в ходе специальной операции «Гибли» (август 2000 г.) были задержаны члены албанской преступной группы, занимавшейся контрабандой, большинство из которых оказались бывшими боевиками ОАК. [148] Однако муниципальный суд г. Урошевац постановил освободить задержанных{207}.

Причина такого положения дел состояла не только в недостатке судей и их непрофессионализме, но и в неспособности СДК и гражданской полиции ООН обеспечить их безопасность: как заметил по этому поводу Б. Кушнер, «судьи опасаются применять закон, потому что им самим угрожают» преступные группы и экстремисты{208}. В таком положении находились не только судьи, но и большая часть населения края, что, по мнению того же Кушнера, объясняет, «почему косовары никогда не жалуются на работу судебно-правовой системы в крае и никогда не оспаривают ее решений»{209}. Ситуация в судебно-правовой сфере хорошо демонстрирует, насколько СДК и МООНВАК контролируют ситуацию в Косово и кто является истинными хозяевами края. Несмотря на предпринимаемые попытки решить эту проблему — например, путем назначения как можно большего числа международных судей, свободных от этнических предрассудков, — ситуация в этой области меняется очень медленными темпами (например, в Митровице первый международный судья был приведен к присяге лишь в феврале 2000 г. — в разгар очередной серии массовых беспорядков).

Стоит ли говорить, что какими бы активными ни были международные усилия по борьбе с разгулом преступности в Косово, в отсутствие дееспособной судебно-правовой системы их реальная отдача минимальна: по словам командующего СДК Клауса Рейнхардта, все, что СДК и полиция ООН могут и должны сделать в такой ситуации, — это «продолжать ловить преступников»: несмотря на то, что они вряд ли проведут в тюрьме больше, чем полдня, даже их временное задержание «хотя бы сократит число людей, свободно разгуливающих по Косово с оружием»{210}.

Итак, подавляющее большинство задач СДК в области создания элементарных условий безопасности в крае носят не столько военный, сколько полицейский характер, что выводит на первый план проблему взаимодействия СДК с гражданской полицией ООН. Из всех составляющих Миссии ООН в Косово СДК наиболее тесно сотрудничали именно с гражданской полицией.

Традиционно компетенция гражданских полицейских в миротворческих операциях ООН ограничивалась наблюдательными функциями и подготовкой местного персонала. Однако в Косово, с учетом боснийского опыта и в условиях полного отсутствия местных властей, гражданская полиция ООН не только была вооружена, но и впервые выполняла столь широкий набор задач. После развертывания гражданской полиции ООН в Косово предполагалось [149] полностью — вплоть до формирования полноценных местных правоохранительных органов — передать ей функции по обеспечению общественной безопасности, которые до этого должны были выполнять СДК (так, в феврале 2000 г. задача поддержания порядка на территории аэропорта «Слатина» была передана от СДК полиции ООН). Наряду с гражданской полицией, которая должна была заниматься охраной общественного порядка и подготовкой местных полицейских (ее численность первоначально должна была составить 1800 человек) и пограничной полицией (205 человек), международный полицейский контингент должен был включать подразделения специального назначения (10 подразделений по 115 человек) для борьбы с массовыми беспорядками, контроля над демонстрациями и митингами, охраны зданий ООН и отдельных районов{211}. Однако развертывание полицейских сил ООН в Косово шло крайне медленно, а их численность оставалась совершенно недостаточной. 27 июня 1999 г. из Боснии в столицу Косово Приштину были переведены первые 35 гражданских полицейских ООН; в сентябре 1999 г. число гражданских полицейских в составе МООНВАК достигло 1000 человек, а уже в октябре Генеральный секретарь ООН К. Аннан обратился к Совету Безопасности с рекомендацией усилить полицейский контингент в Косово с 3110 до 4718 человек. Однако через семь месяцев после начала операции в Косово были направлены всего 1970 человек, представлявших 42 страны — от Канады до Фиджи{212}. После неоднократных призывов руководства МООНВАК и К. Аннана к странам — участницам операции ускорить предоставление квалифицированного полицейского персонала, число полицейских ООН в Косово к декабрю 2000 г. возросло до 4452 человек, включая подразделение специального назначения в составе 932 человек{213}. Первое укомплектованное спецподразделение полиции ООН (из Пакистана) приступило к работе в Митровице лишь в апреле 2000 г.

Несмотря на все попытки усилить полицейский контингент МООНВАК, объем полицейских задач в Косово настолько превышал его возможности, а обстановка оставалась настолько напряженной, что практически ни одна полицейская операция ООН не проходила без участия и поддержки со стороны СДК. Это особенно характерно для таких промежуточных (военно-полицейских) задач, которыми должны были заниматься спецподразделения полиции ООН: контроля над массовыми беспорядками, облав и т. п. Все попытки переложить эти функции на полицию ООН даже в пределах одного города себя не оправдывали — в итоге все равно приходилось возвращаться к системе совместного военно-полицейского патрулирования. [150]

В условиях конфликтной ситуации — например, в ходе массовых беспорядков в Митровице в феврале 2000 г. — полиция ООН, несмотря на то, что ее численность была увеличена вдвое (до 560 человек), была совершенно бессильна без прямого и масштабного вмешательства со стороны военных.

В операциях по силовому умиротворению, подобных косовской, всегда высока доля «промежуточных» военно-полицейских задач, к выполнению которых гражданские полицейские ООН подготовлены так же слабо, как и подразделения общего назначения в составе сил НАТО. Проще говоря, если военные формирования НАТО не способны эффективно выполнять эти задачи в силу отсутствия базовых полицейских навыков, то гражданская полиция — в силу своего недостаточно военизированного характера<sup>[214]</sup>. Между тем, для эффективного выполнения «промежуточных» военно-полицейских задач необходимы специализированные подразделения, сочетающие в себе как те, так и другие навыки.

В рамках международных полицейских сил ООН в Косово этим требованиям теоретически отвечали лишь подразделения специального назначения, однако их численность не превышала 1000 человек на все Косово. В рамках сил НАТО в Боснии и Косово к выполнению таких функций лучше всего были приспособлены «многонациональные специализированные подразделения» (ядро которых в обоих случаях составили итальянские карабиньери). Эти военизированные полицейские формирования (не путать с военной полицией) действуют полностью в рамках системы военного командования и контроля НАТО. Если использование «многонационального специализированного подразделения» в Боснии еще носило экспериментальный характер, то в Косово МСП (в составе полка карабиньери и эстонского взвода — всего около 320 человек) уже всю проявило себя. В качестве примера приведем уже упоминавшуюся «операцию Гибли», организованную усилиями карабиньери совместно с МНБ «Восток» в районе села Дженера-Янкович. В отличие от большинства акций, проводимых военнослужащими СДК совместно с полицией ООН, но без участия МСП, «операция Гибли» предшествовало тщательное расследование деятельности крупной албанской преступной группы, целиком проведенное силами карабиньери. В то время как американские военнослужащие блокировали район операции, МСП проводило обыски и аресты<sup>[215]</sup>. Отметим также роль подразделений французской жандармерии по поддержанию порядка в Митровице буквально с первых дней развертывания СДК и задолго до прибытия в город сотрудников гражданской полиции ООН. [151]

Однако потенциал МСП НАТО по оказанию помощи гражданской полиции в случаях, которые требуют силового вмешательства (предотвращение и нейтрализация массовых беспорядков, патрулирование лагерей для беженцев, сопровождение групп беженцев и перемещенных лиц, обеспечение безопасности гуманитарного персонала и, наконец, такие «деликатные» и непопулярные среди военных функции, как, например, поиск и задержание так называемых военных преступников), пока задействован далеко не в полной мере. Между тем, развитие этого компонента в перспективе могло бы в значительной мере освободить военные подразделения НАТО от выполнения не свойственных им функций. Как показывает косовский опыт, пока «промежуточные» военно-полицейские задачи в операциях невоенного типа НАТО продолжают выполняться в основном за счет механического соединения потенциала военных формирований и гражданской полиции ООН.

В целом «меры безопасности», предпринятые СДК, нельзя признать успешными, несмотря на то, что именно эта сфера, казалось бы, должна быть им наиболее близка. Как показывает косовский опыт, СДК не смогли ни предотвратить «экспорта насилия» из Косово в соседние районы, ни создать условия безопасности для местного населения — даже по оценке Б. Кушнера, ситуация в Косово через полтора года после начала развертывания в крае СДК оставалась «кризисной», а волна этнического и криминального насилия не спадала<sup>[216]</sup>. Большинство операций СДК носило скорее полицейский, чем военный характер и осуществлялось во взаимодействии с гражданской полицией ООН и при поддержке собственных военизированных полицейских формирований. В этом смысле *роль сил НАТО в Косово по обеспечению минимальных условий безопасности и общественного порядка можно, с некоторой натяжкой, сравнить с ролью приемного отделения в больнице*. Распределение функций между военными и полицейскими формированиями не носило четкого характера и зависело от ситуации: проще говоря, в ситуациях, когда слышны были выстрелы, полиция помогала военным, а во всех остальных случаях военные помогали полиции.

Беспрецедентно высокий удельный вес полицейских задач в общем объеме мероприятий СДК и МООН ВАК в области безопасности требовал совершенно другой структуры и состава сил по поддержанию мира (в частности, иного соотношения между военными и полицейскими формированиями), чем та, которая была предложена альянсом. Если принять во внимание роль Сил НАТО для Косово как фактора устрашения для реальных и потенциальных экстремистов, то демонстрационный эффект от их присутствия даже [152] не смог предотвратить выхода насилия за пределы края. В том, что касается всех остальных задач в области обеспечения безопасности в Косово, удельный вес военного персонала был непропорционально высок на фоне острой нехватки полицейских формирований, особенно военизированной полиции и подразделений

специального назначения. Это наводит на мысль о том, что основной задачей Сил НАТО для Косово оставалось поддержание военно-политического статус-кво и сдерживание Сербии.

## § 2. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НАТО ГУМАНИТАРНЫХ, ТЕХНИЧЕСКИХ И ДРУГИХ НЕСИЛОВЫХ ФУНКЦИЙ

Если созданием условий безопасности и поддержанием правопорядка в операциях невоенного типа занимаются силовые — военные или полицейские — структуры, то такие задачи, как восстановление хозяйственно-экономической инфраструктуры, местных органов власти и оказание гуманитарной помощи населению, особенно его наиболее пострадавшим категориям (беженцам, перемещенным лицам и т. п.), осуществляются в основном усилиями международных, неправительственных и частных организаций. Военные формирования полностью или в значительной мере берут на себя эти функции лишь в исключительных случаях — в условиях чрезвычайной ситуации или гуманитарной катастрофы (например, в ходе операций НАТО в Албании и Македонии весной — начала лета 1999 г.).

Несмотря на то что международное присутствие в Косово после окончания военной кампании НАТО против СРЮ осуществлялось в отсутствие какого-либо мирного соглашения между сторонами самого косовского конфликта, оно изначально предполагало мощный гражданский компонент под руководством ООН<sup>[217]</sup>. На первые две с половиной недели операции СДК исполняющим обязанности главы Миссии ООН по делам временной администрации в Косово (МООНВАК) — спецпредставителя Генерального секретаря ООН по Косово — был назначен руководитель УКГВ С. Вьейра де Мейо, которого затем сменил «гуманитарий со стажем», основатель организации «Врачи без границ» Б. Кушнер.

МООНВАК имела четыре «опоры»:

- *гражданская администрация*, возглавляемая ООН (восстановление системы государственного управления и судебных органов, полицейские функции); [153]
- так называемое *организационное строительство* во главе с ОБСЕ (демократизация, профессиональная подготовка государственных служащих, организация выборов, соблюдение прав человека);
- *гуманитарный компонент* во главе с УВКБ (оказание гуманитарной помощи, разминирование);
- *восстановление экономики* — во главе с ЕС (восстановление ключевых объектов инфраструктуры, разработка финансово-экономической и социальной политики, инвестиции и т. п.)<sup>[218]</sup>.

Из всех четырех составляющих МООНВАК «чрезвычайный» характер носила лишь гуманитарная «опора» во главе с УВКБ, деятельность которого в основном сосредоточилась на возвращении в край сотен тысяч албанских беженцев. Уже 14 июня УВКБ начало распределять экстренную гуманитарную помощь в Косово, а 15 июня были открыты региональные представительства УВКБ в городах Печ и Призрен для координации возвращения в Косово албанских беженцев (только за первые две недели с начала развертывания СДК в Косово вернулось до 300 тыс. албанцев; за это же время край покинуло несколько десятков тысяч сербов). К началу августа 1999 г. в край уже вернулось 90% албанских беженцев, что потребовало переориентации гуманитарных усилий с Албании и Македонии на Косово. В июне 2000 г. — спустя год после начала операции НАТО/ООН в Косово — функции «гуманитарной опоры» были признаны в целом выполненными.

Наряду с крупнейшими международными организациями уже к осени 1999 г. в Косово работали около 90 НПО. Крупнейшие НПО — в частности, Международный комитет Красного Креста — начали работать в Косово еще до окончания военной кампании НАТО против СРЮ. Впоследствии МООНВАК отвела каждой НПО свою «зону ответственности», в которой ей было поручено для начала оценить потребности населения в гуманитарной и иной помощи. С учетом опыта предыдущих миссий, в том числе на Балканах (в Боснии, Албании и Македонии), деятельность НПО в Косово носила более скоординированный характер: например, все НПО, работающие в области медицины и здравоохранения, включая такие крупные, как «Врачи без границ» и Международный медицинский корпус, в той или иной степени координировали свою деятельность с Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ).

Сотрудничество СДК с гражданской администрацией МООНВАК, в основном сводившееся к совместному с полицией ООН выполнению задач по поддержанию общественного порядка<sup>[219]</sup>, детально рассмотрено нами выше. Остановимся подробнее на взаимодействии СДК с тремя другими гражданскими компонентами [154] МООНВАК в области восстановления экономики, гуманитарной помощи и «организационного строительства». В отличие от задач по обеспечению безопасности и поддержанию общественного порядка, которыми занимались военные формирования СДК, гуманитарными, восстановительными и другими чисто

«гражданскими» задачами должны были заниматься специальные структуры военно-гражданского сотрудничества НАТО. Центры военно-гражданского сотрудничества НАТО должны были стать главным связующим звеном между СДК и гражданским сектором, а также местным населением, то есть тем местом, куда в первую очередь мог обратиться любой житель Косово, желающий получить информацию о том, разминированы ли поля вокруг его деревни, где достать стройматериалы для восстановления его дома или когда будет открыта школа для его детей. Первый ЦВГС был организован подразделениями британской бригады СДК в Приштине уже 15 июня 1999 г. в помещении УВКБ ООН.

Из всех гражданских задач СДК наиболее активно участвовали в работах по *восстановлению хозяйственно-экономической инфраструктуры* Косово. По оценкам ООН, на июль 1999 г. в Косово были серьезно повреждены 64% домов и от 40 до 50% школ (300–500 тыс. семьям требовалась помощь в утеплении хотя бы одной комнаты на зиму), загрязнены или заражены 40% водных источников. Общая стоимость работ по восстановлению экономики Косово оценивалась ЕС в 500–700 млн. евро, или 534–748 млн. долларов США, в год в течение как минимум трех лет.

В области восстановления хозяйственно-экономической инфраструктуры края силы НАТО уделяли основное внимание строительству и ремонту *дорожно-транспортной системы*, прежде всего шоссе и железнодородных путей. Здесь себя хорошо проявили функциональные специалисты — инженеры и техники, в основном резервисты. Всего по итогам первого года операции военные инженеры отремонтировали 220 км шоссе и 229 км железнодородных путей и 6 мостов{220}, в январе 2000 г. для полетов гражданской авиации был открыт аэропорт «Слатина». В строительстве и ремонте дорог особо отличились, например, американские резервисты из 277-й «асфальтовой» группы (Сан-Антонио, Техас) и британский инженерный полк, а железнодородных путей — итальянская Компания военного обеспечения. Гордостью СДК стал пуск в декабре 1999 г. пассажирских поездов по первой после войны «межэтнической» железнодородной линии Косово-Поле — Звечан, отремонтированной военнослужащими НАТО. Впрочем, движение поездов по этой линии часто — в среднем раз в месяц — прерывалось [155] по техническим причинам (аварии, неисправность транспортного состава и т. п.). В области дорожно-транспортного строительства распределение обязанностей между СДК и международным гражданским сектором носило довольно четкий и эффективный характер: подразделения НАТО, например, контролировали движение поездов, а МООНВАК предоставляла профессиональных машинистов; в тех случаях, когда СДК не брали на себя задачу восстановления мостов, они устанавливали временные переправы через реки, а строительством новых и ремонтом старых мостов занималось Европейское агентство по реконструкции{221}.

Вторым важным направлением работ по восстановлению хозяйственно-экономической инфраструктуры края стало ***налаживание систем водо — и энергоснабжения***. В этой области инженеры и другие специалисты СДК по гражданским делам оказали значительную помощь гражданскому сектору, особенно НПО. Например, в МНБ «Запад» итальянская НПО «СОPI» взяла на себя разработку и финансирование проекта по восстановлению старинного акведука, а военнослужащие СДК расчистили для него место; в другом случае итальянские военные инженеры установили цистерну для хранения воды емкостью в 7,5 тыс. литров, закупленную на средства НПО «Cooperazione Italiana». СДК также занимались, например, очисткой колодцев, в том числе от трупов. Совместно с МООНВАК и основной местной энергетической компанией «ЭлектраКосова» инженеры СДК восстановили систему энергоснабжения края (при этом для сербских районов многонациональным бригадам СДК приходилось закупать трансформаторы и другое оборудование у той же «Электра-Косова» исключительно на свои средства).

Еще одним важным направлением военно-гражданского сотрудничества в области восстановительных работ стало ***строительство и ремонт жилых домов и зданий общественного пользования*** (школ, больниц). Здесь особенно отличился германский контингент: ЦВГС многонациональной бригады «Юг» взял на себя координацию деятельности ряда гражданских организаций по ремонту, перестройке и утеплению жилых домов.

В целом военно-гражданское взаимодействие в области восстановления хозяйственно-экономической инфраструктуры Косово носило довольно конструктивный характер. Основную проблему в этой сфере представляли собой не столько противоречия между СДК и международным гражданским сектором и даже не столько большой объем восстановительных работ, сколько преимущественно «теневой характер» местной хозяйственно-экономической деятельности [156] в условиях всеобщего беззакония и сложностей с наведением элементарного общественного порядка.

Если участие военных в восстановительных работах в Косово было довольно успешным, то их вмешательство в ***гуманитарную сферу*** носило не столь однозначный характер. В этом мы уже имели возможность убедиться на примере создания Силами НАТО для Косово «условий безопасности» для гуманитарной

деятельности, включая охрану складов с гуманитарной помощью и так называемых гуманитарных конвоев. Однако гуманитарная активность СДК не ограничивалась этими задачами.

Наименее проблематичным с точки зрения военно-гражданских отношений направлением гуманитарной деятельности является оказание военными медиками экстренной **медицинской помощи** местному населению. СДК часто выступали в роли «скорой помощи» не только в переносном, но и в прямом смысле слова, оказывая экстренную медицинскую помощь пострадавшим как на месте происшествия — ДТП, взрыва или стычки, — так и в военно-полевых госпиталях. Всего за первый год операции СДК военные медики оказали помощь около 50 тыс. гражданских лиц; для местного населения были открыты все 13 военно-полевых госпиталей СДК{222}. Кроме того, подразделения СДК (например, турецкий контингент) проводили кампании по вакцинации местного населения и занимались раздачей медикаментов. Наконец, СДК нередко выполняли функции похоронных команд.

Высокую оценку со стороны различных гуманитарных служб получила также транспортно-техническая поддержка СДК гуманитарных усилий (например, предоставление в июне 1999 г. военных вертолетов для доставки помощи в места скопления внутренне перемещенных лиц в Косово), а также участие в **оценке гуманитарных потребностей гражданского населения** края, особенно в первые дни после прекращения натовских бомбардировок и впоследствии — в наиболее нестабильных районах. Можно привести и ряд других положительных примеров «гуманитарной активности» НАТО — например, участие СДК наряду с международными организациями и НПО в операции «Троян» по улучшению гуманитарных условий для сербских общин края, предусматривавшей целый комплекс мер: предоставление транспорта, пуск пассажирских поездов, ремонт домов, оснащение больниц новым медицинским оборудованием, снабжение крестьян посевным зерном, предоставление новой и ремонт старой сельскохозяйственной техники, поддержка малого предпринимательства, создание условий для получения сербскими детьми полного среднего образования на родном языке{223}. [157]

Однако в том, что касается непосредственного участия в *оказании гуманитарной помощи* местному населению, СДК проявили себя не столь однозначно. В отдельных случаях, например, во французском секторе, с помощью специальных групп ВГС удавалось наладить тесное сотрудничество с НПО и коммерческими организациями в этой области, причем не только с французскими («Secour Populaire», «Federation Nationale des Producteurs de Lait»), но и с другими (японская AAR, югославский Красный Крест и т. п.){224}. Однако по большей части гуманитарные акции СДК, будь то раздача продуктов, одежды или школьных принадлежностей, носили отчетливо выраженный «показательный», «пиаровский» характер. В этом особенно отличились подразделения 1-й пехотной дивизии и 1-й бригады бронетанковой дивизии США (МНБ «Восток»): не было ни одного случая, чтобы американцы не пригласили бы журналистов по случаю проведения ими даже небольшой гуманитарной акции и не превратили бы ее в шоу для прессы. Эта тактика себя полностью оправдывала: несмотря на весьма скромный объем гуманитарной деятельности американского контингента по сравнению с профессиональными гуманитарными организациями и НПО, пропагандистский резонанс от нее был весьма широк. Частично такое широкое использование гуманитарных акций в пропагандистских целях было призвано отвлечь внимание международных средств массовой информации от неспособности СДК предотвратить насилие в Косово, теперь уже направленное в основном против неалбанского населения края.

Стоит ли говорить о том, что участие СДК в гуманитарных мероприятиях, полностью подчиненное военно-политическим задачам альянса, зачастую осуществлялось в нарушение основных гуманитарных принципов, а «гуманитарно-карательные» акции широко использовались как способ давления на местное население. Так, например, в июне 2000 г., после того как в Каменице по военнотружущим СДК был открыт огонь из миномета, командование МНБ «Восток» наложило санкции на все население села, прекратило любую гуманитарную помощь, кроме экстренной медицинской, и перераспределило ее в пользу «сел и деревень, население которых поддерживает ООНВВАК и СДК»{225}.

Наконец, несколько слов следует сказать об участии СДК в так называемом *организационном строительстве*, основная ответственность за которое была возложена на ОБСЕ. Прежде всего, подобно тому, как СВС оказывали помощь ОБСЕ при *подготовке и проведении выборов* в Боснии, СДК оказали посильную поддержку ОБСЕ в подготовке и проведении муниципальных выборов в [158] Косово 28 октября 2000 г.{226} Наряду с ОБСЕ и ООНВВАК СДК приняли участие в создании Объединенного центра по выборам для предотвращения политического насилия и оперативного реагирования на разного рода инциденты и нарушения. Помимо помощи в техническом обеспечении планирования и проведения выборов, СДК брали на себя и политические функции: командующий СДК, например, проводил специальные встречи с руководством различных партий, участвовавших в предвыборной кампании.

СДК оказывали также помощь так называемым наблюдателям по правам человека ОБСЕ в Косово (около 100 человек). По сравнению с боснийской операцией в Косово роль НАТО в «контроле над соблюдением прав человека» резко возросла: если в Боснии командование СВС рассматривало подобные функции как выходящие за рамки своей компетенции, СДК не только стали информировать Международный Гаагский трибунал по бывшей Югославии об обнаружении массовых захоронений (только за первые полтора месяца пребывания в Косово СДК проинформировали МТБЮ о 200 таких захоронениях), но и включили в состав своего контингента судебно-медицинских экспертов.

В целом участие СДК в выполнении гражданских задач в Косово составило значительный контраст с «чрезвычайным» вмешательством НАТО в гуманитарный кризис вокруг косовских беженцев в Албании и Македонии. В отличие, например, от Сил НАТО в Албании, заявленная миссия которых носила гуманитарный характер, деятельность Сил НАТО для Косово сфокусировалась на поддержании мира — гуманитарная ситуация в Косово не носила чрезвычайного характера и не требовала масштабного привлечения сил НАТО к выполнению гуманитарных задач.

Опыт СДК позволяет нам несколько по-иному взглянуть на роль специализированных центров военно-гражданского сотрудничества НАТО. Характерно, что в сообщениях с мест Ц В ГС упоминаются не слишком часто — в основном в связи с проектами по реконструкции и гуманитарными мероприятиями во взаимодействии с НПО. Одной из причин «малозаметности» ЦВГС стала главная проблема, с которой структуры ВГС НАТО столкнулись в ходе косовской операции, а именно: недостаток подготовленного персонала. Хотя к началу операции СДК ежегодные планы строительства вооруженных сил НАТО уже более двух лет предусматривали подготовку специалистов по ВГС и около 20 стран-членов и партнеров [159] альянса обладали такими формированиями, летом 1999 г. удалось набрать лишь 40 соответствующим образом подготовленных человек. В то же время, согласно плану оперативного развертывания СДК, минимальная первоначальная потребность в персонале ВГС оценивалась в 414 человек (включая 150 функциональных специалистов — инженеров, врачей и т. п.) [227].

Как показывает опыт СДК, в выполнении тех или иных гражданских функций силы НАТО делали основной упор на взаимоотношения не столько с НПО, сколько с местным населением. В целом создается впечатление, что СДК уделяли второстепенное внимание как взаимодействию с гражданским сектором, особенно с НПО, так и формальным структурам ВГС, в том числе центрам военно-гражданского сотрудничества. Проще говоря, если уж военные и брались за восстановительные работы или гуманитарные мероприятия, то по возможности предпочитали делать это скорее самостоятельно, чем в сотрудничестве с НПО. Такая практика делала СДК менее зависимыми от «формальных» структур ВГС НАТО и позволяла обойтись минимумом специально подготовленных специалистов в области военно-гражданского сотрудничества.

Это позволяет нам сделать вывод о том, что система военно-гражданского сотрудничества НАТО не вполне адекватно отражает реальный вес структур ВГС НАТО (в том числе ЦВГС) на местах, который не столь велик, как это следует из официальных материалов альянса. В то же время степень прямого участия в гуманитарных и других невоенных мероприятиях НАТО сил и подразделений общего назначения гораздо шире, чем это предусмотрено официальной доктриной военно-гражданского взаимодействия альянса.

### § 3. СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОЕННЫХ И ГРАЖДАНСКИХ РЕСУРСОВ В ОПЕРАЦИЯХ НЕВОЕННОГО ТИПА

Рассмотрев участие НАТО в операциях невоенного типа на Балканах — в Боснии (с 1995 г.), чрезвычайное гуманитарное вмешательство в решение проблемы косовских беженцев в Албании и Македонии (1999 г.) и, наконец, операцию НАТО в Косово (с лета 1999 г.), можно сделать вывод о том, что лишь со временем оба коллективных участника международного вмешательства — «военное» и «гражданское» сообщества — сумели выработать модель взаимодействия, в большей или меньшей степени учитывавшую сравнительные преимущества друг друга. [160]

Как показал опыт участия НАТО в операциях невоенного типа на Балканах, даже в области безопасности, которая должна была быть наиболее близка военным формированиям альянса, подавляющее большинство задач носили скорее полицейский или «промежуточный» военно-полицейский характер. Проблемы обеспечения безопасности и поддержания минимального уровня общественного порядка в операциях невоенного типа носят гораздо более сложный и глубокий характер, чем это может показаться на первый взгляд, и не специфичны для вмешательства НАТО на Балканах. Они связаны с базовой проблемой распределения функций между вооруженными силами, с одной стороны, и полицейскими формированиями, с другой стороны.

«Создание условий безопасности и поддержание минимального уровня общественного порядка» в ходе операции невоенного типа требуют выполнения задач разных уровней, между которыми не всегда просто

провести грань. Однако эта грань все же существует: если осуществление силами НАТО контроля над местностью с помощью противоракетных радаров вполне логично, то, например, убеждать толпу албанских детей не выкрикивать угрозы в адрес обитателей православного монастыря — явно не дело военных. Действия по разведению конфликтующих сторон и изъятию у них тяжелых вооружений существенным образом отличаются от таких задач, как охрана лагерей для беженцев или конвоирование групп беженцев и перемещенных лиц, возвращающихся к местам прежнего проживания. При этом приоритетом военного контингента всегда останется обеспечение собственной безопасности («*force protection*»). В то же время в своеобразной промежуточной, «серой» зоне между прекращением военных действий и восстановлением действующих местных (национальных) структур власти, характерной для большинства современных ОПМ, грань между традиционно военными и полицейскими функциями становится все более размытой. Именно к этому промежуточному типу относятся задачи по обеспечению безопасности персонала международных гуманитарных организаций и местного населения в зоне конфликта, особенно беженцев и внутренне перемещенных лиц.

Опыт международного вмешательства в боснийский и косовский кризисы показал, что многонациональные военные силы НАТО не обладают необходимыми специальными навыками для выполнения задач, которые носят в основном полицейский характер, но осуществляются в конфликтной среде. В то же время ни гражданские полицейские силы ООН (даже при их усилении), ни местные/национальные правоохранительные органы (если, конечно, таковые существуют) [161] также не способны самостоятельно эффективно осуществлять «промежуточные» военно-полицейские задачи. Таким образом, перед «международным сообществом» остро стоит проблема нехватки сил и механизмов для поддержания безопасности на критической промежуточной стадии между развертыванием в конфликтной зоне военного контингента с миротворческой или «умиротворительной» миссией и полным восстановлением местных органов власти (в том числе правоохранительных структур), законности и порядка.

Для того чтобы заполнить это недостающее звено в операциях по поддержанию мира, требуются более мощные военизированные полицейские формирования, обладающие специальной подготовкой (например, в области борьбы с терроризмом, массовыми беспорядками и т. п.). Формирования по обеспечению безопасности гражданского населения и персонала в конфликтной зоне должны, с одной стороны, обладать дисциплиной, четкой структурой командования и контроля и элементарными боевыми навыками, а с другой стороны, пройти специальную полицейскую подготовку и иметь соответствующую экипировку и оснащение. Как показывает боснийский, и в особенности косовский, опыт, этим требованиям в наибольшей степени отвечают военизированные полицейские формирования (например, карабинеры, французские и аргентинские жандармы).

Однако, несмотря на ряд интересных предложений по повышению эффективности «многонациональных специализированных подразделений» НАТО, явного прогресса в этой сфере пока не наблюдается. Причин тому несколько. Во-первых, потенциал военизированных полицейских формирований, имеющих в структуре ВС ряда стран — членов НАТО (карабинеры в Италии, жандармы во Франции, морская гвардия в Дании, гражданская гвардия в Испании, специальные полицейские формирования в Португалии и Турции), а также других стран, участвующих в совместных с НАТО операциях (Словении, Румынии, Аргентине), явно недостаточен для решения стоящих перед альянсом задач, отвлекая на их реализацию регулярные войска. Во-вторых, не все страны НАТО располагают военизированными полицейскими формированиями (например, в США они практически отсутствуют). Наконец, недостаточно просто обладать необходимым числом специально подготовленных подразделений — важно, чтобы они действовали скоординированно и синхронно с вооруженными силами альянса.

Итак, даже в сфере безопасности, которая наиболее близка вооруженным силам в операциях невоенного типа, необходимость в использовании военных формирований, особенно сил общего назначения, не всегда очевидна. Что касается военно-гражданского [162] взаимодействия в выполнении задач, не связанных с обеспечением безопасности в районе конфликта, то балканский опыт НАТО в очередной раз показал, что использование военных ресурсов относительно эффективно лишь в области разминирования, технической поддержки, транспорта и связи. Однако и в этих сферах необходимость использования именно военных ресурсов и персонала должна диктоваться особенностями сложившейся ситуации. Так, например, если транспортировку гуманитарной помощи при необходимости вполне можно поручить военным формированиям, то задачу перевозки людей лучше оставить за гуманитарными службами. Очевидным преимуществом вооруженных сил являются также жесткая дисциплина и структура командования и контроля, позволяющие осуществлять поставленные задачи в относительно короткий срок. Это сравнительное преимущество особенно ценно на начальной, «чрезвычайной» стадии кризисной ситуации: по мере того, как операция перестает носить «чрезвычайный» характер, оно постепенно теряет свое значение.

Что касается гуманитариев, то их сравнительные преимущества заключаются в технических навыках, более глубокой и специализированной профессиональной гуманитарной подготовке, знании местных реалий, более

тесных связях с местным населением, в более широком и комплексном подходе к проблемам мирного урегулирования, а также в долгосрочном присутствии в зоне конфликта, где они начинают действовать гораздо раньше и которую покидают позже военных формирований. Кроме того, над гуманитариями в меньшей степени, чем над военным персоналом или правительственными чиновниками, довлеют политические соображения — они не подотчетны правительствам отдельных государств. Гуманитарии всегда найдут способ проникнуть в зону конфликта и, несмотря ни на что, оказывать помощь пострадавшему населению, даже если это чревато целым рядом серьезных проблем с военно-политической точки зрения. В конечном счете именно сотрудники гуманитарных организаций часто оказываются последней надеждой гражданского населения, пострадавшего в ходе того или иного конфликта, — в особенности беженцев и внутренне перемещенных лиц. Так, в чрезвычайно тяжелой ситуации, сложившейся на границе между Косово и Македонией в марте — апреле 1999 г., непосредственно с заблокированными в «нейтральной полосе» десятками тысяч беженцев работали только представители УВКБ ООН.

Можно предположить, что военно-гражданское взаимодействие в операциях НАТО на Балканах, в частности, в ходе косовского кризиса, было бы более эффективным при более полном учете указанных [163] сравнительных преимуществ как военного, так и гражданского сообщества. В частности, если бы силы НАТО уделяли больше внимания обеспечению безопасности мирного населения и в меньшей степени занимались бы непосредственной доставкой и распределением гуманитарной помощи, то сравнительные преимущества гуманитарных организаций использовались бы в более полной мере.

В целом опыт, полученный НАТО в ходе вмешательства в косовский конфликт, показал, что по мере углубления вооруженных сил в невоенную сферу (от оказания гражданским организациям поддержки в осуществлении их функций до принятия этих функций на себя) сравнительные преимущества использования военного компонента сокращаются, а конкуренция/соревнование между военными и гражданскими организациями и персоналом возрастают в той же пропорции. Если в самом начале операции по поддержанию мира военные еще способны более или менее удовлетворительно выполнять элементарные гуманитарные, полицейские и другие невоенные функции, то постепенно сравнительные преимущества использования вооруженных сил в операции невоенного типа сокращаются. Хотя военные способны внести значительный вклад в восстановление разрушенной в ходе конфликта экономики, он, как правило, ограничивается участием в крупных одноразовых проектах по реконструкции инфраструктуры, осуществляемых на краткосрочной основе. Силы НАТО в Албании, Македонии и Косово не обладали, однако, ни соответствующей подготовкой, ни аналитическими возможностями, ни долгосрочным подходом, необходимым для того, чтобы увязать вопросы восстановления разрушенного хозяйства с перспективами дальнейшего социально-экономического развития региона. Вообще любая продолжительная замена гражданского персонала на военный в операциях невоенного типа чревата весьма негативными последствиями. Она культивирует своеобразный «рефлекс зависимости» в гражданской среде: в условиях, когда военные контингента стран НАТО сами и, что особенно важно, за свой счет выполняют гуманитарные и другие невоенные задачи, гражданские службы и организации получают возможность экономить собственные средства и ресурсы, теряя какие-либо стимулы к поиску самостоятельных решений. В свою очередь для военного сообщества такая замена оборачивается износом персонала — проблема, так крайне остро стоящая перед вооруженными силами всех стран — членов альянса.

Оценивая сравнительные преимущества использования военных и гражданских ресурсов и персонала для выполнения гуманитарных задач на примере косовского кризиса, отметим, что силы [164] НАТО и гражданские организации изначально были поставлены в неравные условия, особенно в области *финансирования*. Поэтому критика руководящими органами НАТО гуманитарных организаций и служб, особенно неправительственных, за медлительность и отсутствие необходимой координации не вполне оправданна, так как не учитывает колоссальную диспропорцию в ресурсах (в отличие, например, от гуманитарных организаций, прежде всего НПО, вооруженные силы находятся на регулярном государственном бюджетном финансировании).

Сравнительные преимущества использования военных и гражданских ресурсов в операциях невоенного типа парадоксальным образом определяют и основные проблемы военно-гражданского взаимодействия. Наибольшие проблемы для гражданского сообщества во взаимоотношениях с вооруженными силами создают именно те особенности военного сообщества, которые составляют его главные сравнительные преимущества, и наоборот.

Так, для гражданского сообщества в целом и для гуманитарных организаций в частности главная проблема во взаимодействии с вооруженными силами вообще и с силами НАТО в особенности носит *морально-политический характер*. При этом то, что для гуманитариев является главным препятствием к взаимодействию с НАТО, для последней представляет основной стимул к сотрудничеству с гуманитарным сообществом. Идя на взаимодействие с НАТО, гуманитарные организации теряют одно из своих основных преимуществ — политический нейтралитет. Для НАТО же любое такое сотрудничество, особенно на этапе



подготовки операции, крайне желательно, так как позволяет обеспечить «гуманитарное прикрытие» для военной акции и помогает вписать ее в международно-правовой контекст.

Если для гражданского сообщества, особенно для гуманитарного сектора, главная проблема во взаимодействии с военными носит морально-политический характер, то для сил НАТО основные препятствия к такому взаимодействию связаны с крайней неоднородностью гражданского сообщества и с отсутствием четкой иерархической системы координации и контроля в гражданской среде. Однако эта «сравнительная слабость» (с военной точки зрения) гуманитарных, особенно неправительственных, организаций оказывается одним из их главных сравнительных преимуществ, позволяющих гуманитарному персоналу на местах работать в автономном режиме. В свою очередь для гуманитарных, особенно неправительственных, организаций серьезную проблему во взаимодействии с вооруженными силами составляет необходимость согласовывать любые, [165] даже элементарные, вопросы и просьбы с вышестоящими органами военной системы командования и контроля.

Наконец, одним из наиболее серьезных препятствий в области военно-гражданского сотрудничества в операциях невоенного типа остается проблема обмена информацией, которая пока сохраняет почти непреодолимый характер. В то время как гражданские, особенно гуманитарные, организации придерживаются принципа максимальной «прозрачности», вооруженные силы действуют по принципу максимальной закрытости. Значительная часть доступной военной информации получена разведывательным путем и носит секретный характер. Нежелание командования НАТО делиться с гуманитарным сообществом разведывательной информацией чисто военного характера вполне естественно: рассекречивание даже части этой информации и ее предоставление невоенным специалистам может нанести серьезный ущерб военной операции. Однако в том, что касается гуманитарных операций, соблюдения военными режима строгой секретности в отношении любой доступной им информации (например, о перемещении потоков беженцев) является совершенно неоправданной. Без предоставления такой информации хотя бы «ведущей» гуманитарной организации, в частности, невозможно какое-либо военно-гражданское «чрезвычайное планирование», что со всей очевидностью продемонстрировала ситуация в отношениях между НАТО и УВКБ ООН, сложившаяся накануне начала военной операции альянса против СРЮ.

Причины устойчивого нежелания военных делиться с гражданским сектором информацией, которая могла бы существенно облегчить осуществление невоенных задач (доставку и распределение гуманитарной помощи, работу с беженцами и перемещенными лицами), носят двоякий характер. С одной стороны, соблюдение строгого режима секретности даже в отношении выполнения силами НАТО сугубо невоенных задач косвенно свидетельствует о том, что эти задачи часто являются лишь «прикрытием» для операции, имеющей сугубо военные цели, и сами по себе не представляют интереса для альянса. Другая важная причина исключительной «закрытости» структур НАТО во всем, что касается выполнения силами альянса гуманитарных и других невоенных функций, носит финансовый характер: если бы крупнейшие правительственные и международные доноры получили достоверную информацию о реальной стоимости использования военного персонала и ресурсов в гуманитарных целях, сравнительные преимущества гражданских организаций в этом отношении стали бы более чем очевидны. [166]

Основываясь на опыте, полученном в ходе косовского кризиса, Штаб главнокомандующего ОВС НАТО в Европе приступил к изучению возможностей и к разработке процедур для улучшения военно-гражданского взаимодействия в ходе операций невоенного типа, в частности в области совместного оперативного планирования таких операций с ведущими гражданскими организациями системы ООН и крупнейшими НПО. В частности, военным структурам НАТО было рекомендовано обеспечить взаимное участие военного персонала НАТО и сотрудников гуманитарных организаций в семинарах и подготовительных курсах и программах, а также допуск последних к участию в маневрах НАТО и направление связанных офицеров во все крупнейшие международные гуманитарные организации (уже сейчас практикуемое вооруженными силами ряда стран — членов альянса){229}. В том, что касается предоставления части разведывательной информации, имеющейся в распоряжении НАТО, гуманитарным организациям, своеобразным «жестом доброй воли» со стороны Штаба главнокома ОВС НАТО в Европе стало широкое распространение рассекреченного варианта разрабатываемой доктрины военно-гражданского взаимодействия НАТО (AJP-09) среди гуманитарных организаций с тем, чтобы получить их отклики, комментарии и замечания к этому документу{230}. Другие предложения со стороны НАТО включали снижение «порога секретности» для определенных видов информации, которые могут быть особенно полезны персоналу гуманитарных и других гражданских организаций в работе, а также создание специальных информационных каналов в самих гуманитарных организациях (предоставление отдельным их сотрудникам, как правило, имеющим опыт военной или разведывательной деятельности, допуска к некоторым видам секретной информации НАТО){231}.

Вообще практика активного использования связанных офицеров при основных международных организациях и крупнейших НПО, начало которой было положено еще в ходе боснийской операции НАТО, способствовала

преодолению культурного барьера и улучшению взаимопонимания между военным и гражданским персоналом. Более высокий по сравнению с боснийской операцией уровень взаимопонимания между представителями военного и гражданского сообществ в ходе операции СДК отражал прежде всего тот факт, что многие из них уже успели поработать вместе в ходе операций НАТО в Албании, Македонии и еще ранее — в Боснии. В УВКБ ООН при наборе персонала для косовской миссии в области сотрудничества [167] с военным контингентом НАТО предпочтение отдавалось людям, уже имевшим опыт подобной работы, а в НАТО с учетом косовского опыта была признана необходимость введения постоянного поста связного офицера при УВКБ ООН. Весьма перспективным направлением улучшения военно-гражданского взаимопонимания и сотрудничества представляется использование в качестве гражданских связных офицеров при военных контингентах специалистов, сделавших карьеру в военной сфере, и наоборот. Однако все эти меры носят в основном технический характер и не решают фундаментальных проблем военно-гражданского взаимодействия. Препятствия к эффективному военно-гражданскому сотрудничеству в операциях невоенного типа в рамках НАТО — как со стороны военного сообщества (например, жесткая позиция в отношении соблюдения режима секретности), так и со стороны гражданского сектора (опасность того, что взаимодействие с НАТО подрывает основные гуманитарные принципы) — пока сохраняют практически непреодолимый характер. Тем не менее, несмотря на то, что каких-либо серьезных «прорывов» в области военно-гражданского сотрудничества в операциях невоенного типа ожидать не приходится, «тактика малых шагов», то есть постепенное, от операции к операции, накопление опыта военно-гражданского взаимодействия, со временем должна принести свои плоды. В перспективе имело бы смысл, учитывая фундаментальные различия между военным и гражданским сообществами (в особенности между вооруженными силами и гуманитарным сектором), пытаться максимально развивать их сравнительные преимущества и искать те «точки соприкосновения», где взаимодействие может быть активизировано.

---

### РАЗДЕЛ III

#### ДРУГИЕ МОДЕЛИ ВОЕННО-ГРАЖДАНСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ОПЕРАЦИЯХ НЕВОЕННОГО ТИПА

##### ГЛАВА 6

#### РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ ГРАЖДАНСКО-ВОЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ООН

Система военно-гражданского взаимодействия в рамках Североатлантического альянса, рассмотренная нами в предыдущем разделе на примере операций НАТО на Балканах, представляет собой лишь одну, хотя и наиболее развитую, модель военно-гражданских отношений в современных операциях невоенного типа. Эта модель имеет как свои преимущества, так и свои недостатки, главным из которых является ее крайне военизированный характер, в полной мере проявившийся в ходе операций НАТО в Боснии и особенно в Косово. В этой связи возникает вопрос о необходимости и возможности разработки более сбалансированной модели гражданско-военного сотрудничества в соответствии с более универсальными принципами, чем те, которых придерживается НАТО. Такая работа полным ходом идет в рамках Организации Объединенных Наций.

В отличие от военно-политического блока НАТО, провозгласившего зоной своей ответственности так называемый Евроатлантический регион и рассматривающего «кризисное реагирование» как способ проецирования силы, Организация Объединенных Наций полномочна вести миротворческие и гуманитарные операции по всему миру. Если в ходе «традиционных» миротворческих операций ООН, основанных на строгом соблюдении принципов нейтралитета, беспристрастности, согласия конфликтующих сторон на ввод миротворческого контингента, гуманитарные соображения играли второстепенную роль, то с начала 90-х гг. задачи чрезвычайного реагирования на гуманитарные кризисы все чаще выходят на первый план, порой требуя силового вмешательства. В таких случаях ООН, не располагающая собственными вооруженными формированиями, вынуждена либо прибегать к услугам отдельных государств или групп государств, формирующих многонациональные военные коалиции, либо отдавать ту или иную операцию на откуп регионального военно-политического блока (как это случилось в Боснии и Косово). Таким образом, проблемы гражданско-военного взаимодействия в операциях невоенного типа, пожалуй, наиболее [173] актуальны именно для Организации Объединенных Наций, так как **все операции ООН носят невоенный характер.**

Подчеркнем, что в данном случае речь пойдет не столько о военно-гражданских отношениях в структурах Организации Объединенных Наций (например, о координации действий военных обозревателей и гражданского персонала ООН на местах), сколько о взаимодействии гуманитарных организаций/НПО и международных/национальных вооруженных сил в операциях под эгидой ООН. Система гражданско-военного взаимодействия в операциях по поддержанию мира, с одной стороны, стала частью усилий по координации гуманитарной деятельности ООН, а с другой стороны, основывается на опыте использования

вооруженных сил и сил гражданской обороны в международных операциях по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

#### § 1. СИСТЕМА КООРДИНАЦИИ ГУМАНИТАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РАМКАХ ООН

До начала 70-х гг. в мире не существовало международной системы координации деятельности по оказанию гуманитарной и иной помощи в чрезвычайных ситуациях. Только в 1971 г., после провала международных операций по ликвидации последствий землетрясения в Перу в 1968 г. и циклона в восточном Пакистане в 1970 г., Генеральная Ассамблея ООН приняла решение о создании Службы по чрезвычайным ситуациям ООН<sup>{\*25}</sup>. Предполагалось, что это агентство будет служить своеобразным координационным центром для национальных служб по чрезвычайным ситуациям, международных организаций и НПО, предоставлять им информацию о потребностях пострадавших районов и стран и организовывать спасательно-гуманитарные операции в зонах стихийных бедствий. Однако на практике Служба по чрезвычайным ситуациям ООН стала очередным бюрократическим барьером на пути спасательных и гуманитарных агентств. Прежде чем получить поддержку со стороны Службы по чрезвычайным ситуациям, правительство страны, на территории которой произошло стихийное бедствие, должно было обратиться к ООН с официальной просьбой о помощи. Затем в район бедствия направлялась специальная миссия по расследованию обстоятельств трагедии и изучению потребностей в гуманитарной и иной помощи. Лишь после возвращения миссии и анализа данных [174] о наличии необходимых ресурсов у тех или иных государств оформлялись официальные запросы ООН к правительствам этих стран. Такая бюрократическая процедура крайне замедляла и усложняла процесс принятия чрезвычайных мер по оказанию помощи пострадавшему населению. Это, например, проявилось в 1976 г. в ходе ликвидации последствий землетрясения в Гватемале: поставка лекарств в район бедствия была так плохо организована, что более 100 т медицинских препаратов пришлось впоследствии уничтожить на месте за ненадобностью.

В целом до начала 90-х гг. международные усилия по координации гуманитарной деятельности как на уровне штаб-квартиры ООН, так и на местах не носили системного характера и предпринимались только в случае крупномасштабных бедствий. Разделение функций между различными структурами ООН было нечетким, а мобилизация национальных финансовых и технических ресурсов — неэффективной. Такое положение дел в области чрезвычайного реагирования было, впрочем, типично и для других направлений деятельности ООН в годы «холодной войны». В этих условиях не могло быть и речи о разработке стратегической концепции гуманитарной деятельности ООН.

С окончанием «холодной войны» потенциал ООН в области кризисного реагирования был разблокирован — во многом благодаря возможности достижения консенсуса в Совете Безопасности ООН. Создались условия для активизации гуманитарной деятельности под эгидой ООН, к чему она оказалась совершенно не готова. Неспособность ООН эффективно координировать широкомасштабные гуманитарные операции, наглядно продемонстрированная в ходе ликвидации последствий гуманитарного кризиса 1991 г. в северных районах Ирака, диктовала необходимость выработки комплексного подхода к реагированию на чрезвычайные гуманитарные ситуации. В связи с этим принята Генеральной Ассамблеей в 1991 г. Резолюция № 46/182(232) содержала просьбу к Генеральному секретарю ООН назначить специального Координатора по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях<sup>{\*26}</sup>. В помощь Координатору в рамках секретариата ООН в апреле 1992 г. был образован **Департамент по гуманитарным вопросам (ДГВ)** во главе с заместителем Генерального секретаря ООН. Новый департамент вообрал в себя функции расформированной Службы по чрезвычайным ситуациям по реагированию на стихийные бедствия. Однако его основной задачей стал «разворот» в сторону гуманитарных кризисов неприродного [175] происхождения, число которых начиная с 90-х гг. резко возросло. Для координации деятельности всех органов и служб ООН, работающих в гуманитарной сфере, был также создан специальный Постоянный межведомственный комитет ООН.

За пять лет существования Департамента по гуманитарным вопросам ООН (1992–1997 гг.) наибольший прогресс был достигнут в области сбора и анализа информации о ситуации в конфликтных зонах (в качестве примера можно привести отлаженную систему информационного обеспечения операции ООН в ходе гуманитарного кризиса в Руанде в 1994 г.). Успешными были и усилия ДГВ по более активному подключению неправительственного гуманитарного сектора к международным дискуссиям по гуманитарной проблематике. В то же время основные проблемы в работе Департамента по гуманитарным вопросам были связаны со структурными особенностями системы ООН в целом. В рамках этой системы Генеральный секретарь — не более чем «первый среди равных». Находящиеся в его непосредственном распоряжении финансовые ресурсы вполне сравнимы с бюджетами крупнейших специализированных гуманитарных агентств ООН (УВКБ, ВПП, ЮНИСЕФ, ПРООН), обладающих чрезвычайно высоким уровнем автономии. Руководители этих агентств не испытывали энтузиазма относительно вмешательства со стороны Департамента по гуманитарным вопросам, возглавляемого чиновником, подчиненным напрямую Генеральному секретарю, то есть обладающему более низким рангом, чем их собственный. Таким образом, координационные усилия ДГВ вступали в противоречие с бюрократической культурой основных гуманитарных агентств ООН. Ограниченное

политическое влияние и финансовые ресурсы Департамента по гуманитарным вопросам, располагавшего лишь средствами из Чрезвычайного фонда ООН (около 50 млн. долларов в год), а также нехватка специально подготовленного персонала предопределили в целом невысокую эффективность ДГВ. При принятии решений по гуманитарным вопросам в системе ООН на первом месте продолжали оставаться интересы двух других департаментов ООН — по миротворческим операциям и по политическим делам; собственно гуманитарные соображения учитывались лишь в последнюю очередь<sup>{233}</sup>.

В ответ на острую международную критику неспособности ООН эффективно и в полной мере выполнять свой мандат, в том числе в гуманитарной области, в июле 1997 г. Генеральным секретарем Кофи Аннаном был предложен очередной «пакет реформ» как системы гуманитарных органов ООН, так и организации в целом. Характерно, что новая реформа гуманитарной составляющей ООН [176] была продиктована практически теми же соображениями, что и предыдущая реформа 1992 г. Реформирование гуманитарной деятельности ООН пошло по пути ее дальнейшей централизации и сосредоточения координационных функций в рамках секретариата ООН. Несмотря на то что альтернативные варианты реформирования гуманитарной составляющей ООН, например предложение о закреплении гуманитарных функций в каждой конкретной операции за «ведущим агентством» (как правило, УКВБ), в большей степени учитывали специфику бюрократической культуры ООН, они были отвергнуты. В докладе Генерального секретаря «Обновление ООН: программа реформ»<sup>{234}</sup> отмечалась необходимость прежде всего усилить экспертную, организационную и финансово-техническую поддержку усилий Координатора по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях. В этих целях в январе 1998 г. Департамент по гуманитарным вопросам был преобразован в **Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) ООН**.

Глава УКГВ стал ключевой фигурой по гуманитарным вопросам в системе ООН, играя двойную роль — помощника Генерального секретаря ООН по гуманитарным вопросам (УКГВ входит в состав секретариата ООН) и Координатора по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях. Он же возглавил Постоянный межведомственный комитет ООН, созданный еще в 1992 г. в целях координации действий гуманитарного сообщества в чрезвычайных ситуациях и объединяющий представителей всех гуманитарных агентств и служб системы ООН, а также Красного Креста, трех крупнейших ассоциаций НПО и Всемирного банка. В 1999–2000 гг. персонал нью-йоркской штаб-квартиры и женеваского филиала УКГВ насчитывал не более 140 сотрудников (из них только 50 человек работали на постоянной основе, а остальные посты обеспечивались за счет внебюджетного финансирования). Число сотрудников УКГВ на местах — в двух десятках стран — составляло около 50 человек. Ежегодный бюджет УКГВ ООН в среднем составил 42,4 млн. долларов США (из них лишь 18,4 млн. выделялись на регулярной основе, а остальные средства обеспечивались за счет внебюджетного финансирования)<sup>{235}</sup>.

Важнейшим направлением деятельности УКГВ стала организация совместной подготовки гуманитарно-спасательных и других служб разных стран **до того, как произошла та или иная чрезвычайная ситуация** (например, США располагают двумя группами, которые специально подготовлены к участию в чрезвычайных операциях ООН и могут в случае необходимости быть предоставлены в распоряжение УКГВ). УКГВ также координировало мобилизацию и развертывание военных и гражданских ресурсов, предоставленных структурам [177] ООН отдельными странами и международными организациями, в зонах стихийных бедствий, техногенных катастроф и гуманитарных кризисов. Эти ресурсы включают специально подготовленный персонал, а также транспортно-техническое обеспечение: самолеты, вертолеты, корабли, водоочистные сооружения, полевые госпитали и т. п. В этих целях УКГВ поддерживает Центральный регистр ресурсов, которые могут быть задействованы в международных гуманитарных операциях. Из других важных направлений деятельности УКГВ отметим обеспечение юридической помощи пострадавшему населению, а также физической безопасности гражданских лиц и сотрудников гуманитарных организаций в зоне конфликта.

Смысл предпринятых в 1998 г. структурных преобразований состоял, во-первых, в том, чтобы освободить УКГВ ООН от выполнения оперативных задач (например, от обязанностей по доставке и распределению гуманитарной помощи). Так, функции по предотвращению конфликтов были переданы в ведение Программы развития ООН (ПРООН), программы по разминированию — в ведение Департамента по миротворческим операциям; крупнейший склад гуманитарной помощи ООН в Пизе был передан в распоряжение Всемирной продовольственной программы (ВПП). Это давало УКГВ возможность сконцентрироваться на своих основных функциях — предварительной идентификации и подготовки национальных сил и ресурсов и последующей координации их совместных действий.

Кроме того, были более четко разделены функции между штаб-квартирой УКГВ в Нью-Йорке и ее филиалом в Женеве — соответственно, в «политической» и «гуманитарной» столицах мира. *Штаб-квартира УКГВ в Нью-Йорке* выполняет политические и информационные функции, а также включает в себя секретариат Постоянного межведомственного комитета ООН. Специальная секция по «чрезвычайному реагированию» призвана предоставлять руководящим органам ООН, в том числе Генеральному секретарю и Совету

Безопасности, оперативную информацию, на базе которой принимаются политические решения в отношении того или иного кризиса. Оперативные функции сосредоточены в *жневском филиале УКГВ*, директор которого является заместителем Координатора по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях<sup>[236]</sup>. Здесь осуществляется «чрезвычайное планирование»; отсюда координируется оперативная деятельность гуманитарных организаций. Женевский офис УКГВ ООН включает подразделения: а) по комплексному реагированию в чрезвычайных ситуациях (координация гуманитарной [178] деятельности ООН на местах) и б) по ликвидации последствий стихийных бедствий.

Меры по улучшению координации гуманитарной деятельности на оперативном уровне включали прямое подчинение отделов УКГВ на местах верховному представителю ООН в той или иной стране. Кроме того, начиная с 1998 г. при поддержке Постоянного межведомственного комитета ООН была реанимирована практика составления местными отделениями УКГВ *Совместных призывов учреждений системы ООН* к донорскому сообществу по финансированию гуманитарных усилий в той или иной чрезвычайной ситуации (например, Совместный призыв по Восточному Тимору или по Северному Кавказу)<sup>[237]</sup>. Совместные призывы, которые раньше представляли собой лишь списки необходимых товаров и услуг, отныне стали содержать набор принципов, целей и задач гуманитарного сообщества на определенный срок операции (обычно около года) и детальный план действий в чрезвычайных условиях, превратившись, таким образом, в основной механизм координации гуманитарных усилий на местах и мобилизации ресурсов в рамках системы ООН. Важным нововведением стало включение в Совместные призывы ООН планируемых финансовых расходов на обеспечение безопасности гуманитарного персонала.

Однако до принятия более радикальных мер по улучшению координации гуманитарной деятельности ООН дело не дошло. В частности, не была изучена возможность слияния двух основных оперативных подразделений УКГВ — по комплексному реагированию в чрезвычайных ситуациях (гуманитарная помощь) и по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного происхождения, которые все чаще дублируют друг друга. А между тем, именно на соединении координационных гуманитарных функций с опытом по ликвидации чрезвычайных ситуаций основана формирующаяся концепция гражданско-военных отношений в операциях под эгидой ООН.

## § 2. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСОВ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ И СИЛ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ В ГУМАНИТАРНЫХ ОПЕРАЦИЯХ ООН. «ДИРЕКТИВЫ ОСЛО»

С окончанием «холодной войны» практика привлечения к международным операциям невоенного типа (в том числе гуманитарным миссиям и ОПМ) национальных ресурсов гражданской обороны и помощи в чрезвычайных ситуациях получила новый импульс к [179] развитию. Использование этих ресурсов, которому в концепции В ГС НАТО отведена второстепенная роль, составило основу формирующейся концепции гражданско-военного сотрудничества в рамках ООН. Идея систематического задействования *«ресурсов вооруженных сил и сил гражданской обороны» (ВС и ГО)*<sup>[27]</sup> в чрезвычайных ситуациях зародилась в ООН еще в 1990 г., после проведенной оценки международной практики участия военных подразделений в ликвидации последствий стихийных бедствий. Службе по чрезвычайным ситуациям ООН было поручено изучить возможность использования на постоянной основе соответствующих ресурсов стран — членов ООН, а в 1992 г. уже Департамент по гуманитарным вопросам ООН приступил к реализации проекта по использованию ресурсов ВС и ГО в целях ликвидации последствий «чрезвычайных ситуаций»<sup>[238]</sup>. Целью проекта была выработка единых стандартов и процедур для учета и аккумуляции под эгидой ООН ресурсов, предоставленных отдельными государствами и международными организациями. Подобные же программы были инициированы и другими структурами ООН, в частности УВКБ.

В декабре 1992 г. под эгидой Департамента по гуманитарным вопросам ООН и МФКК в брюссельской штаб-квартире НАТО был проведен международный семинар, посвященный проблемам использования ресурсов вооруженных сил и сил гражданской обороны в международных операциях по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. В семинаре приняли участие дипломаты, представители вооруженных сил и сил гражданской обороны стран членов ООН, а также сотрудники различных структур ООН, МФКК, других международных организаций и НПО. По итогам семинара ДГВ было предложено разработать критерии использования ресурсов ВС и ГО в чрезвычайных ситуациях, унифицировать требования к подготовке персонала и оперативные стандарты, а также создать банк данных о наличии необходимых ресурсов у стран, пожелавших принять участие в таких международных операциях. Для реализации этих задач в помощь ДГВ ООН создавалась Постоянная координационная группа в максимально широком составе: в ее работе приняли участие представители стран, имеющих наибольший опыт гуманитарно-спасательной деятельности (Аргентины, Австрии, Бельгии, Великобритании, Индонезии, Италии, Кении, Нидерландов, Норвегии, России, США, ФРГ, Швейцарии, Японии), международных организаций (УВКБ ООН, Штаба главнокомандующего ОВС НАТО в Европе, Службы гуманитарной [180] помощи ЕС, Западноевропейского союза, ВОЗ, МККК, МФКК, Международной организации гражданской обороны и т. п.), а также научно-исследовательских учреждений — Института Уотсона Браунского университета (США), университетов Неаполя и Рура.

По итогам работы группы в январе 1994 г. правительство Норвегии совместно с Департаментом по гуманитарным вопросам ООН и МФКК организовало Международную конференцию по проблемам использования ресурсов ВС и ГО в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в мирное время. Результатом работы конференции, на которую съехалось 180 высокопоставленных делегатов, представлявших 45 стран и 25 международных организаций, стало принятие так называемых «*директив Осло*». Согласно «директивам Осло», функции вооруженных сил и сил гражданской обороны в международных операциях по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций включали:

- а) оценку размера материального ущерба и числа человеческих жертв;
- б) разведку района бедствия и путей доступа к нему;
- в) мобилизацию персонала, его развертывание под руководством ООН или национального командования для осуществления поисково-спасательных и эвакуационных работ, а также координации и оказания других видов помощи (медицинской, продовольственной, технической и т. п.);
- г) инженерно-строительные работы;
- д) работы в области связи и коммуникаций;
- е) транспортно-техническое обеспечение;
- ж) предоставление вертолетно-самолетного парка для организации «воздушных мостов» и сброса гуманитарных грузов с воздуха;
- з) предотвращение ядерного, биологического и химического загрязнения и экологических катастроф и ликвидацию их последствий;
- и) поиск и уничтожение неразорвавшихся снарядов<sup>{239}</sup>.

Следует отметить, что эти функции и ресурсы вооруженных сил и сил гражданской обороны требуются не только в операциях по ликвидации последствий стихийных бедствий или техногенных катастроф. Как правило, те же самые ресурсы необходимы и для поддержки гуманитарных усилий в кризисах и конфликтах политико-военного характера. Несмотря на это, принятый в Осло документ, носивший необязательный характер, был посвящен проблемам использования ресурсов вооруженных сил и сил гражданской обороны в целях ликвидации последствий *чрезвычайных ситуаций только природного или техногенного характера и только в мирное время*. В «директивах [181] Осло» специально подчеркивалось, что «принципы, механизмы и процедуры, касающиеся использования военных ресурсов и сил в миротворческих или гуманитарных операциях в условиях вооруженного конфликта, не являются предметом данного документа»<sup>{240}</sup>.

Первоначальное ограничение сферы действия принятого в Осло документа чрезвычайными ситуациями природного и техногенного типа объясняется прежде всего их относительно неполитизированным характером, позволившем привлечь к участию в этом процессе максимально широкий круг стран и организаций. В этом смысле разработку «директив Осло» можно охарактеризовать как «тактику малых шагов»: именно по вопросам ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф проще всего было договориться, например, странам НАТО и России. Поэтому неудивительно, что из подписанного в Осло документа были максимально выхолащены все политические моменты (например, изначально предполагалось, что в «принимающей стране» действует четкая система государственной власти, чего часто не бывает в кризисных ситуациях). Неполитизированный характер «директив Осло» подчеркивался и содержащимся в них призывом к соблюдению основных гуманитарных принципов «прозрачности», нейтралитета и беспристрастности<sup>{241}</sup> в ходе международных операций по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которые выстраивались по образу и подобию «традиционных» миротворческих операций ООН. Международная помощь предоставлялась государству, на территории которого произошло стихийное бедствие или техногенная катастрофа, не просто с согласия, а исключительно по просьбе правительства страны (желательно оформленной в виде официального запроса, адресованного Департаменту ООН по гуманитарным вопросам)<sup>{242}</sup>. Предполагалось также, что военнослужащие и персонал сил гражданской обороны, направленные для участия в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, не будут вооружены (при том что вся ответственность за обеспечение их безопасности ложилась на принимающую сторону), а их статус фактически приравнивался к положению сотрудников миротворческих миссий ООН<sup>{243}</sup>.

Однако уже спустя год острая необходимость в активном привлечении ресурсов вооруженных сил и сил гражданской обороны к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций не только и не столько природно-техногенного, сколько неприродного происхождения потребовала пересмотра «директив Осло». В ноябре 1995 г. Постоянный межведомственный комитет ООН пришел к выводу о том, что в независимости от типа чрезвычайной ситуации и характера гуманитарной [182] операции ООН использование ресурсов ВС и ГО должно координироваться из одного центра. В результате в марте 1996 г. в рамках Подразделения по ликвидации последствий стихийных бедствий ДГВ ООН (впоследствии УКГВ) был создан *Отдел по вооруженным силам и гражданской обороне (Отдел по ВС и ГО)*. В функции Отдела входила координация использования национальных ресурсов ВС и ГО в международных операциях ООН по ликвидации последствий как стихийных бедствий, так и гуманитарных кризисов неприродного происхождения (число таких операций, неуклонно возраставшее с 1993 г., в 1998 г. достигло девятнадцати).

Отдел по вооруженным силам и гражданской обороне УКГВ ведет соответствующие переговоры либо напрямую с правительствами заинтересованных государств, либо через посредничество межгосударственных организаций — НАТО (через Центр по чрезвычайным ситуациям), Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Межамериканского банка развития, Организации африканского единства (ОАЕ) и т. д. Особенно тесный характер носит взаимодействие подразделений УКГВ ООН со структурами чрезвычайного реагирования НАТО, прежде всего с Центром по чрезвычайным ситуациям и Управлением чрезвычайного гражданского планирования. Тесное сотрудничество ООН и НАТО в полевых условиях служит мощным стимулом к координации их взаимодействия на политико-стратегическом уровне. В этих целях в штаб-квартире альянса на постоянной основе работает связной офицер УКГВ{244}. С 1998 г. УКГВ активно участвует в ежегодных учениях НАТО по «управлению кризисами»; совместное участие в маневрах «Твердая решимость» Верховного командования НАТО на Атлантике в марте 1998 г. предоставило возможность отработать схему взаимодействия между силами НАТО и структурами ООН (УКГВ, Департаментом по миротворческим операциям, Службой по юридическим вопросам ООН и т. д.).

Отдел по ВС и ГО занимается также подготовкой специалистов ООН по гражданско-военному сотрудничеству: проводит соответствующие курсы для персонала ООН, национальных вооруженных сил, служб гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, координирует многонациональные учения в этой области, разрабатывает учебные и справочные пособия. Перед Отделом по ВС и ГО поставлена задача заключить соглашения с правительствами отдельных государств о предоставлении специалистов по гражданско-военному сотрудничеству, а также по авиаперевозкам и транспортно-техническому обеспечению в распоряжение ООН на постоянной основе. Однако пока специально подготовленного персонала явно не хватает: в планах УКГВ на 2000 г. было [183] заключение соглашений, по крайней мере с четырьмя государствами, о предоставлении в постоянное распоряжение УГКВ ООН всего десяти специалистов по ГВС{245}.

Полное доминирование структур военно-гражданского взаимодействия НАТО в ходе косовского кризиса 1999 г. продемонстрировало гуманитарному сектору необходимость разработки более сбалансированной модели гражданско-военного сотрудничества. Особую заинтересованность в этом проявили международные гуманитарные организации и многочисленные НПО, со всей остротой испытавшие на себе неоднозначные последствия сотрудничества со структурами ВГС НАТО в Албании, Македонии и Косово и значительно подпортившие свою репутацию поборников «нейтралитета» и «беспристрастности». В этой связи представителями «гуманитарного сообщества» неоднократно высказывалась идея о необходимости разработки под эгидой ООН менее политизированной системы гражданско-военного взаимодействия в ОПМ и гуманитарных операциях, основой для которого могли бы послужить «директивы Осло», регулирующие использование ресурсов вооруженных сил и сил гражданской обороны в чрезвычайных ситуациях{246}.

Основные направления формирования модели ГВС ООН были изложены заместителем главы Отдела по вооруженным силам и гражданской обороне УКГВ ООН Гийомом де Монтравелем на конференции по проблемам использования ресурсов ВС и ГО в гуманитарных целях, которая проходила в Штабе Главкома ОВС НАТО в Европе (г. Монс, Бельгия) в феврале 2000 г. Согласно концепции ГВС ООН, гражданско-военное взаимодействие приобретает критическое значение в трех сферах: 1) разработки и принятия политических решений; 2) отставания и пропаганды гуманитарных интересов; 3) координации действий по реагированию на чрезвычайные гуманитарные ситуации.

Формирующаяся концепция ГВС ООН учитывает все традиционные аргументы против использования вооруженных сил в гуманитарных целях. Так, оно зачастую повышает угрозу безопасности гуманитарного персонала, создает помехи осуществлению долгосрочных программ развития ООН в конфликтной зоне, «отодвигает» завершение военной части операции, а также обходится значительно дороже, чем использование соответствующих гражданских ресурсов. Несмотря на это, в концепции ГВС ООН военному компоненту гуманитарных операций отведено важное место. При недостаточном финансировании расходов на гуманитарную деятельность и росте международного вмешательства в гуманитарные кризисы активизация

использования ресурсов вооруженных сил и сил [184] гражданской обороны в гуманитарных целях неизбежна, а в некоторых случаях — совершенно необходима для успеха операции. Однако в отличие от концепции ВГС НАТО модель гражданско-военного взаимодействия ООН в соответствии с принципами, провозглашенными в Осло в 1994 г., предполагает использование ресурсов ВС и ГО при ликвидации последствий гуманитарных кризисов:

- а) только в том случае, когда эти задачи невозможно решить с помощью гражданских ресурсов;
- б) в течение ограниченного периода, как правило, на начальных этапах гуманитарной операции, с тем чтобы постепенно доля военных ресурсов снижалась, а контроль за операцией переходил к гражданским властям;
- в) на сугубо безвозмездной основе.

Представители ООН особо подчеркивают необходимость координации действий всех служб, задействованных в преодолении последствий гуманитарного кризиса, — структур ООН, международных гуманитарных организаций, НПО и международных военных сил — из одного центра. По версии ООН, такой координационный центр должно возглавлять «максимально нейтральное лицо»[247], что автоматически делало ЦВГС НАТО непригодным для этой роли.

В целом в соответствии с принятой в УКГВ ООН трактовкой гражданско-военного сотрудничества оно определяется как «взаимопомощь, совместное планирование и постоянный обмен информацией на всех уровнях взаимодействия военных структур и гуманитарных организаций и служб, стремящихся к реализации общих задач в чрезвычайных гуманитарных операциях»[248], то есть носит гораздо более широкий характер, чем интерпретация понятия «военно-гражданское сотрудничество» военно-политическими структурами НАТО.

### § 3. СИСТЕМА ГРАЖДАНСКО-ВОЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ХОДЕ ОПЕРАЦИИ ООН В ВОСТОЧНОМ ТИМОРЕ

Вмешательство НАТО в косовский кризис в 1999 г. вызвало неоднозначную реакцию как в мире в целом, так и в гуманитарном сообществе в частности. Доминирование военизированных структур ВГС в операциях НАТО в Албании, Македонии и Косово носило беспрецедентный характер и послужило стимулом к активизации усилий УКГВ ООН по разработке собственной модели гражданско-военного сотрудничества на оперативном уровне. Хотя на тот момент ООН уже располагала некоторым опытом в этой области, полученным [185] в ходе операций в Сомали, Руанде и на Гаити, развитие самостоятельной модели гражданско-военного сотрудничества тормозилось недостаточной отработкой принципов ГВС ООН на практике. Удобный случай для того, чтобы восполнить этот пробел, не замедлил представиться — уже через два с половиной месяца после окончания военной кампании НАТО против СРЮ резко обострилась ситуация в одной из территорий, контролируемых Индонезией.

30 августа 1999 г. в Восточном Тиморе[\*28] — бывшей португальской колонии, аннексированной в 1975 г. Индонезией, — под эгидой ООН состоялся референдум по вопросу о самоопределении, в ходе которого большинство населения этой территории высказалось за независимость. Передача Восточного Тимора под управление ООН должна была положить начало пятилетнему переходному этапу на пути к формированию нового независимого государства Тимор Лоросае. Однако после обнародования результатов референдума начались массовые столкновения между проиндонезийскими вооруженными формированиями и сторонниками независимости. В ходе столкновений погибло несколько сотен мирных жителей, сотни тысяч были вынуждены покинуть свои дома и оказались в положении беженцев (в основном в Западном Тиморе). Это привело к введению в Восточный Тимор с согласия правительства Индонезии и с санкции Совета Безопасности ООН международных миротворческих сил[\*29], костяк которых составили австралийские военнослужащие.

25 октября 1999 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию № 1272 о создании Временной администрации ООН в Восточном Тиморе (ВАООНВТ)[249], заменившей собой не только предшествовавшую миссию ООН, но и все органы местной власти. Всю высшую законодательную и исполнительную власть в Восточном Тиморе объединил в своем лице глава ВАООНВТ, ставший также специальным представителем Генерального секретаря ООН. Таким образом, в условиях, когда Временная администрация ООН полностью осуществляла функции правительства Восточного Тимора, впервые в истории был сформирован *полноценный международный протекторат ООН*. Более того, впервые передача территории под временный суверенитет ООН не оспаривалась какой-либо внешней силой в отличие, скажем, от ситуации в Восточной Славонии (1996–1998 гг.) или в Косово (с 1999 г.), формально остававшихся под суверенитетом соответственно Хорватии и Сербии. Операция в Восточном Тиморе, ставшая [186] прецедентом относительно бесконфликтного международного вмешательства в кризисной ситуации, осуществляемого при полном соблюдении



международно-правовых норм и строго под эгидой ООН, составила разительный контраст с действиями НАТО на Балканах и позволила отработать ряд специфических для ООН процедур и механизмов чрезвычайного реагирования и координации гуманитарной деятельности. Особое значение этой операции для развития системы координации гуманитарной деятельности и концепции ГВС ООН подчеркивалось тем, что на пост руководителя ВАООНВТ был назначен глава УКГВ Серхио Вьейра де Мейо.

Верховное положение ООН в политико-административной сфере создало условия для полного доминирования структур ООН (УКГВ, УВКБ) в сотрудничестве с другими гражданскими организациями и в гуманитарной области. Характерно, что одним из первых распоряжений С. Вьейра де Мейо было немедленное создание подразделения по гражданско-военному сотрудничеству в рамках местного представительства УКГВ ООН. Это подразделение, в состав которого вошли отставные офицеры британских и австралийских вооруженных сил, возглавил начальник Отдела по вооруженным силам и гражданской обороне УКГВ Майкл Элмквист. Уже в первые дни операции сложилась следующая схема взаимодействия между ООН и командованием миротворческих сил: ежедневно в семь часов утра сотрудники подразделения ГВС ООН проводили брифинг для представителей гуманитарных организаций по вопросам, касающимся взаимодействия с военным контингентом, с тем чтобы уже к восьми часам утра успеть на заседание командования миротворческих сил. Несмотря на то что распространяемая на заседаниях в штабе командующего миротворческой операцией информация носила секретный характер, было принято специальное решение о допуске к ней сотрудников подразделения ГВС ООН.

Уже в первый день операции подразделением ГВС ООН был разработан рамочный документ по гражданско-военному сотрудничеству, заложивший основу для взаимодействия ООН с международными силами в Восточном Тиморе по двум основным направлениям. Речь шла, во-первых, о координации совместных усилий (например, при использовании воздушного пространства и стоянок в аэропорте, а также коммерческого авиационного и морского транспорта, организации транспортных маршрутов, обмене информацией, совместном планировании), а во-вторых, о выполнении военными вспомогательных гуманитарных функций (создание условий безопасности для населения, охрана складов и грузов, сопровождение гуманитарных конвоев, техническое обеспечение — помощь в [187] организации электро- и водоснабжения, строительстве временных лагерей, ремонте дорог и т. п.) [250].

Основой структуры ГВС ООН на оперативном уровне в Восточном Тиморе стал созданный на базе секретариата Координатора по гуманитарным вопросам так называемый **Центр гуманитарных операций ООН**. Такие центры действовали в операциях ООН и раньше, однако их главной задачей оставалась координация взаимодействия «официальных» агентств ООН и множества «неофициальных» неправительственных организаций. Впервые Центр гуманитарных операций ООН был создан в 1992 г. в Сомали. В ходе операции ООН в Руанде те же функции выполнял Центр координации операций на местах, а на Гаити — Центр по гуманитарным вопросам (во главе такого центра всегда стоял гуманитарный координатор ООН). В то же время функции военно-гражданского взаимодействия почти целиком выполнялись Ц В ГС соответствующих многонациональных сил, как правило, под контролем США. В отдельных случаях, ЦВГС многонациональных сил в дополнение к функциям ВГС брал на себя и задачи ООН по осуществлению координации внутри гуманитарного сектора (в Сомали, например, это было вызвано крайним ослаблением Центра гуманитарных операций ООН после того, как его глава Ф. Джонсон был вынужден покинуть свой пост по болезни) [251]. Отметим, что заведомым преимуществом центров гуманитарных операций ООН был облегченный доступ к ним гражданского населения и персонала НПО. В отличие, например, от ЦВГС НАТО, которые, как правило, находятся в расположении военных формирований или на военных базах, центры гуманитарных операций обычно располагаются непосредственно «в гуще событий» — в населенных пунктах, вблизи массовых скоплений беженцев и т. п.

Центр гуманитарных операций ООН, сформированный УКГВ в сентябре 1999 г. при поддержке Министерства международного развития Великобритании и шведского Агентства спасательных служб и располагавшийся в столице Восточного Тимора г. Дили, стал своего рода стартовой площадкой для многочисленных НПО, устремившихся в зону конфликта после развертывания международного миротворческого контингента. На начальном этапе операции Центр гуманитарных операций предоставлял персоналу НПО место для работы и временное жилье. Уже на этом этапе было принято решение о необходимости создания в поддержку Центру гуманитарных операций ООН восьми центров по координации гуманитарных вопросов по всей территории Восточного Тимора.

Однако принципиально новым моментом в работе Центра гуманитарных операций ООН в Восточном Тиморе по сравнению с предыдущими [188] операциями ООН стало принятие им на себя функций гражданско-военного взаимодействия, то есть его превращение в своеобразный аналог ЦВГС НАТО. Несмотря на полное доминирование структур ООН в политической, административной и гуманитарной сферах, командование международных миротворческих сил в Восточном Тиморе попыталось, как и в ходе предыдущих подобных операций, создать собственную, независимую от ООН систему военно-гражданского взаимодействия. Через

неделю после начала операции в Восточном Тиморе приступил к работе ЦВГС международных миротворческих сил. Хотя в ходе операций ООН в Сомали и Руанде уже была опробована схема, в соответствии с которой ЦВГС многонациональных миротворческих сил располагался в здании ООН, на этот раз командование настояло на том, чтобы он был размещен на «нейтральной территории» — в непосредственной близости от военного штаба операции. Хотя сотрудники ООН, представлявшие гуманитарное сообщество, регулярно присутствовали на заседаниях в ЦВГС, последний так и не стал реальным центром гражданско-военного взаимодействия. Гораздо большей популярностью у сотрудников гуманитарных организаций и НПО пользовались заседания, брифинги и другие мероприятия в Центре гуманитарных операций ООН, в которых также активно участвовали военные специалисты. В конце концов командование миротворческих сил стало предоставлять свою информацию Центру гуманитарных операций ООН, который впервые стал основным центром гражданско-военного сотрудничества.

Примером эффективного гражданско-военного сотрудничества на местах стало совместное создание единого опросника для срочной оценки гуманитарных потребностей населения, который использовался как военным, так и гуманитарным персоналом в ходе поездок по Восточному Тимору. Полученная в результате подобных опросов информация носила открытый характер и была доступна как в Центре гуманитарных операций ООН, так и в ЦВГС международных сил.

Наконец, венцом гражданско-военного сотрудничества в ходе операции **ООН** в Восточном Тиморе стало совместное **гражданско-военное чрезвычайное планирование**<sup>{30}</sup> на случай массового возвращения беженцев, покинувших провинцию в ходе беспорядков в [189] августе — сентябре 2000 г., к местам прежнего проживания. Этот план начал разрабатываться уже на десятый день операции по предложению представительства УВКБ в Дили в теснейшем сотрудничестве с другими гуманитарными организациями и международными силами в Восточном Тиморе. На первом заседании по этому вопросу в Центре гуманитарных операций ООН с участием представителей гуманитарного сообщества (УВКБ, УКГВ, ВПП, ЮНИСЕФ, МККК и «Oxfam») и специалиста по ВГС из состава международных сил в Восточном Тиморе были обсуждены детали предполагаемой операции (включая организацию перевалочных пунктов на основных путях следования беженцев) и согласованы задачи каждой службы. Уже на этом этапе стало ясно, что разработка, а тем более реализация столь масштабного «чрезвычайного» плана, предполагавшего в том числе обеспечение охраны контрольно-пропускных и перевалочных пунктов на пути колонн беженцев, невозможна без полноценного участия военных специалистов.

Гуманитарному сообществу в лице ООН и НПО пришлось приложить поистине титанические усилия к тому, чтобы убедить командование международных сил в Восточном Тиморе в целесообразности совместного планирования. Состоявшееся в итоге в ЦВГС совместное заседание, на котором гуманитарное сообщество было представлено УКГВ и УВКБ, а международные силы — специалистами по военному планированию (восемь офицеров), оказалось на редкость успешным. Было принято совместное решение о подготовке к наихудшему сценарию развития событий, предполагавшему возвращение до 250 тыс. человек (при наиболее вероятной численности в 150 тыс.)<sup>{252}</sup>, а также об организации силами военных разведывательных операций вдоль основных дорог, ведущих к границе с Западным Тимором.

Хотя наиболее пессимистичного сценария развития событий, предполагавшего одновременное возвращение в Восточный Тимор сотен тысяч беженцев, удалось избежать, совместное гражданско-военное чрезвычайное планирование существенно облегчило работу с более ограниченным числом беженцев, решивших вернуться домой. Пример решения проблемы беженцев из Восточного Тимора свидетельствует о том, что чрезвычайное планирование на случай наихудшего варианта развития событий (особенно осуществляемое совместными военно-гражданскими усилиями) оправданно, по крайней мере не меньше, чем подготовка к наиболее вероятному сценарию. Как показал опыт решения проблемы косовских беженцев, подготовка к наиболее вероятному варианту развития событий (росту числа внутренне перемещенных лиц при сравнительно небольшом [190] числе беженцев) не помогла УВКБ адекватно отреагировать на непредвиденные обстоятельства (массовый исход беженцев из Косово в ходе военной операции НАТО против Югославии). Совместная же гражданско-военная подготовка в рамках ООН к наихудшему сценарию развития событий в Восточном Тиморе не только не помешала, но и во многом помогла успешно справиться с более ограниченными, чем ожидалось, потоками беженцев, пожелавших вернуться к местам постоянного проживания. Впрочем, с точки зрения гражданско-военных отношений основная задача совместного чрезвычайного планирования состояла в том, чтобы свести вместе гражданский и военный персонал, ответственный за принятие решений на месте, что позволило восстановить недостающее звено в цепочке ГВС.

Оценивая эффективность гражданско-военного взаимодействия в ходе операции ООН в Восточном Тиморе, нельзя не отметить, что в отличие от других аспектов этой операции (организации временных органов власти, взаимодействия с местным населением и т. п.)<sup>{253}</sup>, оно оказалось весьма успешным, в том числе на этапе чрезвычайной ситуации. Относительная эффективность ГВС ООН в Восточном Тиморе особенно очевидна по сравнению с опытом НАТО в ходе решения проблемы косовских беженцев в Албании и Македонии в 1999 г.

При этом, конечно, не следует забывать, что в отличие от кризиса вокруг Косово ситуация в Восточном Тиморе представляла собой идеальный полигон для отработки модели гражданско-военного сотрудничества в операциях под эгидой ООН — прежде всего благодаря тому, что международно-правовые вопросы были решены ко взаимному удовлетворению сторон (основных политических сил Восточного Тимора и правительства Индонезии), а также мирового сообщества в целом.

Хотя концепция ГВС ООН еще находится на стадии разработки, ее контуры уже вырисовываются. С одной стороны, также, как и система ВГС НАТО, разрабатываемая в ООН концепция гражданско-военного сотрудничества в операциях невоенного типа исходит из того, что такие операции, во-первых, будут носить все более отчетливый гуманитарный характер, а во-вторых, характеризоваться все более активным привлечением военных ресурсов к выполнению гуманитарных задач. С другой стороны, от системы ВГС НАТО формирующаяся модель гражданско-военного сотрудничества ООН отличается тем, что она изначально строится на признании [191] преимущественно невоенного характера современных ОПМ и гуманитарных операций и отводит вооруженным силам и другим военизированным формированиям, при возможно более полном использовании их потенциала, сугубо вспомогательную роль.

Гражданско-военное сотрудничество в операциях под эгидой Организации Объединенных Наций развивается параллельно улучшению системы координации гуманитарной деятельности в рамках ООН и является неотъемлемой частью этой системы. В этом также состоит принципиальное отличие модели ГВС ООН, являющейся производной от гуманитарной составляющей «кризисного реагирования», от системы ВГС НАТО, изначально нацеленной на содействие военно-политическим задачам альянса.

Как система ВГС НАТО, так и модель ГВС ООН допускают использование ресурсов вооруженных сил и сил гражданской обороны в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, в том числе гуманитарного характера. Однако если для НАТО это направление «кризисного реагирования» носит второстепенный характер, то в рамках ООН использование ресурсов ВС и ГО в соответствии с современным пониманием «директив Осло» является наиболее предпочтительной формой гражданско-военного сотрудничества на оперативном уровне.

Более того, с учетом не вполне удачного для ООН опыта ликвидации гуманитарных последствий косовского кризиса предложения по использованию ресурсов вооруженных сил и сил гражданской обороны в гуманитарных операциях под эгидой ООН стали обретать все более радикальный характер. В частности, все большую популярность приобретает впервые высказанная еще в середине 80-х гг. идея создания при ООН Международного агентства по чрезвычайным ситуациям (МАЧС)<sup>[254]</sup> — своего рода «глобального МЧС». Идея создания МАЧС исходит из того, что, хотя УКГВ ООН стало шагом вперед по сравнению со своими предшественниками, его потенциала явно недостаточно, чтобы оперативно и эффективно реагировать на чрезвычайные гуманитарные ситуации в различных регионах мира, используя в этих целях национальные ресурсы вооруженных сил и сил гражданской обороны. В этой связи предлагается создать постоянные международные силы «гуманитарного реагирования» под эгидой ООН<sup>[255]</sup> (так называемые «белые каски»). Идея создания Международного агентства по чрезвычайным ситуациям под эгидой ООН, поддержанная более чем пятьюдесятью государствами, уже находится на стадии реализации, чему способствует как менее политизированный и более универсальный характер «чрезвычайного гуманитарного реагирования» в принципе, так и [192] наличие на мировой арене группы стран (Россия, Швейцария, Франция, ФРГ), готовых к формированию костяка будущего «глобального МЧС».

## ГЛАВА 7

### ВОЕННО-ГРАЖДАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИЙСКИХ ОПЕРАЦИЯХ НЕВОЕННОГО ТИПА (НА ПРИМЕРЕ ГУМАНИТАРНОГО КРИЗИСА НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ, 1999–2000 ГГ.)

Подробно рассмотрев систему военно-гражданского взаимодействия в ходе операций НАТО на Балканах, а также формирующуюся концепцию гражданско-военного сотрудничества ООН, попытаемся выяснить, насколько этот опыт может быть полезен для России. При этом, учитывая отсутствие в России устоявшейся системы военно-гражданского взаимодействия на оперативно-тактическом уровне и общую теоретическую непроработанность данной проблематики, имеет смысл проанализировать, как зарубежный опыт соотносится с практикой военно-гражданских отношений в российских операциях невоенного типа, на конкретном примере. В качестве такового уместно рассмотреть гуманитарный кризис 1999–2000 г. на Северном Кавказе.

Прежде чем перейти непосредственно к анализу практики военно-гражданского взаимодействия в ходе гуманитарного кризиса на Северном Кавказе, связанного с очередным этапом чеченского конфликта (с августа 1999 г.) — агрессией чеченских бандформирований против Дагестана и последующей операцией российских войск в Чечне, — необходимо ответить на вопрос о том, насколько правомерно сравнение практики военно-гражданского взаимодействия в ходе операций НАТО в Косово и второй российской

кампании в Чечне (учитывая, что наиболее острая фаза обоих конфликтов пришлась на 1999 г.). Строго говоря, *конфликт в Чечне можно сравнивать только с той ситуацией в Косово, которая складывалась до интернационализации косовского кризиса в октябре 1998 г.*, и если проводить параллели в методах урегулирования косовского и чеченского конфликтов, то не между операциями НАТО и России, а между политикой Белграда и Москвы. Действительно, в обоих случаях мы имеем дело с силовым противостоянием федеральных центров (югославского и российского) сепаратистским движениям, ведущим [195] вооруженную борьбу за отделение от федеральных государств в регионах (Балканском и Северокавказском), охваченных социально-экономическими, этническими, культурными и религиозными противоречиями. Оба конфликта — как и все кризисы этого типа — сопровождалась многочисленными нарушениями прав человека и ростом числа перемещенных лиц и беженцев. Особенно много общего в характере обоих сепаратистских движений, возникших в начале 90-х гг. вслед за распадом СССР и федеративной Югославии и сформировавших свои военизированные организации. «Вооруженные силы чеченской Республики Ичкерия» и Освободительная армия Косово вели как партизанские, так и террористические операции не только в Чечне и Косово соответственно, но и в соседних странах и районах. Оба движения, возникшие на местной почве, получали финансовую и военную помощь из-за рубежа — как от своих национальных диаспор, так и от зарубежных организаций, в том числе экстремистского и террористического толка.

Однако, несмотря на эти общие черты, различия в историческом и геополитическом контексте, причинах, характере и последствиях обоих конфликтов носят фундаментальный характер. Но главное, что отличает кризис вокруг Косово 1998–1999 г. от событий на Северном Кавказе 1999–2000 гг., — это заведомая невозможность полномасштабной интернационализации чеченского конфликта. Каким бы сильным ни был международный резонанс, вызванный кризисом на Северном Кавказе, набор средств, которыми обладало «международное сообщество» для изменения позиции России по чеченской проблеме, был весьма ограничен. Поэтому неудивительно, что, несмотря на стремление ряда западных и мусульманских стран использовать «чеченскую карту» в целях давления на Москву, в том числе по вопросам соблюдения прав человека, официальная международная реакция на вторую операцию российских федеральных сил в Чечне постепенно становилась все более сдержанной. Частично этому способствовали принятые российским руководством меры по стабилизации гуманитарной ситуации на Северном Кавказе, в том числе за счет приемлемого для Москвы уровня международного гуманитарного присутствия в зоне конфликта (со стороны ООН, МККК и НПО).

Вторая чеченская кампания в независимости от правового статуса нахождения российских федеральных войск в Чечне сочетала в себе элементы операций военного и невоенного типа. Если полномасштабные боевые действия против крупных формирований чеченских боевиков носили характер общевойсковой операции, то антипартизанская кампания, действия по установлению и поддержанию общественного [196] порядка, а также гуманитарные мероприятия в районах, в целом контролируемых федеральными войсками, типологически относятся к операциям невоенного типа. Как и большинство современных локально-региональных конфликтов, очередное обострение кризиса вокруг Чечни сопровождалось ухудшением гуманитарной ситуации и положения гражданского населения, в результате чего сотни тысяч граждан были вынуждены покинуть места постоянного проживания. Поэтому сравнение конфликтов на Балканах и на Северном Кавказе как гуманитарных кризисов вполне правомерно, как и сравнение соответствующих моделей военно-гражданского взаимодействия НАТО и России, несмотря на то, что в первом случае речь идет о международных операциях по поддержанию мира (Босния, Косово) или военизированном гуманитарном вмешательстве (Албания, Македония), а во втором — об операции по восстановлению конституционного порядка в одном из субъектов федеративного государства. Не углубляясь в анализ военных аспектов второй российской кампании в Чечне, сосредоточим наше внимание на специфике военно-гражданских отношений в ходе решения гуманитарных и других невоенных задач.

#### § 1. ОСОБЕННОСТИ ГУМАНИТАРНОЙ СИТУАЦИИ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ (1999–2000 ГГ.)

В условиях кризисной ситуации в зоне этнополитического конфликта обычно происходит смешивание групп населения и размывание административно-территориальных границ, через которые ежедневно мигрируют сотни, тысячи, а иногда и десятки тысяч людей. Очередной этап чеченского кризиса, наступивший после вторжения бандформирований на территорию Дагестана, вызвавшего ответную реакцию со стороны российских властей, привел к ухудшению гуманитарной ситуации во всем регионе. Проблема перемещенных лиц обострилась не только в самой Чечне, но и в Ингушетии, принявшей наибольшее их число, а также в Дагестане, Северной Осетии, Ставропольском крае и ряде других регионов России (сравнительно небольшое число гражданских лиц сумело пересечь межгосударственную границу с Грузией и Азербайджаном, превратившись в беженцев). Таким образом, гуманитарные последствия последнего этапа чеченского кризиса затронули ситуацию на всем Северном Кавказе.

Расхождения в данных о числе лиц, вынужденных покинуть Чеченскую Республику с осени 1999 г., довольно значительны. По подсчетам [197] ООН, в июле 2000 г. число перемещенных лиц на Северном Кавказе в

результате чеченского кризиса составило 200 тыс. человек в Ингушетии (при этом население самой республики составляет 320 тыс. человек), около 150 тыс. — в Чечне (при общей численности населения около 350 тыс. человек) и 12 тыс. — в Дагестане (из них 6 тыс. — из Чечни и 6 тыс. — перемещенные лица в самом Дагестане){256}. Поданным Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политике РФ, в августе 2000 г. в Ингушетии находилось 140 тыс. перемещенных лиц из Чечни (из них 25 тыс. во временных лагерях), а в самой Чечне — 181–182 тыс. (из них лишь около 11 тыс. — во временных лагерях, около 13 тыс. — у родственников, а остальные 158 тыс. — в частном секторе){257}. Следует отметить, что ни официальная статистика, ни оценки ООН не учитывают так называемых челноков, то есть десятки тысяч людей, постоянно кочующих между Чечней и Ингушетией. По разным данным, от 80 до 90% всех лиц, покинувших Чечню с августа 1999 г., составили чеченцы; среди перемещенных лиц были также русские, армяне, ингуши, татары и т. п. 80% всех перемещенных лиц составляли женщины и дети{258}.

Основная нагрузка по приему перемещенных лиц из Чечни пришлось на Ингушетию. По оценкам Министерства по чрезвычайным ситуациям, пик пришелся на январь 2000 г., когда после операций федеральных сил в Аргуне и Шали в Ингушетии оказалось в общей сложности свыше 250 тыс. перемещенных лиц из Чечни{259}. Около 10% перемещенных лиц в Ингушетии нашли убежище в построенных для них лагерях; 15 — в так называемых произвольных поселениях, а остальные 75% — у родственников, друзей и в частном секторе. При этом следует напомнить, что к осени 1999 г. в Ингушетии уже находилось около 16 тыс. перемещенных лиц из Пригородного района Северной Осетии, а также до 23 тыс. перемещенных лиц из Чечни, покинувших республику еще во время боевых действий 1994–1996 гг. Важным фактором в решении проблемы перемещенных лиц из Чечни стало наличие у многих из них близких или дальних родственников в Ингушетии. Именно это помогло устроиться на первое время значительной части перемещенных лиц, обеспечив им удовлетворительные условия проживания без дополнительных бюджетных затрат.

Главную роль в оказании помощи населению, пострадавшему в результате чеченского кризиса, и прежде всего перемещенным лицам на территории Ингушетии, самой Чечни и Дагестана, сыграли государственные органы РФ. Это полностью соответствует международной практике: как неоднократно подчеркивала в этой связи Верховный комиссар ООН по делам беженцев С. Огата, «главная [198] ответственность за защиту перемещенных лиц ложится на власти их собственной страны, чьей обязанностью является создание условий, благоприятных для безопасного возвращения и проживания людей»{260}. Помимо значительных финансовых ресурсов, предоставленных на восстановление экономики Чечни, российское государство оказывало гуманитарную помощь пострадавшему в ходе конфликта населению, и прежде всего перемещенным лицам. В частности, государственная гуманитарная помощь включала выделение 15 рублей в день на человека в каждом временном лагере (нормированное питание), предоставление общественных зданий и железнодорожных вагонов для перемещенных лиц, а также оплату газо-, электро- и водоснабжения в произвольно возникших поселениях.

При этом главным поставщиком чрезвычайной гуманитарной помощи в Северокавказский регион в рамках системы государственных органов **РФ** стал не федеральный центр, а **субъекты Российской Федерации**. Это в основном регионы, граничащие с зоной конфликта, а также регионы-доноры (Москва, Красноярский край и т. п.), способные такую помощь предоставить. Решения об оказании гуманитарной помощи пострадавшему от чеченского кризиса населению, прежде всего перемещенным лицам, принимались региональными органами власти, губернаторами и мэрами городов. Поданным на 30 мая 2000 г., из общего объема государственной продовольственной помощи Чечне, Ингушетии и Дагестану (7735,5 т) субъекты РФ предоставили более 6537 т, или около 85%. Остальные 15% государственной продовольственной помощи были предоставлены федеральным правительством и распределились следующим образом: около 10% было выделено в рамках целевых бюджетных программ, финансируемых из Резервного фонда Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий; 2–3% — напрямую по линии Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС) и еще столько же — по линии других заинтересованных министерств и ведомств, прежде всего Федеральной миграционной службы (ФМС){261}. По данным Министерства финансов РФ на июнь 2000 г., всего с начала второй чеченской кампании на содержание перемещенных лиц из федерального бюджета было перечислено 357,8 млн. рублей{262}.

Хотя гуманитарная помощь пострадавшему населению на Северном Кавказе была оказана и рядом зарубежных государств — Италией, ФРГ, Ираном, Турцией, Саудовской Аравией, Кувейтом и т. д., — основной ее объем (80%) поступал через агентства системы ООН — УВКБ, ВПП, ЮНИСЕФ, УКГВ. С начала операции федеральных [199] войск в Чечне в сентябре 1999 г. руководство ООН и члены Комиссии ООН по правам человека обратились к российским властям с призывом предоставить беспрепятственный доступ международных гуманитарных организаций к внутренне перемещенным лицам и всем пострадавшим в результате военных действий в Чечне и Дагестане. Подчеркивая, что политическое решение конфликта в Чечне является исключительно внутренним делом Российской Федерации, Правительство РФ создало условия для беспрепятственной доставки в регион международной гуманитарной помощи. Уже 20 октября 1999 г.

между Правительством РФ и ООН был подписан Меморандум о консультациях, заложивший основу для участия ООН в гуманитарной операции на Северном Кавказе. С ноября 1999 г. деятельность ООН на Северном Кавказе, несмотря на небезопасные условия, значительно расширилась. С декабря 1999 г. прием иностранной гуманитарной помощи для Северокавказского региона осуществлялся на основании «Временного порядка приема иностранной гуманитарной помощи, поступающей в Северокавказский регион» (от 1 декабря 1999 г.). В целом, по информации Федерального собрания РФ, случаев отказа зарубежным организациям в праве на оказание ими гуманитарной помощи не было{263}.

Из учреждений системы ООН основную нагрузку по оказанию чрезвычайной помощи пострадавшему населению на Северном Кавказе несет *Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ)*, имеющее самое значительное присутствие в регионе и располагающее собственной оперативной базой в Ставрополе. УВКБ оказывает гуманитарную помощь перемещенным лицам (прежде всего в области жилья и предметов первой необходимости), а также обеспечивает их гуманитарную защиту (в частности, соблюдение принципа добровольности при возвращении в Чечню, юридическую помощь и т. п.). *Управление по координации гуманитарных вопросов ООН (УКГВ)* осуществляет общую координацию деятельности гуманитарных организаций системы ООН и курирует вопросы безопасности иностранного гуманитарного персонала. *Всемирная программа продовольствия (ВПП)* занимается оказанием продовольственной помощи, *Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)* и в меньшей степени *Фонд по народонаселению и Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)* работают в области здравоохранения, а *Программа развития ООН (ПРООН)* занимается подготовительно-восстановительными работами. ЮН ИСЕФ также знакомит население пострадавших от конфликта районов с опасностью мин и неразорвавшихся снарядов (в этом ему помогает УВКБ) и организует [200] обучение детей в чрезвычайных условиях. Для выполнения всех этих задач международное донорское сообщество обязалось предоставить учреждениям системы ООН на периоде 1 декабря 1999 г. по 30 июня 2000 г. 28 млн. долларов (85% от требовавшейся суммы). На следующие полгода — с 1 июля по 31 декабря 2000 г. — на эти цели учреждениям ООН требовалось около 21,7 млн. долларов США{264}.

Участие ООН в ликвидации последствий гуманитарного кризиса на Северном Кавказе оказалось настолько важным, что в августе 2000 г. между Правительством РФ и ООН был подписан специальный Меморандум о взаимопонимании по гуманитарной деятельности на Северном Кавказе, не только подтвердивший ранее достигнутые договоренности о проведении гуманитарных мероприятий ООН в Чечне, Ингушетии и Дагестане, но и расширивший область взаимодействия. В свою очередь Правительство РФ обязалось предпринять все усилия по обеспечению безопасности гуманитарного персонала ООН, визовой и таможенной поддержки, а также систем связи.

Оказание гуманитарной помощи пострадавшему населению было основным приоритетом и в деятельности *Международного комитета Красного Креста (МККК)* на Северном Кавказе (с осени 1999 г. — в Ингушетии, а с апреля 2000 г. — и в Чечне). Программы МККК включали также помощь медицинским учреждениям, в которых проходят курс лечения перемещенные лица и раненые, а также проекты по водоснабжению и улучшению санитарных условий. Кроме того, совместно с *Международной федерацией Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК)* МККК оказывал помощь российскому обществу Красного Креста и его местным отделениям в выполнении их программ помощи перемещенным лицам из Чечни, а также перемещенным лицам и гражданскому населению в самой Чечне.

К активной работе в республиках Северного Кавказа приступило и более двадцати иностранных НПО'. «Care», «Help», «Кар Анамур», «World Vision» (ФРГ), «Care», «Caritas» (Австрия), «World Vision» (США), «Врачи без границ» (Бельгия), «Врачи мира» (Франция), «Islamic Relief» (Великобритания), Датский комитет по беженцам, Польская гуманитарная акция, Исламский банк развития, Межведомственный Саудовский комитет по оказанию помощи Чечне, Кувейтское отделение Красного Полумесяца, Иранский Красный Полумесяц и др. Разделение труда в международном гуманитарном секторе происходило следующим образом: структуры ООН закупали необходимые товары, а НПО использовали свои возможности по обеспечению равномерного и пропорционального распределения ресурсов среди пострадавшего населения. Из специальных международных неправительственных программ на Северном [201] Кавказе особого внимания заслуживает швейцарская программа «компенсации за убежище»{\*31} по поддержке семей, предоставивших убежище перемещенным лицам (Северный Кавказ — второй регион мира, где была апробирована эта программа). Одним из приоритетов в работе ООН на Северном Кавказе стал постепенный перенос акцента на поддержку семей, предоставивших убежище перемещенным лицам.

Если с началом военных действий в Дагестане и Чечне в августе — сентябре 1999 г. численность международного персонала ООН сократилась до восьми человек, то постепенно, по мере некоторой стабилизации обстановки, международные организации перешли с «дистанционного управления» к более активному международному присутствию на местах. В августе 2000 г. на Северном Кавказе уже работало около 50 международных гуманитарных экспертов. Учитывая возможное ухудшение условий безопасности в

регионе, ООН сделала акцент на более активное привлечение к гуманитарной работе местного персонала (в том числе и на руководящие посты). Только ведущим международным организациям (ООН, МККК и крупнейшему НПО — Датскому комитету по беженцам) помогало около 2 тыс. местных сотрудников. Общее же число местного персонала, сотрудничавшего с международными организациями и НПО на Северном Кавказе, в 2000 г. превысило 4 тыс. человек.

Несмотря на неоднократные заявления российских официальных лиц о том, что Россия справится с гуманитарным кризисом на Северном Кавказе своими средствами, и на утверждения всех участников гуманитарного процесса о сугубо вспомогательном характере международной помощи, объем гуманитарной помощи, оказанной международными организациями/НПО пострадавшему в результате чеченского кризиса населению, был весьма значителен и вполне сравним с усилиями федерального правительства. В целом к лету 2000 г. международная помощь составляла около 50% от общего объема гуманитарной помощи<sup>{265}</sup>, а по некоторым направлениям гуманитарной деятельности доля международного участия была еще выше. Так, если объем государственной продовольственной помощи, направленной в Чечню, Ингушетию и Дагестан с августа 1999 г. по июнь 2000 г., составил 7740 т, то за этот же период УВКБ поставило 6750 т, ВПП — 6785 т, МККК — 3610 т, а три крупнейшие НПО — 3095 т продовольственной помощи<sup>{266}</sup>. Таким образом, совокупный объем продовольственной помощи, поставленной международным гуманитарным сообществом в Северокавказский регион [202] во второй половине 1999 г. — первой половине 2000 г., более чем в 2,5 раза превысил вклад федерального правительства. Однако если учесть, что Российская Федерация в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 22 февраля 2000 г. несла все расходы, связанные с приемом зарубежных транспортных средств, их разгрузкой, таможенной очисткой гуманитарных грузов, их временным хранением и доставкой к конечным получателям, реальная доля российского участия в гуманитарной операции была выше.

Благодаря совместным усилиям российского федерального правительства, субъектов федерации и международных организаций обострение гуманитарной ситуации в связи с очередным этапом чеченского кризиса не вылилось в гуманитарную катастрофу. На протяжении всего кризиса гуманитарная ситуация в регионе в целом контролировалась федеральными властями. Уже в мае 2000 г. группа ООН пришла к выводу, что в Ингушетии основные потребности в сфере продовольствия, жилья, здравоохранения, водоснабжения и обеспечения санитарных условий удовлетворяются и должны удовлетворяться до достижения политического урегулирования ситуации.

Однако несмотря на то, что гуманитарной катастрофы на Северном Кавказе удалось избежать, гуманитарная ситуация в регионе продолжала вызывать беспокойство. Значительной части перемещенных в ходе кризиса 1999–2000 гг. лиц пришлось провести вторую зиму подряд в палаточных лагерях и железнодорожных составах, совершенно не приспособленных к зимним условиям. Только по официальным данным, в преддверии зимы 2000 г. в палаточных лагерях на территории Ингушетии проживали 25 тыс. человек, на территории Чечни — от 32 тыс.<sup>{267}</sup> до 40 тыс. человек<sup>{268}</sup>. Основным препятствием к возвращению перемещенных лиц в свои дома в Чечне, помимо отсутствия базовой инфраструктуры, стали небезопасные условия проживания на значительной части территории республики, что также препятствовало доставке в наиболее нестабильные районы гуманитарной помощи (спустя год после начала операции федеральных сил против чеченских боевиков 70% помощи, поступавшей в Чечню, все еще оседало в северных районах — Шелковском, Наурском и Надтеречном)<sup>{269}</sup>. Меры, предпринятые федеральными и местными властями при поддержке международных организаций по подготовке временных лагерей к зиме, включали утепление палаток и полов, ремонт водопроводов и газовых труб, а также строительство новых городков, специально приспособленных для проживания в зимних условиях (например, нового лагеря на 12 тыс. человек в станице Орджоникидзевская, развернутого [203] УВКБ ООН при помощи МЧС). Однако при всей важности этих временных мер наиболее эффективным решением проблемы перемещенных лиц, наряду с переселением их ограниченного числа в другие регионы России, стало бы создание стимулов для добровольного возвращения значительной их части к местам прежнего проживания, в том числе за счет переориентирования основных потоков гуманитарной помощи на Чечню.

## § 2. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ПОДДЕРЖАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Чтобы быть последовательными, рассмотрим военно-гражданские отношения в гуманитарной сфере в связи с чеченским кризисом на тех же основных направлениях, что и в ходе операций НАТО в связи с косовским кризисом, а именно: в области создания условий безопасности для гражданского населения и гуманитарного персонала, а также оказания поддержки гражданским организациям в выполнении гуманитарных функций.

Как отмечалось ранее, в операциях невоенного типа особенно остро стоят задачи обеспечения и поддержания безопасности на промежуточной стадии между прекращением полномасштабных военных действий в конфликтной зоне и полной нормализацией обстановки (восстановлением органов власти, законности и

порядка). Эти задачи, в частности, включают создание относительно безопасных условий для местного населения в зоне конфликта, особенно беженцев и внутренне перемещенных лиц, а также обеспечение безопасности персонала гуманитарных организаций. Как показывает опыт операций НАТО на Балканах, решение этих задач в условиях, когда грань между традиционными военными и полицейскими функциями становится все более размытой, требует более активного использования военизированных полицейских формирований.

Если в странах НАТО военизированный полицейский компонент либо недостаточно развит, либо вовсе отсутствует, то в ряде других государств мира военизированные полицейские формирования играют гораздо более важную роль, в том числе во внутренних операциях невоенного типа (антитеррористические, антипартизанские действия и т. п.). Такие военизированные полицейские силы, подготовленные как к ограниченному противостоянию вооруженным формированиям (неправительственным, сепаратистским и т. п.), так и к работе с гражданским населением, выполняют функцию своего рода «внутренних вооруженных сил». Это в особенности [204] характерно для Российской Федерации, где существуют мощные **внутренние войска (ВВ)** Министерства внутренних дел (МВД), численность которых составляет примерно 200–220 тыс. военнослужащих. У них на вооружении находится стрелковое оружие, минометные расчеты, в том числе тяжелые армейские минометы, бронетранспортеры, вертолеты МИ-8 и МИ-24. В отличие от вооруженных сил, ВВ МВД РФ не имеют права использовать при наведении общественного порядка тяжелое вооружение (артиллерию, танки и реактивные установки калибром более 100 мм), а также применять штурмовую авиацию и вертолеты огневой поддержки, мощные боеприпасы, системы залпового огня.

Российское федеральное законодательство прямо возлагает задачи обеспечения безопасности на промежуточном, переходном этапе после прекращения широкомасштабных военных действий и до восстановления нормальной работы органов государственной власти на внутренние войска МВД РФ. Согласно Статье 18 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ», соединения и воинские части оперативного назначения ВВ МВД участвуют:

- в локализации и блокировании районов чрезвычайного положения или районов вооруженных конфликтов, пресечении в указанных районах вооруженных столкновений и разъединении противоборствующих сторон, в изъятии оружия у населения, в проведении мероприятий по разоружению незаконных вооруженных формирований, а в случае оказания ими вооруженного сопротивления — в их ликвидации (совместно с органами внутренних дел);
- в принятии мер по усилению охраны общественного порядка и общественной безопасности в районах, примыкающих к районам чрезвычайного положения или районам вооруженных конфликтов;
- в пресечении массовых беспорядков в населенных пунктах... и т. п. [270]

Как регулярные внутренние войска, так и специальные отряды быстрого реагирования (СОБР) и отряды милиции особого назначения (ОМОН) активно используются в операциях невоенного типа на территории Российской Федерации, в том числе в локальных конфликтах. Эти формирования гораздо более приспособлены и подготовлены к выполнению специфических задач в области обеспечения безопасности, стоящих перед силовыми структурами в операциях невоенного типа, чем вооруженные силы общего назначения. Однако важно подчеркнуть, что это относится именно к операциям невоенного типа: в ходе боевых операций на территории России использование вооруженных сил РФ неизбежно, о чем со всей очевидностью свидетельствует опыт чеченских кампаний. [205]

Хотя в августе 1999 г. части и подразделения внутренних войск послужили первым заслоном на пути вооруженных бандформирований, вторгшихся на территорию Дагестана из Чечни, уже на начальном этапе антитеррористической операции на первом плане оказались подразделения вооруженных сил, и она переросла в общевойсковую. На этом этапе ВВ осуществляли вспомогательные военные задачи, играя роль «второго эшелона», — прикрывали тылы и фланги, блокировали населенные пункты и т. п. Схема взаимодействия вооруженных сил и внутренних войск в ходе выполнения войсковой части второй чеченской кампании была следующей: армейские подразделения подавляли артиллерию противника, бронетехнику, минометы, а следом за ними шли внутренние войска, проводившие специальные операции. В то время как армия блокировала населенный пункт и подавляла огневые точки, внутренние войска и ОМОН работали, по образному выражению главкома ВВ Вячеслава Овчинникова, «на подхвате» [271]: прикрывали фланги, проводили разведывательно-поисковые мероприятия (так называемые зачистки) в заблокированном районе, часто при поддержке армейских подразделений.

Характерно, что именно в области решения военных задач проблема взаимодействия и координации действий между вооруженными силами, с одной стороны, и внутренними войсками и ОМОНОм, с другой



стороны, носила наиболее острый характер. Хотя в 1999–2000 гг. по сравнению с первой чеченской кампанией 1994–1996 гг. наблюдался определенный прогресс в плане распределения функций между военными и другими силовыми формированиями, оно все же оставляло желать лучшего: как заметил поэтому по поводу В. Овчинников, «разница [между ВС и ВВ в общевойсковой операции] только в вооружении». По наблюдениям заместителя председателя Комитета по обороне Госдумы РФ Алексея Арбатова за операцией в Дагестане в сентябре 1999 г., «взаимодействие между вооруженными силами... с одной стороны, и внутренними войсками, с другой стороны, а также дагестанским СОБРОм и ОМОНОм, который несет большие потери от ударов федеральной авиации... производит удручающее впечатление»{272}.

Хотя с конца весны 2000 г. серьезные столкновения продолжались в основном на юге Чечни, остальная территория республики, в том числе центральный район, стала ареной партизанских вылазок, перестрелок, засад, террористических актов и т. п. В этих условиях именно внутренние войска, выполнявшие вспомогательную функцию в ходе общевойсковой операции, сыграли совместно с органами внутренних дел основную роль в обеспечении безопасности и [206] поддержании общественного порядка. По мнению руководства МВД, при «практической неготовности ВВ к общевойсковому бою по сравнению с армией» внутренние войска и структуры МВД в целом «более других приспособлены по своей идеологии... к решению проблем не столько силой оружия, сколько силой убеждения, доведения гуманитарной помощи», «могут найти контакты, знают, с кем устанавливать эти контакты при проведении специальных операций, знают, на что обратить внимание»{273}. И если в военной сфере распределение функций между ВС и ВВ часто носило нечеткий характер, то при выполнении задач, требовавших военизированного полицейского вмешательства (предотвращение массовых беспорядков, охрана гуманитарных конвоев, складов и персонала), преимущества подразделений МВД были очевидны.

Участие собственно военных формирований **в обеспечении безопасности населения в конфликтной зоне** носило вспомогательный характер и фактически ограничивалось предоставлением «гуманитарных коридоров» для перемещенных лиц, охраной двух лагерей временного размещения в Чечне (в районе станции Знаменской), а также участием совместно с силами МЧС в «гуманитарном разминировании». Основной объем задач по обеспечению безопасности гражданского населения и перемещенных лиц, как в самой Чечне, так и в соседних регионах, лег на плечи структур МВД РФ. После завершения военной фазы операции ВВ занимали место подразделений Министерства обороны на блокпостах, контролирующих въезд и выезд из населенных пунктов. Функции внутренних войск включали также участие в специальных операциях, охрану жизненно важных объектов, несение караульной службы, сопровождение гуманитарных грузов и т. п. Особенностью начального этапа второй чеченской кампании стало повышенное внимание, уделяемое командованием ВВ с учетом опыта дагестанской операции работе с местным населением. Уже в ноябре 1999 г. первый заместитель главкома внутренних войск МВД РФ в качестве основной задачи текущего этапа операции в Чечне назвал установление возможно более тесного контакта с местным населением и местными администрациями, указав на имеющийся «положительный опыт взаимодействия со старейшинами ряда населенных пунктов»{274}.

В занятых федеральными войсками районах Чечни органами МВД РФ создавались временные отделы внутренних дел, действовавшие совместно с военными комендатурами. Руководство МВД приняло решение о закреплении районов Чечни за определенными субъектами РФ путем создания своего рода выездных районных отделов внутренних дел (например, в Шелковском районе действовал [207] временный отдел внутренних дел от Волгоградской области; в Наурском и Надтеречном районах — отделы внутренних дел от Краснодарского края и Ростовской области). Органы внутренних дел при поддержке в случае необходимости со стороны внутренних войск осуществляли также проверку лиц, покидающих территорию Чеченской Республики{275}, и в целом проверку паспортного режима. Органами внутренних дел МВД Ингушетии и Северокавказским региональным управлением по борьбе с организованной преступностью (РУБОП) предпринимались меры по эвакуации населения из опасных районов, в частности был организован вывоз стариков из Грозного{276}. С переносом акцента с военных на невоенные аспекты урегулирования чеченского кризиса на силы МВД легли дополнительные задачи: в августе 2000 г. министр внутренних дел Владимир Рушайло в качестве основной задачи МВД в Чечне назвал обеспечение безопасности и охрану общественного порядка при подготовке к выборам депутата Государственной думы от Чеченской Республики.

Структуры МВД играли основную роль и в **обеспечении безопасности гуманитарного персонала** в Северокавказском регионе. По оценкам ООН, «основная опасность для гуманитарного персонала исходит от организованных преступных банд, которые создали сложную сеть, направленную на получение выкупа за похищенных иностранных (и российских) заложников»{277}. Более того, по предположению представителей ООН, по мере снижения интенсивности военных действий риск похищений и других форм криминального насилия может возрасти. Поскольку число иностранных сотрудников международных гуманитарных организаций, работающих в регионе, продолжало расти по мере расширения программ ООН, задача обеспечения его надежной безопасности становилась все более актуальной.

В наибольшей степени проблемы обеспечения безопасности гуманитарных сотрудников (как российских, так и иностранных) коснулись работающих в регионе неправительственных организаций. Все НПО, принимавшие участие в гуманитарных операциях на Северном Кавказе, в той или иной степени пострадали; некоторые организации потеряли своих сотрудников; гуманитарные работники неоднократно оказывались в положении заложников. В связи с этим многие НПО были вынуждены ввести ограничения на передвижение своего персонала и время его пребывания в регионе.

В этих условиях учреждения системы ООН и НПО испытывали острую необходимость в поддержке со стороны государственных структур России, включающей оценку риска для гуманитарных сотрудников, охрану офисов, жилых домов и складов, обеспечение эскорта [208] при выполнении работы на местах, а также доступа к современным средствам связи (высокочастотному радио, спутниковым и мобильным телефонам). Поэтому одним из приоритетов в деятельности ООН на Северном Кавказе стало «поддержание диалога с Правительством России для обеспечения эффективности сотрудничества, особенно по вопросам методов работы и безопасности персонала» [278]. Обеспечение безопасности гуманитарных сотрудников было бы невозможным без поддержки со стороны российских силовых структур и специальных служб как в сфере информации, так и в сфере защиты.

В системе ООН комплексом соответствующих мероприятий руководит Координатор по обеспечению безопасности сотрудников ООН (КОБСООН) при поддержке со стороны УКГВ. КОБСООН проводит оценку условий безопасности на Северном Кавказе, проводит регулярные встречи с представителями соответствующих российских министерств и ведомств (прежде всего МВД и ФСБ) и принимает решения о расширении или свертывании присутствия в регионе международного персонала ООН и НПО, сотрудничающих с ООН (на такие НПО распространяется действие системы ООН по обеспечению безопасности сотрудников). В целях более эффективного обеспечения безопасности гуманитарного персонала на местах было открыто представительство КОБСООН во Владикавказе.

На практике основная роль в обеспечении безопасности работы гуманитарных организаций на Северном Кавказе принадлежит региональным структурам МВД, прежде всего *региональным управлениям по борьбе с организованной преступностью (РУБОП)*. Так, охрану представительства ООН во Владикавказе осуществлял РУБОП Северной Осетии; РУБОП Ингушетии обеспечивал сопровождение гуманитарных конвоев ООН в Чечне. Рабочее взаимодействие с подразделениями, осуществляющими сопровождение миссий ООН на Северном Кавказе, в целом оценивалось представительством ООН в РФ как «хорошее».

Оценка эффективности мероприятий силовых структур по созданию условий безопасности и поддержания элементарного общественного порядка в освобожденных районах Чечни вплоть до полной нормализации обстановки там и полноценного функционирования местных органов власти крайне затруднена в условиях недостатка информации о положении дел в этой области. Очевидно, однако, что и после формального завершения войсковой части операции федеральных сил *проживание в небезопасных условиях оставалось основной проблемой для гражданского населения и перемещенных лиц в Чечне*. Решение этой проблемы на оперативно-тактическом уровне в первую [209] очередь зависит от организации *эффективного взаимодействия различных силовых структур* — внутренних войск, спецподразделений и органов внутренних дел МВД РФ, спецслужб. Учитывая внутренний характер операции федеральных сил в Чечне, проблема поиска оптимального соотношения различных силовых компонентов (при использовании вооруженных сил лишь в случаях острой необходимости) приобретает критическое значение. Об этом, в частности, свидетельствует передача руководства антитеррористической операцией в Чечне от Министерства обороны к Федеральной службе безопасности, закрепившая переложение основной ответственности за операцию на «промежуточные» силовые компоненты.

### § 3. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОКАЗАНИЮ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ

Одним из традиционных видов военно-гражданского сотрудничества является использование национальных служб гражданской обороны и помощи в чрезвычайных ситуациях при ликвидации последствий масштабных стихийных бедствий. С начала 90-х гг. эти службы все активнее привлекаются к ликвидации последствий гуманитарных кризисов не природного происхождения.

Однако, пожалуй, ни одним государством или международной организацией потенциал служб гражданской обороны и помощи в чрезвычайных ситуациях не используется в гуманитарных целях так широко, как Российской Федерацией. Усилиями созданной в 1990 г. российской службы по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям (ГОЧС) за десять лет было проведено более 150 тыс. спасательных, гуманитарных и других операций в 47 странах мира, спасено физически 57 тыс. человек, эвакуировано из зон конфликтов более 1,5 млн. человек [279], что позволило ей войти в десятку лучших подобных служб в мире. С 1992 г., когда на Государственный комитет по чрезвычайным ситуациям (ГКЧС) — впоследствии *Министерство по делам*

*гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС) — была впервые возложена задача приема и размещения беженцев из Южной Осетии, специалисты МЧС работали в Приднестровье, Северной Осетии, Ингушетии, Абхазии, Таджикистане, Югославии и Чечне. В ходе ликвидации последствий гуманитарного кризиса на Северном Кавказе на МЧС легли не просто вспомогательные, а основные гуманитарные функции.*

Уже с сентября 1999 г. ведущую роль в организации жизнеобеспечения перемещенных лиц из Чечни и строительстве временных [210] лагерей для них играло МЧС Республики Ингушетии. Этот небольшой, но хорошо отлаженный механизм включал около 50 сотрудников и 3 поисково-спасательных отряда. Кроме того, подразделения МЧС активно работали в самой Чечне. Еще в августе 1999 г. в Чечню были направлены сотрудники Центра по проведению спасательных операций особого риска «Лидер», отвечавшего за обеспечение безопасности всей группировки сил и средств МЧС на Северном Кавказе [280], а с февраля 2000 г. в Чечне работал Центральный аэромобильный спасательный отряд (Центроспас) МЧС России. Деятельность Центроспаса в Чечне не ограничивалась поисково-спасательными работами и скорее подпадала под определение комплексного чрезвычайного гуманитарного реагирования. Типы и приоритеты работ Центроспаса включали обеспечение питанием остро нуждающихся [281], оказание медицинской помощи пострадавшим на месте и доставку в госпиталь больных и раненых, организацию «жизнеобеспечения» наиболее незащищенных категорий населения (стариков, женщин, детей), эвакуацию мирных жителей и содействие в их регистрации в ФМС и в восстановлении социального статуса, поиск граждан, организацию связи (прежде всего радиосвязи), обследование завалов, колодцев и других труднодоступных мест; организацию захоронений тел и т. д. Несмотря на то что в операции Центроспаса в общей сложности приняло участие 40 человек, всего за два месяца — с февраля по апрель 2000 г. — им удалось обнаружить 373 адреса с живыми людьми, доставить в госпитали 75 человек, 2152 раза оказать медицинскую помощь, обеспечивать питанием 235 человек в день, эвакуировать 65 человек и т. д. [282] К началу лета 2000 г. в распоряжении Территориального управления МЧС России в Чеченской Республике находился сводный мобильный отряд (СМО Уральского регионального центра ГОЧС в составе 200 военнослужащих и 70 единиц техники), размещавшийся в Грозном, а также 8 погрузочных команд, 6 пиротехнических групп, 6 отрядов по подвозу грузов гуманитарной помощи и т. п. (всего 786 человек) [283]. С июля 2000 г. в Чечне приступило к работе республиканское МЧС.

В целом с сентября 1999 г. по июнь 2000 г. деятельность МЧС на Северном Кавказе, помимо традиционных поисково-спасательных мероприятий, велась по следующим направлениям:

*Строительство и обустройство временных лагерей для перемещенных лиц из Чечни.* Работа в этом направлении началась буквально в первые дни кризиса. Уже в конце сентября 1999 г. МЧС Ингушетии смогло развернуть 4 палаточных лагеря: «Сунжа» (на 3 тыс. мест), «Чемульга», «Редант» и «Спутник» (по 306 мест в каждом). Всего к июню 2000 г. силами МЧС было развернуто 12 временных лагерей, [211] организовано размещение и обеспечение около 250 тыс. перемещенных лиц, а около 50 тыс. — возвращено в места прежнего проживания. Оперативность МЧС в деле строительства лагерей и их качество получили высокую оценку со стороны представителей ООН, признававших, что профессионализм сотрудников МЧС порой превосходит их собственный.

**Организация питания для пострадавшего населения.** Всего силами МЧС было развернуто 23 пункта питания как в самой Чечне, так и в Ингушетии; питанием были обеспечены более 240 тыс. человек.

**Организация гуманитарной помощи и доставка гуманитарных грузов** — от продовольствия и предметов первой необходимости до полевых кухонь, дизельных электростанций и отопительных печей — по линии Правительства и субъектов РФ, а также прием, таможенная очистка и доставка конечным получателям грузов международной гуманитарной помощи, производившаяся как самолетами, так и автомобильными отрядами МЧС [284] (именно автоколонны МЧС под прикрытием бронетехники министерства, выкрашенной в белый цвет, доставляли хлеб в Грозный из Северной Осетии) [285].

**Медицинское обеспечение.** Силами МЧС было развернуто 2 полевых госпиталя, восстановлено 23 медицинских учреждения. Медицинская помощь была оказана около 60 тыс. человек.

**Организация водоснабжения.** Силами МЧС было восстановлено 2 и обследовано 14 водозаборов, развернут 21 помывочный пункт, подготовлены и выданы сотни тысяч кубометров питьевой воды.

**«Гуманитарное разминирование».** На конец июня 2000 г. саперами МЧС было обследовано на наличие взрывоопасных предметов около 1,5 тыс. кв. км территории Чечни, включая более 1,6 тыс. жилых и административных зданий. При этом было обезврежено около 9 тыс. взрывоопасных предметов. Однако эффективность этих мероприятий оставалась ограниченной: при несомненном профессионализме саперных

подразделений МЧС{286} спустя некоторое время после разминирования тех или иных районов они часто минировались вновь (наряду с саперами МЧС разминированием в Чечне активно занимались также специалисты Министерства обороны).

### ***Работы по радиационной и химической защите.***

Гуманитарный кризис на Северном Кавказе со всей очевидностью продемонстрировал, что **именно МЧС играет роль ведущего российского гуманитарного агентства**. Военизированная структура и удовлетворительный уровень финансирования МЧС обеспечивают эффективное выполнение задач оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации, в том числе гуманитарного характера. Важным преимуществом подразделений МЧС в области чрезвычайного гуманитарного [212] реагирования (по сравнению как с гражданскими гуманитарными организациями, так и с военными формированиями) является их мобильность, гибкость, высокий уровень профессиональной подготовки в сочетании с военизированным характером. Так, в каждом районе Грозного мобильная группа Центроспаса МЧС (формируемая строго на добровольной основе) наряду с водителем, врачом и спасателями включала охрану; в случае мелких нападений (со стороны одного-двух человек) или стычек — для защиты от «хулиганских действий» — подразделения МЧС имели право применять оружие. Чтобы при необходимости не выделяться на фоне жителей города, Центроспас МЧС, например, сознательно не устанавливал форму одежды для своих сотрудников. Избранная МЧС в Чечне тактика — «максимальная незаметность для незаконных вооруженных формирований и максимальная открытость для федеральных служб» при «закрытости для СМИ»{287}, но тщательном разъяснении своей деятельности местному населению в зонах работ — оказалась успешной.

Помимо навыков оперативного реагирования, высокий уровень специализации и профессиональной подготовки сотрудников МЧС позволял им учитывать и необходимые гуманитарные требования. В частности, подразделения МЧС строго придерживались гуманитарного принципа неприятия ничьей стороны (в конфликте) в общении с местным населением, подчеркивая, что «спасательная служба — вне политики»; для улучшения взаимодействия с местным населением была разработана тактика «передачи знакомств». В полном соответствии с гуманитарными стандартами одним из основных условий при выборе МЧС мест для временных лагерей для перемещенных лиц в Ингушетии было их расположение в целях безопасности на некотором удалении от административной границы с Чечней{288}. В то же время эксперты МЧС высказывались против идеи строительства новых городков вдали от родных мест перемещенных лиц из Чечни{289}.

В целом МЧС показало себя несравнимо более подготовленным к реагированию на чрезвычайную гуманитарную ситуацию, чем гражданские службы, страдающие от хронического недофинансирования. Это прежде всего относится к Федеральной миграционной службе (ФМС){\*32} — ведущей несилевой структуре, участвовавшей в гуманитарной операции на Северном Кавказе. Основной задачей [213] ФМС на Северном Кавказе являлась организация учета граждан России, оказавшихся в экстремальной ситуации, в том числе перемещенных лиц. Входе кризиса на чечено-ингушской границе в сентябре — октябре 1999 г. Федеральная миграционная служба очевидно не справилась с этой задачей: неспособность ФМС эффективно организовать регистрацию перемещенных лиц в немалой степени способствовала образованию затора на границе{290}. В то же время Федеральная миграционная служба приняла участие в оказании гуманитарной помощи перемещенным лицам из Чечни (используя в этих целях резервные запасы со складов в Нальчике и Гагарине), хотя, строго говоря, задачи оказания чрезвычайной гуманитарной помощи не являлись приоритетными для ФМС{291}.

Мероприятия по предотвращению гуманитарного кризиса на Северном Кавказе, предпринятые в 1999–2000 гг., лишний раз подтвердили, что в чрезвычайных условиях в России не существует реальной альтернативы МЧС — силовому ведомству, по сути выполняющему функции военизированного гуманитарного агентства. При этом, однако, следует учитывать, что *МЧС идеально приспособлено лишь для оперативного, «чрезвычайного реагирования» и не может решить все задачи по преодолению последствий гуманитарного кризиса. В задачи МЧС не входит ведение гуманитарной деятельности в том или ином районе на длительной или постоянной основе* (при том что гуманитарная ситуация, например, в Грозном, во многих других районах Чечни и за ее пределами — в местах массового скопления перемещенных лиц в лагерях на территории Ингушетии — продолжала оставаться неблагоприятной в течение длительного времени). Эти функции должны выполнять гражданские министерства, ведомства и службы, работа которых пока оставляет желать лучшего.

Нельзя сказать, чтобы на государственном уровне не предпринималось или не предлагалось мер по улучшению работы российского государственного «гражданского сектора» в чрезвычайных гуманитарных ситуациях. На комплексное решение проблемы беженцев и вынужденных переселенцев, как правило, обостряющейся в случае межнациональных конфликтов, и на своевременное предотвращение кризисных ситуаций нацелено слияние ФМС и Министерства по делам национальностей в рамках нового Министерства

по делам федерации, национальной и миграционной политике (Минфедерации), которое также занимается региональными проблемами. Весьма перспективна также идея создания на базе МЧС межведомственной группы, или координационного совета, по гуманитарным вопросам. По мнению главы Минфедерации Александра Блохина, такой координационный совет, функционирующий [214] под руководством МЧС и при участии представителей Минфедерации и других ведомств, мог бы контролировать распределение гуманитарной помощи, координировать действия международных гуманитарных организаций на территории РФ [292]. Представляется, что такой координационный совет мог бы стать прообразом межведомственного российского гуманитарного агентства.

Пока же в качестве основной российской гуманитарной службы именно МЧС остается основным партнером международных гуманитарных организаций на Северном Кавказе. В течение первого года кризиса МЧС было основным партнером по реализации программ УВКБ в регионе, а время от времени — обращалось к УВКБ с просьбой о предоставлении того или иного вида гуманитарной помощи (например, палаток, кроватей, матрасов и т. п.). Большинство гуманитарных конвоев УВКБ, предназначенных для населения Чечни, первоначально направлялось в Нальчик, где напрямую передавалось в ведение МЧС Ингушетии, которое наладило свою систему охраны и распределения гуманитарных грузов. Для контроля за распределением гуманитарной помощи УВКБ посылало наблюдателей с каждым конвоем. С февраля 2000 г. УВКБ стало направлять гуманитарные конвои (в основном продукты) непосредственно в Чечню, в том числе в Грозный, используя для этого транспортные средства МЧС. Конвои сопровождали местные сотрудники УВКБ, а МЧС взяло на себя распределение этой помощи [293]. С лета 2000 г. УВКБ взяло на себя организацию всей «гуманитарной цепочки» — от доставки до распределения помощи: гуманитарные конвои отправлялись из Нальчика в Чечню лишь под охраной ингушского РУБОП.

МЧС также являлось одним из партнеров по реализации программ ВОЗ, Фонд по народонаселению ООН (ФНООН) и ЮНИСЕФ в области здравоохранения и питания, а также программ ВПП. Продовольственные товары ВПП поставлялись во Владикавказ на склады МЧС, которое осуществляло таможенное оформление, хранение и транспортировку грузов в три пункта промежуточного хранения в Ингушетии, работающих под руководством Датского комитета по беженцам. МЧС также активно сотрудничало с ЮНИСЕФ и УВКБ в плане информирования населения об опасности противопехотных мин и неразорвавшихся снарядов. Наконец, структуры МЧС вели регулярный диалог на федеральном и региональном уровнях с российскими и международными НПО. Выполняя функцию «национального УКТВ», МЧС также проводило еженедельные координационные совещания для всего международного гуманитарного сектора на региональном уровне. [215]

Неудивительно, что в условиях эффективного выполнения задач чрезвычайного гуманитарного реагирования структурами МЧС **острой необходимости в прямом вмешательстве вооруженных сил в гуманитарную сферу не было**. Несколько более активное по сравнению с кампанией 1994–1996 гг. участие армии в решении гуманитарных проблем в ходе второй чеченской кампании, особенно на ее первом этапе, — например, снабжение населения занимаемых равнинных районов Чечни продуктами, медикаментами, горючим и т. п. — диктовалось в основном соображениями политического характера и лишь в отдельных случаях — технической необходимостью (как, например, использование военно-транспортной авиации для доставки гуманитарных грузов в Чечню). В условиях ведения боевых действий на территории одного из субъектов Российской Федерации военное командование операцией пыталось максимально учесть неудачный опыт первой чеченской кампании и по мере возможности избежать открытой враждебности со стороны гражданского населения. Отдельные гуманитарные мероприятия (например, раздача гуманитарной помощи местным жителям, особенно в городах) время от времени проводились и после завершения войсковой фазы операции в Чечне. В некоторых случаях прямое вмешательство военных в гуманитарную сферу носило, мягко говоря, неоднозначный характер: наглядным примером такого вмешательства стало введение в январе 2000 г. командованием Объединенной группировки федеральных сил по соображениям безопасности возрастных ограничений (с 10 до 60 лет) для мужчин, желающих пересечь чечено-ингушскую границу в обоих направлениях. Эти ограничения, явившиеся прямым нарушением гуманитарного права, были отменены уже через три дня после их введения.

В целом же по сравнению с общим объемом усилий по ликвидации гуманитарного кризиса вклад военных был минимален, и их вмешательство в гуманитарную сферу оставалось скорее исключением, чем правилом. Поддержка со стороны вооруженных сил в плане транспортно-технического обеспечения доставки и распределения гуманитарной помощи на Северном Кавказе не имела критического значения ни для МЧС, ни для международных гуманитарных организаций.

Таким образом, роль вооруженных сил в гуманитарной сфере в основном свелась к вспомогательным функциям по поддержанию общих условий безопасности в освобожденных районах, включая [216] участие в охране лагерей для перемещенных лиц и избирательных участков, а также в «гуманитарном разминировании». В этом смысле контраст с ситуацией в области военно-гражданского взаимодействия в

ходе операций НАТО на Балканах очевиден, даже принимая во внимание «внутренний» характер российских операций на Северном Кавказе. Так, *отсутствие острой необходимости в широкомасштабном привлечении вооруженных сил РФ к выполнению не свойственных им гуманитарных и других невоенных задач* во многом объяснялось наличием в российской государственной системе достаточно мощных «промежуточных» компонентов — специальных формирований военизированного типа в области чрезвычайного реагирования (МЧС), а также обеспечения внутренней безопасности (внутренние войска и другие подразделения МВД РФ).

Активное использование «промежуточных» силовых структур в операциях невоенного типа снижает необходимость в прямом взаимодействии военного и гражданского секторов. Например, международные организации (ООН, МККК) и иностранные НПО, участвовавшие в ликвидации последствий гуманитарного кризиса на Северном Кавказе, на оперативном уровне взаимодействовали прежде всего со структурами МЧС, МВД и ФСБ, а не с вооруженными силами. В тех же областях, где военно-гражданское взаимодействие все же имело место, оно порой носило весьма проблематичный характер (особенно напряженными оставались взаимоотношения силовых структур и средств массовой информации).

Важная роль, которую в российских операциях невоенного типа играют «промежуточные» с точки зрения военно-гражданских отношений силовые структуры и формирования (МЧС, ВВ МВД), с одной стороны, позволяет избежать острых военно-гражданских противоречий на оперативном уровне, а с другой стороны, оборачивается излишне военизированным характером, например, гуманитарной деятельности. При этом явное отличие «российской модели» как от системы военно-гражданского взаимодействия в рамках НАТО, так и от формирующейся модели гражданско-военного сотрудничества в рамках ООН состоит в крайней неразвитости местного гражданского сектора, особенно его негосударственного, неправительственного компонента. Гражданский сектор в российских операциях невоенного типа представлен в основном федеральными (правительственными) и региональными структурами государственной власти, в то время как местные неправительственные организации, как правило, работают в качестве подрядчиков или субподрядчиков международных гуманитарных организаций и иностранных НПО. [217]

Этот серьезный структурный недостаток «российской модели» отражает общую неразвитость неправительственного сектора и других элементов гражданского общества в России. В то же время главное структурное преимущество этой модели состоит в том, что в России уже существуют основные «промежуточные» компоненты, к созданию которых только стремятся ведущие страны мира и международные организации. Так, ряд стран НАТО вплотную изучает возможность более активного привлечения военизированных полицейских формирований к обеспечению условий безопасности на этапе после прекращения военных действий и до восстановления функционирующих органов власти в зоне конфликта. Разрабатываемая в ООН система чрезвычайного гуманитарного реагирования, частью которой является концепция гражданско-военного сотрудничества на оперативном уровне, фактически идет по пути создания своеобразного «глобального МЧС», в деятельности которого Россия намерена играть одну из ведущих ролей. В целом наличие в России достаточно мощных структурных компонентов (сил) для решения «промежуточных» военно-гражданских задач в операциях невоенного типа дает ей ряд уникальных преимуществ в области чрезвычайного гуманитарного реагирования, которые необходимо всячески поддерживать и развивать. В этом смысле Россия не только нуждается в зарубежном опыте, но и сама вполне может служить источником опыта для других стран и международных организаций.

---

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе операций невоенного типа в зонах современных локально-региональных конфликтов вооруженные силы тесно взаимодействуют с огромным числом международных и национальных, государственных и неправительственных гражданских структур, организаций и групп. Критическое значение в операциях невоенного типа приобретают также взаимоотношения вооруженных сил с местным населением. Взаимодействие вооруженных сил с гражданским сектором является не только ключевым элементом для изучения, моделирования и даже определения современных операций невоенного типа, но и основным критерием эффективности таких операций. Именно от уровня военно-гражданского взаимодействия в операциях невоенного типа в первую очередь зависит то, насколько успешным будет противостояние угрозам, создаваемым современными локально-региональными конфликтами.

Если на протяжении послевоенного периода для таких операций (в частности, для «традиционных» миротворческих операций под эгидой ООН) было характерно более или менее четкое разделение функций между военным и гражданским персоналом, то в последнее десятилетие XX в. вооруженные силы стали все чаще использоваться в сфере, ранее считавшейся уделом гражданских организаций, и выполнять

гуманитарные, полицейско-административные, технические и другие невоенные задачи. Милитаризация миротворческих, гуманитарных и других операций невоенного типа наиболее отчетливо проявилась в ходе операций НАТО на Балканах — в Боснии, Албании, Македонии и Косово.

Рост значения и роли силового компонента в операциях невоенного типа 90-х гг. во многом носил объективный характер. Со смещением вектора международной напряженности с глобального на локально-региональный уровень появилась необходимость, а главное, возможность более активного международного вмешательства в зонах локально-региональных конфликтов, гуманитарных кризисов и других чрезвычайных ситуаций. При сохраняющемся высоком уровне локально-региональной напряженности [221] возросла потребность в обеспечении безопасности гражданского персонала в операциях невоенного типа. Кроме того, гражданские организации оказались не в состоянии справиться с резко увеличившимся объемом гуманитарных и других задач в конфликтных зонах. Наконец, сложилась ситуация, при которой правительства ведущих стран мира, прежде всего по внутривополитическим соображениям, были вынуждены оперативно реагировать на возросшее число гуманитарных кризисов и конфликтов. Для решения всех этих задач логично было использовать значительный потенциал вооруженных сил, высвободившийся с окончанием «холодной войны».

На протяжении 90-х гг. военно-гражданские разногласия по проблемам участия вооруженных сил в операциях невоенного типа сохраняли довольно острый характер. Есть все основания предположить, что и в дальнейшем каждая новая миссия (как в случае с операциями НАТО в Боснии и в Косово) потребует отдельного обсуждения — на национальном и многонациональном уровнях — и специального политического решения, важную роль в принятии которого будет играть позиция руководства вооруженных сил. В то же время множество «узкобюрократических» интересов, диктующих максимально сдержанное отношение военного сообщества ко все более активному использованию вооруженных сил в операциях невоенного типа, будет балансироваться его стремлением оправдать сохраняющийся уровень военных расходов, в том числе за счет участия в широко разрекламированных миротворческих и гуманитарных миссиях.

Нет сомнения в том, что силовые задачи в операциях невоенного типа должны выполняться силовыми структурами. Однако, как показывает практика, из всех силовых структур вооруженные силы, особенно силы общего назначения, пожалуй, в наименьшей степени подготовлены к выполнению тех силовых задач, которые больше всего характерны для операций невоенного типа (противостояние массовым беспорядкам и демонстрациям, создание условий безопасности для сотрудников гражданских организаций и местного населения, особенно беженцев и внутренне перемещенных лиц, охрана конвоев с гуманитарной помощью, поддержание общественного порядка и т. п.). Опыт НАТО в Боснии и Косово свидетельствует о том, что вооруженные силы в операциях невоенного типа более или менее эффективны лишь как фактор общего сдерживания противоборствующих сторон и поддержания военно-политического статус-кво (так, силы НАТО в Косово оказались не способными создать условия безопасности для населения края — на практике их функция свелась к военному сдерживанию Сербии). Основной объем [222] силовых задач в операциях НАТО по поддержанию мира в Боснии и Косово и поддержке гуманитарных усилий в Албании и Македонии носил ярко выраженный полицейско-административный характер. В условиях сохраняющейся напряженности, столкновений и массового вооружения населения в конфликтной зоне эффективное выполнение этих задач требует органичного сочетания полицейских и военных навыков. Этим требованиям в наибольшей степени соответствуют не вооруженные силы, а, скорее, военизированные полицейские формирования (типа французской жандармерии или итальянских карабиньеры). Однако большинство западных стран во главе с США либо вообще не располагают такими формированиями, либо испытывают в них острый недостаток, поэтому, несмотря на все издержки, вынуждены опираться в операциях невоенного типа в основном на вооруженные силы.

Помимо силовых функций, в ходе современных операций невоенного типа вооруженные силы все чаще берут на себя задачи по доставке и распределению гуманитарной помощи, проведению восстановительных работ и другие функции, свойственные, скорее, гражданским организациям и службам. Эта практика нередко приводит к обострению военно-гражданских противоречий и ставит вопрос о сравнительных преимуществах использования военных и гражданских ресурсов в операциях невоенного типа. Так, по сравнению с вооруженными силами гражданский сектор, в силу многолетнего опыта и профессиональной подготовки, обладает бесспорными преимуществами практически во всех сферах гуманитарной деятельности: в сборе, организации поставок и распределении гуманитарной помощи, предоставлении медицинской помощи, налаживании взаимодействия с местным населением, организации и содержании лагерей для беженцев и внутренне перемещенных лиц, проведении восстановительных работ с учетом более долгосрочных задач социально-экономического развития того или иного региона, ставшего ареной кризиса или конфликта. В свою очередь вооруженные силы, прежде всего ведущих стран мира, также располагают уникальным набором средств, ресурсов и навыков, которые могут оказаться полезными и при осуществлении несиловых задач в операциях невоенного типа, особенно в зоне продолжающегося противостояния (саперные работы, дальняя транспортная авиация и флот, доступ к разведывательной информации, новейшие технологии в области связи

и коммуникаций, способность противостоять радиационным и другим угрозам, связанным с «асимметричным» применением ядерного, биологического или химического оружия и т. д.). Использование военно-инженерных (строительных) и [223] военно-транспортных ресурсов существенно облегчает задачу восстановления хозяйственно-экономической инфраструктуры в конфликтной зоне. Кроме того, на пике кризиса, в условиях чрезвычайной ситуации военные ресурсы оказываются наиболее быстро мобилизуемыми, а иногда — и единственно доступными. Необходимость в подключении вооруженных сил к выполнению невоенных задач также возникает в случаях широкомасштабных чрезвычайных ситуаций — например, когда гуманитарный кризис грозит перерасти в гуманитарную катастрофу.

В то же время широкомасштабное привлечение вооруженных сил к выполнению не свойственных им гуманитарных и иных невоенных функций может отрицательно сказаться на выполнении ими силовых задач, например на создании условий безопасности в конфликтной зоне. Еще более проблематично возможное нарушение основополагающих гуманитарных принципов (нейтралитета, беспристрастности, пропорционального и равноправного распределения помощи и т. д.) и излишней политизации гуманитарной деятельности за счет привлечения к ней военных формирований, как это произошло в ходе гуманитарных операций НАТО по решению проблемы косовских беженцев в Албании и Македонии. По мере того как ситуация в конфликтной зоне нормализуется, становится менее «чрезвычайной», сравнительные преимущества военных ресурсов, как правило, уменьшаются, а гражданских — растут. Все это позволяет нам сделать вывод о том, что участие вооруженных сил в выполнении задач невоенного типа может быть эффективным только тогда, когда оно продиктовано острой необходимостью — например, на начальном, чрезвычайном этапе гуманитарного кризиса или катастрофы или в отдельных областях, где военные обладают ярко выраженными сравнительными преимуществами — в основном, в области технической и транспортной поддержки.

В целом при всех различиях в национальных подходах к строительству военно-гражданских отношений в ходе многонациональных операций под эгидой Североатлантического альянса удалось сформировать, отработать и доктринально оформить более или менее цельную систему военно-гражданского взаимодействия в операциях невоенного типа. Хотя структуры военно-гражданского взаимодействия НАТО на местах — штабные и функциональные подразделения и прежде всего центры военно-гражданского сотрудничества — продолжают играть сугубо вспомогательную роль и испытывать недостаток подготовленного персонала, а их удельный вес и статус в рамках сил НАТО невысок, пока именно Североатлантический альянс располагает наиболее развитой моделью такого взаимодействия. [224]

Участие в операциях НАТО по поддержанию и установлению мира и оказанию гуманитарной помощи оказало большое влияние и на развитие или формирование специальных структур военно-гражданского взаимодействия в вооруженных силах как государств — членов НАТО (США, Великобритании, Франции, ФРГ и т. д.), так и ряда других стран.

Несмотря на то что модель военно-гражданского взаимодействия в операциях невоенного типа, разработанная в рамках НАТО, носит наиболее развитый характер и вобрала в себя опыт широкомасштабного вмешательства альянса в локально-региональных кризисах и конфликтах конца XX в. — начала XXI в., она вряд ли может претендовать на универсальность. Эта модель разработана в рамках военно-политического блока стран Запада, основана исключительно на западном, прежде всего американском, опыте, носит ярко выраженный военизированный характер и в конечном счете подчинена «более важным» целям и задачам сил НАТО в зоне конфликта — зачастую в ущерб интересам и возможностям гражданского сектора в операциях невоенного типа, не говоря уже о местном населении. Применение этой модели ограничено так называемым Евроатлантическим регионом и его периферией, объявленными НАТО зоной своей ответственности, и только теми кризисами и конфликтами, которые в силу тех или иных причин представляют повышенный политический интерес для ведущих стран Запада.

В глобальном масштабе более универсальный характер носит модель гражданско-военного взаимодействия в гуманитарных, миротворческих и других операциях невоенного типа, разрабатываемая в рамках **ООН**. Потребность в разработке такой модели тем более насущна, что сотрудничество с НАТО на Балканах особенно ярко высветило для ООН те противоречия и проблемы, которые, возможно, станут ключевыми для международного вмешательства в зонах локально-региональных конфликтов, кризисов и других чрезвычайных ситуаций в XXI в. Так, гуманитарные операции 1999 г. по оказанию помощи косовским беженцам на фоне агрессии Североатлантического альянса против Югославии поставили УВКБ ООН в положение, когда эта структура впервые в своей истории вынуждена была напрямую сотрудничать с НАТО как с одной из воюющих сторон в отсутствие соответствующей резолюции Совета Безопасности ООН, то есть мандата от своей головной организации.

Если в НАТО военно-гражданское взаимодействие в операциях невоенного типа строилось как вспомогательная функция, подчиненная военным задачам альянса, то за основу модели гражданско-военного



сотрудничества ООН взята система координации гуманитарной [225] деятельности и практика международного использования национальных ресурсов вооруженных сил и сил гражданской обороны в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. При этом используется опыт не только структур ООН, но и других международных организаций, и не только западных, но и многих других стран мира (включая Россию), что придает модели гражданско-военного сотрудничества в операциях ООН более сбалансированный и универсальный характер. Эта модель, впервые опробованная на практике в ходе операции ООН в Восточном Тиморе (с 1999 г.), предназначена для операций ООН в зонах локально-региональных конфликтов и чрезвычайных ситуаций во всех регионах мира, в том числе наиболее отдаленных и не представляющих повышенного политико-стратегического интереса для стран Запада (исключение составляет участие ООН в совместных с НАТО операциях невоенного типа на периферии «западного мира» — прежде всего на Балканах, где в силу военно-политического доминирования Североатлантического альянса структуры ООН играют второстепенную роль, а система военно-гражданского взаимодействия строится по натовскому образцу).

На фоне западного и мирового опыта особенно очевидна специфика военно-гражданского взаимодействия в российских операциях невоенного типа, большинство которых проводятся в зонах локально-региональных конфликтов в сопредельных странах или непосредственно на территории Российской Федерации. Важное структурное преимущество «российской модели» состоит в том, что в отличие от западных стран, испытывающих острый недостаток в специальных формированиях, которые могли бы эффективно решать «промежуточные» военно-полицейские задачи в операциях невоенного типа, *Россия* в избытке обладает такими подразделениями (речь идет прежде всего о внутренних войсках и спецподразделениях МВД РФ). Точно так же у России, обладающей одной из лучших в мире военизированной службой реагирования на чрезвычайные ситуации (МЧС), нет необходимости прибегать к расширенному использованию вооруженных сил для выполнения гуманитарных, технических, спасательно-эвакуационных и других невоенных задач, даже в условиях конфликта. Таким образом, Россия уже располагает мощными «промежуточными» структурными компонентами для выполнения полицейско-силовых задач и чрезвычайного гуманитарного реагирования, недостаток в которых остро ощущают многие западные страны.

В то же время, помимо ряда важных структурных преимуществ, специфика общественно-государственного устройства России [226] (медленное реформирование и модернизация вооруженных сил и других силовых структур, неэффективность государственной бюрократии, слабое развитие гражданского общества) оборачивается чрезмерно военизированным характером российского участия в операциях невоенного типа, слабой координацией действий между различными силовыми подразделениями, недостаточным использованием гражданского потенциала, неразвитостью неправительственного сектора, который пока представлен в основном международными организациями. Все это происходит на фоне явно недостаточного финансирования не только гражданских, но и силовых аспектов операций невоенного типа. Эти проблемы носят хронический характер, связаны с глубинными особенностями российского общества и государства и не могут быть решены лишь на оперативном уровне. Активное внедрение международного — даже самого передового — опыта может несколько улучшить ситуацию в этой области, но не способно ее радикально изменить. Поэтому в российских условиях, особенно учитывая ограниченность финансово-экономических ресурсов, логичнее развивать уже имеющиеся структурные преимущества и модернизировать уже существующие формирования (силы), чем механически заимствовать даже наиболее передовой — прежде всего западный — опыт военно-гражданского взаимодействия в операциях невоенного типа.

*Москва, 30 марта 2001 г.*

#### ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

- АСЕАН** — Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
- ВАООНВТ** — Временная администрация ООН в Восточном Тиморе
- ВГС** — военно-гражданское сотрудничество
- ВГО** — военно-гражданские отношения
- ВВ** — внутренние войска МВД РФ
- ВВС** — военно-воздушные силы
- ВМС** — военно-морские силы
- ВПП** — Всемирная продовольственная программа ООН
- ВС** — вооруженные силы
- ГВОЦ** — гражданско-военный оперативный центр
- ГВС** — гражданско-военное сотрудничество
- ГО** — гражданская оборона
- ГОЧС** — гражданская оборона и чрезвычайные ситуации
- ДГВ** — Департамент по гуманитарным вопросам ООН
- ДРК** — Демократическая Республика Конго
- ЕС** — Европейский Союз (до 1992 г. — Европейское Сообщество)
- ЗЕС** — Западноевропейский Союз
- КНШ** — Комитет начальников штабов США
- КОБСООН** — Координатор по обеспечению безопасности сотрудников ООН
- КПП** — контрольно-пропускной пункт
- МАЧС** — Международное агентство по чрезвычайным ситуациям
- МВД** — Министерство внутренних дел РФ
- МИД** — Министерство иностранных дел РФ
- МККК** — Международный комитет Красного Креста
- МНБ** — многонациональная бригада Сил НАТО для Косово
- МНД** — многонациональная дивизия Сил по выполнению Дейтонских мирных соглашений / Сил стабилизации НАТО в Боснии МО Министерство обороны РФ
- МООНВАК** — Миссия ООН по делам временной администрации в Косово (сокращенный вариант: Миссия ООН в Косово)

**МПК** — миссия ОБСЕ по проверке в Косово

**МСП** — многонациональное специализированное подразделение НАТО

**МТБЮ** — Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии

**МФКК** — Международная федерация Красного Креста и Красного Полумесяца

**МЧС** — Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

**НАТО** — Организация Североатлантического договора

**НПО** — неправительственная организация

**ОАЕ** — Организация африканского единства

**ОАК** — Освободительная армия Косово

**ОАПМБ** — Освободительная армия Прешево, Медведжи и Буяновца ОБСЕ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (до 1995 г. — Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, СБСЕ)

**ОВС** — объединенные вооруженные силы НАТО

**ОМОН** — отряд милиции особого назначения

**ООН** — Организация Объединенных Наций

**ОПМ** — операция по поддержанию мира

**ПМЦ** — Противоминный центр ООН в Косово

**ПРООН** — Программа развития ООН

**РУБОП** — Региональное управление по борьбе с организованной преступностью МВД РФ

**СБООН** — Совет Безопасности ООН

**СБР** — Силы быстрого реагирования НАТО

**СВС** — Силы НАТО по выполнению Дейтонских мирных соглашений по Боснии

**СДК** — Силы международного присутствия по безопасности в Косово (Силы НАТО для Косово)

**СЕАП** — Совет евроатлантического партнерства

**СИ ПРИ** Стокгольмский международный институт по изучению проблем мира средства массовой информации сводный мобильный отряд МЧС РФ специальный отряд быстрого реагирования Силы по охране ООН в бывшей Югославии Союзная Республика Югославия Совет североатлантического сотрудничества (с мая 1997 г. — Совет евроатлантического партнерства, СЕАП)

**ТВД** — театр военных действий

**УВКБ** — Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

**УКГВ** — Управление по координации гуманитарных вопросов ООН

**ФМС** — Федеральная миграционная служба РФ

**ФНООН** — Фонд по народонаселению ООН

**ФСБ** — Федеральная служба безопасности РФ

**ЦВГС** — Центр военно-гражданского сотрудничества (НАТО)

**Центроспас** — Центральный аэромобильный спасательный отряд МЧС РФ (официальное сокращение — ЦАМО)

**ЦКПБ** — Центр по координации помощи беженцам (НАТО)

**ЦЧС** — Центр по чрезвычайным ситуациям НАТО (полное название — Евроатлантический центр по координации в чрезвычайных ситуациях)

**ЮНА** — Югославская народная армия

**ЮНИСЕФ** — Детский фонд ООН

**ЮНОСОМ** — операция ООН в Сомали

БИБЛИОГРАФИЯ

ОСНОВНЫЕ ЗАРУБЕЖНЫЕ ИСТОЧНИКИ США

- Aspin L.* The Bottom-Up Review. Forces For A New Era. 1 Sept. 1993. — Wash.: U.S. Dep. of Defense, 1993.
- Bosnia Peace Operation. Progress Toward the Dayton Agreement's Goals. An Update. 17 July 1997. General Accounting Office (GAO) Report. — Wash., 1997.
- The Clinton Administration's Policy on Managing Complex Contingency Operations. Presidential Decision Directive (PDD) 56. — Wash., May 1997.
- The Clinton Administration's Policy on Reforming Multinational Peace Operations. Executive Summary of the PDD 25. — Wash., May 1994.
- Clinton W.J.* A National Security Strategy for a New Century. — Wash.: White House, 1999.
- Clinton W.J.* A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. — Wash.: White House, 1995.
- Cohen W.S.* Report of the Quadrennial Defense Review. — Wash.: U.S. Dep. of Defense, May 1997. (<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr/toc.html>).
- Doctrine for Joint Civil Affairs. Joint Pub. 3-57. — Wash.: Joint Chiefs of Staff, 21 June 1995.
- Doctrine for Joint Special Operations. Joint Pub. 3-05. — Wash.: Joint Chiefs of Staff, 1990.
- General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. Wright-Patterson Air Force Base. Dayton (Ohio). 1-21 Nov. 1995. — Wash.: U.S. Dep. of State, 1995.
- Interagency Coordination During Joint Operations. Joint Pub 3-08. — Wash.: Joint Chiefs of Staff, 9 Oct. 1996.
- Joint Doctrine for Military Operations Other Than War. Joint Pub. 3-07. — Wash.: Joint Chiefs of Staff, 16 June 1995.
- Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations. — Ft. Monroe (Virg.): Joint Warfighting Center, 28 Feb. 1995.
- Kosovo Crisis Fact Sheet. USAID, Bureau for Humanitarian Response (BHR), Office of US Foreign Disaster Assistance (OFDA). — 1999-2000. — 9-144.
- Low-Intensity Conflict. Field Manual (FM) 100-20. — Wash.: US Dep. of the Army, 1981.
- Low-Intensity Conflict. Field Circular (FC) 100-20. — Ft. Leavenworth (Kans.): U.S. Army Command and General Staff College, 1986.
- Military Operations: Impact of Operations Other Than War on the Services Varies. GAO Report. — Wash., 1999.
- Military Operations in Low Intensity Conflicts. Army FM 100-20 / Air Force Pamphlet 3-20. — Wash.: HQ USAF, 5 Dec. 1990
- Mission Need Statement (MNS) for an Operational Capability in Military Operations Other Than War. — Quantico (Virg.): Marine Corps, March 1996. — V. 1.
- Multiple CIMIC Doctrines // U.S. Dep. of Defense Command and Control Research Program (CCRP) Bosnia C4ISR Project Progress Report. — 2. No date, (<http://www.dodccrp.org/pai2-26.htm>).
- National Military Strategy of the United States of America. A Strategy of Flexible and Selective Engagement. — Wash., 1995.

National Military Strategy of the United States of America. Shape, Respond, Prepare Now — A Military Strategy for a New Era. — Wash., 1997.

Operations. FM 100–5. — Wash.: U.S. Dep. of the Army, 14 June 1993.

Operations Other Than War. — Ft. Leavenworth: TRADOC Analysis Center, Feb. 1995. — V. 1.

Peace Operations. FM 100–23. Draft 6. — Wash.: U.S. Dep. of the Army, 30 Dec. 1994.

Peace Operations. Heavy Use of Key Capabilities May Affect Response to Regional Conflicts. GAO Report. — Wash., 1995.

Role of the Department of Defense in Humanitarian Assistance. House Comm. on Armed Services. 103d Congress, 2nd sess., 19 Apr. 1994. — Wash., 1995.

*Shalikhvili J.M.* National Military Strategy of the United States. A Strategy of Flexible and Selective Engagement. — Wash.: U.S. Dep. of Defense, 1995.

Transforming Defense, National Security in the 21st Century. Report of the National Defense Panel. — Wash., 1997.

#### ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

British Defence Doctrine. Joint Warfare Publication (JWP) 0–01. — L: Ministry of Defence, Jan. 1997.

The Civil Affairs Group — A Paper by Chief of Staff HQ Land Command. — Wiltshire: HQ LAND England, 1996.

Eighth Report. Defence Committee, House of Commons. Session 1997–98.

First Report. Defence Comm., House of Commons. Session 1997–98.

Kosovo: Lessons from the Crisis. Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty. — L.: Ministry of Defence, June 2000.

Peace Operations. Army Field Manual. — L.: Ministry of Defence, 1994.

Policy Paper on The Development of G5/CA Within Land Command. UK Ministry of Defence. — Wiltshire: HQ LAND England, 1997.

Strategic Defence Review. White Paper presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty. Cm 3999. July 1998. — L: The Stationery Office, 1998.

*Youngs T., Bowers P., Hillyard M.* Kosovo: KFOR and Reconstruction. Economic Policy and Statistics Section; International Affairs and Defence Section, UK House of Commons Library. — L., 1999.

Wider Peacekeeping. Army Field Manual. — L.: Ministry of Defence, 1995.

#### ФРАНЦИЯ

Doctrine Interarmees d'Emploi des Forces en Operation. — Paris: Etat-MajorsdesArmees, Division Emploi, 30 Juin 1999.

Livre Blanc Sur la Defense 1994. — Paris: La Documentation Frangaise, 1994.

#### ФРГ

Bundesverfassungsgericht. 2BvE 3/92, 2BvE 5/93, 2BvE 7/93, 2BvE 8/93. 12 Juli 1994.

Konzeptionelle Leitlinie zur Weiterentwicklung der Bundeswehr. — Bonn: Informationsstab, Bundesministerium der Verteidigung, 1994.

Verteidigungspolitische Richtlinien. — Bonn: Bundesministerium der Verteidigung, 26 Nov. 1992.

Weißbuch 1994. Bundesministerium der Verteidigung. — Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 5 Apr. 1994.

#### HATO

The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23d and 24

Allied Joint Operations Doctrine AJP-01 (A). — Brussels: Military Agency for Standardization, Sept. 1997.

Bi-MNC Directive for NATO Doctrine for Peace Support Operations. — Brussels, 11 Dec. 1995.

Bosnia and Herzegovina. Facts and Figures. NATO Fact Sheet. — 2000. — 29 Nov.

*Chauveau G.M., Migone G.* CIMIC and Police: Forging the «Missing Links» in Crisis Management. Subcommittee on Civilian Security and Cooperation. Civilian Affairs Comm. — Brussels: NATO Parliamentary Assembly, 23 March 2000.

*Van Eekelen W.* Military Support for Civilian Operations in the Context of Peacekeeping Missions. Report of the Subcomm. on Civilian Security and Cooperation. Civilian Aff. Comm. — Brussels: NATO Parliamentary Assembly, Nov. 1998.

*Forcieri G.* The Defence Capabilities Initiative and NATO's Strategic Concept. Draft Interim Report. Defence and Security Sub-Committee on Future Security and Defence Capabilities. — Brussels: NATO Parliamentary Assembly, 16 Oct. 2000.

KFOR Daily Press Releases. — Pristina, 1999–2001. KFOR/UNMIK Press Briefings. — Pristina, 1999–2001.

Lessons Learned in Peacekeeping Operation. NATO Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping. — Brussels, Nov. 1997.

NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Policy. MC 411. — Brussels, Aug. 1997.

NATO Doctrine for Peace Support Operations. Draft. 28 Febr. 1994. — Mons (Belg.): Peacekeeping Section. Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE), 1994.

NATO Handbook. — Brussels: NATO Office for Information and Press, 1995.

NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine. Allied Joint Publication 09. (AJP-09). Draft 3. To be published in 2000.

NATO Humanitarian Mission to Albania. AFOR (Apr. — Sept. 1999). Operation Allied Harbour. AFSOUTH Fact Sheet. (<http://www.afsouth.nato.int/operations/harbour>).

NATO Military Planning for Peace Support Operations. MC 327. -Brussels, 1993.

NATO/SFOR Joint Press Conferences. — Tito Barracks, Sarajevo: Coalition Press Information Center, 1997–2001.

SFOR Informer. — Sarajevo, 1997–2000.

#### OOH

*Annan K.* Renewing the United Nations. A Programme for Reform. Report of the Secretary General A/51/950. — N.Y.: UN, July 1997.

Basic Facts about OCHA. ([http://www.reliefweb.int/ocha\\_ol/index.html](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/index.html)).

*Boutros-Gali B.* An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. — N.Y.: UN Dep. for Public Information, June 1992.

*Boutros-Gali B.* Supplement to an Agenda for Peace. Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the 50th Anniversary of the UN. 3 Jan. 1995. — N.Y.: UN Dep. for Public Information, 1995.

Briefing by the United Nations High Commissioner for Refugees to the Security Council. — 1999. — 5 May.

Bringing Peace to Kosovo. UNMIK Status Report. — 2000. — 19 Oct.

East Timor — UNTAET: Facts and Figures. UN Dep. of Public Information and Dep. of Peacekeeping Operations. (<http://www.un.org/peace/etimor/UntaetF.htm>).

General Guidelines for Peacekeeping Operations. — N.Y.: UN Dep. of Peacekeeping Operations, 1995.

Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief. Project DPR 213/3 MCDA. — Geneva: UN Dep. of Humanitarian Aff., May 1994.

Humanitarian Coordinator's Situation Report. East Timor Crisis. — Dili, 5–27 Oct. 2000.

Military and Civil Defence Unit (MCDU). Work Programme for the Calendar Year 2000. As approved by the Advisory Panel for the Military and Civil Defence Unit at its Formal Meeting on 1 Dec. 1999. — Geneva: OCHA, 1999.

*Mountain R.* Humanitarian — Military Cooperation. Statement by Assistant Emergency Relief Coordinator and Director, OCHA — Geneva. Meeting of the «Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping», NATO HQs. — Brussels, 24 Apr. 1998.

OCHA Brochure: What It Is... What It Does... — N.Y., Geneva: OCHA, 1999.

Resolution 713 on the situation in Socialist Federal Republic of Yugoslavia. Adopted by the Security Council at its 3009th meeting, on 25 Sept. 1991. UN Doc. S/RES/713 (1991).

Resolution 776 on the situation in Bosnia and Herzegovina. Adopted by the Security Council at its 3114th meeting, on 14 Sept. 1992. UN Doc. S/RES/776(1992).

Resolution 1026 on the situation in the Former Yugoslavia. Adopted by the Security Council at its 3601st meeting, on 30 Nov. 1995. U.N. Doc. S/RES/1026 (1995).

Resolution 1031 on the situation in Bosnia and Herzegovina. Adopted by the Security Council at its 3607th meeting, on 15 Dec. 1995. UN Doc. S/RES/1031 (1995).

Resolution 1035 on the situation in Bosnia and Herzegovina. Adopted by the Security Council at its 3613th meeting, on 21 Dec. 1995. UN Doc. S/RES/1035 (1995).

Resolution 1088 on the situation in Bosnia and Herzegovina. Adopted by the Security Council at its 3723d meeting, on 12 Dec. 1996. UN Doc. S/RES/1088(1996).

Resolution 1174 on the situation in Bosnia and Herzegovina Adopted by the Security Council at its 3892nd meeting, on 15 June 1998. UN Doc. S/RES/1174 (1998).

Resolution 1203 on the situation in Kosovo. Adopted by the Security Council at its 3937th meeting, on 24 Oct. 1998. UN Doc. S/RES/1203(1998).

Resolution 1244 on the situation relating to Kosovo. Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999. UN Doc.



S/RES/1244(1999). Resolution 1257 on the situation in East Timor. Adopted by the Security Council at its 4031st meeting, on 3 Aug. 1999. UN Doc. S/RES/1257 (1999).

Resolution 1272 on the situation in East Timor. Adopted by the Security Council at its 4057th meeting, on 25 Oct. 1999. UN Doc. S/RES/1272(1999).

State of the World's Refugees: 50 Years of Humanitarian Action / Ed. by Mark Cutts. — Geneva: UN High Commissioner for Refugees, 2000.

Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations. A/RES/46/182. UN General Assembly 78th Plenary Meeting. — N.Y., 19 Dec. 1991.

The United Nations and the Situation in the Former Yugoslavia. — N.Y.: UN Dep. of Public Information, 15 March 1994.

United Nations Civilian Police Handbook. — N.Y.: UN Dep. of Peacekeeping Operations, 1995.

UNHCR Protection Guidelines: Kosovo Situation. — Geneva, 9 Apr. 1999. UN Inter-Agency Needs Assessment Mission to the Federal Republic of

Yugoslavia. — Geneva: OCHA, 2 June 1999.

UNMIK Regulations. — Pristina, 1999–2000.

UN Peacekeeping Notes Update. — N.Y.: UN Dep. of Public Information, May 1994.

UN Press Releases. 1989–1997. — Geneva, 1989–1997.

*Vieira de Mello S.* Humanitarian Coordination, Multi-dimensional Operations, International Criminal Court, Natural Disasters, OCHA, Security of Humanitarian Personnel. Opening Remarks of Un . Under-Secretary General for Humanitarian Aff. And Emergency Relief Coordinator at the ECOMOC Humanitarian Segment. — N.Y, 15 July 1998.

*Vieira de Mello S.* Relations and Interactions between Humanitarian Assistance and Peacekeeping Operations. Address to the Military/Police Advisors of UN Permanent and Observer Missions. — N.Y., 11 Febr. 1999.

*Wolfson S., Wright N.* A UNHCR Handbook for the Military on Humanitarian Operations. — Geneva: UNHCR, Jan. 1995.

Доклад Генерального секретаря о Миссии ООН по делам временной администрации в Косово. S/1999/779. — N.Y., 12 July 1999.

#### ОБСЕ

Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo. Joint UNHCR/OSCE Reports. 1999 — July, Sept., Nov.; 2000 — Febr., June, Oct.

Kosovo Police Service School // OSCE Mission in Kosovo Fact Sheet. — 2000. — Dec.

OSCE Mission in Kosovo: One Year On// Ibid. — 2000. — June.

OSCE Mission in Kosovo Update. Regular Newsletter. — Pristina: OSCE Press and Public Information Office, 2000.

Supporting Democracy // OSCE Mission in Kosovo Fact Sheet. — 2000. — Oct.

#### НПО

Amnesty International. Peace-keeping and Human Rights. — L.: International Secretariat, 1994.

Bosnia and Herzegovina. United States Committee for Refugees (USCR) Country Report. — Wash., 1999.

Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief. — Geneva, 1994.

*Elmqvist M.* CIMIC in East Timor. An Account of Civil-military Cooperation, Coordination and Collaboration in the Early Phases of the East Timor Relief Operation. — Geneva: Military and Civil Defence Unit, Disaster Response Branch UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 23 Dec. 1999.

An End to Forgotten Emergencies? Oxfam Briefing Paper. — Oxford, Apr. 2000.

*Stiff T.* Disaster Response Unit, Interaction. SHAPE CMC Conference Report. — Mons (Belg.), 1 Febr. 2000.

*Sykes C.* Contingency Planning in the Balkans: From Lessons Learned to Emergency Readiness. Report by CARE International Balkans Coordinator. — L.: Overseas Development Institute Humanitarian Policy Network, 11 Aug. 2000.

Symposium on Humanitarian Action and Peace-keeping Operations. Geneva, 22–24 June 1994. — Geneva: International Committee of the Red Cross, 1994.

United States Committee for Refugees (USCR) Press-Releases. — Wash. » 1998–2000. USCR Worldwide Refugee Information. — Wash., 1995–1999.

#### ДРУГИЕ ИСТОЧНИКИ

Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance During Conflict. Comparative Advantages and Costs. OECD Development Assistance Committee. — Paris: OECD, 1998.

Conclusions of the London Peace Implementation Conference, 4–5 Dec. 1996. — L, 1996. Declaration of the Peace Implementation Council. — Brussels, 23–24 May 2000. *Hederstedt J., Hee J., Orum N. W., Saari S., Viljaranta O.* Nordic UN Tactical Manual. — Jyvaskyla: Joint Nordic Comm. For Military UN Matters (NORDSAMFN), 1992. — V. 1–2. The Kosovo Refugee Crisis. An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response. — Geneva, Febr. 2000.

The Peace Implementation Agenda: Reinforcing Peace in Bosnia and Herzegovina. — Madrid: Office of the High Representative (OHR), 16 Dec. 1998.

#### ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

Бюллетень. Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. — М., 1999–2000.

Военная доктрина Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. // Независимая газета. — 2000. — 22 апр.

Гражданская защита. Центральное издание Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. — М., 1999–2001.

Ежедневный бюллетень ООН для прессы. — М.: Информационный центр ООН, 1998–2001.

Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и дополнительные протоколы к ним. — М.: Международный комитет Красного Креста, 1994.

*Иванов И.* Письмо Его Превосходительству г-ну Ламберто Дини, председателю Комитета министров Совета Европы (г. Рим), Его Превосходительству г-ну Вальтеру Швиммеру, Генеральному секретарю Совета Европы (г. Страсбург). Москва, 24 июня 2000 года. (<http://www.mid.ru/mid/eurochec/ec2.htm>).

Информационный бюллетень Департамента информации и печати МИД РФ. — М.: МИД РФ, 1998–2001.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24) // Российская газета. — 2000. — 18 янв.

Международное гуманитарное право в документах. — М.: МНИМП, 1996.

«Меморандум о взаимопонимании между главнокомандующим ОВС НАТО в Южной Европе и командующим сил ООН по охране в бывшей Югославии» // Красная звезда. — 1995. — 15 сент.

Меморандум о взаимопонимании между Правительством Российской Федерации и Организацией Объединенных Наций по гуманитарной деятельности на Северном Кавказе. 16 авг. 2000 г. — М.: УКГВ ООН, 2000.

На страже законности и порядка. Внутренние войска: права и ответственность. Новые законы и нормативные акты. — М., 1997.

О некоторых мерах российских федеральных властей по нормализации политической, правочеловеческой и социально-экономической ситуации в Чеченской Республике Российской Федерации. Фактологическая информация МИД РФ по состоянию на 24 июня 2000 г. (<http://www.mid.ru/mid/eurochec/ec3.htm>).

О ситуации в Чеченской Республике. Аргументы наших парламентариев в ответ на требования Совета Европы // Российская газета. — 2000. — 4 апр.

Основные термины и понятия коллективной безопасности миротворческой деятельности для государств — участников СНГ. — М.: Штаб по координации военного сотрудничества государств — участников СНГ, 1995.

Пресс-конференции «Военная операция в Дагестане глазами свидетелей». Госдума. 17 сент. 1999 г. // Русский журнал. — 1999. — 21 сент.

Росинформцентр. Пресс-конференции. — 1999–2000.

Сборник документов и теоретических материалов по миротворческой деятельности в Содружестве Независимых Государств. — М.: Штаб по координации военного сотрудничества государств — участников СНГ, 1996.

Совместный призыв учреждений системы Организации Объединенных Наций по Северному Кавказу (Российская Федерация). 1 дек. 1999 г. — 31 дек. 2000 г. — М.: УКГВ ООН, июль 2000.

Федеральный закон от 6 февр. 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — №6. — ст. 711.

Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 23. — ст. 2750.

Федеральный закон «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — 26 июня. — № 26.

Чечня: Белая книга (выпуск второй). — М.: Росинформцентр, 2000.

#### ЛИТЕРАТУРА

*Alberts D.S., Hayes R.E.* Command Arrangements for Peace Operations. — Wash.: National Defense University (NDU) Press, 1995. — 136 P.

*Applegate M.A.* Military Power in Operations Other Than War. — Fort Leavenworth (Kans.): Army Command and General Staff College, 1994. — 236 P.

- Astnus R.D.* Germany's Contribution to Peacekeeping: Issues and Outlook. Santa Monica (Calif.): RAND, 1995. — 54 P.
- Avant D.D.* Are the Reluctant Warriors Out of Control? Why the U.S. Military Is Adverse to Responding to Post-Cold War Low-Level Threats? // Security Studies. — 1996/97. — Winter. — № 6. — P. 51–90.
- Balanzino S.* NATO's Humanitarian Support to the Victims of the Kosovo Crisis // NATO Review. — 1999. — Winter. — V. 47. — № 4. — P. 9–13.
- Barnes R.C. Jr.* Civil Affairs: Diplomat-Warriors in Contemporary Conflict // Special Warfare. — 1991. — Winter. — V. 4. — P. 4–11.
- Between Sovereignty and Global Governance: The UN, the State and Civil Society / Ed. by A. Paolini, A. Jarvis, C. Reus-Smit. — N.Y.: St. Martin's Press; Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1998. — 358 P. Beyond Traditional Peacekeeping / Ed. by Donald C.F. Daniel and
- Bradd C. Hayes. — N.Y.: St. Martin's Press, 1995. — 320 P. Beyond Westphalia? National Sovereignty and International Intervention / Ed. by Gene Lyons and Michael Mastanduno. — Baltimore: Johns
- Hopkins University Press, 1995. — 360 P. *Bolger D.P.* The Battle for Hunger Hill: The 1st Battalion, 327th Infantry Regiment at the Joint Readiness Training Center. — Novato (Calif.): Presidio Press, 1997. — 363 P.
- Bonn K.E., Baker J.E.* Guide to Military Operations Other Than War. Tactics, Techniques and Procedures for Stability and Support Operations, Domestic and International. — Mechanicsburg (Penn.): Stackpole Books, 2000. — 361 P.
- Bullock H.E.* Peace by Committee: Command and Control Issues in Multinational Peace Enforcement Operations. — Maxwell Air Force Base (Alab.): School of Advanced Airpower Studies, Air University, 1994. — SOP.
- Bunker R.J.* Rethinking Operations Other Than War // Military Review. — 1995. — Nov./Dec. — V. LXXV. — № 11/12. — P. 34–41.
- Caplan R.* Kosovo: the Implications for Humanitarian Intervention //
- Forced Migration Review. — 1999. — Aug. — V. 5. — P. 5–7. *Carnes L.* American Strategic Culture in Small Wars // Small Wars and Insurgencies. — 1992. — Winter. — V. 3. — № 3. — P. 205–216. *Carnovale M.* NATO Partners and Allies: Civil-Military Relations and
- Democratic Control of the Armed Forces // NATO Review. — 1997. — March. — V. 45. — № 2. — P. 32–35. Challenges for the New Peacekeepers / Ed. by Trevor Findlay. SIPRI
- Research Report №11. — Oxford: Oxford Univ. Press, 1996. — 170 P. *Chopra J.* The UN's Kingdom of East Timor // Survival. — 2000. — Autumn. — V. 42. — № 3 — P. 27–39.
- Chopra J., Weiss T.U.* Sovereignty is No Longer Sacrosanct: Codifying Humanitarian Intervention // Ethics & International Affairs. — 1992. — V. 6. — P. 95–118.
- Civil-Military Relations in Post-Communist States. Central and Eastern Europe in Transition / Ed. by Anton A. Bebler. — Westport (Conn.): Praeger Publishers, 1997. — 176 P.
- Civil Wars, Insecurity, and Intervention / Ed. by Barbara F. Walter, Jack Snyder. — N.Y.: Columbia Univ. Press, 1999. — 352 P.
- Cohen R., Deng P.M.* Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement. — Wash.: Brookings Press, 1998. — 420 P.
- Collier P., Hoeffler A., Soderbom M.* On the Duration of Civil War. — Wash.: World Bank, 1999. — 22 P.

*Combelles-Siegel P.* Target Bosnia: Integrating Information Activities in Peace-Operations. NATO-led Operations in Bosnia-Herzegovina, December 1995–1997. US Dep. of Defense Command and Control Research Program — Wash.: NDU Press, 1998. — 199 P.

*Davidson L.W., Hayes M.D., Landon J.J.* Humanitarian and Peace Operations: NGOs and the Military in the Interagency Process. — Wash.: NDU Press, 1996. — 66 P.

*De Quenetaïn G.* The French Rapid Reaction Force: An Original Concept Which Has Proven Its Effectiveness. — Carlisle Barracks (Penn.): U.S. Army War College, 1993. — 40 P.

*De Ruiter A.J.C.* Civil-military Cooperation: Core Business in (Future) Peace Support Operations. — Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 1999. — 39 P.

*Dintilhac J.P.* La Gendarmerie Nationale // Les Cahiers de la Securite Interieure. — Nov. 1992 / Jan. 1993. — № 11. — P. 85–91. *Dobbie C.* A Concept for Post-Cold War Peacekeeping // Survival. — 1994. — Autumn. — V. 36. — № 3. — P. 121–148.

*Doel M.T.* Military Assistance in Humanitarian Aid Operations: Impossible Paradox or Inevitable Development // RUSI Journal. — 1995. — Oct. — № 140. — P. 26–32.

*Ebling L.L.* The DOD Humanitarian and Civic Assistance Program Concepts, Trends, Medical Challenges. — Maxwell AFB: Air Command and Staff College, 1997. — 42 P.

*Eisenhower J.H., Marks E.* Herding Cats: Overcoming Obstacles in Civil-Military Operations // Joint Forces Quarterly. — 1999. — Summer. — № 22. — P. 86–90.

*Elbadawi L. A.* Civil Wars and Poverty: The Role of External Interventions, Political Rights and Economic Growth. — Wash.: World Bank, 1999. — 39 P.

Elusive Peace. Negotiating an End to Civil Wars / Ed. by Zartman I.W. — Wash.: The Brookings Institution, 1995. — 353 P.

*Eide E.B., Solli P.E.* From Blue to Green: The Transition from UNPROFOR to IFOR in Bosnia and Herzegovina. — Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 1995. — 51 P.

Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts. — N.Y.: Council on Foreign Relations Press, 1993. — 403 P.

Fear and Diffusion: The International Spread of Ethnic Conflict / Ed. by David A. Lake and Donald Rothchild. — Princeton: Princeton University Press, 1998. — 424 P.

*Fishel J. T.* Little Wars, Small Wars, LIC, OOTWA, the GAP, and Things That Go Bump in the Night // Low Intensity Conflict and Law Enforcement. — 1995. — Winter. — V. 4 — № 3. — P. 372–398.

*Fitzpatrick J.* Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency. — Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press, 1994. — 225 P.

Foreign Military Intervention. The Dynamics of Protracted Conflict / Ed. Levite A., Jentleson B., Berman L. — N.Y.: Columbia Univ. Press, 1994. — 334 P.

*Foster E.* NATO's Military in the Age of Crisis Management. Whitehall Paper Series № 29. — L: RUSI, 1995. — 73 P.

*Fromm P.* War and OOTW Philosophical Foundations // Military Review. — 1995. — Sept./Oct. — V. LXXV. — № 5. — P. 57–62.

*Gibney M.* Kosovo and Beyond: Popular and Unpopular Refugees // Forced Migration Review. — 1999. — Aug. — V. 5. — P. 28–30.

*Gibson C.P., Snider D.M.* Explaining Post-Cold War Civil-Military Relations: A New Institutional Approach. Project on U.S. Post-Cold War Civil-Military Relations Working Paper № 8. — Cambridge (Mass.): Harvard Univ., John M. Olin Institute for Strategic Studies, 1997. — 55 P.

*Gottlieb G.* Nation Against State. A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty. — N.Y.: Council on Foreign Relations Press, 1993. — 148 P.

*Grant T.A.* The Protraction of Internal Wars // Small Wars and Insurgencies. — 1992. — V. 3. — № 3. — P. 241–256.

*Gregor W. J.* Toward a Revolution in Civil-Military Affairs: Understanding the US Military in the Post-Cold War Period. Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations Working Paper № 6. — Cambridge (Mass.): Olin Institute for Strategic Studies, Harvard Univ., 1996. — 60 P.

*Gurr T.R.* Ethnic Warfare on the Wane // Foreign Affairs. — 2000. — May/June. — V. 79. — № 3. — P. 52–64.

*Gurr T.R.* Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict. — Wash.: U.S. Institute of Peace Press, 1993. — 448 P.

*Gurr T.R.* Minorities at Risk in the New Century. — Wash.: U.S. Institute of Peace Press, 2000. — 448 P.

*Harbottle M.N.* New Roles for the Military: Humanitarian and Environmental Security. — L.: Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, 1995. — 24 P.

*Hartley D.S.* Supporting OOTW with Analysis: Missing Tools. Paper for the Electronic Conference on Analytical Simulation. Aug. 1–30, 1997. (<http://www.scs.org/confernc/electsim/electsim97/papers/hart-ley/hartley.html>).

*Hartley D.S., Bell R.E., Packard S.L.* OOTW Impact Analysis // Proceedings of the 1999 Winter Simulation Conference / Ed. by P.A. Farrington, H.B. Newbhard, D.T. Sturrock, G.W. Evans. — Arlington (Virg.): Institute for the Operations Research and the Management Sciences College on Simulation, 1999. — P. 1050–1058.

*Hunt J.B.* OOTW: A Concept in Flux // Military Review. — 1996. — Sept./Oct. — V. LXXVI. — № 5. — P. 3–9.

*Huntington S.* The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations. — Cambridge (Mass.): Belknap Press/Harvard Univ. Press, 1957. — 534 P.

Interagency and Politico-Military Dimensions of Peace Operations. Haiti — A Case Study / Ed. by Hayes M.D. and Wheatley G.F. — Wash.: NDU Press, 1996. — 65 P.

The International Dimensions of Internal Conflicts / Ed. by Brown M.E. — Cambridge (Mass.): The MIT Press, 1996. — 627 P.

The Internationalization of Communal Strife / Ed. by Midlarsky M.I. — L.; N.Y.: Routledge, 1992. — 306 P.

*Kaldor M.* New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era. — Stanford: Stanford Univ. Press, 1999. — 192 P.

*Kaplan R.D.* Fort Leavenworth and the Eclipse of Nationhood // The Atlantic Monthly. — 1996. — Sept. — V. 278. — № 3. — P. 74–90.

*Kaufmann C.* Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars // International Security. — 1996. — Spring. — V. 20. — № 4. — P. 136–175.

*King C.* Ending Civil Wars. — Adelphi Paper № 302. — L: IISS, 1996. — 94 P.

*Kinkel K.* Peacekeeping Missions: Germany Can Now Play Its Part // NATO Review. — 1994. — Oct. — V. 42. — № 5. — P. 3–7.

*Kohn R.* Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations // The National Interest. — 1994. — Spring. — № 35. — P. 3–17.

- Krepinevich A.F.* The Army in Vietnam. — Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. — 318 P.
- London J.J., Hayes R.E.* National Approaches to Civil-Military Coordination in Peace and Humanitarian Assistance Operations. — Vienna (Virg.): Evidence Based Research, Inc., 1996. (<http://www.dodccp.org/ijlflgl.htm>).
- Laurence T.* Humanitarian Assistance and Peacekeeping: An Uneasy Alliance. — L.: Royal United Services Institute (RUSI) for Defence Studies, 1999. — 88 P.
- Low-Intensity Conflict: The Pattern of Warfare in the Modern World / Ed. by LB. Thompson. — Lexington (Mass.): Lexington Books, 1989. — 207 P.
- MacGregor D.A.* Future Battle. The Merging Levels of War // *Parametres*. — 1992/93. — Winter. — V. XXII. — № 4. — P. 33–47.
- Mackinlay J., Chopra J.* A Draft Concept of Second Generation Multinational Operations. — Providence (Rhode Island): T.J. Watson Institute for International Studies, 1993. — 39 P.
- Mackinlay J.* A Guide to Peace Support Operations. — Providence: T.J. Watson Institute for International Studies, 1996. — 266 P.
- Masters of Disasters // *The New Republic*. — 1999. — 13, 20 Sept.
- Mendel W.W., Bradford D.G.* Interagency Cooperation. A Regional Model for Overseas Operations. — McNair Paper № 37. — Wash.: NDU Press, 1995. — 99 P.
- Meti S.* A Flame Kept Burning. Counterinsurgency Support After the Cold War // *Parametres*. — 1995. — Fall. — V. XXV. — № 3. — P. 31–41.
- Meti S.* A Wake for Clausewitz. Toward a Philosophy of 21st Century Warfare // *Parametres*. — 1994/95. — Winter. — V. XXIV. — № 4. — P. 126–132.
- Meti S., Kievet J.* Siren Song of Technology and Conflict Short of War // *Special Warfare*. — 1996. — Jan. — № 9. — P. 2–10.
- Miller L.* Do Soldiers Hate Peacekeeping? The Case of Preventive Diplomacy Operations in Macedonia // *Armed Forces and Society*. — 1997. — Spring. — V. 23. — № 3. — P. 415–449.
- Minear L., Guillot Ph.* Soldiers to the Rescue: Humanitarian Lessons from Rwanda. — Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1996. — 202 P.
- Minear L., Scott C., Weiss T.G.* The News Media, Civil War and Humanitarian Action. — L.: Lynne Rienner Publ., 1996. — 122 P.
- Minear L., Van Baarda T., Sommers M.* NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis. Humanitarianism and War Project. The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown Univ. Occasional Paper № 36. — Providence (Rhode Island): Watson Institute, 2000. — 198 P.
- Morrison A.* The New Peacekeeping Partnership. — Wash.: Brassey's, 1998. — 231 P.
- Nafziger E.W.* The Economics of Complex Humanitarian Emergencies: Preliminary Approaches and Findings. UNU/WIDER Research Paper. — Helsinki, 1996. — 65 P.
- Natsios A.S.* Commander's Guidance: A Challenge of Complex Humanitarian Emergencies // *Parametres*. — 1996. — Summer. — V. LXXVI. — №2. — P. 26–50.
- Newman R.J.* Can Peacekeepers Make War? // *US New & World Report*. — 1998. — 19 Jan. — V. 124. — № 2. — P. 38–44.

- Nouvel J.* France's FAR (Force d'Action Rapide) and GIGN (Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale) // National Defense. — 1990. — Dec. — V. 75. — P. 58–63.
- O'Hanlon M.* Saving Lives with Force: Military Criteria for Humanitarian Intervention. — Wash.: The Brookings Institution, 1997. — 100 P.
- Orris N.* UNHCR and Kosovo: a Personal View from within UNHCR // Forced Migration Review. — 1999. — Aug. — V. 5. — P. 14–17.
- Palin R.H.* Multinational Military Forces: Problems and Prospects. — L.: Oxford Univ. Press, 1995. — 84 P.
- Pashall R.* LIC 2010. Special Operations and Unconventional Warfare in the Next Century. — Wash.: Brassey's, 1990. — 166 P.
- Peace in the Midst of Wars: Preventing and Managing International Ethnic Conflicts / Ed. by Garment D., James P. — Columbia: Univ. of South Carolina Press, 1998. — 333 P.
- Phillips W.R.* Civil-Military Cooperation: Vital to Peace Implementation in Bosnia // NATO Review. — 1998. — Spring. — V. 46. — № 1. — P. 22–25.
- Political Institutions and Military Change: Lessons from Peripheral Wars. — Ithaca (N.Y.): Cornell Univ. Press, 1994. — 161 P.
- Porter T.* The Partiality of Humanitarian Assistance — Kosovo in Comparative Perspective // Journal of Humanitarian Assistance. — 1999. — 22 June, (<http://www.jha.ac/articles/a057.htm>).
- Record J.* The Creeping Irrelevance of U.S. Force Planning. — Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1998. — 29 P.
- Regan P.M.* Civil Wars and Foreign Powers: Outside Intervention in Intrastate Conflict. — East Lansing: Michigan Univ. Press, 2000. — 224 P.
- Rinaldo R.J.* Warfighting and Peace Operations: Do Real Soldiers Do MOOTW? // Joint Force Quarterly. — 1996/97. — Winter. — V. 14. — P. 111–116.
- Rosenau W.* Facing the Unpalatable: The US Military and Law Enforcement in Operations Other Than War // Low Intensity Conflict and Law Enforcement. — 1995. — Autumn. — № 4. — P. 187–202.
- Sapolski H.M., Shapiro J.* Casualties, Technology, and America's Future Wars // Parametres. — 1996. — Summer. — V. XXVI. — № 2. — P. 119–127.
- Sassen S.* Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization. — N.Y.: Columbia Univ. Press, 1996. — 148 P.
- Seiple C.* Square-Dancing into the Future: The US Military/NGO Relationship and the CMOC in Times of Humanitarian Intervention. — Monterey (Calif.): Naval Postgraduate School, 1996. — 311 P.
- Simon J.* NATO Enlargement and Central Europe: A Study in Civil-Military Relations. — Wash.: NDU Press, 1996. — 333 P.
- Slim H.* Positioning Humanitarianism in War: Principles of Neutrality, Impartiality and Solidarity // Development in Practice. — 1997. — V. 7.4. — P. 342–352.
- Stlner C., Fulwood I. et al.* Report of the Senior Working Group on Military Operations Other Than War. — Arlington: Advanced Research Projects Agency, 1994. (<http://www.fas.org/man/dod-101/ops/docs/ootwtech.html>).
- Stockton N.* In Defence of Humanitarianism // Disasters: The Journal of Disasters Studies, Policy and Management. — 1998. — V. 22. — № 4. — P. 352–360.



*Stepanova E.* Kosovo and Chechnya: Illogical Parallels // Security Dialogue. — 2000. — March. — V. 31. — № 1. — P. 507–509.

*Stephens A.* The Transformation of 'Low-Intensity' Conflict // Small Wars and Insurgencies. — 1994. — Autumn. — V. 5. — № 2. — P. 143–161.

*Sullivan S.* The Invasion of NGOs // Civnet Journal. — 1999. — Oct./Dec. — V. 3. — № 5. (<http://www.civnet.org/journal/vol3no5/ftssull.htm>).

*Taw J.M., Agmon M., Davis L.M.* Interagency Coordination in Military Operations Other Than War: Implications for the U.S. Army. RAND Report MR-825-A. — Santa Monica (Calif): RAND, 1997. — 52 P.

*Taw J.M., Leicht R.C.* The New World Order and Army Doctrine. The Doctrinal Renaissance of Operations Short of War. Arroyo Center Report. — Santa Monica: RAND, 1992. — 52 P.

*Taw J.M., Peters J.E.* Operations Other Than War: Implications for the U.S. Army // Small Wars and Insurgencies. — 1996. — Winter. — № 6. — P. 375–409.

*Tellis A.J.* Terminating Intervention: Understanding Exit Strategy and US Involvement in Intrastate Conflicts // Studies in Conflict and Terrorism. — 1996. — Apr./June. — № 19. — P. 117–151.

*Thurman E.* Shaping an Army for Peace, Crisis and War. The Continuum of Military Operations // Military Review. — 1992. — Apr. — V. LXXII. — № 4. — P. 27–35.

*Tiersky R.* French Military Reform and NATO Restructuring // Joint Forces Quarterly. — 1997. — Spring. — № 15. — P. 95–102.

*Tiersky R.* The Mitterand Legacy and the Future of French Security Policy. — McNair Paper № 43. — Wash.: NDU Press, 1995. — 71 P.

*Traub J.* Inventing East Timor // Foreign Affairs. — 2000. — July/Aug. — V. 79. — № 4. — P. 74–89. Uncomfortable Wars. Toward a New Paradigm of Low-Intensity Conflict / Ed. by Manwaring M.G. — Boulder: Westview Press, 1991. — 139 P.

*Untersheher L.* Europe's Armed Forces at the Millenium. Commonwealth Institute Briefing Report — № 11. — Cambridge (Mass.), 1999. (<http://www.comw.org/pda/991eur.html>).

US Civil-Military Relations: Crisis or Transition? / Ed. by Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew. — Wash.: Center for Strategic and International Studies, 1995. — 224 P.

*Van Brabant K.* Operational Security Management in Violent Environments. Humanitarian Practice Network Good Practice Review 8. — L: Overseas Development Inst., 2000. — 354 P.

*Van Creveld M.* The Transformation of War. — N.Y.: The Free Press, 1991. — 254 P.

*Vayjynen R.* The Age of Humanitarian Emergencies. United Nations University. — World Institute for Development Economic Research (UNU/WIDER) «Research for Action» Paper No. 25. — Helsinki, 1996. — 68 P.

*Wallace S.O.* Joint Task Force Support Hope: The Role of the CMOC (Civil-Military Operations Center) in Humanitarian Operations // Special Warfare. — 1996. — Jan. — № 9. — P. 36–41.

*Wallensteen P., Sollenberg M.* After the Cold War. Emerging Patterns of Armed Conflict. 1989–1994 // Journal of Peace Research. — 1995. — V. 32. — № 3. — P. 345–360

*Wallensteen P., Sollenberg M.* Armed Conflict and Regional Conflict Complexes. 1989–1997 // Ibid. — 1998. — Sept. — V. 35. — № 5. — P. 621–634.

*Wallensteen P., Sollenberg M.* Armed Conflict and Regional Conflict Complexes. 1989–998 // Ibid. — 1999. — Sept. — V. 36. — № 5. — P. 593–606.

- Weiss T.O. Humanitarian Shell Games: Whither UN Reform? // Security Dialogue. — 1998. — March. — V. 29. — № 1. — P. 9–23.
- Weiss T.O. Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations // International Peacekeeping. — 1999. — Summer. — V. 6. — №2. — P. 112–128.
- Weiss T.O. Military-Civilian Humanitarianism: The 'Age of Innocence' Is Over // Ibid. — 1995. — Summer. — V. 2. — № 2. — P. 157–174.
- Weiss T.G., Urquhart B. Military-Civilian Interactions: Intervening in Humanitarian Crises. — Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield, 1999. — 304 P.
- Welch D.A. The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms. Retrospect and Prospect // International Security. — 1992. — Fall. — V. 17. — №2. — P. 112–146.
- Williams M. Civil-Military Relations and Peacekeeping. — Adelphi Paper №321. — L.:IISS, 1999. — 96 P.
- Woodward S.L. Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War. — Wash.: Brookings Institution Press, 1995. — 536 P.
- Zandee D. Civil-Military Interaction in Peace Operations // NATO Review. — 1998. — Spring. — V. 47. — № 1. — P. 10–13.
- Абу-Сааб Р. Гуманитарное право и внутренние конфликты: истоки и эволюция международной регламентации. Пер. с фр. — М.: Междунар. ком. Красного Креста (МККК), 2000. — 264 С.
- Армия в политической системе общества / Сост. Беляков Н.Н. и др. Клуб «Реалисты»; инф. — аналит. бюллетень. — М., 1996. — 107 С.
- Армия и общество в условиях перемен. Материалы международной научной конференции / Отв. ред. Колобов О.А. — Н.Новгород: ННГУ, 1997. — 262 С.
- Барынькин В. Локальные войны на современном этапе // Военная мысль. — 1994. — № 6. — С. 7–12.
- Баччино-Астрада А. Права и обязанности медицинского персонала в вооруженных конфликтах. Пер. с англ. — М.: МККК, 1999. — 79 С.
- Владимиров А. Некоторые аспекты военно-гражданских отношений в России // Мировая экономика и международные отношения. — 1998. — № 3. — С. 113–121.
- Военная политология. Ч. I. Учебное пособие. — М.: Военный университет, 1996. — Ч. 1. — 134С; Ч. 2. — 175 С.
- Военная сила. Размышления о ее свойствах и месте в современном мире. Ин-т мировой экономики и международных отношений РАН. — М.: Наука, 1992. — 155 С.
- Военно-гражданские отношения в демократическом обществе. Сер. научных докладов № 51. — М.: Московский общественный научный фонд, 1998. — 150 С.
- Военное сотрудничество между Россией и США/НАТО. Материалы конференции. — М.: Российский центр стратегических и международных исследований, Европейский центр по изучению проблем безопасности им. Дж. Маршалла, 1997. — 294 С.
- Военные и гражданские в демократическом обществе. Материалы семинара (Санкт-Петербург, 25–26 октября) / Отв. ред. В.В. Наумкин. — М.: Российский центр стратегических и международных исследований, 1997. — 127 С.
- Воробьев И. Миротворческие операции // Военная мысль. — 1994. — № 5. — С. 40–48.

*Воробьев И.* Тактика в локальных войнах и вооруженных конфликтах // Военная мысль. — 1995. — № 1. — С. 39–46.

*Гареев М.А.* Если завтра война? (Что изменится в характере вооруженной борьбы в ближайшие 20–25 лет). Академия военных наук. — М.: Владар, 1995. — 238 С.

Гражданская оборона и предупреждение чрезвычайных ситуаций / Под ред. Фалеева М.И. — М.: Ин-т риска и безопасности, 2000. — 327 С.

Гражданский контроль над вооруженными силами: иностранный опыт и специфика России (материалы ТАСИС-проекта 1997–1998 гг.) / Под общ. ред. Г. Хагены и А. Савинкина. — М.: Русский путь, 1999. — 240 С.

*Демуренко А.В.* Гражданско-военные отношения в России: чему можно поучиться у Запада // Первая годовщина со дня подписания Основопологающего акта Россия — НАТО: итоги и перспективы. Материалы международной конференции, 19–20 июня 1998 г., Москва. — М., 1999. — С. 138–148.

*Дремков А.Л.* Нетрадиционные войны: сущность, проблемы, перспективы // Военная мысль. — 1998. — март/апр. — № 2. — С. 71–76.

*Евстафьев Д.Г.* Ограниченные вооруженные конфликты и проблемы безопасности России / Научные записки Центра политических исследований в России (ПИР) — 1996. — № 2. — 20 С.

*Ефремов А.Е.* За ширмой «ограниченных войн». — М.: Воениздат, 1960. — 84 с.

*Кальсховен Ф.* Ограничения методов и средств ведения войны. — М.: МККК, 1999. — 232 С.

*Карпов Б. ВВ:* Кавказский крест. — М.: ФИД «Деловой экспресс», 2000. — 302 С.

*Киришин Ю.Я., Попов Е.М., Савушкин Р.А.* Политическое содержание современных войн / Отв. ред. П.А. Жилин. АН СССР; Ин-т военной истории Мин. обороны СССР. — М.: Наука, 1987. — 333 С.

Косово и контроль над вооруженными силами // Военный вестник. — 1999. — июнь. — № 5. — 34 С.

*Кудряшов Б.Г.* Выживание в зоне вооруженных конфликтов. — Краснодар: Совет. Кубань, 1999. — 336 С.

Малая война: Организация и тактика боевых действий малых подразделений: Хрестоматия / Сост. и ред. А.Е. Тарас. — Минск: Харвест, 1998. — 512с.

Организация работы полевого многопрофильного госпиталя в чрезвычайных ситуациях / Смирнов Н.А. и др. — М.: Защита, 1999. — 91 С.

Россия (СССР) в локальных войнах и вооруженных конфликтах второй половины XX в. / Под ред. В.А. Золотарева. — М.: Кучково поле; Полиграфресурсы, 2000. — 571 С.

*Серебряников В.В.* Военные в гражданском обществе // Мировая экономика и международные отношения. — 1995. — № 6. — С. 44–52.

*Смульский С.В.* Методологические основы оценки и прогнозирования современных военных конфликтов в интересах их урегулирования и предотвращения. Автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. филос. наук. — М.: Воен.-полит. Акад. им. В.И. Ленина, 1991. — 20 С.

*Степанова Е.А.* Интернационализация локально-региональных конфликтов // Международная жизнь. — 2000. — ноябрь. — № 11. — С. 83–94.

*Степанова Е.А.* Политика США в отношении косовского конфликта // Косово: международные аспекты кризиса / Под ред. Д. Тренина и Е.Степановой. — М.: Гендальф, 1999. — С. 158–211.

*Степанова Е.А.* Россия и антикризисная стратегия НАТО после «холодной войны» // Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век. — М.: S&P, 2000. — С. 132–171.

Сумский В.В. Армия и проблематика гражданского общества // Мировая экономика и международные отношения. — 1997. — № 2. — С. 72–80.

США и региональные конфликты. 1980-е гг./ Под ред. В.А. Кременюка, А.В. Фролова и др.; отв. ред. В.А. Кременюк. Ин-т США и Канады АН СССР. — М.: Наука, 1990. — 157 С.

Щипков В.А. Введение в военную конфликтологию. — М.: Акад. погранвойск РФ, 1996. — 88 С.

#### СПРАВОЧНЫЕ ИЗДАНИЯ

Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. U.S. Joint Chiefs of Staff. 3d rev. ed. — Wash.: GPO, 1994.

The Military Balance. 1993–2001. — L, Oxford: Oxford Univ. Press for the IISS, 1993–2000.

SIPRI Yearbook 1989–2000. Stockholm International Peace Research Institute. — Oxford; Solna (Sweden), 1990–2000.

The State of War and Peace Atlas / Ed. by Smith D. — Oslo: International Peace Research Institute (PRIO), 1997.

Strategic Assessment. 1990–2000. — Wash.: NDU, 1990–2000. Strategic Survey. 1992–2000. — L., Oxford: IISS, 1993–2000.

Военный энциклопедический словарь / Под ред. Н.В. Огаркова. — М.: МО СССР; Ин-т воен. истории, Воениздат, 1984.

Ежегодник СИ ПРИ. 1994–1999. Вооружения, разоружение и международная безопасность. (Сокр. пер. с англ.). — М.: Наука, 1995–2000.

Краткий словарь специальных терминов для руководящего состава Вооруженных Сил Российской Федерации. — М.: Воениздат, 1994.

Советская военная энциклопедия. — М.: Воениздат, 1990.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- {1} См., например: Minear L., Van Baarda T., Sommers M. NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis. — Providence, 2000. — P. 68–69; The Kosovo Refugee Crisis. An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response. — Geneva, 2000. — P. 112.
- {2} См.: Feinberg R.E. The Intemperate Zone. The Third World Challenge to U.S. Foreign Policy. — N.Y., 1983. — P. 15.
- {3} США и региональные конфликты. 1980-е гг. / Под ред. В.А. Кременюка, А.В. Фролова и др.; отв. ред. В.А. Кременюк. — М., 1990. — С. 8.
- {4} Примером может служить понятие «крупный вооруженный конфликт», предложенное экспертами Стокгольмского международного института по изучению проблем мира (СИПРИ), или выдвинутое в рамках американской военной доктрины понятие конфликта «средней интенсивности».
- {5} Крылатых ракет «Томагавк», зенитных ракетных комплексов «Пэтриот», космических средств разведки и навигации и т. п.
- {6} Aspin L. The Bottom-Up Review. Forces for a New Era. — Wash. 1993 — P.I.
- {7} Ibid. — P. 5.
- {8} Ibid.
- {9} The Military Balance. 1999–2000. — L., 1999. — P. 132–133, 139, 193.
- {10} Boutros-Gali B. Supplement to an Agenda for Peace. Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the 50th Anniversary of the UN. 3 Jan. 1995. — N.Y., 1995. — Part II. — Par. 11.
- {11} SIPRI Yearbook 1995. — Oxford, 1995. — P. 1.
- {12} Wallensteen P., Sollenberg M. Armed Conflict and Regional Conflict Complexes. 1989–1997 // Journal of Peace Research. — 1998. — Sept. — V. 35. №5. — P. 621–634.
- {13} King Ch. Ending Civil Wars. — L., 1996. — P. 17.
- {14} Подробнее см.: US Intervention Policy for the Post-Cold War World. New Challenges and Responses / Ed. by Kanter A., Brooks L.F. — L., 1994; Wallensteen P., Sollenberg M. After the Cold War. Emerging Patterns of Armed Conflict. 1989–1994 // Journal of Peace Research. — 1995. — V. 32. — № 3. — P. 345–360; The International Dimensions of Internal Conflicts / Ed. by Brown M.E. — Cambridge (Mass.), 1996; Евстафьев Д. Ограниченные вооруженные конфликты и проблемы безопасности России. — М., 1996. — С. 5, 8–13.
- {15} Grant T.A. The Protraction of Internal Wars // Small Wars and Insurgencies. — 1992. — V. 3. — № 3. — P. 241–256; Collier P., Hoeffler A., Soderbom M. On the Duration of Civil War. — Wash., 1999. — P. 2; etc.
- {16} Collier P., Hoeffler A., Soderbom M. Op. cit. — P. 16.
- {17} Подробнее см.: Van Creveld M. The Transformation of Warfare. — N.Y., 1991. — P. 20–25; Stephens A. The Transformation of Low-Intensity Conflict // Small Wars and Insurgencies. — 1994. — Autumn. — V. 5. — № 2. — P. 143–161; Mett S. A Wake for Clausewitz. Toward a Philosophy of 21st Century Warfare // Parametres. — 1994/95. — Winter. — V. XXIV. — № 4. — P. 126–132; Евстафьев Д. Ук. соч. — С. 2–4.
- {18} SIPRI Yearbook 1996. — P. 17.
- {19} Ежегодник СИПРИ 1998. — М., 1999. — С. 40.
- {20} Там же. С. 39.
- {21} SIPRI Yearbook 1995. — P. 24.
- {22} Ежегодник СИПРИ 1998. — С. 38.
- {23} Подсчитано экспертами американского исследовательского проекта «Меньшинства под угрозой» Мэрилендского университета. См.: Gurr T.R. Ethnic Warfare on the Wane // Foreign Affairs. — 2000. — May/June. — V. 79. — № 3. — P. 53.
- {24} В частности, в 1990 — 1998 гг. была существенно ослаблена дискриминация около 100 этнополитических групп в разных странах мира — в основном за счет дополнительных гарантий их прав со стороны правительств. Ibid. — P. 54.
- {25} Albright M. Use of Force in Post-Cold War World // U.S. Dep. of State Dispatch. — 1993. — 27 Sept. — V. 4. — № 39.
- {26} Long War, Short Peace: The Rise and Decline of Ethnopolitical Conflict at the End of the Cold War // People Versus States. US Institute of Peace. May 1999 Revision. — Ch. 2. — P. 10 — Table 8. (<http://www.bsos.umd.edu/cidcm/mar/pvschap2.zip>); см. также: Gurr T.R. Op. cit. — Ibid.
- {27} Gurr T.K., Marshall M. G. Assessing Risks of Future Ethnic Wars // Peoples Versus States. — Ch. 7. — P. 16. См. также Tables 29–34. — P. 18–29. (<http://www.bsos.umd.edu/cidm/mar/pvchap7.zip>)
- {28} Этнополитическая группа определяется экспертами проекта «Меньшинства под угрозой» как группа, этническая принадлежность которой имеет ярко выраженные политические последствия и выражается либо в дифференциальном отношении к членам группы со стороны государства, либо в политических действиях членов группы в защиту групповых интересов. The Ethnic Basis of Political Action in the 1980s and 1990s // People Versus States. — Ch. 1. — P. 3 (<http://www.bsos.umd.edu/cidcm/mar/pvschap1.zip>).

- {29} Gurr T.R., Marshall M. G. Assessing Risks of Future Ethnic Wars // Peoples Versus States. — Ch. 7. — P. 16; P. 18–29 — Tables 29–34. (<http://www.bsos.umd.edu/cidcm/mar/pvchap7.zip>).
- {30} SIPRI Yearbook 1996. — P. 15; Ежегодник СИПРИ 1998. — С. 42. Сноска 4.
- {31} Например, в результате деятельности Освободительной армии Косово или чеченских полевых командиров.
- {32} Vayrynen R. The Age of Humanitarian Emergencies. United Nations University / World Institute for Development Economic Research (UNU/WIDER) «Research for Action» Paper No. 25. — Helsinki, 1996. См. также: Nafziger E.W. The Economics of Complex Humanitarian Emergencies: Preliminary Approaches and Findings. UNU/WIDER Research Paper. — Helsinki, 1996.
- {33} Refugees and Asylum Seekers Worldwide. USCR Worldwide Refugee Information. — 1999. — Table 3.
- {34} Подсчитано на основе данных американского Комитета по беженцам: Principal Sources of Internally Displaced Persons. USCR Worldwide Refugee Information. — 1999. — Table 5.
- {35} В соответствии с положениями международного гуманитарного права, в частности Протокола II (1977 г.) к Женевским конвенциям 1949 г., который посвящен защите жертв внутренних конфликтов, Международный комитет Красного Креста имеет право выступать с инициативой оказания помощи внутренне перемещенным лицам, однако государства не обязаны прибегать к его услугам.
- {36} Подробнее об этом см.: Cohen R., Deng P.M. Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement. — Wash., 1998.
- {37} Подробнее см., например: Sassen S. Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization. — N.Y., 1996; Between Sovereignty and Global Governance: The UN, the State and Civil Society / Ed. by A. Paolini, A. Jarvis, C. Reus-Smit. — N.Y., etc., 1998.
- {38} США и региональные конфликты. — С. 10.
- {39} Принципы участия вооруженных сил США в «конфликтах низкой интенсивности» были сформулированы в целом ряде документов военного ведомства США, в том числе полевых уставах (см.: Low-Intensity Conflict. Field Manual № 100–20 (FM 100–20). U.S. Dep. of the Army. — Wash., 1981; Low-Intensity Conflict. Field Circular № 100–20 (FC 100–20). — Ft. Leavenworth (Kans.), 1986; etc.); в Пентагоне был создан пост специального помощника по «конфликтам низкой интенсивности»; соответствующее подразделение также было организовано в составе аппарата Совета национальной безопасности.
- {40} В специальной литературе встречаются также термины «нетрадиционные операции», «стабилизационные операции», «операции мирного времени» и даже «военные операции невоенного типа».
- {41} Peace Operations. FM 100–23. U.S. Dep. of the Army. — Wash., 1994 (далее FM 100–23); Joint Doctrine for Military Operations Other Than War. Joint Pub. 3–07. Joint Chiefs of Staff. — Wash.: 1995 (далее — Joint Pub. 3–07); etc.
- {42} К операциям невоенного типа иногда также относят операции по борьбе с распространением оружия массового уничтожения, по контролю над вооружениями (инспекции) и межвоенные контакты. Подробнее см., например Types of Military Operations Other Than War // Joint Pub. 3–0. — P. III-1 — 111–15; Bonn K.E., Baker A.E. Guide to Military Operations Other Than War. Tactics, Techniques and Procedures for Stability and Support Operations, Domestic and International. — Mechanicsburg (Penn.), 2000. — P. 13–17.
- {43} Joint Pub. 3–07. — P. 1-II, II-I.
- {44} Ibid. — P. II-2.
- {45} FM 100–23. — P. 18; Joint Pub. 3–07. — P. II-5.
- {46} Joint Pub. 3–07. — P. II-4; FM 100–23. — P. 17.
- {47} FM 100–23. — P. 17; Joint Pub. 3–07. — P. II-4.
- {48} Joint Pub. 3–07. — P. 1–7,11–4; FM 100–23. — P. 18.
- {49} Strategic Defence Review. White Paper presented to Parliament by the Secretary of State for Defence (George Robertson) by Command of Her Majesty. July 1998. — L., 1998. — Introduction. — Para. 6 (далее везде — Strategic Defence Review).
- {50} Если в региональных конфликтах послевоенного периода применялись лишь отдельные образцы нового оружия, то в 1991 г. в Персидском заливе впервые имело место массовое использование ультрасовременных видов вооружения — крылатых ракет «Томагавк», зенитных ракетных комплексов «Пэтриот», космических средств разведки и навигации и т. д.
- {51} Антииракская коалиция понесла минимальные потери в живой силе в ходе военных действий: 146 военнослужащих убитыми и 467 ранеными из них 37 человек были убиты и 72 ранены вооруженными силами самих союзников. В то же время Ирак понес огромные потери как среди военнослужащих (до 200 тыс. человек), так и среди гражданского населения (непосредственно в результате бомбардировок — более 50 тыс., а всего в результате ущерба, нанесенного военными действиями и санкциями экономике страны к маю 1992 г., — около 150 тыс. человек). См.: Clark R. The Fire This Time. Report of the Commission of Inquiry for the International War Crimes Tribunal Report. — N.Y., 1992: — P. 38–39.
- {52} См., например: Joint Pub. 3–07. — P. 1–7.
- {53} Предполагалось, что в каждом «крупном региональном конфликте» боевой потенциал «регионального агрессора» составит 400–750 тыс. солдат, 2–4 тыс. танков и т. п. Aspin L. The Bottom-Up Review. Forces for a New Era. — Wash., 1993. — P. 5.
- {54} Ibid. P. 1.
- {55} Ibid. P. 13.

- {56} См., например: Clinton W.J. A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. — Wash., 1995 — P. 1, 8; Shalikhshvili J.M. National Military Strategy of the United States. A Strategy of Flexible and Selective Engagement. — Wash., 1995. — P. 6–7, 17; Cohen W.S. Report of the Quadrennial Defense Review. — Wash., 1997. (<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr/sec.3.html>).
- {57} Cohen W.S. Op. cit. — *ibid.*
- {58} См., например: Transforming Defense, National Security in the 21st Century. Report of the National Defense Panel. — Wash., 1997. — P. ii, 23.
- {59} См., например: Record J. The Creeping Irrelevance of U.S. Force Planning. — Carlisle Barracks (Penn.), 1998. — P. 19–20.
- {60} Strategic Defence Review. — Para. 89.
- {61} Livre Blanc Sur la Defense 1994. — Paris, 1994. — P. 91–92.
- {62} Bundesverfassungsgericht. 2BvE 3/92, 2BvE 5/93, 2BvE 7/93, 2BvE 8/93. 12 Juli 1994.
- {63} Подробнее см.: WeiBbuch 1994. Bundesministerium der Verteidigung. — Bonn, 1994.
- {64} Untersheher L. Europe's Armed Forces at the Millenium. Commonwealth Institute Briefing Report № 11 — Cambridge (Mass.), 1999. — Para. 1.1.2, 2.1.2, 3.1.2. (<http://www.comw.org/pda/99leur.html>).
- {65} Konzeptionelle Leitlinie zur Weiterentwicklung der Bundeswehr. Bundesministerium der Verteidigung — Bonn, 1994.
- {66} Цит. по: Eighth Report/Defence Committee, House of Commons. Session 1997–98. — Para. 202.
- {67} Strategic Defence Review. — Para. 78.
- {68} Eighth Report. Defence Committee, House of Commons. Session 1997–98. — Para. 202–203.
- {69} Kosovo: Lessons from the Crisis. Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty. — L., 2000. — Para. 6.38.
- {70} Joint Pub. 3–0. — P. IV-13.
- {71} The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23d and 24th April 1999. Press Release NAC-S(99)65. — 1999. — 24 Apr. — Para. 29.
- {72} *Ibid.* — Para. 54.
- {73} Cohen W.S. Report of the Quadrennial Defense Review. — Wash., 1997. (<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr/msg.html>).
- {74} Joint Pub. 3–0. — P. IV-12 — IV-13.
- {75} Eighth Report. Defence Committee, House of Commons. Session 1997–98. — Para. 202.
- {76} Характерно, что на фоне значительного сокращения численности вооруженных сил численность жандармского корпуса во Франции, на 85% формируемого на профессиональной основе, не только не уменьшилась, а увеличилась с 89,5 тыс. человеке 1985 г. до 93,4 тыс. человеке 1998 г. и продолжает расти. См.: Untersheher L. Op. cit. — Para. 1.1.2.
- {77} В США, например, в последние десятилетия XX в. роль гражданского аппарата Министерства обороны постепенно, но неуклонно падала за счет расширения прерогатив Объединенного комитета начальников штабов и региональных военных командований. См., например: Kaplan R.D. Fort Leavenworth and the Eclipse of Nationhood // The Atlantic Monthly. — 1996. — Sept. — V. 278. № 3. — P. 74–90.
- {78} Boutros Gali B. An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. — N.Y., 1992.
- {79} The United Nations and the Situation in the Former Yugoslavia. — N.Y., 1994. P. 12.
- {80} Resolution 776 on the situation in Bosnia and Herzegovina. Adopted by the Security Council at its 3114th meeting, on 14 Sept. 1992. UN Doc. S/RES/776 (1992).
- {81} UN Peacekeeping Notes Update. — N.Y., 1994. — P. 55.
- {82} Самая первая атака авиации НАТО в Боснии была осуществлена еще 28 февраля 1994 г., когда над г. Банья-Лука было сбито 4 сербских самолета.
- {83} СБР состояли из армейских подразделений Великобритании, Франции, Нидерландов и вспомогательных частей ФРГ.
- {84} Выдержки из текста «Меморандума о взаимопонимании между главнокомандующим ОВС НАТО в Южной Европе и командующим сил ООН по охране в бывшей Югославии» см.: Красная звезда. — 1995. — 15 сент.
- {85} General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. Wright-Patterson Air Force Base. Dayton (Ohio). 21 Nov. 1995. — Wash., 1995.

- {86} NATO Military Planning for Peace Support Operations. MC 327. — Brussels, 1993. — Para. 20.
- {87} NATO Directive on CIMIC. MC 411. — Brussels, Aug. 1997. — Para. 9. (далее везде — MC 411).
- {88} MC 411. — Para. 1.
- {89} Ibid.
- {90} Interagency Coordination during Joint Operations. Joint Pub 3–08. Joint Chiefs of Staff, 9 Oct. 1996. — Wash., 1996. — V. I. — P. 111–16.
- {91} Joint Doctrine for Military Operations Other Than War. Joint Pub. 3–07. Joint Chiefs of Staff, 16 June 1995. — Wash., 1995. — P. IV-7.
- {92} Подробнее см.: Phillips W.R. Civil-Military Cooperation: Vital to Peace Implementation in Bosnia // NATO Review. — 1998. — Spring. — V. 46. — № 1. — P. 22–25.
- {93} Весь персонал по гражданским делам Корпуса морской пехоты США, насчитывающий около 250 человек (2 группы), находится в резерве.
- {94} Подробнее см. Multiple CIMIC Doctrines // US Dep. of Defense Command and Control Research Program (CCRP) Bosnia C4ISR Project Progress Report. — № 2. (<http://www.dodccrp.org/pai2-26.htm>).
- {95} В соответствии с директивой Военного комитета НАТО № 411 ЦВГС многонациональных дивизий входили в состав единой Многонациональной оперативно-тактической группы по военно-гражданскому сотрудничеству.
- {96} Van de Poele P. A Velika Operation // SFOR Informer. — 1999. — 13 Oct. — №72.
- {97} Van Eekelen W. Military Support for Civilian Operations in the Context of Peacekeeping Missions. Report of the Subcomm. on Civilian Security and Cooperation. Civilian Aff. Comm. NATO Parliamentary Assembly. — Brussels, Nov. 1998. — Para. 15.
- {98} The Civil Affairs Group — A Paper by Chief of Staff HQ Land Command. — Wiltshire, 1996.
- {99} Только внесение этих условий в текст Дейтонского соглашения сделало возможным его одобрение американским сенатом, контролируемым республиканцами, и обеспечило ему поддержку со стороны военного руководства США. Excerpts from Senate Debate on Sending U.S. Troops to Bosnia // The New York Times. — 1995. — 14 Dec.
- {100} Bosnia Peace Operation. Progress Toward the Dayton Agreement's Goals. May 1997. — Wash., 1997. — P. 3.
- {101} Zandee D. Civil-Military Interaction in Peace Operations // NATO Review. — 1998. — Spring. — V. 47. — № 1. — P. 10–13.
- {102} Bosnia Peace Operation. — P. 4. Однако даже этот успех носил относительный характер (так, только обезвреживание 3–5 млн. мин, находящихся на боснийской территории, может занять более тридцати лет), не говоря уже о более претенциозных проектах типа создания объединенной мусульмано-хорватской армии.
- {103} Resolution 1088 on the situation in Bosnia and Herzegovina. Adopted by the Security Council at its 3723d meeting, on 12 Dec. 1996. UN Doc. S/RES/1088(1996).
- {104} Подробнее см.: Bosnia and Herzegovina. Facts and Figures. NATO Fact Sheet. — 2000. — 29 Nov.
- {105} Bergner G. A Presentation of CIMIC // Ibid. — 1998. — 11 March. — № 31.
- {106} IFOR's Contribution to Rebuilding Bosnia // NATO Review. — 1996. — Sept. — V. 44. — № 5. — P. 23.
- {107} Ibid. См. также: Paulsen O. VRS Army Guards SFOR // SFOR Informer. — 1999. — 15 Sept. — № 70.
- {108} Baylet Ya. Kresevo School Project // Ibid. — 1998. — 7 Oct. — № 46.
- {109} Paulsen O. Sheep Farmer Receives SFOR Help // Ibid. — 1998. — 9 Dec. — № 50.
- {110} Vale H. The Italian CIMIC Unit // Ibid. — 1999. — 9 Dec. — № 76.
- {111} Международные организации в Боснии неоднократно обращались к Силам стабилизации НАТО с призывом усилить поддержку гражданского сектора в этой области. См., например: Declaration of the Peace Implementation Council, 23–24 May 2000. — Brussels, 2000.
- {112} Поданным переписи 1991 г., оно составляло 4364 млн. человек. См.: The World Fact Book. — Wash., 1992. — P. 43.
- {113} Bosnia Peace Operation. — P. 5; Conclusions of the London Peace Implementation Conference, 4–5 Dec. 1996. — L., 1996. — P. 1, etc.
- {114} Абсолютное большинство из 296 тыс. беженцев, вернувшихся на территорию Мусульмано-хорватской федерации в 1996–1998 гг. (из них 105 тыс. — только в 1998 г.), возвратилась в те районы, где их этническая группа составляла большинство. За этот же период в Республику Сербскую вернулось около 20,5 тыс. беженцев, из которых 18,7 тыс. составляли сербы (Bosnia and Herzegovina. USCR Country Report, 1999).
- {115} Bosnia and Herzegovina. Facts and Figures. NATO Fact Sheet. — 2000. — 29 Nov.



- {116} Presentation by Lt Col Edgar Seely, SFOR Civil-Military Task Force liaison officer to the Office of the High Representative // Transcript of SFOR Joint Press Conf. — 1999. — 8 Apr.
- {117} Lessons Learned in Peacekeeping Operation. NATO Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping. — 1997. — Nov. — Para. 22.
- {118} MC 411. — Para. 4–6.
- {119} Среди студентов и преподавателей школы НАТО в Оберраммергау — сотрудники МККК и УВКБ ООН; лекции читают также представители ведущих международных средств массовой информации — Рейтера, Би-би-си, Си-эн-эн, «Нью-Йорк таймс» и т. п.
- {120} NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine. Allied Joint Publication 09. (AJP-09). Draft. To be published in 2000. — P. 3. — Para. 0102. (далее везде — AJP — 09).
- {121} AJP-09. — P. 11. — Para. 0209.
- {122} The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23d and 24th April 1999. Press Release NAC-S(99)65. 24 Apr. 1999. — Para. 60.
- {123} Подробнее см.: Степанова Е.А. Политика США в отношении косовского конфликта // Косово: международные аспекты кризиса. — М., 1999. — С. 158–211.
- {124} President Clinton's Letter to Senate Majority Leader T. Lott, 6 Oct. 1998 // Congressional Record. — 1998. — 8 Oct. — P. SI 1899.
- {125} По данным американского Комитета по беженцам, только за первую неделю бомбардировок, с 24 марта по 2 апреля, Косово покинули 220 тыс. человек; из них 120 тыс. направились в Албанию, 70 тыс. — в Македонию и 31 тыс. — в Черногорию (см.: USCR Cautions Against «Safe Havens» in Kosovo. U.S. Committee for Refugees Press-Release. — 1999. — 2 Apr.).
- {126} См., например: The Kosovo Refugee Crisis. An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response. UNHCR Report. Feb. 2000. — P. 10. — Para. 56 (далее везде — UNHCR Kosovo Refugee Crisis Report).
- {127} Ibid. — P. 20. — Para. 94.
- {128} Цит. по: New York Times. — 1999. — 18 Apr.
- {129} UNHCR Kosovo Refugee Crisis Report. — P. 37. — Para. 174.
- {130} Ibid. — Para. 176.
- {131} Американская делегация обещала оплатить перевозку косовских беженцев в Турцию по воздуху, а также принять офаниченное число беженцев в США. Всего же усилиями НАТО было эвакуировано около 60 тыс. человек во все 19 стран — членов альянса и еще 10 тыс. человек вывезено на территорию стран — партнеров НАТО по программе «Партнерство ради мира». См.: Balanzino S. NATO's Humanitarian Support to the Victims of the Kosovo Crisis // NATO Review. — 1999. — Winter. — V. 47. — № 4. — P. 9–13.
- {132} См. AJP-09. — P. 22–24. — Para. 0501–0507.
- {133} Ibid. Annex A. — P. 1–2.
- {134} Ibid. Annex A. — P. 2–3.
- {135} Ibid. — P. 5–6. — Para. 0109–0111.
- {136} Ibid. — P. 17. — Para. 0401.
- {137} Ibid. — P. 5–6. — Para. 0111.
- {138} Ibid. — P. 17. — Para. 0401.
- {139} Ibid. — P. 18. — Para. 0401.
- {140} «Host Nation Support». См. AJP-09. — P. 15. — Para. 0301.
- {141} Ibid. — P. 8. — Para. 0201.
- {142} Ibid. — P. 20. — Para. 0404.
- {143} Ibid. — P. 19–20. — Para. 0403.
- {144} AJP-09. — P. 35. — Para. 0805.

{145} В то же время в состав гуманитарного сектора мы не включаем, например, такой важный гражданский компонент любой операции невоенного типа, как средства массовой информации, несмотря на то, что в районах гуманитарного кризиса число журналистов нередко превышало число гуманитарных работников (так, число журналистов в Македонии в разгар кризиса в районе Блаци насчитывало 450 человек, что превышало число сотрудников УВКБ ООН в пять раз. См. UNHCR Kosovo Refugee Crisis Report. — P. 6. — Para. 30).

{146} Letter by Javier Solana to Sadako Ogata. 21 Apr. 1999.

{147} Параграф 2 Устава УВКБ ООН гласит: «Деятельность Верховного комиссара должна носить строго неполитический характер; она должна носить гуманитарный и социальный характер и... иметь отношение к группам и категориям беженцев».

{148} Minear L., Van Baarda T., Sommers M. NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis. The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies (Brown Univ.) Occasional Paper № 36. — Providence (RI), 2000. — P. 17 (далее везде — NATO and Humanitarian Action).

{149} NATO Humanitarian Mission to Albania. AFOR (Apr. — Sept. 1999). Operation Allied Harbour. AFSOUTH Fact Sheet.

{150} МККК является ведущей организацией международного гуманитарного режима, установленного Женевскими конвенциями 1949 г. и протоколами к ним. Только в 1999 г. 10 тыс. сотрудников МККК работали в 59 странах.

{151} Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, 1994. — Para. 9.

{152} UN Inter-Agency Needs Assessment Mission to the Federal Republic of Yugoslavia. — Geneva, 1999.

{153} См., например: Gibney M. Kosovo and Beyond: Popular and Unpopular Refugees // Forced Migration Review. — 1999. — Aug. — V. 5. — P. 28–30.

{154} An End to Forgotten Emergencies? Oxfam Briefing Paper. — Oxford, 2000.

{155} UNHCR Kosovo Refugee Crisis Report. — P. 95. — Para. 470.

{156} См., например: Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance During Conflict. Comparative Advantages and Costs. OECD Development Assistance Comm. — Paris, 1998. — P. 16, 32, etc.

{157} См.: Mountain R. Humanitarian — Military Cooperation. Statement by Assistant Emergency Relief Coordinator and Director, OCHA — Geneva. Meeting of the «Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping». NATO HQs, 24 Apr. 1998. — Brussels, 1998.

{158} NATO Humanitarian Mission to Albania. AFSOUTH Fact Sheet.

{159} См., например: CMDR Fabrizio Maltini's Remarks // NATO Press-Conference. Operation Allied Harbor. — 1999. — 8 Apr.

{160} См. выступление г-жи Огата на заседании Совета Безопасности ООН: Briefing by the United Nations High Commissioner for Refugees to the Security Council. — 1999. — 5 May.

{161} UNHCR Kosovo Refugee Crisis Report. — P. 34. — Para. 158.

{162} NATO Press-Conference. Operation Allied Harbor. — 1999. — 8 Apr.

{163} Строительством лагеря «Кэмп-Хоуп» занимались гражданские инженеры ВВС, гуманитарную помощь в расположение лагеря доставляли вертолеты ВМС, специальное армейское подразделение по гражданским делам ведало отношениями с гуманитарными организациями и НПО, а морские пехотинцы обеспечивали безопасность персонала, выполнявшего строительные работы. См.: Camp Hope Mission Requires Team Effort // Air Force News. — 1999. — 26 May.

{164} Цит. по: NATO and Humanitarian Action. — P. 33.

{165} Впоследствии руководители операции «Радуга» из Службы гражданской обороны были арестованы за растрату средств, предназначенных для оказания гуманитарной помощи косовским беженцам. Подробнее см.: Старцев С. «Славная миссия» обернулась национальным позором // Независимая газета. — 2000. — 1 февр.

{166} UNHCR Kosovo Refugee Crisis Report. — P. 8. — Para. 41.

{167} Ibid. — P. 9. — Para. 47.

{168} Kosovo Crisis Fact Sheet. USAID, Bureau for Humanitarian Response (BHR), Office of US Foreign Disaster Assistance (OFDA). — 1999. — 22 Oct. — № 126.

{169} NATO and Humanitarian Action. — P. 29.

{170} UNHCR Kosovo Refugee Crisis Report. — P. 100. — Para. 494–495.

{171} NATO and Humanitarian Action. — P. 24.

{172} Представитель НПО «Care», работавшего в лагере «Кэмп-Хоуп» Крис Сайке цит. по: Camp Hope Mission Requires Team Effort. Op. cit.

{173} UNHCR Kosovo Refugee Crisis Report. — P. 35. — Para. 166.

- {174} См. KFOR/UNMIK Press Briefing. — 2000. — 12 March.
- {175} Resolution 1244 on the situation relating to Kosovo. Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999. UN Doc. S/RES/1244 (1999).
- {176} См., например: KFOR/UNMIK Press Briefing. — 2000. — 23 March.
- {177} KFOR Daily Press Release. — 2000. — 2 Aug., 22 Nov., etc.
- {178} KFOR's Measures to Address the Situation in the Presevo Valley. Statement by the Secretary General of NATO G.Robertson. KFOR Press-release. — 2000. — № 112; KFOR Daily Press Release. — 2000. — 30 Dec.
- {179} S/RES/1244. — Para. 9b, 15.
- {180} Как заметил по этому поводу представитель СДК майор Ролан Лавуайе, «в принципе, мы просто не хотим конфликтовать» с ОАК (KFOR Press Update. — 1999. — 20 Sept.).
- {181} On the Establishment of the Kosovo Corps. UNMIK Regulation № 1999/8. 20 Sep. 1999. Не путать Корпус защиты Косово с гражданской Косовской полицейской службой.
- {182} KFOR/UNMIK Press Briefing. — 2000. — 12 June.
- {183} KFOR Daily Press Release. — 2000. — 23 June.
- {184} Ibid. — 2000. — 9 Nov.
- {185} Bringing Peace to Kosovo. UNMIK Status Report. — 2000. — 19 Oct.
- {186} S/RES/1244. — Para. 9e.
- {187} KFOR Daily Press Release. — 2000. — 16 Aug.
- {188} Ibid. — 2000. — 15 June.
- {189} Ibid. — 2000. — 17 Aug.
- {190} Эти занятия были тем более важны, что в большинстве случаев именно дети сообщали военным и служащим ООН об обнаруженных ими минах и неразорвавшихся снарядах. KFOR/UNMIK Press Briefing. — 2000. — 12 June.
- {191} KFOR Daily Press Release. — 2000. — 15 June.
- {192} S/RES/1244. — Para. 9c, 9d, 9h.
- {193} Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA) Kosovo Fact Sheet. — 1999. — 16 June. — №73.
- {194} KFOR/UNMIK Press Briefing. — 2000. — 12 June.
- {195} Ibid. — 2000. — 21 March.
- {196} См., например, высказывания командующего СДК Клауса Рейнхардта и главы МООНВК Бернара Кушнера: Ibid. — 2000. — 21 March.
- {197} См. заявление представителя СДК полковника М.Лэндрита: KFOR Daily Press Release. — 2000. — 7 July.; см. также Ibid. — 2000. — 5 July.
- {198} Одним из немногих исключений стал марш более 20 тыс. албанцев из Приштины в Митровицу, требовавших объединения Митровицы (февраль 2000 г.).
- {199} KFOR Daily Press Release. — 2000. — 20 June.
- {200} Ibid. — 2000. — 13 July.
- {201} Ibid. — 2000. — 31 Aug.
- {202} KFOR/UNMIK Press Briefing. — 2000. — 23 March.
- {203} Ibid. — 2000. — 12 June.
- {204} См., например: KFOR Daily Press Release. — 2000. — 25 Sept.

- {205} KFOR/UNMIK Press Briefing. — 2000. — 23 March.
- {206} Ibid. — 2000. — 21 March.
- {207} KFOR Daily Press Release. — 2000. — 25, 31 Aug.
- {208} KFOR/UNMIK Press Briefing. — 2000. — 21 March.
- {209} Ibid. — 2000. — 22 Nov.
- {210} Ibid. — 2000. — 21 March.
- {211} Доклад Генерального секретаря о Миссии ООН по делам временной администрации в Косово: S/1999/779. — 1999. — 12 July. — Part IV. — Para. 60.
- {212} Press-Briefing by UNMIK Police Commissioner Sven Frederiksen. — 2000. — 2 Febr.
- {213} UNMIK Police Facts and Figures. — 2000. — 1 Dec.
- {214} Подробнее см., например: Press-Briefing by UNMIK Police Commissioner. Op. cit.
- {215} KFOR Daily Press Release. — 2000. — 25 Aug.
- {216} KFOR/UNMIK Press-Briefing. — 2000. — 22 Nov.
- {217} S/RES/1244. — Para. 10, 11.
- {218} Более подробно о разделении обязанностей между ведущими гражданскими организациями в составе МООНВК см. Доклад Генерального секретаря о Миссии ООН по делам временной администрации в Косово: S/1999/779. — 1999. — 12 July.
- {219} Из других задач по сотрудничеству с гражданской администрацией отметим выполнение подразделениями НАТО функций пожарных бригад (в тех же случаях, когда местные пожарные бригады могли справиться с огнем без посторонней помощи, роль военных ограничивалась наблюдением за пожарной обстановкой и оповещением о пожарах).
- {220} KFOR/UNMIK Press Briefing. — 2000. — 12 June.
- {221} KFOR Daily Press Release. — 2000. — 12 June.
- {222} KFOR/UNMIK Press Briefing. — 2000. — 12 June.
- {223} KFOR Daily Press Release. — 2000. — 4 Oct.
- {224} Подробнее см.: KFOR Press Update. — 2000. — 6 Jan.; Breaking News Multinational Brigade North — Mitrovica. — 2000. — 20 Mar. — 5 June.
- {225} Ibid. — 2000. — 4 June.
- {226} Chauveau G.M., Migone G. CIMIC and Police: Forging the «Missing Links» in Crisis Management. Sub-committee on Civilian Security and Cooperation. Civilian Affairs Comm. — Brussels: NATO Parliamentary Assembly, 23 March 2000. — Para. 14.
- {227} См., например: Chauveau G.M., Migone G. Op. cit. — Para. 15.
- {228} KFOR Daily Press Release. — 2000. — 16 June.
- {229} AJP-09. P. — Para. 0214.
- {230} Chauveau G.M., Migone G. Op. cit. — Para. 23.
- {231} AJP-09. — Annex A. — Para. 11.
- {232} Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations. A/RES/46/182. 78{233} Подробнее см.: Weiss T.O. Humanitarian Shell Games: Whither UN Reform? // Security Dialogue. — 1998. — March. — V. 29. — № 1. — P. 9–23.
- {234} Annan K. Renewing the United Nations. A Programme for Reform. — N.Y., 1997.
- {235} Basic Facts about OCHA. ([http://www.reliefweb.int/ocha\\_ol/index.html](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/index.html)).

- {236} С 1998 г. этот пост занимал Росс Маунтен.
- {237} К декабрю 1998 г. было разработано тринадцать Совместных призывов ООН.
- {238} Department of Humanitarian Affairs (DHA) Project DPR 213/3.
- {239} Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief. Project DPR 213/3 MCDA. — Geneva, May 1994. — Para. 18.
- {240} Ibid. — Para. 21.
- {241} Ibid. — Para. 23.
- {242} Ibid. — Para. 24.
- {243} Ibid. — Para. 29–30.
- {244} Chauveau G.M., Migone G. Op. cit. — Para. 23.
- {245} Military and Civil Defence Unit (MCDU). Work Programme for the Calendar Year 2000. As approved by the Advisory Panel for the Military and Civil Defence Unit at its Formal Meeting on 1 Dec. 1999.
- {246} См., например: NATO and Humanitarian Action. — P. 99.
- {247} Из текста презентации заместителя главы Отдела по ВС и ГО УКГВ ООН Гийома де Монравеля. Цит. по: Stiff T. Disaster Response Unit, Interaction. SHAPE CMC Conference Report. — Mons (Belg.), 1 Febr. 2000.
- {248} Elmquist M. CIMIC in East Timor. An Account of Civil-military Cooperation, Coordination and Collaboration in the Early Phases of the East Timor Relief Operation. — Geneva: Military and Civil Defence Unit, Disaster Response Branch, OCHA, 23 Dec. 1999.
- {249} Resolution 1272 on the situation in East Timor. Adopted by the Security Council at its 4057th meeting, on 25 Oct. 1999. UN Doc. S/RES/1272 (1999).
- {250} Подробнее см.: Elmquist M. Op. cit.
- {251} Подробнее см.: Bullock H.E. Peace by Committee: Command and Control Issues in Multinational Peace Enforcement Operations. — Maxwell Air Force Base (Alab.), 1994.
- {252} Humanitarian Coordinator's Situation Report. East Timor Crisis. — 1999. — 15 Oct.
- {253} Критический анализ операции ООН в Восточном Тиморе см. в: Chopra J. The UN's Kingdom of East Timor // Survival. — 2000. — Autumn. — V. 42. — № 3. — P. 27–39; Traub J. Inventing East Timor // Foreign Affairs. — 2000. — July/Aug. — V. 79. — № 4. — P. 74–89.
- {254} Идея создания при ООН Международного агентства по чрезвычайным ситуациям неоднократно выдвигалась, в частности, руководством российского МЧС.
- {255} См., например: Masters of Disasters // The New Republic. — 1999. — 13, 20 Sept.
- {256} Совместный призыв учреждений системы Организации Объединенных Наций по Северному Кавказу (Российская Федерация). 1 декабря 1999 г. — 31 декабря 2000 г. — М, 2000. — С. 8 (далее везде — Совместный призыв ООН по Северному Кавказу).
- {257} Выступление министра по делам федерации, национальной и миграционной политике Александра Блохина в программе «Подробности» канала РТР 31 августа 2000 г. Всего за 1994–1999 гг. население Чечни сократилось на 505 тыс. человек, или на 47%.
- {258} См.: РИА-Новости. — 1999. — 3 нояб.
- {259} Заявление министра по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Республики Ингушетии генерал-майора В. Куксы цит. по: Новые известия. — 2000. — 15 сент.
- {260} См., например: Ежедневный бюллетень ООН для прессы. № DBP/1036/120400. — 2000. — 12 апр.
- {261} Совместный призыв ООН по Северному Кавказу. — С. 20.
- {262} О некоторых мерах российских федеральных властей по нормализации политической, правочеловеческой и социально-экономической ситуации в Чеченской Республике Российской Федерации. Фактологическая информация МИД РФ по состоянию на 24 июня 2000 г. См.: <http://www.mid.ru/mid/eurochec/ec3.htm>.
- {263} О ситуации в Чеченской Республике. Аргументы наших парламентариев в ответ на требования Совета Европы // Российская газета. — 2000. — 4 апр.
- {264} Совместный призыв ООН по Северному Кавказу. — С. 2.
- {265} О некоторых мерах российских федеральных властей. ук. соч.

- {266} Совместный призыв ООН по Северному Кавказу. — С. 20.
- {267} По оценкам МЧС. См.: ИТАР-ТАСС. — 2000. — 1 окт.
- {268} По информации министра по делам федерации А. Блохина. Цит по: РИА-Новости. — 2000. — 13 окт.
- {269} Цит. по: Городецкая Н. Помощь под контролем // Время новостей. — 2000. — 13 окт.
- {270} Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации». № 27-ФЗ, 6 февр. 1997 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 6. — Ст. 711.
- {271} Пресс-конференция В. Овчинникова. Рос информцентр. — 1999. — 15 окт.
- {272} См. расшифровку пресс-конференции «Военная операция в Дагестане глазами свидетелей». Государственная Дума РФ, 17 сентября 1999 г. // Русский журнал. — 1999. — 21 сент.
- {273} Итоги выполнения служебно-боевых задач внутренними войсками МВД России в 1999 г. Участие внутренних войск в антитеррористической операции в Чеченской Республике. Пресс-конференция главкома ВВ МВД В. Овчинникова. Росинформцентр. — 1999. — 9 дек.
- {274} Цит. по: Listovka.Ru. — 1999. — 10 нояб.
- {275} Пресс-конференция В. Овчинникова. Росинформцентр. — 1999. — 15 окт.
- {276} Действия подразделений МВД РФ в освобожденных районах Северокавказского региона. Пресс-конференция заместителя министра внутренних дел РФ И. Зубова. Росинформцентр. — 1999. — 21 дек.
- {277} Совместный призыв ООН по Северному Кавказу. — С. 14.
- {278} Там же. — С. 12.
- {279} Шойгу С. Важный этап становления МЧС РФ // Гражданская защита. — 2001. — янв. — № 1. — С. 6–7; см. также: Воробьев Ю. У истоков миротворчества // Там же. — 2000. — дек. — № 12. — С. 6–9.
- {280} Федин А. «Лидер» — подразделение профессионалов // Там же. — 2000. — июнь. — № 6. — С. 8–10; 41.
- {281} В начале операции 73,5% всех пострадавших составляли «ослабленные голодом». См.: Гуманитарная миссия Центроспаса // Гражданская защита. — 2001. — февр. — № 2. — С. 19.
- {282} Там же. — С. 20.
- {283} Федин А. Самое мирное оружие // Гражданская защита. — 2000. — май. — № 5. — С. 9–11.
- {284} Об оказании комплексного содействия внутренне перемещенным лицам (ВПЛ) и жителям Северокавказского региона по линии МЧС России. Справка МЧС РФ по состоянию на 24 июня 2000 г.
- {285} Гулько С. Живительная сила. О работе территориального управления МЧС России в Чеченской Республике // Гражданская защита. — 2000. — май. — № 5. — С. 8.
- {286} Высокий профессионализм саперов МЧС неоднократно подтверждался на международном уровне. Так, только за два месяца (июнь — июль 2000 г.) саперы МЧС, работавшие в Косово по заданию Противоминного центра ООН (ПМЦ), обезвредили 900 мин, обследовав территорию на площади 18 510 кв. м, что, по словам директора ПМЦ Дж. Макфленагана, представляло собой абсолютный рекорд среди 14 инженерно-саперных подразделений различных стран, участвовавших в разминировании территории Косово.
- {287} Подробнее см.: Гуманитарная миссия Центроспаса // Гражданская защита. — 2001. — февр. — № 2. — С. 16–20.
- {288} См. интервью с С. Шойгу: Монитор. — 1999. — 29 сент.
- {289} Крепки руки помощи // Гражданская защита. — 2001. — февр. — № 2. — С. 15.
- {290} Монитор. — 1999. — 29 сент.
- {291} Федеральная миграционная служба особенно активно подключилась к выполнению задач, близких к тем, которые выполняло МЧС, в заключительный период своего существования (с февраля по май 2000 г.), когда ФМС возглавил бывший заместитель руководителя МЧС Сергей Хетагуров.
- {292} Пресс-конференция в Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политике по вопросам, связанным с оказанием гуманитарной помощи Чечне. — 2000. — 12 окт.
- {293} Ежедневный бюллетень ООН для прессы. № DBP/1010/290200. — 2000. — 29 февр.
- {\*1} Используемый применительно к операциям НАТО термин «военно-гражданское сотрудничество» (ВГС) призван подчеркнуть военную природу и военизированный характер системы взаимодействия с гражданским сектором, разработанной в рамках альянса. Соответственно, применительно к ООН используется термин «гражданско-военное сотрудничество» (ГВС).

- {\*2} То есть проходила на конвенциональном уровне, без применения оружия массового уничтожения (ОМУ).
- {\*3} До 1997 г. — Заир.
- {\*4} Союз Мьянма (прежнее название — Бирма).
- {\*5} Лиц, подпадающих под определение «беженец», установленное Конвенцией ООН по беженцам 1951 г.
- {\*6} За исключением небольших миссий по оказанию гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях и при стихийных бедствиях.
- {\*7} «Maitrise de la violence».
- {\*8} «Coercition des forces».
- {\*9} NATO Implementation Force (IFOR).
- {\*10} Civil-Military Cooperation (CIMIC).
- {\*11} Combined Joint Civil-Military Task Force (CJCMICTF).
- {\*12} Allied Forces Southern Europe (AFSOUTH) /Allied Rapid Reaction Corps (ARRC).
- {\*13} Allied Land Forces Central Europe (LANDCENT).
- {\*14} NATO Stabilization Force (SFOR).
- {\*15} Multinational Specialized Unit (MSU).
- {\*16} NATO Civil Emergency Planning Directorate (CEPD).
- {\*17} Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC).
- {\*18} В 1997 г. пришел на смену Совету североатлантического сотрудничества (ССАС). Заседания СЕАП проходят на уровне послов, а также министров иностранных дел и обороны.
- {\*19} Refugee Relief Coordination Center.
- {\*20} United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (ООНА). Подробнее об УКГВ см. в главе 6.
- {\*21} European Community Humanitarian Aid Office (ECHO).
- {\*22} NATO Albania Force (AFOR).
- {\*23} NATO Kosovo Force (KFOR).
- {\*24} У автора была возможность работать над материалами для книги в Македонии и Албании, но не в самом Косово.
- {\*25} United Nations Disaster Relief Office (UNDRO).
- {\*26} Emergency Relief Coordinator.
- {\*27} Military and Civil Defence Assets (MCDA).
- {\*28} Территория в Юго-Восточной Азии, занимающая часть острова Тимор и прилегающие к нему острова Малого Зондского архипелага.
- {\*29} International Force in East Timor (INTERFET).
- {\*30} Contingency planning. (В публикациях ООН на русском языке используется вариант перевода «планирование на случай непредвиденных обстоятельств». Для краткости в данной работе употребляется термин «чрезвычайное планирование».)
- {\*31} «Compensation for shelter».
- {\*32} Создана в 1992 г. на базе Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости РФ. В мае 2000 г. упразднена указом Президента о новой структуре органов власти. Функции ФМС были переданы новому Министерству по делам федерации, национальной и миграционной политике.

