

# **НАТО в миротворческом процессе**

**Владимир Штоль,**  
доктор политических наук, профессор

В связи с вооруженными конфликтами как в Европе, так и за ее пределами НАТО в 90-е годы прошлого столетия стала разрабатывать планы своего участия в миротворческих действиях.

В этой связи возникла, по мнению натовских аналитиков, необходимость дополнения действующей системы коллективной безопасности новыми элементами для "миротворческой деятельности". При этом основные задачи формулируются следующими образом:

- своевременное предотвращение конфликтов и разрешение их до начала их интенсивной эскалации;
- вооруженное вмешательство для принуждения к миру и восстановления безопасности.

Отсюда делается вывод: для выполнения этих задач НАТО необходимы более совершенный механизм принятия решений и гибкая структура командования вооруженных сил.

Считается, что НАТО в новых условиях должна более тесно взаимодействовать с другими членами Североатлантического договора, а также другими государствами под мандатом ООН или ОБСЕ. При этом НАТО претендует на особую роль в международном управлении кризисами. Более того, новые структуры должны быть приемлемы для европейских стран, входящих в ЗЕС, что позволит избежать дублирования при развертывании ВС.

Политическая база для обоснования роли НАТО в миротворческих операциях была заложена на министерской сессии Североатлантического совета (июнь 1992 г., Осло). Тогда министры иностранных дел стран НАТО объявили о своей готовности оказывать поддержку – на разовой основе – миротворческой деятельности под эгидой Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ/ОБСЕ). Это включало предоставление сил, средств и опыта НАТО для проведения миротворческих операций. Позднее (декабрь 1992 г.) Североатлантический союз выразил готовность оказывать поддержку миротворческим операциям под эгидой Совета Безопасности ООН.

Поэтому в натовской стратегической концепции 1999 г. указывается, что "НАТО в сотрудничестве с другими организациями будет содействовать предотвращению конфликтов, а в случае возникновения кризиса – участвовать в его эффективном урегулировании в соответствии с международным правом,... обеспечивать в зависимости от конкретного

случая и в соответствии с собственными процедурами проведение миротворческих и иных операций под эгидой Совета Безопасности ООН или под ответственность ОБСЕ, в том числе путем предоставления своих ресурсов и опыта".

Правовой основой для решения подобных вопросов является гл. VIII Устава ООН и Вашингтонский договор (1949 г.), подтверждающий приверженность Североатлантического союза основополагающим принципам ООН.

Если говорить об иерархии такого рода акций, то очевиден приоритет ООН, прежде всего в силу ее универсального характера. Все члены Организации Объединенных Наций, в том числе члены регионального соглашения НАТО, приняли на себя обязательства и по гл. VIII Устава ООН, который обязывает участников договоров регионального уровня приложить все усилия для достижения мирного разрешения споров, относящихся к поддержанию мира и безопасности, до передачи их в Совет Безопасности. Именно СБ ООН, согласно Уставу ООН, должен быть всегда информирован о миротворческих действиях, предпринятых или намечаемых на основе региональных соглашений или региональными органами.

"Совет Безопасности использует, где это уместно, также региональные соглашения или органы для принудительных действий под его руководством. Однако никакие принудительные действия не предпринимаются, в силу этих региональных соглашений или региональными органами, без полномочий от Совета Безопасности" (Ст. 53 Устава ООН).

Руководство НАТО считает, что за последние годы альянс участвовал в трех операциях НАТО по поддержанию мира в Европе – Боснии и Герцеговине, в Косово и в бывшей югославской Республике Македония, а также в действиях в Афганистане, Ираке и Дарfur (Судан).

Стоит рассмотреть натовское миротворчество более подробно.

## Республика Босния и Герцеговина

**Н**а основе принятого в 1945 г. Устава, приоритет ООН в отношении применения принудительных действий любыми региональными организациями незыблем. Однако события, связанные с инспирированной Западом войной, в ходе которой распалась Югославия, показали, что страны, входящие в НАТО, отнюдь не привержены этому принципу. ООН, в частности ее Совет Безопасности, приняла немало резолюций в связи с этими событиями сначала по Югославии, а затем по входившим в нее территориям, прежде всего по Республике Боснии и Герцеговине.

Начиная с 1992 г., ряд резолюций Совета Безопасности ООН уже давал полномочия НАТО, но так, что этого почти никто не понимал. Чаще всего

НАТО скрывалась за словами "региональные организации или союзы".

Так, например, в резолюции № 776 от 14.09.1992 г. о расширении мандата UNPROFOR (Силы ООН по охране) предлагалось "региональным организациям или союзам" оказать генеральному секретарю финансовую или другую помощь...

Резолюция № 781 от 9.10.1992 г. призывала "государства на национальном уровне или через региональные организации или союзы предпринять все необходимые меры для обеспечения помощи UNPROFOR на базе специального наблюдения и других возможностей...".

Резолюция № 787 от 16.11.1992 г. "...призывает государства в национальном плане или через региональные организации или союзы использовать... меры... для безопасности всех морских поручений

при входе и выходе к цели контроля, проверки товара, а также обеспечения приведения в жизнь резолюций № 713 и № 757". Резолюция 816 от 31.03.1993 г. "Обязует государства-члены... самим или через региональные организации или союзы... предпринять все необходимые меры в воздушном пространстве республики БиГ в случае дальнейших нарушений...".

С 12 апреля 1993 г. по просьбе генерального секретаря ООН полеты в воздушном пространстве Боснии и Герцеговины осуществляли самолеты НАТО для соблюдения режима "бесполетной зоны". С этого времени роль UNPROFOR ограничивалась наземным наблюдением, а "все меры, связанные с принуждением, осуществлялись НАТО".

В июне 1993 г. в Резолюции № 836 об употреблении воздушных сил в Боснии и Герцеговине было принято решение о том, "чтобы государства-члены..., действуя на национальном плане или через региональные организации или союзы, предприняли на основе полномочия Совета Безопасности и в тесной координации с генеральным секретарем и UNPROFOR все необходимые меры с применением воздушных сил... как поддержка UNPROFOR в осуществлении его мандата".

В июне же 1993 г. министры иностранных дел стран НАТО приняли решение о предоставлении защиты с воздуха силам обороны ООН на территории Югославии. Уже в июле самолеты НАТО начали проводить учебные полеты для обеспечения непосредственной авиационной поддержки.

Таким образом, конфликт на территории Югославии достаточно быстро и серьезно стал обсуждаться в НАТО, причем с военных позиций.

Уже на декабрьской сессии (1992 г.) Комитета военного планирования НАТО на уровне министров обороны было принято решение, которое, с различными оговорками, тем не менее

предусматривало возможность прямого военного вмешательства в югославский конфликт.

Надо заметить, что не все официальные деятели Запада разделяли подобный подход.

В качестве примера можно процитировать министра иностранных дел Англии Дугласа Хэрда: "НАТО – это не международная полиция. И это, конечно, не армия крестоносцев, которые выступают, чтобы с помощью силы разъединить воюющие войска или водрузить знамя на чужой земле. В ее полномочия не входит навязывать странам, не являющимся элементами НАТО, западные представления о ценностях или улаживать споры между другими государствами. НАТО не может заменить ООН, СБСЕ или Европейское сообщество. Прежде всего, ООН с ее особым правовым авторитетом не имеет себе равных".

Несмотря на подобную позицию ряда европейских стран, НАТО с июля 1992 г. приступила к выполнению резолюции Совета Безопасности ООН по Югославии: корабли, входящие в постоянное соединение ВМС НАТО в Средиземноморье, осуществляли в Адриатическом море контроль за соблюдением торгового эмбарго против Сербии и Черногории и эмбарго на поставку оружия всем бывшим республикам Югославии (согласно резолюциям Совета Безопасности № 713 и № 757).

Был начат также контроль над воздушной зоной Боснии и Герцеговины, запрещенной для полетов (резолюция № 836).

Как отмечалось в докладе генерального секретаря ООН, после отказа сербов принять план Вэнса-Оуэна, Организация Североатлантического договора "в рамках регионального договора" приступила к проведению предварительных исследований о возможности участия военных групп НАТО "в планировании широкой оперативной концепции осуществления мирного плана

для Боснии и Герцеговины” или осуществления задач военного характера в рамках мирного плана. НАТО предложила провести наземную разведку и связанные с этим мероприятия, а также “рассмотреть возможность предоставления ключевой штабной структуры, предусматривающей возможность воздействия других стран, которые могут направить свои воинские контингенты”.

Итак, вполне конкретные военные цели прикрывались миротворческой фразеологией, но со временем это прикрытие становилось все тоньше и тоньше. Постепенно все отчетливее обозначалась триединая задача сил НАТО в так называемой миротворческой концепции ООН:

- военно-морские операции;
- военно-воздушные операции;
- операции по защите персонала ООН.

Так вот, последняя задача, так необходимая миротворцам, практически натовцами игнорировалась.

Начиная с августа 1993 г., в UNPROFOR уже были созданы оперативные механизмы предоставления НАТО военно-воздушных сил для обеспечения охраны персонала ООН. Как отмечал генеральный секретарь ООН Б.Бутрос-Гали, эти механизмы прошли проверку в ходе ряда учений и целиком были готовы для использования, были также подготовлены и планы военных операций.

С начала 1994 г. США приняли решение использовать в бывшей Югославии не только ВВС и ВМС, но и сухопутные силы НАТО: проводилось оперативное планирование, собиралась информация и анализировалась обстановка на театре военных действий, осуществлялась подготовка расквартированных в Европе подразделений, в Хорватию и Боснию были направлены американские военные специалисты.

### **Постепенно ООН переходит на роль “политического прикрытия” для действий военного блока.**

Тенденция перехода к новой концепции миротворчества в ООН проявлялась отчетливо. Б.Бутрос-Гали в начале 1994 г. приветствовал тесное сотрудничество ООН и НАТО.

С 10 января 1994 г. между НАТО и ООН продолжились уже открытые дискуссии об участии Североатлантического союза в миротворческих операциях в бывшей Югославии. Согласно полномочиям, полученным по резолюциям № 836 и № 913, все планы применения силы в БиГ отныне разрабатывались совместными усилиями НАТО и UNPROFOR. Присутствие оперативных представителей НАТО в штабе UNPROFOR в Загребе значительно увеличилось.

Итак, с самого начала НАТО уделила большое внимание активной проработке планов непосредственных силовых акций.

Особенно активно она занялась в январе–феврале 1994 г. обсуждением возможностей ударов с воздуха по боснийским сербам, окружившим Сараево. Ситуация значительно обострилась после взрыва (5 февраля 1994 г.), от которого в городе погибли 68 чел. и около 200 получили ранения.

Напомним, что еще в августе 1993 г. Совет НАТО принял решение о начале немедленной подготовки к авиационным ударам. В этой связи военное руководство НАТО разработало несколько оперативных вариантов бомбардировок.

Один из вариантов предусматривал ограниченные бомбардировки позиций сербской артиллерии и танков, обстреливавших Сараево.

Другой – предполагал осуществление налетов на центры управления, дороги и склады в районе Сараево. Наиболее жесткий вариант предусматривал

бомбардировки широкого круга сербских объектов на территории Боснии.

“Эти варианты, – писал Майкл Гордон в “Нью-Йорк тайм”, – позволяют НАТО постепенно усилить военный нажим... Конкретные цели будут предложены американским генералом Джереми Бурда, главно-командующим объединенными вооруженными силами НАТО в Южной зоне Европы, потребуется также одобрение генерала Жака Кота, который командаeт силами ООН по охране на Балканах”.

Тогда же (август 1993 г.), генеральный секретарь НАТО Манфред Вернер заявил: “С 22 июля (1993 г. – Авт.) НАТО готова задействовать свою авиацию на основе резолюции Совета Безопасности № 836”.

12 августа 1993 г. Совет НАТО одобрил “Оперативные варианты ударов с воздуха в Боснии и Герцеговине”, представленные Военным комитетом альянса.

Однако ознакомление с резолюцией № 836 (принята Советом Безопасности 4 июня 1993 г.), на которую сослался М.Вернер, приводит к выводу, что она не дает никаких полномочий НАТО на бомбардировку целей вокруг Сараево. Резолюция ограничилась лишь подтверждением ранее установленного запрета на военные полеты в воздушном пространстве Республики Босния и Герцеговины и указанием в п. 10 на то, что государства-члены ООН, действуя на национальном уровне или через региональные организации или соглашения, могут принимать под руководством Совета Безопасности и при условии координации с генеральным секретарем и СООНО (Силы ООН по охране. – Авт.) все необходимые меры путем применения военно-воздушных сил.

Ссылка в резолюции на необходимость руководства действиями авиации со стороны Совета Безопасности ООН **исключает возможность проведения** без решения этого органа конкретных операций любых ВВС.

Из этого совершенно ясно, что удары военной авиации НАТО по Сараево и его окрестностям могли быть осуществлены только на основе специальных резолюций Совета Безопасности.

Тем не менее, НАТО от своего имени предъявила ультиматум боснийским сербам отвести в десятидневный срок (до 1 часа ночи 21 февраля 1994 г.) на 20 км от Сараево свое тяжелое вооружение. Ультиматум был подкреплен угрозой нанести удар с воздуха. Это сделало реальную возможность прямого военного вмешательства в межобщинный конфликт в Боснии.

Таким образом, готовилась действительно большая военная операция, чреватая непредсказуемыми последствиями.

После объявления ультиматума генеральный секретарь ООН Б.Бутрос-Гали на встрече представителей стран НАТО в Брюсселе поддержал идею нанесения воздушных ударов по боснийским сербам. Он утверждал даже, что для этого не требуется специального решения Совета Безопасности, а достаточно лишь положительного решения Совета НАТО.

“Я наделен полномочиями, – заявил он, – нажать кнопку” относительно воздушной поддержки... но для воздушных ударов необходимо будет решение Совета НАТО...”. При этом он сослался на ежедневные контакты с официальными лицами США и НАТО.

Заявление генерального секретаря ООН напомнило претензии некоторых его предшественников в годы “холодной войны”, весьма “расширительно” истолковывавших свои полномочия.

Поэтому комментарий главы дипломатического ведомства Египта А.М.Муса выглядит вполне закономерно: “Все прекрасно знают, что он (то есть Б.Бутрос-Гали – Авт.) является то соучастником, то исполнителем стратегии и тактики США”.

Лишь решительная позиция России позволила миру избежать резкого расширения конфликта. Кроме того, российский воздушно-десантный батальон, входящий в состав "голубых касок" ООН, вступив в Грбавицу (пригород Сараева), разделил сербов и мусульман, что и обеспечило прекращение огня.

После подписания Мирного соглашения по Боснии (Париж, 14 декабря 1995 г.) Североатлантический союз создал и возглавил *Многонациональные силы по выполнению соглашения (ИФОР-IFOR)*, перед которыми была поставлена задача выполнения военных аспектов соглашения.

В соответствии с приложением 1А Мирного соглашения операцию "*Джойнт индейор*" возглавляла НАТО под политическим управлением и контролем Североатлантического совета. Система военного управления ИФОР строилась по принципу единонаучания. Общее военное руководство осуществлял Верховный главнокомандующий объединенных вооруженных сил НАТО в Европе.

Передовая оперативная группа обеспечения развертывания прибыла в Боснию и Хорватию 2 декабря 1995 г. для организации штаб-квартиры, установления связи и налаживания работы тыла, необходимых для принятия основных сил выполнения соглашения (численностью в 60 тыс. чел.).

Развертывание основных сил началось 16 декабря 1995 г. после окончательного утверждения оперативного плана (ОПЛАН) Североатлантическим советом и резолюции Совета Безопасности ООН № 1031 от 15 декабря, дающей полномочия на проведение операции ИФОР.

Передача полномочий от командующего миротворческими силами ООН командующему ИФОР проводилась 20 декабря, после утверждения Советом НАТО развертывания основных сил. В этот день все силы НАТО и войска стран, не входящих в

НАТО и участвующих в операции, перешли под командование и/или управление командующего ИФОР. При этом ИФОР обеспечили условия для безопасного, упорядоченного и своевременного вывода остававшихся сил ООН, не переходивших под командование и/или управление НАТО.

К 19 января 1996 г., через 30 дней после передачи полномочий ИФОР от СОЮНО, стороны, подписавшие соглашение, вывели свои войска из зоны разделения с обеих сторон согласованной линии прекращения огня. На 3 февраля все войска были выведены из подлежащих передаче районов. Передача территорий между боснийскими образованиями была завершена к 19 марта и вдоль пограничной линии между образованиями была установлена новая зона разделения.

По условиям Мирного соглашения, все тяжелое оружие и войска должны были к 18 апреля быть собраны в районах расквартирования или демобилизованы.

Это было последним этапом выполнения военного приложения к Мирному соглашению.

По техническим причинам стороны, подписавшие мирное соглашение, не смогли завершить вывод и демобилизацию или сбор в районах расквартирования тяжелого оружия и войск к установленному сроку. Однако к пересмотренному сроку, установленному ВГК ОВС НАТО в Европе на 27 июня 1996 г., сбор тяжелого оружия в районах расквартирования был завершен.

После проведения выборов в Боснии (сентябрь 1996 г.) считается, что ИФОР завершили выполнение своей задачи.

Однако в то время уже было ясно, что предстояло еще провести большую работу в гражданской области, и общая обстановка будет оставаться потенциально неустойчивой и опасной. Поэтому министры обороны стран НАТО на неофициальной встрече (г. Берген, Норвегия) приняли решение о том, что Североатлантическому союзу необходимо рассмотреть возможности и после истечения мандата ИФОР (декабрь 1996 г.) оказывать поддержку для создания условий безопасности.

В ноябре и декабре 1996 г. в Париже был утвержден двухлетний план укрепления мира, который затем был доработан в Лондоне под эгидой Совета по выполнению мирного соглашения, созданного в соответствии с Мирным соглашением.

На основе этого плана и изучения в НАТО вариантов обеспечения безопасности министры иностранных дел и министры обороны стран НАТО приняли решение о том, что для обеспечения стабильности требуется присутствие в стране меньших по численности военных сил, – *Сил стабилизации (СФОР-SFOR)* – которые должна была организовать НАТО.

По резолюции Совета Безопасности ООН № 1088 от 12 декабря 1996 г., Силам стабилизации как законному приемнику ИФОР было поручено выполнение военных аспектов Мирного соглашения в соответствии с Главой VII Устава ООН (принуждение к миру). СФОР получили аналогичную ИФОР установку на жесткое применение силы, если это потребуется для выполнения поставленной задачи и самообороны.

На основе общего соблюдения условий Дейтонского соглашения меньшие по численности СФОР могли сосредоточить свои усилия на выполнении всех положений Приложения 1А Мирного соглашения.

Планами НАТО предусматривалось проведение операции СФОР в срок 18 месяцев при пересмотре численности войск по истечении 6 и 12 месяцев для перенесения центра тяжести с задач стабилизации на задачи сдерживания и завершения операции к июню 1998 г.

По результатам анализа (июнь 1997 г.) был сделан вывод о том, что

за исключением некоторых корректировок состава сил в период муниципальных выборов, значительных изменений в численности и потенциале СФОР не потребуется до тех пор, пока Североатлантический совет после консультаций со странами, не входящими в НАТО и выделившими свои воинские контингенты в группировку, не проведет тщательную оценку военного положения в БиГ после выборов.

В декабре 1997 г. министрами иностранных дел и министрами обороны стран НАТО был принят ряд дополнительных решений, связанных с выполнением Мирного соглашения по Боснии и Герцеговине.

Североатлантический совет провел рассмотрение операции СФОР и подтвердил, что при продолжении выполнения силами своего мандата их численность будет оставаться на прежнем уровне (при осторожной корректировке). При этом Североатлантический совет наметил переходную стратегию, предполагающую регулярный пересмотр численности сил и их постепенное сокращение, а также передачу их обязанностей компетентным общим институтам, гражданским органам власти и международным органам после создания необходимых для этого условий.

По мере стабилизации ситуации в Боснии и Герцеговине НАТО проводила структурную перестройку Сил по стабилизации и уменьшала их численность.

К началу 2002 г. первоначальная численность 32 тыс. чел. была сокращена приблизительно до 19 тыс. военнослужащих из 17 государств-членов НАТО и 15 государств, не входящих в НАТО\*, включая российский воинский контингент.

\* В разное время войска выделяли Австрия, Албания, Аргентина, Болгария, Египет, Иордания, Ирландия, Латвия, Литва, Марокко, Румыния, Словакия, Словения, Украина, Швеция, Финляндия и Эстония.

К январю 2003 г. численный состав СФОР был еще больше сокращен и составил 12 тыс. военнослужащих.

Они могли быть при необходимости усилены за счет сил стратегического резерва. Их мандат не изменился – содействовать поддержанию безопасности обстановки в соответствии с Дейтонским мирным соглашением.

Улучшение общей обстановки в сфере безопасности в Боснии и Герцеговине в 2003 г., в том числе в результате успешных действий подразделений по обезвреживанию боеприпасов, уничтоживших большое число гранат, мин, боеприпасов к винтовкам, пистолетам и т.п., позволило НАТО к середине 2004 г. еще больше сохранить численность СФОР.

Оставшийся контингент сил сдерживания насчитывает приблизительно 7 тыс. военнослужащих.

Руководители Североатлантического союза на основе анализа обстановки в Боснии и Герцеговине отмечали прогресс, достигнутый после развертывания в 1995 г. Сил по выполнению мирного соглашения под руководством НАТО, и позитивную роль СФОР. Они договорились о завершении операции СФОР к концу 2004 г. и передаче Европейскому союзу миссии по обеспече-

нию безопасности в Боснии и Герцеговине.

На стамбульском саммите (июнь 2004 г.), учитывая положительное развитие обстановки в сфере безопасности в Боснии и Герцеговине, руководители стран Североатлантического союза подтвердили свое решение завершить миротворческую миссию НАТО и приветствовали готовность Европейского союза принять на себя ответственность за новую миссию – операцию “Алтея”, для проведения которой ЕС развернул в Боснии и Герцеговине новые силы *ЕСФОР*.

Хотя роль НАТО как главного “поставщика” безопасности в Боснии и Герцеговине с завершением миссии СФОР закончилась, но НАТО своим обязательствам в БиГ придала новые формы.

В порядке остаточного военного присутствия Североатлантический союз 2 декабря 2004 г. создал там штаб для содействия национальным органам власти при проведении военной реформы и подготовки к возможному будущему участию в программе “Партнерство ради мира”. Этот штаб также выполняет и другие задачи: борьба с терроризмом и обмен разведданными с Европейским союзом.

## Афганистан: миротворчество или оккупация?

**К** миротворческой операции НАТО можно, хотя и с натяжкой, отнести присутствие сил блока в Афганистане.

После разгрома талибов, осуществленного США под видом антитеррористической операции, афганские лидеры при международной поддержке провели встречу в Бонне (Германия), чтобы начать процесс восстановления страны. Была создана новая государственная структура – Переходная администрация Афганистана.

Для обеспечения приемлемых условий безопасности работы Переходной администрации и Миссии содействия Организации Объединенных Наций в Афганистане в Кабуле и прилегающей местности в соответствии с решением Совета Безопасности ООН (20 декабря 2001 г.) были созданы *Международные силы содействия безопасности (ИСАФ)*.

В задачу Международных сил содействия безопасности входило:

- содействие Переходной админи-

страйции в установлении контроля на всей территории страны;

– восстановление стабильности и безопасности во взаимодействии с подразделениями Афганской национальной армии и полиции;

– оказание технической и материальной помощи при реформе силового сектора.

Первоначально Международные силы содействия безопасности возглавлялись Великобританией, а затем Турцией.

В феврале 2003 г. Германия и Нидерланды совместно приняли на себя руководство ИСАФ и обратились к Североатлантическому союзу за поддержкой.

В августе 2003 г. ИСАФ перешли под непосредственное руководство Североатлантического союза.

**Таким образом, впервые за 54-летнюю историю своего существования Североатлантический блок возглавил военные операции, проводимые вне Европы.**

Персонал НАТО должен был вести работу под флагом ИСАФ и в рамках мандата ООН и действовать в соответствии с резолюциями ООН.

Кроме этого, к НАТО перешло и политическое руководство ИСАФ, которое стало осуществляться Североатлантическим советом по согласованию с не входящими в НАТО странами, выделившими свои воинские контингенты.

В октябре 2003 г. НАТО создала должность Главного гражданского представителя, чтобы представлять политическое руководство блока в Кабуле, для развития политических и военных аспектов деятельности Североатлантического союза.

Главный гражданский представитель должен был:

– тесно взаимодействовать в своей работе с командующим ИСАФ;

– находиться в контакте с афганским правительством и Миссией содействия ООН в Афганистане, а также с представителями международного сообщества, других международных и неправительственных организаций в Афганистане.

Общее стратегическое командование и управление ИСАФ осуществляется Верховным главнокомандующим Объединенными вооруженными силами НАТО в Европе через Командование ОВС НАТО по операциям, тогда как Командование объединенных сил НАТО в Брюсселе (Нидерланды) выступает в качестве штаба оперативного уровня, осуществляющего координацию между штабом ИСАФ в Кабуле и стратегическим командованием (Монс, Бельгия) и отвечающего за укомплектование, развертывание и обеспечение операции.

Как уже указывалось, первоначально задачи Международные силы содействия безопасности ограничивались обеспечением безопасности в Кабуле и его окрестностях.

Однако в октябре 2003 г. резолюция № 1510 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций санкционировала расширение деятельности ИСАФ за пределами Кабула, чтобы помочь правительству Афганистана взять под контроль остальную часть территории страны и обеспечить упрочение безопасности в регионах, поддержку реформы сектора безопасности и использование имеющихся сил и средств для содействия восстановлению провинций.

Помимо задач силового миротворчества (“миротворчества по принуждению”) на силы ИСАФ были возложены также функции по реконструкции инфраструктуры страны. Для этого в рамках ИСАФ были созданы так называемые

мые “Группы восстановления провинций” (ГВП)\*.

В декабре 2003 г. Североатлантический совет уполномочил Верховного главнокомандующего ОВС НАТО в Европе приступить к расширению группировки. Это происходило поэтапно и параллельно с созданием под началом НАТО во всей стране Групп восстановления провинций (ГВП).

Начавшись с Кабула и прилегающих территорий, расширение операций ИСАФ проходило в начале на север страны (2003–2004 гг.), затем на запад (2005 г.) и, наконец, в 2006 г. – на юг и восток Афганистана.

Первый этап начался в декабре 2003 г. с приказа ВГК ОВС НАТО в Европе генералу Джеймсу Джонсу начать расширение сферы деятельности ИСАФ, приняв под командование ГВП в Кундузе, которой прежде руководила Германия.

На стамбульской встрече в верхах (27–28.06.2004 г.) Североатлантический союз объявил о своем намерении создать еще 4 ГВП на севере страны (Мазари-Шариф, Мейман, Файзабад и Пули-Хумри) и базу тылового обеспечения недалеко от Мазари-Шарифа. Работы были завершены в октябре 2004 г. и на этом закончился первый этап расширения ИСАФ. В результате район действий ИСАФ составил около 3,6 тыс. кв. км в самом Кабуле и его

окрестностях и примерно 185 тыс. кв. км на севере страны, тем самым укрепив безопасность в 9 северных провинциях Афганистана.

31 мая 2005 г. в район действий ИСАФ были включены западные территории Афганистана – ГВП в Фарахе и Герате, ранее действовавшие в рамках операции “Эндоринг Фридом”\*\*.

Кроме вышеупомянутых баз, в сентябре 2005 г. ИСАФ учредили ГВП в Калех-Нове и Чахчаране, а также центр тылового обеспечения – базу обеспечения передовых частей в Герате.

В результате под началом ИСАФ оказались уже 9 ГВП, содействовавших обеспечению безопасности на половине территории Афганистана. К 9 октября 2004 г. общая численность контингента НАТО в Афганистане составила свыше 10 тыс. военнослужащих.

Расширение операции ИСАФ помогло обеспечить безопасность во время президентских (октябрь 2004 г.) и парламентских (сентябрь 2005 г.) выборов. НАТО оказала дополнительное содействие, развернув специальную Группу поддержки выборов, которая совместно с Афганской национальной полицией и Афганской национальной армией обеспечивала безопасность на избирательных участках и прилегающей местности.

Третий этап расширения ИСАФ начался летом 2006 г.

\* “Группы восстановления провинций” состоят из международного гражданского персонала и военнослужащих. Их военные компоненты подчинены ИСАФ.

Главная задача этих групп – помочь правительству Афганистана утвердить свою власть в провинциях и содействовать обеспечению безопасности в регионах.

Это включает налаживание отношений с местными органами власти, упрочение безопасности в районах проведения операций, поддержку реформы сектора безопасности, содействие восстановлению провинций. Состав и географический охват ГВП определяется руководящими военными органами НАТО при активных консультациях с Миссией ООН по оказанию помощи в Афганистане и афганскими властями.

\*\* “Эндоринг Фридом” (“Несокрушимая свобода”) – контртеррористическая операция в Афганистане, возглавляемая Соединенными Штатами Америки.

В район действий руководимого НАТО контингента ИСАФ вошли 6 провинций на юге Афганистана и еще 4 ГВП в Кандагаре, Лашкар-Гахе, Тарин-Ковте и Калате.

31 июля командующий ИСАФ принял руководство данными территориями от командования возглавляемой США контртеррористической операции “Эндюриング Фридом”.

Таким образом, всего в составе ИСАФ оказалось 13 ГВП на севере, западе и юге, охватывая примерно три четверти афганской территории.

Все эти мероприятия оказались и на численном составе контингента НАТО. Он увеличился вдвое и составил 20 тыс. военнослужащих.

В октябре 2006 г. ИСАФ провели заключительный этап расширения – в район действий были включены 14 провинций на востоке Афганистана. Это произошло при передаче под начало ИСАФ подразделений, ранее действовавших в составе коалиционных сил “Эндюриング Фридом”. Одновременно под руководство НАТО поступили еще 11 ГВП и база обеспечения передовых частей.

Теперь операция НАТО охватывает всю территорию Афганистана. В состав ИСАФ входит свыше 30 тыс. военнослужащих из 35 стран и 24 ГВП.

Кроме расширения района действий, для повышения роли ИСАФ как фактора безопасности было проведено прикрепление к подразделениям Афганской национальной армии на различных уровнях военного управления специальных групп ИСАФ (в составе представителей офицерского и сержантско-старшинского состава), в задачу которых входили инструктаж и курирование этих подразделений, а также обеспечение взаимодействия.

В 2006 г. руководство НАТО предприняло очередной шаг для “оптими-

зации структуры и функций ИСАФ в Афганистане”.

Было решено разделить территорию страны на четыре относительно равные части – оперативные регионы и отдельно – столичный или центральный регион, каждый из которых подчинить одной из ведущих стран НАТО с назначением от этой же страны регионального командующего, облеченнego полной, фактически оккупационной властью:

- в центре (г. Кабул) – Франция (затем Турция);
- на западе – Италия;
- на юге – Великобритания (затем Канада и в самое последнее время – Нидерланды);
- на востоке – США;
- на севере – Германия.

Когда США и НАТО осенью 2001 г. объявили о победе над талибами, командование в Афганистане утверждало, что для полного подавления сопротивления экстремистов потребуется от трех до пяти лет. Считалось, что проправительственные силы и заново создаваемая афганская армия будут держать страну под контролем, а ИСАФ только в особых случаях станут оказывать поддержку.

В первый период так оно и было. Но затем все пошло иначе.

Спустя 6 лет после начала военной кампании США и союзников, ситуация в Афганистане не только не улучшилась, но за последнее время стала серьезно ухудшаться. Сопротивление талибов оказалось гораздо сильнее, чем изначально предполагалось.

Правительство Х. Карзая не контролирует ситуацию на всей территории страны: на юге фактически идет гражданская война и только за последний год (2006 г.) в Афганистане погибли более 3 тыс. чел., большинство из которых мирные жители. На этом фоне уси-

лия 32-тысячного контингента ИСАФ, проводящего военную операцию под командованием НАТО, и работа так называемых групп восстановления провинций, чья деятельность направлена на постконфликтное урегулирование, оказались совершенно недостаточными.

Только для проведения военной операции, по словам бывшего Верховного главнокомандующего ОВС НАТО генерала Дж.Джонса, по состоянию на сентябрь 2006 г. требовалось дополнительно 2,5 тыс. солдат, боевые вертолеты, транспортные самолеты.

Всего в распоряжении блока имелось 85% военного потенциала из обещанного странами НАТО. Более того, большинство из 37 стран-членов и не членов НАТО, чьи контингенты задействованы ИСАФ, установили жесткие ограничения на использование своих сил в военных действиях.

Так, например, канцлер ФРГ Ангела Меркель на сессии совета НАТО в Риге (конец 2006 г.) заявила о том, что подразделения бундесвера могут быть направлены в южные районы Афганистана лишь при крайней необходимости для оказания экстренной помощи союзникам, а в остальных случаях место германских миротворцев – на севере.

Как отметил генерал Дж.Джонс, члены альянса определили около 50 условий, которые серьезно ограничивали возможности их использования. Эти условия касались районов дислокации, возможности участия в открытом бою, вочных операциях и ряда других аспектов. Вот и получается, что у командующих НАТО войска вроде бы есть, но в то же время воевать некому.

К тому же американский контингент до октября 2006 г. находился под независимым от НАТО командованием и был задействован в антитеррористической операции “Эндюриング Фридом” на юге страны.

Анализ проведения операции в Афганистане показал, что там практически обозначились два подхода к применению военной силы: *с одной стороны*, США, Канада, Великобритания и Дания вели активные боевые действия, *а с другой* – европейские союзники по НАТО сконцентрировали усилия на стабилизационной фазе операций. Это серьезно сказалось на эффективности миссии ИСАФ, поскольку такое разделение формально не признавалось и стало источником постоянной напряженности между союзниками как на оперативно-тактическом, так и на политическом уровне.

Оказалось, что **правительства, армии и народы европейских стран не готовы к серьезной войне и сколько-нибудь серьезным жертвам**.

Об этом свидетельствует характер действий европейских армий в Афганистане. Европейские члены НАТО не способны “наскрести” хотя бы 10 тыс. чел. для афганской операции, а для контингентов, которые все-таки отправлены в Афганистан, главной задачей является уклонение от боестолкновений.

Летом 2006 г. сопротивление талибов значительно возросло и, по сути, на юге страны начались открытые бои. Бои, в которых вместе с американцами участвуют также англичане, румыны, голландцы и эстонцы, пока не приводят к позитивному перелому обстановки.

В этой связи на рижском саммите НАТО в центр обсуждения был поставлен вопрос о положении в Афганистане, чтобы решить возникшие проблемы на самом высоком уровне. Ибо операция в Афганистане, по словам самих натовцев, является серьезным испытанием альянса на состоятельность, там решается его дальнейшая судьба.

Нарастающие трудности и потери в контингентах натовских стран предо-

пределили сложные дискуссии как вокруг программных установок, так и в отношении обеспечения ресурсами и использования военнослужащих стран блока. После сложных переговоров на уступки пошли и европейцы, и американцы:

– США соглашались передать большую часть американского контингента – 11 тыс. чел. – под командование ИСАФ, оставив под прямым командованием Пентагона лишь 8 тыс. военных.

– Европейские страны-союзники обещали предоставить необходимые боевые вертолеты и совместно закупить транспортные самолеты С-130.

– О готовности послать в Афганистан дополнительные воинские подразделения заявили Болгария, Испания и Македония.

– Румыния согласилась отправить в Афганистан мотопехотный батальон, а Польша увеличить свой контингент до 1 тыс. чел.

– Германия удовлетворила просьбу НАТО и направила в Афганистан разведывательную эскадрилью BBC в составе 6 самолетов “Торнадо” и 500 военнослужащих для их обслуживания.

С тем чтобы гарантировать эффективность и гибкость сил и ресурсов для обеспечения успеха миссии в Афганистане, лидеры стран-участниц НАТО согласились с тем, что в определенных условиях по указанию командующего ИСАФ все контингенты будут приходить на помощь друг другу вне зависимости от возможных ограничений, установленных национальными правительствами по использованию их сухопутных войсках.

Однако полностью вопрос комплектации ИСАФ решить не удалось. По

словам военных, для эффективного проведения операции необходимы еще как минимум 1 тыс. солдат, дополнительные транспортные средства и техника. Кроме того, союзники так и не смогли согласовать определение “чрезвычайных ситуаций”, в которых могут быть задействованы союзнические контингенты. Это в итоге грозит существенно затруднить их использование в боевых операциях.

Различия в подходе союзников к решению афганской проблемы проявились также и на военно-политическом уровне.

Если США отдавали приоритет военным средствам и акцент в своих действиях делали на эффективность военной операции “Эндиюинг Фридом”, то их союзники сосредоточили свои усилия на ГВП, в работе которых наряду с военными используются элементы гражданского кризисного урегулирования, при этом роль последних, как признают военные, за последние 3 года существенно возросла. Но при этом появилась необходимость более четко осуществлять контроль и координацию между военными и гражданскими компонентами ГВП.

Следует подчеркнуть, что в целом успех действий НАТО в Афганистане будет зависеть не только от проведения самой операции, но и от того, насколько быстро пойдет процесс восстановления страны.

Многие участники ИСАФ признают, что военного решения проблемы Афганистана не существует. Хотя руководимые альянсом контингенты ИСАФ\* продолжают прилагать значительные усилия для обеспечения стабилизации в Афганистане, но их деятельность не подкрепляется реальным улуч-

\* В операции участвуют более 32 тыс. военных из 37 стран, и она охватывает в настоящее время всю афганскую территорию.

шением социально-экономического положения населения, которое, с точки зрения афганцев, оправдывало бы пребывание в стране иностранных сил. Их ожидания во многом оказались нереализованными. И, таким образом, в войне за “умы и сердца” реального перелома не произошло.

Отсюда – нарастание недовольства натовским присутствием, рост влияния талибов.

В результате в 2006 г. резко участились нападения на военные контингенты ИСАФ (с 900 до 2500). При этом число терактов с участиемсмертников выросло в 6 раз (с 18 до 116), диверсий с самодельными взрывными устройствами – почти в 3 раза (с 530 до 1300).

И хотя талибы понесли в 2006 г. существенные потери, их боевой потенциал быстро восстановился.

Не увенчались успехом и попытки передачи под гарантии местных племенных старейшин районов в ряде провинций страны. Так называемые “договорные зоны” превращены талибами в опорные пункты, где создаются запасы вооружений и продовольствия, формируются и обучаются новые отряды экстремистов. Все более заметным становится деструктивное влияние на афганскую ситуацию из Пакистана.

Несмотря на предпринимаемые меры, в Афганистане растут объемы наркопроизводства.

2006 г. – рекордный для наркоиндустрии в стране – общее производство опиатов составит 6100 т (4100 т в 2005 г.).

На 45% увеличилось число хозяйств, выращивающих опийный мак. Попытки переключить их на альтернативные культуры не дали результатов.

Сегодня НАТО в Афганистане преследует следующие военно-политические цели:

1. Разгром основных вооруженных группировок “Талибана”, контролиру-

ющих южные и восточные провинции Афганистана, физическая ликвидация наиболее авторитетных военных и политических лидеров талибов.

2. Выход на афганско-пакистанскую границу и создание по ее периметру зоны безопасности.

3. Обеспечение условий для проведения форсированных мероприятий по социально-экономической реконструкции территорий, освобожденных от талибов.

4. Достижение договоренностей о сотрудничестве с лидерами пуштунских племен, проживающих в афганско-пакистанском приграничье (в долгосрочной перспективе – либо уничтожение “Талибана”, либо его трансформация в более умеренное политическое движение с новыми лидерами во главе, готовыми вести переговоры с официальным Кабулом).

Для достижения этих целей требуется развертывание активных боевых действий на юге Афганистана и переход к НАТО задачи по обеспечению охраны афгано-пакистанской границы.

Представители штаб-квартиры НАТО, официальные лица в Вашингтоне заявили, что 2007 г. станет годом перелома в Афганистане. Однако если проанализировать в целом деятельность миссии НАТО в Афганистане в прошедшем году, то ее трудно назвать успешной. Происходит фактически топтание на месте как в борьбе с “Талибаном”, так и в социально-экономической реконструкции страны.

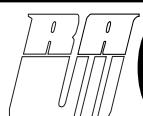
Не случайно генеральный секретарь НАТО Яап де Хооп Схеффер заявил, что Североатлантический союз рассчитывает подавить силы движения “Талибан” в Афганистане в течение следующих 3 лет, но он подчеркнул, что после 2009 г. НАТО следует сохранить свои войска в Афганистане.

Однако следует учесть, что проблема Афганистана – это не только вопросы, связанные с деятельностью талибов и террористов, не только наркоугроза, но и главная, пожалуй базовая, проблема – социально-экономическое положение в стране. Пока в Афганистане не будут созданы нормальные условия экономического развития и жизнедеятельности населения, вряд ли на афганской земле окончательно наступит мир.

Для этого необходима долгая и кропотливая работа не только самих афганцев, но и помочь иностранных специалистов.

Из анализа ситуации можно сделать вывод, что успешно решать задачи постконфликтного восстановления в одиничку нереально, сколь влиятельной или мощной не была бы та или иная организация.

НАТО, оставаясь, прежде всего, военным альянсом, не располагает потенциалом для оказания экономической помощи или технического содействия. Не предназначена она и для проведения полицейских мероприятий (изъятие оружия, поддержание правопорядка и др.), которыми натовские военные вынуждены заниматься.



**БОЗРЕВАТЕЛЬ** <http://www.rau.su>  
**OBSERVER** E-mail:[observer@nasled.ru](mailto:observer@nasled.ru)

*На сайте Вы найдете информацию о печатных  
и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:*

- журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2007 гг.);
- «Современная политическая история России» – «Хроника» (1985–2007 гг.) на CD-диске;
- электронная версия «РАУ-Пресс» (более 230 тыс. производителей товаров и услуг);
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- информация и аналитика.