

## Глава XI

### ВМЕШАТЕЛЬСТВО НАТО В КОСОВСКИЙ КРИЗИС. МАРТ — ИЮНЬ 1999 г.

*Карл Келеманс*

#### 1. КАК ЭТО БЫЛО

24 марта 1999 г. Генеральный секретарь НАТО Хавьер Солана объявил о начале воздушной кампании против Федеративной Республики Югославии с целью прекращения боев и продолжающихся нарушений прав человека в Косово. Начав эту воздушную операцию продолжительностью в 78 дней, НАТО вторглась в чрезвычайно взрывоопасный регион. Косово — южная провинция Сербии (которая вместе с Черногорией образует Федеративную Республику Югославию) — считается одной из наиболее горячих точек на Балканах, что в немалой степени связано с этнической структурой края. Хотя Косово является частью Сербии, 90% проживающего там населения — албанцы.

История Косово — это гремучая смесь взаимного недоверия, обвинений и обид<sup>1</sup>. Поскольку как сербы, так и албанцы выдвигают свои национальные мифы для обоснования территориальных притязаний, подлинная историческая подоплека событий остается туманной. Бурные протесты албанцев конца 1960-х гг. завершились провозглашением в Конституции 1974 г. широкой автономии этой провинции в рамках Сербии. Косовские албанцы не получили только одного права — права на отделение, которым обладали сербы и хорваты. В результате решение, предложенное новой

---

<sup>1</sup> Более детальное описание истории Косово содержится, например, в следующих книгах: *Daalder J.H., O'Hanlon M.F.* Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo. Washington DC: Brookings Institution Press, 2000. P. 224; *Detrez R.* The Rights to Self-Determination and Secession in Yugoslavia: a Hornets' Nest of Inconsistencies // Contextualizing Secession. Normative Judgements in a Comparative Perspective (provisional title) / Ed. B. Coppeters, R. Sakwa. Oxford: Oxford University Press, 2003 (в производстве); *Judab T.* Kosovo: War and Revenge. New Haven; L.: Yale University Press, 2000. P. 348; *Malcolm N.* Kosovo. A Short History. L.: Macmillan, 1998. P. 492; *Vickers M.* Between Serb and Albanian. A History of Kosovo. L.: Hurst and Company, 1998. P. 348.

Конституцией, не смогло удовлетворить никого. Албанцы продолжали считать себя ущемленным меньшинством в Сербии и возлагали на Белград ответственность за плохое экономическое положение в Косово. Сербь в свою очередь полагали, что косовская автономия чрезмерно велика и опасались албанского сепаратизма.

В условиях обострившихся экономических проблем в Социалистической Федеративной Республике Югославия, последовавших после смерти Тито в 1981 г., косовские албанцы поднялись на борьбу за предоставление этой провинции республиканского статуса, которая позднее сменилась борьбой за независимость. Для косовских сербов настали тяжелые времена, тысячи из них были вынуждены покинуть родные места под давлением постоянных угроз и запугиваний со стороны албанского большинства.

В марте 1989 г. сербский парламент ввел конституционные поправки, значительно урезавшие права автономных образований в Сербии. Автономный статус Косово и Воеводины сохранялся лишь на бумаге, действительная власть перемещалась в Белград. Косовские албанцы ответили кампанией гражданского неповиновения и ненасильственного сопротивления. 13 сентября 1990 г. представители косовских албанцев в косовском парламенте провозгласили конституционный закон «Республики Косово» в составе Югославской Федерации. Годом позже албанцы Косово организовали референдум о полной независимости. Как утверждалось, в референдуме приняли участие 87% избирателей, из которых 99% проголосовали в поддержку независимости Косово<sup>1</sup>. Результаты этого референдума не были признаны ни Югославией, ни какой-либо другой страной мира.

Центральной фигурой в борьбе косоваров за независимость стал Ибрагим Ругова, лидер ДЛК (Демократическая лига Косово), избранный в мае 1992 г. президентом Косово. Конституционность выборов не была признана Белградом. Ругова был проводником идеи ненасильственного сопротивления. Он полагал, что давление международного сообщества, симпатизирующего подобному способу борьбы, заставит сербов найти решение. Но поскольку решение затягивалось, все большее число албанцев стали возлагать надежду на более энергичные действия. В 1992—1995 гг. в Косово имели место спорадические нападения на сербских полицейских.

---

<sup>1</sup> *Malcolm N. Kosovo. A Short History.* P. 347.

Начиная с весны 1997 г. Освободительная армия Косово (ОАК) развернула партизанские действия против Сербии и насилие приобрело систематический характер. К весне 1998 г. конфронтация между ОАК и сербской полицией вылилась в полномасштабную войну. ОАК стала систематически выдавливать сербов из Косово, а сербская полиция, стремясь разгромить ОАК, развернула военные операции против албанских деревень.

Именно тогда внешние наблюдатели стали испытывать большое беспокойство. Многие опасались распространения конфликта на другие нестабильные регионы, в частности в Македонию и Албанию. Между западными странами и Россией было единодушие относительно необходимости восстановления (в соответствии с конституцией 1974 г.) и даже расширения автономии Косово, но также в необходимости сохранения Косово в составе Югославской Федерации. 31 марта 1998 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 1160, где осуждалось «чрезмерное применение силы сербской полицией, а также и акты терроризма Освободительной армии Косово». Совет Безопасности вновь восстановил эмбарго на поставки вооружений в Югославию, которое было снято после Дейтонского соглашения по Боснии в 1995 г. За этим в сентябре 1998 г. последовала вторая Резолюция (1199) Совета Безопасности, где Совет Безопасности потребовал от всех участников конфликта немедленного заключения перемирия и прекращения военных действий с целью обеспечения гуманитарным организациям свободного доступа в зону конфликта. Федеративной Республике Югославия было также предъявлено требование вывести специальные подразделения и начать политический диалог. Наконец, 13 октября югославский Президент Слободан Милошевич подписал соглашение с представителем США Ричардом Холбруком, в котором он обязывался выполнить требования Резолюции 1199 Совета Безопасности. Милошевич также согласился сотрудничать с Проверочной миссией ОБСЕ (Резолюция 1203 Совета Безопасности от 24 октября), которая должна была подтвердить выполнение Югославией своих обещаний. В Косово предполагалось разместить 2000 невооруженных наблюдателей. С целью заставить сербов выполнить свои обещания о выводе войск НАТО прибегла к угрозе нанесения воздушных ударов. Удары несколько раз откладывались (причем ОАК старалась затруднить вывод войск и тем самым спровоцировать авиаудары) и в конце концов так и не состоялись.

Новая вспышка насилия последовала в январе 1999 г., когда сербы силы убили в деревне Рачак 50 предполагаемых террористов<sup>1</sup>. Международное сообщество пригласило представителей сербов и албанцев на переговоры в замке Рамбуйе под Парижем. Стратегия Запада заключалась в предложении косовским албанцам временного самоуправления сроком на три года без предоставления гарантии независимости, в то время как НАТО брало на себя обязательства по их защите от сербов путем введения миротворческих сил и обеспечивало с помощью угроз авиаударов сотрудничество сербов. Сербы отказались подписать соглашение (Милошевич не хотел допустить присутствия войск НАТО на территории Югославии), а косовские албанцы приняли предложение условно (их делегация нуждалась в дополнительных консультациях со своим народом). В ходе второго раунда переговоров в марте (они проводились в Париже) косовары согласились поставить свою подпись под соглашением. Милошевич продолжал упорствовать в своем отказе, в результате чего и последовали авиаудары НАТО. 24 марта Генеральный секретарь НАТО Хавьер Солана объявил о начале воздушной операции против Федеративной Республики Югославии.

Воздушная кампания, названная «Союзная сила», включала в себя два уровня. На тактическом уровне удары наносились по сербским силам в Косово. На стратегическом уровне воздушная кампания осуществлялась против всего тылового обеспечения за пределами Косово, объединенной системы ПВО, инфраструктуры военного управления, складов горючего и других целей, имевших жизненно важное значение для югославской военной машины и системы безопасности. За время бомбардировок пилоты НАТО совершили 37 465 боевых вылетов, 14 006 из них сопровождалось нанесением воздушных ударов<sup>2</sup>. В первые три недели операции НАТО ограничивалось 84 ударами в день, после чего их ежеднев-

---

<sup>1</sup> Было и до сих пор существует много вопросов о том, что же в точности произошло в Рачаке. Некоторые утверждают, что по крайней мере часть обнаруженных мужских тел принадлежала не гражданским лицам, а бойцам ОАК, ранее убитым сербами в ходе боевых действий. По утверждению других, нет никаких оснований полагать, что те, кто были там найдены убитыми, не были невооруженными гражданскими лицами. См. *Judab T. Kosovo: War and Revenge*. P. 194.

<sup>2</sup> *Clark W.K. When Force is Necessary: NATO's Military Response to the Kosovo Crisis // NATO Review, 1999 (Summer). Vol. 47, № 2. P. 16.*

ное количество систематически увеличивалось<sup>1</sup>. После 78 дней бомбежек 10 июня сербские лидеры пошли на подписание детального соглашения о полном и незамедлительном выводе своих войск из Косово и размещении там сильной, преимущественно западной, военной группировки. Совет Безопасности принял резолюцию (Резолюция 1244 Совета Безопасности от 10 июля), в которой он устанавливал временную администрацию ООН (UNMIK) и приглашал войска НАТО (KFOR) в качестве гаранта мира.

Окончательная судьба Косово до сих пор остается неопределенной. Косовские албанцы были убеждены в том, что их независимость в конечном итоге неизбежна. В отличие от этого НАТО и ООН по-прежнему признавали суверенитет Югославии в Косово и направляли усилия UNMIK на создание демократических институтов в Косово «вплоть до окончательного урегулирования». Отсутствие политического согласия означает, что международное присутствие может затянуться. Устранение от власти Милошевича (последовавшее за поражением в первом раунде президентских выборов в сентябре 2000 г.), а также успех Ибрагима Руговы на выборах в местные органы власти в Косово в октябре 2000 г. улучшили отношения Югославии с мировым сообществом. Официальные представители ООН отмечали, что будущее Косово — это процесс, который только начинается<sup>2</sup>.

## 2. ПРАВОВОЕ ДЕЛО

В заявлении для печати, последовавшем после начала воздушной операции 24 марта 1999 г., Генеральный секретарь НАТО Хавьер Солана отметил, что «на НАТО лежала моральная обязанность остановить насилие и положить конец происходящей ныне гуманитарной катастрофе в Косово»<sup>2</sup>. В заявлении, сделанном в середине апреля, Хавьер Солана уточнил цели НАТО. Он сказал, что намерения НАТО состояли в следующем:

- 1) поддающееся проверке прекращение всех военных действий и немедленное прекращение насилия и репрессий;
- 2) вывод из Косово югославской армии, полиции и полувоенных формирований;

<sup>1</sup> *Aubin S.P.* Operation Allied Force: War or «Coercive Diplomacy»? // *Strategic Review*, 1999 (Summer). P. 7.

<sup>2</sup> *State in Embryo* // *The Economist*. 2000. 27 Nov. P. 37.

- 3) размещение в Косово международных военных сил;
- 4) безусловное и безопасное возвращение всех беженцев и перемещенных лиц;
- 5) убедительное подтверждение готовности Милошевича работать в рамках соглашения в Рамбуйе (т.е. готовности достичь согласия о политическом решении по Косово в соответствии с международным правом и Уставом ООН).

Заявления Соланы проясняют мотивы утверждений НАТО о *правоте своего дела (just cause)* в Косовском кризисе. Решение НАТО о военной интервенции следует воспринимать как реакцию на вопиющие массовые несправедливости, совершаемые, по ее убеждению, в ходе конфликта между косовскими сербами и албанцами. Хотя масштаб нарушений прав человека в Косово до начала натовских авиаударов был и остается предметом дискуссий<sup>1</sup>, никто не отрицает, что зверства действительно имели место. С весны 1998 г. сербские полицейские силы развернули полномасштабную операцию против ОАК, поставив под угрозу жизнь многих тысяч мирных жителей, вынужденных покинуть свои дома. В сентябре 1998 г. последовало заявление Международного комитета Красного Креста, где говорилось: «С гуманитарной точки зрения стало очевидно, что потери среди гражданского населения не могут рассматриваться как то, что принято называть «сопутствующим ущербом»<sup>2</sup>. Напротив, согласно заявлению Красного Креста, гражданские лица стали главными, если не преднамеренными жертвами военных действий<sup>3</sup>. С этой точки зрения цели НАТО в изложении Соланы не без основания могли рассматриваться как *правое дело*. НАТО не просто заявила, что ее военные действия направлены на предотвращение гуманитарной катастрофы, она стремилась добиться безопасного возвращения беженцев.

Перед тем как перейти к рассмотрению следующего критерия, необходимо сделать два взаимосвязанных замечания. Прежде всего, НАТО желала ясно подчеркнуть гуманитарный, а значит,

---

<sup>1</sup> Такие авторы, как Ноам Чомский, утверждают, что гуманитарная катастрофа, которая послужила обоснованием воздушной кампании, в действительности началась вследствие бомбежек НАТО. См.: *Chomsky N. The New Military Humanism. Lessons From Kosovo*. L.: Pluto Press, 1999. P. 16—17.

<sup>2</sup> *Weller M. The Crisis in Kosovo 1989—1999. From the Dissolution of Yugoslavia to Rambouillet and the Outbreak of Hostilities*. Cambridge: Documents & Analysis Publishing Ltd, 1999. P. 258.

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 258.

бескорыстный характер своего вмешательства. Ее главной целью было «положить конец гуманитарной катастрофе, ныне происходящей в Косово». Для этого НАТО желала «поддающегося проверке прекращения *всех* (сербских и албанских) военных действий» и «безусловного и безопасного возвращения *всех* (сербских и албанских) беженцев и перемещенных лиц». Эта позиция, тем не менее, не мешала НАТО заявлять (см. вторую и пятую цели НАТО), что именно сербы, в частности Милошевич, являются главным препятствием на пути к достижению мира.

Кроме того, следует иметь в виду и масштабы интервенции. НАТО не собиралась ограничиваться доставкой гуманитарной помощи с последующим выводом войск, но хотела создать безопасную среду для соблюдения прав человека. *Права* целей НАТО не означала, что они были в моральном плане ясными и недвусмысленными в данном конкретном случае. НАТО обвиняли в тайном пособничестве террористам ОАК и подрыве территориальной целостности Сербии. Выдвигались также и обвинения в нарушении принципа *легитимной власти* и других принципов справедливой войны. В последующих разделах мы рассмотрим и эти обвинения.

### 3. ДОБРЫЕ НАМЕРЕНИЯ

Искренность заявлений НАТО не раз оспаривалась как до интервенции, так и после нее. НАТО приписывались самые разные мотивы. Некоторые полагали, что военное вмешательство следует рассматривать в более широких рамках экспансии НАТО на Восток. Другие считали, что за военной интервенцией стояли США, поскольку, как утверждали сторонники этого взгляда, видели в интервенции возможность модернизации систем вооружений и сохранения своей доминирующей позиции как единственной сверхдержавы эпохи, наступившей после окончания холодной войны. По мнению третьих, интервенция была не более чем попыткой Президента Клинтона отвлечь внимание общественного мнения от внутрисполитических проблем. Против него, как известно, незадолго до того была инициирована процедура импичмента. Еще одна точка зрения связывала интервенцию с намерением Запада прибрать к рукам богатые минеральные ресурсы края, в числе которых крупные залежи свинца, цинка, кадмия, серебра и золота. По

оценкам, содержится в недрах Косово около 17 млрд т угля. Не следует сбрасывать со счетов и стратегическое значение Косово для Запада. Одна из наиболее смелых теорий относительно тайных намерений НАТО заключается в том, что западные страны так и не смогли решить проблему «жучка миллениума» в компьютерных программах своих крылатых ракет и других высокоточных вооружений. Не использовать их в 1999 г. означало просто потерять эти дорогостоящие вооружения<sup>1</sup>.

Есть ли хотя бы доля истины в этих и других подобных теориях «тайных намерений»? Главная проблема анализа *добрых намерений* состоит в том, что точное знание намерений субъекта вообще вряд ли возможно (не говоря уже о намерениях организаций или государств). Мы можем судить о намерениях лишь постольку, поскольку они оказались реализованы в публичных делах, но не по тому, как они осознавались. Какое заявление было сделано государством? Какое действие последовало? Каковы результаты? При более тщательном рассмотрении этих публичных индикаторов вывод о смешанном характере намерений НАТО представляется наиболее правомерным. Отвечая на вопрос о роли морального фактора в принятии решения о начале войны в Югославии, Президент США Клинтон сказал: «Если кто-то начнет массовые убийства невинных гражданских лиц по признаку происхождения или религии и в нашей власти будет их остановить, то мы сделаем это»<sup>2</sup>. Несколькими днями позже неназванное официальное лицо внесло поправку в это заявление, уточнив, что помимо чисто моральных соображений США имели и стратегические интересы в регионе<sup>3</sup>. Безусловно, именно так обстояло дело в Косовском кризисе. Продолжение военных действий привело к серьезной нестабильности в регионе и создало угрозу миру и безопасности. Опасность заключалась не только в возможности распространения зоны конфликта на Албанию и Македонию, но и в появлении большого числа беженцев. По мнению Марка Уэллера, число перемещенных лиц в Косово за несколько дней до начала авиаударов уже достигло 200 тыс.

---

<sup>1</sup> Roberts A. NATO's «Humanitarian War» Over Kosovo // Survival. 1999 (Autumn). Vol. 41, № 3. P. 107.

<sup>2</sup> Kitfield J. A War of Limits // National Journal. 1999. 7 July. P. 2155.

<sup>3</sup> Ibid.

Кроме того, как признал британский министр иностранных дел Робин Кук в ходе дебатов в Палате общин 25 марта 1999 г., то, что НАТО знала о фактах убийств и была способна положить этому конец, — не единственное оправдание интервенции. Не менее важна и способность НАТО поддерживать доверие к себе в мире. НАТО не могла поступить иначе, доказывал Кук, поскольку наша уверенность в мире и безопасность зависят от способности НАТО внушать к себе доверие. Приведем его точные слова: «В октябре прошлого года НАТО гарантировала соглашение о прекращении огня, подписанное Милошевичем. Он полностью нарушил это соглашение. Кто же поверит НАТО в следующий раз, если кто-то бросит вызов нашей собственной безопасности, если мы не сможем обеспечить соблюдение этой гарантии?»<sup>1</sup>.

Тем не менее есть сильный аргумент, способный бросить тень на добрые намерения НАТО. Многие указывали на непоследовательность НАТО, которая вмешалась в Косовский конфликт, но отказалась это сделать в других районах мира, где имели место подобные гуманитарные катастрофы. Например, в 1995 г. 200 тыс. сербов были изгнаны из Хорватии. Отчего же НАТО не вмешалась так же, как в случае с Косово? Другой пример касается курдского населения Турции. За последние 15 лет Турцию не раз обвиняли в нарушении прав человека. Западные правительства оказывали безуспешное давление на Турцию с целью найти мирное решение курдского вопроса. Однако Турция остается членом НАТО и даже участвовала в бомбардировке Югославии. Некоторые утверждают, что расправы сербов с албанским населением далеко уступают по степени жестокости зверствам Франции в Алжире и США во Вьетнаме. Противники этого аргумента парируют подобные доводы. По их утверждению, если какое-то правительство не применяет одинаковые принципы во всех частях мира, то это не обязательно означает, что оно не имеет добрых намерений в каждом отдельном случае. С этой точки зрения действия НАТО в Косово следует рассматривать как прецедент для гуманитарных интервенций совершенно независимо от того, что делалось или не делалось в прошлом.

Последующие события подтвердили истинность намерений НАТО положить конец нарушениям прав человека в Косово. Дей-

<sup>1</sup> Roberts A. Op. cit. P. 107.

ствительно, как только Милошевич согласился вывести свои войска и разместить международные силы, НАТО прекратила воздушную кампанию против СФРЮ. В последующем KFOR использовал силу для предотвращения или прекращения вооруженных столкновений между сербами и албанцами.

#### 4. ЛЕГИТИМНАЯ ВЛАСТЬ

Одним из главных камней преткновения для обоснования справедливости бомбардировок был и остается вопрос о законности использования силы против Югославии. С точки зрения международного права операция «Союзная сила» была по меньшей мере проблематичной. Устав ООН считает применение силы законным только в двух случаях. В о-п е р в ы х, государства имеют право на индивидуальную и коллективную самооборону от агрессии (статья 51). В о-в т о р ы х, Совет Безопасности может выносить решение о применении силы в случае, если имеется угроза миру, покушение на мир или акт агрессии (статьи 39 и 42). В последнем случае Совет Безопасности может обратиться к региональным организациям с целью воплощения своего решения в жизнь (§ 1 статьи 53). Поскольку Югославия не нападала и не угрожала членам НАТО, альянс не мог обосновать военную операцию против Югославии ссылкой на статью 51. Хотя Совет Безопасности и принял Резолюцию 1199 (сентябрь 1998), гласившую, что ситуация в Косово представляет угрозу миру и безопасности в регионе, речь не шла о санкционировании использования «всех доступных средств» для борьбы с этой угрозой. Последующие действия зависели бы от конкретной ситуации. В своей Резолюции 1199 Совет Безопасности «решил, что если не будут предприняты конкретные шаги в духе требований этой Резолюции и Резолюции 1160, он рассмотрит возможность дополнительных мер, необходимых для сохранения или восстановления мира и стабильности в регионе».

Даже при наличии общего морального согласия о необходимости действий реакция различных членов НАТО на эту правовую проблему была различной<sup>1</sup>. Такие страны, как Бельгия, Франция, Германия, Греция, Италия, Испания, были согласны с моральным

---

<sup>1</sup> *Guicherd C.* International Law and the War in Kosovo// *Survival*. 1999. Summer. Vol. 41, № 2. P. 26.

императивом решительных действий. В значительно меньшей степени они были согласны с тем, какое правовое обоснование более подходит для этой военной операции. Государственный секретарь США Мадлен Олбрайт заявила, что для военной операции достаточно уже существующих резолюций Совета Безопасности ООН (1160 и 1190). Поскольку сербы не выполнили предписаний этих резолюций и поскольку резолюции эти были приняты в соответствии с частью VII Устава ООН (которая регулирует применение силы Советом Безопасности), НАТО, как полагали США, не нуждается более ни в каких дополнительных разрешениях со стороны Совета Безопасности.

Эта позиция легко уязвима с правовой точки зрения. Факт принятия резолюции в соответствии с частью VII Устава ООН не означает автоматического разрешения применения силы. Генеральный секретарь НАТО Хавьер Солана придумал более убедительный аргумент. Стремясь оправдать угрозу применения силы, в октябре 1998 г. Солана ссылался на цепь причин<sup>1</sup>. Они были следующими:

- 1) отказ Югославии выполнить требования резолюций Совета Безопасности 1160 и 1190, основанных на части VII Устава ООН;
- 2) наличие непосредственной угрозы гуманитарной катастрофы, что было зафиксировано в докладе Генерального секретаря ООН Кофи Аннана от 4 сентября 1998 г.;
- 3) невозможность быстрого принятия резолюции Совета Безопасности, санкционирующей применение силы;
- 4) констатация Резолюцией 1199 Совета Безопасности ООН того факта, что ухудшение ситуации в Косово представляет собой угрозу миру и безопасности в регионе.

Первая и четвертая причины совпадают с названными выше аргументами Мадлен Олбрайт. Ссылка на вторую и третью причины — это попытка несколько подкрепить чисто правовые аргументы, предложив моральное обоснование для исключительных действий по применению силы без санкции Совета Безопасности. Тяжесть ситуации и бездействие Совета Безопасности, парализованного угрозой применения права вето Россией и Китаем, якобы позволяли (если даже не обязывали) НАТО (как и любой другой

<sup>1</sup> *Guicherd C. Op. cit. P. 27.*

стране или коалиции стран) предпринять односторонние военные действия.

Эта цепь аргументов показывает, что натовская оценка *легитимной власти* оказывается в данном случае под влиянием принципа *правого дела*, а в более широком смысле — моральных соображений вообще. Важность поставленной цели (положить конец нарушениям прав человека) заставила НАТО пренебречь апелляцией к «очевидно» легитимным властным инстанциям (Совет Безопасности). Этот аргумент представляется противникам интервенции НАТО по меньшей мере сомнительным. Теория справедливой войны, как они полагают, запрещает вносить поправки в принцип законной власти, прикрываясь правотой дела. Подобные поправки не только ставят под сомнение принцип законной власти как независимого критерия, но и ведут к тому, что теория справедливой войны может обернуться «теорией» *священной войны*. Критики НАТО утверждают, что нет никакой необходимости наполнять принцип легитимной власти моральным содержанием, если правовая точка зрения достаточно очевидна. По их мнению, интервенция в Косово просто не имеет никакого правового обоснования.

Действительно, попытка поставить принцип законной власти на моральный фундамент содержит в себе большую опасность. Системе международной безопасности, которая поддерживается ООН и международным правом, может быть нанесен серьезный урон, если четкие правовые ограничения по использованию силы начнут размываться неопределенными и абстрактными моральными принципами. В силу именно этой причины некоторые члены НАТО, например Бельгия, весьма скептически отнеслись к идее придания интервенции в Косово статуса прецедента.

## 5. КРАЙНЕЕ СРЕДСТВО

К весне 1998 г., ситуация в Косово ухудшилась. Столкновения между Освободительной армией Косово и полицейскими силами сербов переросли в полномасштабную войну. За год, который предшествовал воздушной кампании НАТО против ФРЮ, международное сообщество предприняло ряд мер по поиску мирного решения кризиса. В число этих мер входили дипломатические инициативы, невоенные санкции (эмбарго на поставку вооруже-

ний, запрещение иностранных инвестиций), размещение наблюдателей миссии ОБСЕ и угроза силой. Кульминацией этих усилий стали переговоры в Рамбуйе и Париже в феврале — марте 1999 г. Принципиальная важность этих переговоров с точки зрения принципа *крайнего средства* заключается в том, что именно их провал вызвал решение НАТО начать войну против ФРЮ. Вопрос заключается в том, действительно ли западные страны исчерпали все альтернативные средства, прежде чем прибегли к военным ударам. Разумно ли предположить, что с провалом конференций в Рамбуйе и Париже НАТО имела право начать свою военную интервенцию? Может быть, следовало предпринять еще по крайней мере одну попытку мирного решения?

По мнению Марка Литмана, в Рамбуйе переговоры, дипломатия и международное давление еще далеко не исчерпали себя<sup>1</sup>. Его позиция основывается на двух главных аргументах. Прежде всего, полагает Литман, Югославия приняла суть политических предложений, выдвинутых в Рамбуйе задолго до предъявления окончательного ультиматума. Оставались еще кое-какие мелочи, которые могли быть разрешены позже. Второе, и самое главное, это природа военных предложений НАТО. Они были не просто неприемлемыми, но прямо-таки драконовскими и подобными условиям оккупации страны, проигравшей войну<sup>2</sup>. Если бы НАТО согласилась исключить очевидно неприемлемые пункты своих предложений, продолжает Литман, соглашение могло быть достигнуто. Действительно, 23 февраля 1999 г. появились ясные признаки того, что делегация ФРЮ/Сербии была готова рассмотреть «условия и характер международного присутствия в Косово в целях осуществления соглашения, которое будет достигнуто в Рамбуйе»<sup>3</sup>. Означало ли это конец переговоров? Не совсем.

Самое меньшее, что можно сказать об аргументах Литмана, — это то, что по ряду причин они страдают серьезными недостатками. Во-первых, Литман создает впечатление, что конференция в Рамбуйе представляла собой последнее дипломатическое усилие перед началом бомбежек. Это не так. Был еще второй раунд переговоров в Париже с 15 марта 1999 г., смысл которых заклю-

<sup>1</sup> *Littman M. Kosovo: Law & Diplomacy. L.: Centre of Policy Studies, 1999. P. 8—13.*

<sup>2</sup> *Ibid. P. 10.*

<sup>3</sup> *Ibid. P. 12.*

чался именно в том, чтобы продолжить работу над результатами, достигнутыми в Рамбуйе. Во - в т о р ы х, Литман, кажется, серьезно убежден в том, что Югославия приняла суть политических предложений в Рамбуйе. Это впечатление могло бы быть верным, если смотреть только на результаты конференции в Рамбуйе. Однако на Парижских переговорах делегация ФРЮ/Сербии резко изменила свою позицию. Когда ее участникам стало ясно, что албанская делегация готова подписать предложения Рамбуйе, она сразу же выдвинула контрпроект, направленный на возобновление переговоров по политическому урегулированию. Собственно говоря, она хотела вернуть переговоры к самому началу<sup>1</sup>. Эта новая инициатива ФРЮ/сербов означала лишь одно — принятие ими ранее основной сути предложений в Рамбуйе являлось не более чем уловкой, призванной снискать расположение международного сообщества.

В - т р е т ь и х, Литман утверждает о неприемлемом и драконовском характере военного приложения требований НАТО. Это верно лишь отчасти. Действительно, военные приложения не обсуждались на конференции в Рамбуйе, и делегация ФРЮ/Сербии твердо выступила против них<sup>2</sup>. Но в этом именно и заключался смысл Парижской конференции: подробно обговорить условия реализации, включая меры военного характера. Как уже было сказано, эти вопросы не обсуждались по той простой причине, что возражения югославской стороны касались не столько условия реализации предложений в Рамбуйе, сколько пересмотра самой сути этих предложений.

Что можно сказать про драконовский характер мер военного порядка? Действительно, присутствие иностранных войск на территории Сербии противоречило принципу суверенитета. Иво Далдер и Майкл О'Хэнлон утверждают, что для западной дипломатии эти меры были сутью переговоров. Косовские албанцы никогда не согласились бы подписать промежуточное соглашение, если бы их безопасность не была подкреплена значительным военным контингентом, а сербы не могли принять соглашение, если оно требовало присутствия иностранных войск на своей территории.

---

<sup>1</sup> *Weller M.* The Crisis in Kosovo 1989—1999 // From the Dissolution of Yugoslavia to Rambouillet and the Outbreak of Hostilities. P. 475.

<sup>2</sup> *Ibid.*

Как заметил в то время один из высокопоставленных чиновников Белого Дома, «вопрос состоит в том, как много войск согласны терпеть у себя сербы и как мало войск будет достаточно для обеспечения безопасности косоваров»<sup>1</sup>.

Итак, как следует оценить интервенцию НАТО с точки зрения принципа *крайнего средства*? Во-первых, тупик, к который зашли дипломатические переговоры на Парижской конференции, давали все основания полагать, что новые дипломатические действия (и дальнейшая задержка военной интервенции) были бы уже неоправданны. Как только делегация ФРЮ/Сербии отказалась продолжать переговоры относительно воплощения предварительных соглашений в Рамбуйе, стало ясно, что *только угрозы* применения силы было уже недостаточно, чтобы убедить Президента Югославии пойти на сотрудничество. В октябре 1998 г., например, под угрозой применения силы НАТО Милошевич уже согласился с требованиями Резолюции 1199 Совета Безопасности (так называемое соглашение Холбрука). Но уже в декабре 1998 г. стало очевидно, что это соглашение нежизнеспособно. Во-вторых, поскольку Милошевич не придерживался требований этой резолюции Совета Безопасности, страдания населения Косово продолжались и даже возрастали.

Накануне Рождества 1998 г. югославские части начали новое наступление в Косово. Вопреки утверждениям Белграда об исключительной направленности этих действий против террористов ОАК они вызвали новый поток беженцев. Третий, тесно связанный с двумя предыдущими, аргумент заключается в том, что под ударом оказалась сама кредитоспособность НАТО. Когда все мирные средства были исчерпаны и не принесли успеха, казалось, что пора было переходить к военным средствам. Не сделать этого означало для НАТО, что никто не будет всерьез воспринимать ее как военную организацию, не только в Косовском кризисе, но и в случае будущих конфликтов.

---

<sup>1</sup> Daalder I.H., O'Hanlon M.F. Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo. P. 80. См. также: Weller M. Op. cit. P. 411.

## 6. ВЕРОЯТНОСТЬ УСПЕХА

Как теперь известно, после 78-дневной воздушной кампании Милошевич в конце концов согласился с планом полного и незамедлительного вывода из Косово югославских войск и размещения там сильного, преимущественно западного воинского контингента. Однако природа принципа *вероятности успеха* не позволяет при оценке использовать преимущества положения «post factum»<sup>1</sup>. Нужно оценить эффективность военной операции независимо от знания конечного результата. Наилучший способ это сделать — начать со сравнения военной силы участников конфликта. Если мы в состоянии точно установить военное превосходство одной из враждующих сторон, то вопрос о вероятности успеха решается сам собой.

В случае Косово такой подход, без сомнения, ставит НАТО в выгодное положение. Югославская армия, ослабленная международным эмбарго на поставки вооружений, не шла ни в какое сравнение с наиболее сильным военным альянсом послевоенного периода. Таким образом, НАТО имело средства навязать свою волю противнику и, соответственно, успех был вполне вероятным.

Но сравнение военной мощи — это еще не все. При ближайшем рассмотрении вероятность успеха представляется гораздо менее убедительной. Прежде всего нужно иметь в виду характер некоторых целей НАТО. При их рассмотрении (см. выше) выясняется, что кое-какие из них весьма сложно реализовать чисто военным путем. Вы можете заставить своего оппонента вернуться к столу переговоров, нанося удары по его военной машине, но вряд ли это будет означать конец репрессиям и насилию. Это в особенности касается четвертой цели в нашем списке. Нельзя создать условия для безопасного возвращения всех беженцев лишь путем нанесения бомбовых ударов. По мнению Марка Литмана, гуманитарная катастрофа в Косово не могла быть остановлена — она могла только усилиться в результате бомбардировок по причине неизбежности ответной жестокой расправы сербов над косовскими албанцами<sup>2</sup>. Поскольку сербы были не в состоянии что-либо сделать с летающими на больших высотах бомбардировщиками, НАТО должна была понять, что сербы усилят свою кампанию

---

<sup>1</sup> Post factum [пост фактум] — букв. после факта; по совершении факта (лат.).

<sup>2</sup> Littman M. Op. cit. P. 16—17.

этнической чистки<sup>1</sup>. Аргументы, приводимые НАТО в свою защиту, сводились к тому, что убийства и изгнания имели бы место в любом случае, так как Белград привел в действие «Операцию «Подкова» — план систематической этнической чистки Косово, задуманную еще до бомбежек<sup>2</sup>. Трудно сказать, насколько это верно, во всяком случае, как считает Адам Робертс, есть основания сомневаться, произошли ли бы этнические чистки с такой быстротой и были ли бы они столь жестокими, не будь наговских бомбардировок<sup>3</sup>.

Попробуем теперь представить, что НАТО не знала или не могла знать, каким ужасающим образом ответят сербы. Даже в этом случае вероятность успеха отнюдь не представляется очевидной. Несмотря на значительное военное превосходство, НАТО сама в значительной степени лишила себя преимуществ. Было принято два решения: а) с самого начала операции исключить использование наземных сил и б) полагаться исключительно на бомбометание с больших высот.

Эти ограничения военного потенциала явились следствием неуклюжего компромисса между необходимостью показать решимость (проблема доверия) и отсутствием политической воли предпринимать все необходимое для достижения поставленных гуманитарных целей. С самого начала было ясно, что НАТО всячески старалась избежать ошибок, допущенных международным сообществом в Боснии (1992—1995). После более чем трех лет безуспешных дипломатических инициатив и полумер в августе — сентябре 1995 г. НАТО продемонстрировала, что твердая позиция силы по отношению к вызывающе неуступчивым сербам (операция «Решительная сила») может изменить многое. Затем Дейтонские соглашения расчистили путь к реконструкции Боснии по окончании конфликта. В Косово НАТО не желала терять драгоценного времени и намеревалась действовать решительно с самого начала. К сожалению, действия НАТО свидетельствовали о другом. При всей своей решительности НАТО не сумела избежать тех же ошибок в ходе этой новой интервенции.

<sup>1</sup> В течение одного месяца после начала бомбардировок Косово покинуло более полумиллиона человек; они устремились в соседние страны, и многие тысячи других беженцев были изгнаны из родных мест, оставаясь в самом Косово. К концу кампании число перемещенных лиц достигло 1400 тыс. чел.

<sup>2</sup> Roberts A. Op. cit. P. 110.

<sup>3</sup> Ibid.

Как и в Боснии, здесь имелась глубокая пропасть между пафосом моральных амбиций НАТО и действительной готовностью сделать все необходимое для их воплощения. Заявление Президента США Клинтона в самом начале войны о неиспользовании наземных сил наложило серьезные ограничения на доступный НАТО военный инвентарий. Это особенно верно, если учесть общепризнанный в то время факт, что *одной лишь мощи* ВВС было недостаточно для победы. Другое, пожалуй, еще более яркое свидетельство военной нерешительности НАТО — это стратегия нулевых потерь. Готовность бомбами добиваться подчинения Милошевича не сопровождалась готовностью идти на жертвы. Такой чудесный результат, как полное отсутствие потерь в течение 78 дней бомбежек, явился, как утверждает Эдвард Лютвак, следствием многоуровневой системы предосторожностей<sup>1</sup>. Во-первых, в начальные недели бомбежек имело место лишь незначительное количество боевых вылетов, что свидетельствовало об относительно невысоком риске для пилотов. Во-вторых, с целью избежать потерь среди союзников, удары в ходе воздушной операции направлялись в первую очередь против системы противовоздушной обороны. В-третьих, НАТО удавалось избегать ударов югославских сил ПВО благодаря тому, что бомбардировки производились с безопасной высоты 5 тыс. м. Наконец, в-четвертых, все операции НАТО проводились исключительно при благоприятных погодных условиях (хотя эти условия не были преградой для атак с низкой высоты).

Природа этих стратегических ограничений явно негативно сказывалась на эффективности операции. Во-первых, ограничив себя использованием воздушной силы, НАТО могла лишь уповать на то, что Милошевич под действием авиаударов прекратит военную операцию в Косово. В случае, если Милошевич решился бы держаться до конца, преодолевая воздушные удары (что он и сделал), вероятность успеха НАТО стала бы весьма малой. Нарушения прав человека нельзя остановить одним лишь бомбометанием. Только войска могут защитить гражданское население (путем создания зон безопасности, гуманитарных коридоров и т.д.). Во-вторых, избрав стратегию бомбежек с большой высоты, НАТО

---

<sup>1</sup> Эдвард Лютвак говорил в этой связи о первой «послегероической» войне. *Luttwak E. Give War a Chance // Foreign Affairs. 1999 (July—August). Vol 78. № 4. P. 40.*

подвергла повышенному риску то самое население, которое она решила защищать. Это означало рост вероятности ошибок, которые, в конце концов, могли нанести серьезный ущерб имиджу НАТО. Невозможно одновременно заявлять о своих намерениях защитить гражданское население и в то же время использовать стратегию, которая подвергает это самое население повышенному риску. Еще важнее действие этой стратегии на само сербское население. В Сербии существовала значительная политическая оппозиция Милошевичу. Нанося удары не только по сугубо военным целям, но и по смешанной военно-гражданской инфраструктуре (нефтеочистительным заводам, радиостанциям, мостам и т.д.), НАТО должна была предвидеть, что югославы сомкнут свои ряды во главе с Милошевичем в единый антинаатовский фронт.

Адам Робертс дает два объяснения приверженности НАТО воздушной стратегии<sup>1</sup>. Во-первых, члены НАТО не желали рисковать жизнью своих людей в ходе операции. По мнению Робертса, этот «рефлекс нулевых потерь» Запада является главной характеристикой международных интервенций 1990-х гг. Причина этого стремления очевидна. Чтобы сохранить поддержку общественности своих стран, необходимо избегать потерь своих солдат в далеком краю («цинковый синдром»). С точки зрения здравого смысла эти ограничения были полезны, а вероятно, и необходимы для достижения политических результатов. Подобного рода добровольно принятые ограничения были политической платой за единство альянса. Но как это ни странно, исключительный успех НАТО в стремлении не допустить потери (ни одной боевой потери за 11 недель операции) возбудил прямо противоположные чувства общественности. Избежать потерь — это одно, избежать их за счет гражданского населения, которое ты призван защищать, — совсем другое.

Другая причина привязанности НАТО к стратегии воздушной войны заключалась в том, что Робертс называет «сомнительным прочтением истории Боснийской войны»<sup>2</sup>. Во время этой войны НАТО провела похожую воздушную кампанию под названием «Решительная сила» (август — сентябрь 1995 г.) в ответ на минометный обстрел сербами рынка в Сараево, в результате которого

<sup>1</sup> Roberts A. Op. cit. P. 108.

<sup>2</sup> Ibid.

погибли 37 и получили ранения 84 человека<sup>1</sup>. Эта кампания завершилась согласием сербов участвовать в инициированных США переговорах, которые завершились подписанием Дейтонских мирных соглашений (ноябрь 1995 г.). По мнению Робертса, НАТО ошибочно полагала, что успех операции «Решительная сила» может быть повторен в Косово. Расчеты НАТО были ошибочными по следующим причинам. Прежде всего, успех операции «Решительная сила» стал возможен благодаря крупному и столь же успешному наземному наступлению хорватской армии против крайних сербов в Хорватии и против боснийских сербов в Боснии (последнее в союзе с боснийскими правительственными войсками). В Косово все было иначе. С началом операции «Союзная сила» АОК не была способна на успешное наземное наступление, подобное наступлению хорватской армии (положение дел изменилось к концу воздушной кампании). Кроме того, бомбардировки 1995 г. не были направлены против самой Сербии и потому не могли вызвать такой волны национализма, как бомбардировки в 1999 г.<sup>2</sup>

Как же оценить вероятность успеха операции «Союзная сила»? Самое меньшее, что можно сказать: перспективы успешного исхода были не столь очевидны. Напротив, даже если изменить формулировку первоначальных целей НАТО на легче достижимое в военном смысле «предотвращение гуманитарной катастрофы», проблематичность воздушной кампании НАТО все равно сохраняется. Были все основания полагать, что массированные воздушные атаки приведут к нарастанию и расширению кампании этнических чисток со стороны сербов, что прямо противоречило целям НАТО. Более того, самоограничение НАТО в использовании собственной военной мощи (отказ от использования наземных сил и бомбометание исключительно с большой высоты) не могли не убедить Милошевича в эфемерности провозглашенной НАТО гуманитарной цели. НАТО, напротив, была убеждена, что Милошевич выбросит белый флаг через несколько дней бомбежек. Оба предположения оказались ложными. Милошевич не пошел на уступки, и НАТО по истечении первых недель

---

<sup>1</sup> *Leurdijk D.A.* The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991—1996. Limits to Diplomacy and Force. The Hague: Netherlands Atlantic Commission/Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 1996. P. 78.

<sup>2</sup> *Roberts A.* Op. cit. P. 108.

бомбежек решила на усиление кампании, заключавшееся не только в умножении количества боевых вылетов, но и в расширении перечня целей. Перспективы успеха НАТО стали возрастать лишь по мере того, как Милошевич осознавал, что НАТО не отступит и что русские не придут на помощь. Во второй половине мая НАТО начала постепенно дистанцироваться от первоначального заявления Клинтона о неиспользовании наземных сил. Эта позиция была подкреплена заявлением НАТО о предстоящем размещении 50-тысячного корпуса на границе Косово «с целью обеспечения быстрого воплощения любого соглашения, которое может быть достигнуто»<sup>1</sup>. Другим важным фактором будущего успеха стало массированное наступление ОАК (при поддержке американских В-52) 26 мая — попытка прорыва из района Косарского анклава на границе с Албанией<sup>2</sup>.

#### 7. СОРАЗМЕРНОСТЬ (*AD BELLUM*)

Соответствует ли решение НАТО начать войну с Югославией из-за Косово *принципу соразмерности*? Для ответа на этот вопрос нужно соотнести предполагаемые блага и возможные негативные последствия операции «Союзная сила». Как и в случае с *оценкой вероятности успеха*, при оценке соразмерности не может использоваться информация, которая не была известна на момент совершения действия. Анализ соразмерности состоит не в сравнении *действительного* количества блага с *действительным* количеством зла, после того как действие состоялось, но в сравнении *возможного* блага и *возможного* вреда, связанного с осуществлением массированной воздушной кампании. Начнем с оценки возможного блага операции «Союзная сила».

Главная цель операции «Союзная сила» состояла в том, чтобы вынудить Милошевича положить конец продолжающимся нарушениям прав человека в Косово, а затем вывести югославские войска, заменив их международным военным присутствием (см. раздел «Правое дело» данной главы). Блага, связанные с достижением этих целей, следует оценить как значительные. Во-первых,

<sup>1</sup> Daalder I., O'Hanlon M. Unlearning Lessons of Kosovo // Foreign Policy. 1999. Fall. P. 131.

<sup>2</sup> Judah T. Kosovo: War and Revenge. P. 284.

прекращение военных действий предотвращает развитие гуманитарной катастрофы. Во-вторых, что, пожалуй, важнее, — окончание военных действий дает возможность возрождения общественной жизни в Косово. В-третьих, важным благом, связанным с осуществлением военных действий против Югославии, явился рост доверия к НАТО. Действительно, приводя в действие угрозу применения военной силы против Милошевича, НАТО тем самым повышала действенность своих будущих угроз, а это в свою очередь снижало необходимость применения силы в будущем. Однако эту способность внушать доверие нельзя переоценивать. НАТО стремилась сделать нечто, но была, мягко говоря, достаточно благоразумна в своих действиях в этом плане.

Какой вред мог быть связан с операцией «Союзная сила»? Непосредственные издержки были связаны с фактическим проведением самой операции. Стратегическим выбором большой высоты полетов самолетов была обеспечена незначительность потерь НАТО. Выполняя полеты на высоте 5 тыс. м, пилоты НАТО были относительно недосыгаемы для югославской системы ПВО. Но безопасность натовских пилотов оплачивалась повышенным риском для гражданского населения, особенно когда НАТО решила начать бомбежки в густонаселенных районах, в первую очередь в Белграде. Материальная составляющая вреда требует более дифференцированной оценки. Применяемая НАТО ступенчатая стратегия наращивания ударов позволяла надеяться, что противник сдастся еще на ранней стадии операции. В этом случае ущерб мог быть сведен лишь к военным объектам, что и составляло первоначальную цель НАТО. Но подобная стратегия могла иметь и противоположные последствия. Вялое бомбометание создавало у противника впечатление, что все эти акции не так уж страшны и их можно перетерпеть. Чтобы этого избежать, НАТО пришлось усиливать воздушную операцию вплоть до поражения «пограничных» целей и значительно увеличить интенсивность ударов. В случае сценария «затяжной войны» материальный ущерб должен был возрасти по сравнению со сценарием изначально более решительной и короткой войны. Тот факт, что Милошевич был, очевидно, не из тех, кто быстро сдается, делал сценарий «затяжной войны» более вероятным.

Операция «Союзная сила» была связана также и с вероятностью косвенного вреда. Решение о военном вмешательстве в

Косовский кризис создавало серьезный риск географической эскалации конфликта. Существовала реальная возможность его расползания на Албанию или Македонию (проблема косовских беженцев, хлынувших в Македонию и Албанию, транспортировка оружия из Албании в Македонию и т.д.). Но это был не единственный риск эскалации. Успех НАТО мог подхлестнуть другие этнические группы как в границах Югославии (Черногория и Воеводина), так и в других странах (Россия) предпринять те же самые действия, что и косовские албанцы. Другое прогнозируемое последствие операции «Союзная сила» — опасность вступления в новую холодную войну. Расширение НАТО на Восток было, как известно, болезненно воспринято Россией. За несколько дней до начала военной кампании Польша, Венгрия и Чехия стали полноправными членами альянса. Решение НАТО бомбить славянских братьев привело к еще большей напряженности отношений между НАТО и Россией. Недвусмысленным подтверждением усиления напряженности стало заявление Б.Н. Ельцина о том, что использование наземных сил НАТО в Косово может «вовлечь Россию в боевые действия на стороне Сербии и тем самым спровоцировать более широкий конфликт в Европе, возможно, даже «третью мировую войну»<sup>1</sup>. Несмотря на эти задиристые слова, риск подобного развития событий был невелик. Дело не только в финансовой зависимости от Запада<sup>2</sup>. Москва вряд ли была готова поставить под удар свои отношения с Западом из-за неуступчивости режима Милошевича<sup>3</sup>.

Итак, была ли соразмерной избранная стратегия? Сопоставив все ее плюсы и минусы, операцию «Союзная сила» следует признать приемлемым компромиссом между эффективностью и риском, контролируемым прямо или косвенно. У НАТО не было иного выбора, нежели начать военные действия (Милошевич уже не реагировал на угрозы НАТО), надо было остановить убийства и поддержать доверие к себе. Возможно, выбранная стратегия поэтапного наращивания бомбардировок с большой высоты не была наилучшей. Учитывая нежелание Милошевича примириться

<sup>1</sup> The Economist. 1999. April 17. P. 17.

<sup>2</sup> Визит директора МВФ Мишеля Камdessus в Москву для переговоров о новом займе почти точно совпал по времени с началом операции «Союзная сила».

<sup>3</sup> Smith M.A. Russian Thinking on European Security After Kosovo // Conflict Studies Research Centre. 1999. July. P. 6.

с потерей суверенитета над Косово, лучшей стратегией могло быть более решительное применение силы в сочетании с угрозой использования наземных войск. Такая более решительная стратегия по сравнению со стратегией поэтапной эскалации, по всей вероятности, не привела бы к новой холодной (или «горячей») войне, даже если бы НАТО с самого начала решила предпринять массивную воздушную операцию, поскольку Россия все равно нуждалась в финансовой помощи Запада. Главным фактором, предопределившим выбор постепенного, а не более решительного подхода было то, что не все члены НАТО согласились бы с последним. Например, уже в ходе кампании, когда НАТО решила наращивать интенсивность бомбардировок, ряд союзников (Италия и Греция) стали испытывать сомнения или столкнулись с сильной внутренней оппозицией (Германия и Франция). Поэтому потеря эффективности из-за выбора не самой решительной стратегии, как представляется, была сбалансирована тем, что НАТО успешно начала и продолжила военную операцию и тем самым сохранила доверие к себе со стороны значительной части мировой общественности.

## 8. РАЗЛИЧИЕ

До какой степени в ходе воздушной кампании НАТО соблюдался *принцип различия*? Реализация целей НАТО требовала парализовать и разрушить югославский военный потенциал. Природа военной цели (выведение из строя югославской военной машины, части которой были размещены по всей стране) нередко толкала НАТО на применение крайних мер, подводивших вплотную к двум важным проблемам принципа различия.

Во-первых, НАТО не всегда была способна достоверно определить военную цель. Например, на уровне принятия решения и сбора информации ошибка в выборе цели всегда возможна (бомбардировка китайского посольства в Белграде 7 мая 1999 г.). Имелись факторы, способные значительно затруднить летчикам поиск и определение надлежащих целей. К их числу относились плохие погодные условия, ограничивавшие должный визуальный контакт с целью. Пилотам нередко приходилось возвращаться с полным боекомплектом<sup>1</sup>. Другой важный фактор состоял в тре-

---

<sup>1</sup> В первые три недели операций НАТО хорошая погода была только 7 дней.

буемой высоте бомбометания. С высоты 5 тыс. м весьма трудно определить характер цели. 14 апреля в районе Дьяковицы американский летчик, пилотировавший F-16, нанес удар по цели, показавшейся ему военным конвоем. К несчастью, оказалось, что под удар попал трактор и прицепы, на которых находились косовские албанцы, и в результате погибли 65 человек<sup>1</sup>. Другой фактор, усложнивший выполнение воздушной операции, заключался в том, что югославская армия и полиция делали все, что могли, чтобы сделать задачу НАТО трудной, если не невозможной. Так, они размещали военные объекты среди явно гражданских (прятали танки и другую военную технику в деревнях, военные были одеты в гражданскую одежду, передвижение военных осуществлялось вперемешку с гражданскими потоками и т.д.)<sup>2</sup>.

Во-вторых, нанесение НАТО ударов по некоторым целям было морально сомнительным. В ответ на продолжающееся сопротивление НАТО пришлось включить в свой список объектов для бомбардировки «пограничные» цели. Особенно после середины апреля 1999 г. НАТО вышла за рамки чисто военных объектов (оборонная инфраструктура, выставленные войска, танки и т.д.). Бомбардировки распространились на нефтеочистительные заводы, склады горючего, мосты, дороги и т.д. Эти элементы инфраструктуры были жизненно необходимы для югославской армии и полиции, совершавших нарушения прав человека. Последние, напри-

<sup>1</sup> Этот порядок действий следует считать морально сомнительным, если следовать той интерпретации принципа «побочного эффекта», которой придерживается Майкл Уолцер в своей книге «Справедливые и несправедливые войны». В рамках своей доктрины Уолцер вводит понятие «права гражданских лиц на должное обращение». Уолцер поясняет свою концепцию, приводя пример бомбардировок, совершавшихся против военных объектов в оккупированной Франции военно-воздушными силами Свободной Франции во время Второй мировой войны. С целью избежать, насколько возможно, жертв среди французов, вынужденных работать на немцев, французские пилоты выполняли бомбежки на очень низкой высоте, принимая тем самым больший риск для себя. (См.: *Walzer M. Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. N.Y.: Basic Books, 1992. P. 156—159.) Учитывая это, можно утверждать, что косовские албанцы имеют подобное право на должное обращение и, следовательно, пилоты НАТО должны были пойти на больший риск для себя, совершая боевые полеты на меньшей высоте. Положительным шагом в этом направлении могло бы быть использование вертолетов «Апачи». Эти военные вертолеты летают на низкой высоте, сводя к минимуму вероятность побочного эффекта, но в то же время, подвергая себя риску быть сбитым.

<sup>2</sup> *Judab T.* Op. cit. P. 259.

мер, не могли как следует функционировать без регулярного подвоза топлива. Расширяя круг целей, НАТО стремилась обескровить югославскую армию путем разрушения ее тылового обеспечения. Но можно ли назвать эти смешанные или двойственные (военно-гражданские) объекты законными мишенями для военных ударов?

Принцип *двойного эффекта* допускает это лишь при условии, что повреждение объектов смешанного характера имеет целью нанесение ущерба исключительно вооруженным силам. Если бы намерения НАТО были направлены на деморализацию населения Югославии с целью побудить его усилить давление на режим Милошевича, то принцип двойного эффекта уже не мог бы оправдать действий в промежуточной зоне комбатант — некомбатант. Принцип запрещает использование некомбатантов в качестве средства для достижения целей, пусть и легитимных. В этой связи многие сомневаются в правомерности использования НАТО так называемых мягких бомб против югославских электростанций. Эти бомбы взрываются в воздухе, засыпая электрические трансформаторы графитовыми осколками. В результате создаются короткие замыкания и электростанции выходят из строя. Несмотря на заверения НАТО о том, что эти действия были направлены на дезорганизацию югославского военного управления («если система управления войсками лишена электричества, — как утверждал представитель НАТО Джейми Ши, — то это просто провод, металл и пластик, а не функционирующая военная система»), они причиняли также слишком очевидные неудобства югославскому населению. И все же можно рассматривать использование НАТО этих «мягких бомб», не причиняющих значительного материального ущерба, как важное свидетельство нежелания НАТО разрушать экономический потенциал Югославии. Более того, соблюдение принципа *двойного эффекта* представляется очевидным при нанесении ударов по смешанным объектам, таким, как электростанции (стремясь к благу, нельзя избежать зла). Смешанный характер цели уже *по определению* предполагает пусть и минимальный, но ущерб невоенным объектам.

## 9. СОРАЗМЕРНОСТЬ (*IN BELLO*)

Оценка уровня соразмерности операции «Союзная сила» требует дифференцированного подхода. Большинство атак на чисто военные цели были соразмерны. С одной стороны, ожидаемая польза от бомбардировки военных объектов достаточно реальна и непосредственна, а с другой — сопутствующий ущерб довольно ограничен благодаря использованию высокоточного и высокотехнологичного оружия. Тем не менее благоразумие не позволяет преувеличивать приписываемое этому оружию отсутствие риска. Во-первых, возможность человеческой ошибки или механического дефекта самого оружия сохраняется всегда. Во-вторых, высокая избирательная способность современного оружия сама по себе еще не дает гарантии его использования в благих целях. Применение подобного оружия нередко порождает необоснованную уверенность в адекватности его применения, а в случае ошибки последствия оказываются неприемлемыми с точки зрения сопутствующего ущерба. В-третьих, в случае, если противник стремится замаскировать военные объекты под невоенные (прячет, например, танки на гражданских заводах), принимаемые меры, с использованием высокотехнологичного оружия или нет, рискуют стать несоразмерными. Естественно, те, кто прибегает к подобным мерам, не только несут значительную долю ответственности за сопутствующий ущерб, но в конечном счете подрывают саму идею различия.

Гораздо менее очевидна соразмерность атак на смешанные или двойственные цели. Полезный результат, достигаемый посредством этих атак, носит стратегический характер. Разрушая дороги, мосты, склады горючего и т.д., НАТО, естественно, стремилась дезорганизовать, а со временем и вывести из строя югославскую военную машину. Вероятность того, что эта политика окажется успешной, следует оценить как высокую; в конечном итоге ни армия, ни полиция не могут успешно действовать без надежного тылового обеспечения. Главный недостаток этой политики связан с тем, что эффект ощущается не сразу. Напротив, бомбардировка двойных целей, например электростанций и центров телекоммуникации, имела более прямое влияние на достижение цели по той простой причине, что без коммуникаций и контроля невозможно функционирование армии.

Сопутствующий ущерб, связанный с бомбардировкой двойных объектов, следует оценить одновременно как значительный и неизбежный. Неизбежность сопутствующего ущерба следует, как уже было отмечено, из самой природы двойных целей. Значительные размеры ущерба объясняются тем, что разрушение большей части двойных целей имеет последствия как на макро-, так и на микроуровне. Например, бомбардировка электростанций, мостов и дорог отрицательно влияла на функционирование югославской военной машины и, конечно, подрывала экономический потенциал Югославии в целом и, следовательно, благосостояние мирных жителей. На микроуровне следует оценивать не только действительные разрушения непосредственно двойных объектов, но также (как и в случае бомбардировок чисто военных целей) нежелательные потери и материальный ущерб вблизи объекта. Другого рода сопутствующий ущерб, также относящийся к микроуровню, о котором следует упомянуть особо, связан с бомбардировкой электростанций. Хотя НАТО и стремилась свести к минимуму повреждения этих объектов путем использования «мягких бомб» (см. выше раздел 8 «Различие»), некоторые из непрямых последствий были по меньшей мере неоднозначны с моральной точки зрения. Удар по электростанциям означает отключение электроэнергии для больниц, инкубаторов в родильных домах и в насосных станциях<sup>1</sup>. Действительно, в одном из случаев военные юристы, которые оценивали приемлемость потенциальных целей, полностью отвергли одну из электростанций как допустимую цель<sup>2</sup>. С точки зрения принципа соразмерности военный характер двойной цели должен быть *очевиден*. Мост, который не может быть использован в военных целях (по причине его отдаленного расположения), имеет небольшую военную значимость и потому не может считаться оправданной (*legitimate*) целью.

## 10. ВЫВОДЫ

Хотя масштаб нарушений прав человека в Косово перед началом воздушной кампании все еще не определен, нет сомнения в том, что операция НАТО, направленная на прекращение гуманитарно-

---

<sup>1</sup> Michael Ignatieff quoted in *Judab T. Kosovo: War and Revenge*. P. 258.

<sup>2</sup> *Judab T. Op. cit.* P. 258.

го кризиса, была оправданной с точки зрения принципа *правого дела*. Но намерения НАТО были в лучшем случае смешанными. НАТО хотела продемонстрировать свою решимость, предприняв соответствующие военные действия в удобный момент. И все же с самого начала операции альянс ограничил себя высокотехнологичной, нарастающей воздушной кампанией с минимальным для себя риском. С точки зрения принципа *вероятности успеха* этот выбор является сомнительным. Нельзя остановить этнические чистки при помощи бомбометания с высоты 5 тыс. м. Тем не менее проблема заключается в том, что выбранная стратегия была единственно возможной, принимая во внимание внутривнутриполитические ограничения, существующие в странах—членах НАТО. Это был политический выбор: или ограниченная операция, или отсутствие операции вовсе. С точки зрения *соразмерности* это было полуоптимальное решение, основанное на компромиссе между эффективностью и попыткой удержать контроль над возможным прямым и косвенным ущербом. Наибольшие проблемы *ad bellum* связаны с принципом *легитимной власти*. С точки зрения права позиция НАТО была необоснованной. С точки зрения морали НАТО могла рассматриваться как *легитимная власть* ввиду исключительной тяжести ситуации и возможного вето в Совете Безопасности в случае голосования по косовскому вопросу. Хотя НАТО использовала вооружения и применяла правила ведения войны с высокой избирательностью и определенной степенью *соразмерности* (случайностей, конечно, полностью невозможно было избежать), моральная оправданность операции стала довольно сомнительной, когда НАТО начала включать в список целей так называемые двойные объекты. Сопутствующий ущерб, вызванный подобного рода бомбардировками, был одновременно неизбежным и значительным. Вступая в войну, НАТО полагала, что достаточно несколько дней бомбардировок, и Милошевич сдастся. Но вскоре пришлось убедиться в том, что Косово — это не Босния. В результате пришлось пережить 78 дней войны, в течение которых Милошевич заставил сильнейший в мире альянс принимать самые трудные решения.