
ВСЕОБЪЕМЛЮЩИЙ ПОДХОД К ПОСТКОНФЛИКТНОМУ ВОССТАНОВЛЕНИЮ: ОПЫТ ФРГ В АФГАНИСТАНЕ

Ф.О. Трунов

МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия

В статье изучаются дилеммы всеобъемлющего подхода к постконфликтному восстановлению на примере опыта ФРГ по использованию провинциальных восстановительных команд (ПВК) в Афганистане. Дается сравнительный анализ моделей ПВК, апробированных ФРГ, США и Великобританией. Раскрывается роль команд как механизмов тесного сотрудничества профильных силовых и гражданских ведомств. Обозначаются особенности и проблемные аспекты использования германских ПВК в провинциях Кундуз и Бадахшан. На этой основе дается оценка эффективности применения ПВК в целях решения комплексных задач постконфликтного восстановления и перехода к мирному развитию. В частности, автор делает вывод, что германский опыт использования ПВК в Афганистане может оказаться весьма востребованным в условиях повышения общего уровня конфликтности на международной арене, повышения внимания к вопросам обеспечения мира, безопасности и качества управления.

Ключевые слова: безопасность, развитие, постконфликтное восстановление, всеобъемлющий подход, внешняя политика ФРГ, Афганистан, провинциальные восстановительные команды, поддержание мира.

В реалиях XXI в. растет число нестабильных государств, на территории которых центральная власть утратила монопольное право на применение легитимного насилия. Они выступают основными источниками многочисленных и разнообразных по своему характеру угроз и вызовов для всего мирового сообщества, в том числе стран Запада. В этой связи одной из стратегических задач для государств — членов ЕС и НАТО выступает содействие возвращению «проблемных стран» в разряд стабильно развивающихся как средство обеспечения собственной безопасности на перспективу в рамках получившей широкое распространение за рубежом концепции связки «безопасность — развитие» [Бартенев 2015: 79—84; Юдин 2016: 39—41].

Реализация мер данной направленности в Афганистане, как и в других нестабильных странах, была особенно важна на стадии постконфликтного восстановления. В этот переломный период развития уязвимых государств внешние игроки продолжали прикладывать усилия по поддержанию и обеспечению мира, планируя постепенно переложить выполнение данных задач на афганские национальные силы безопасности (в первую очередь, армию и полицию). Страны Запада с этой целью активно участвовали в реформировании секторов безопасности и правосудия в постконфликтных государствах, обеспечивали возвращение населения к мирной жизни, осуществляя меры по экономическому восстановлению.

Секрет успеха помощи нестабильным государствам видится многим акторам за рубежом в комплексном (всеобъемлющем) подходе к использованию данных

инструментов [Von Bredow 2015]. В качестве его основы многие страны Запада рассматривают максимальное развитие возможностей межведомственного взаимодействия. Одним из основных «полигонов» для применения данного подхода стал Афганистан после разгрома осенью 2001 г. основных сил «Аль-Каиды» и свержения режима талибов. В рамках операции «Несокрушимая свобода» и особенно под эгидой деятельности Международных сил содействия безопасности их страны-участницы, в первую очередь западные, стали создавать провинциальные восстановительные команды (ПВК) (Provincial Reconstruction Teams (PRT)). Из 50 стран, участвовавших в восстановлении институтов государственности на афганской земле, к середине 2000-х гг. 16 создали ПВК [Petrik 2016: 163—164] (общим количеством 26) [Five years 2009: 3]. В роли первопроходцев выступили державы — США, Великобритания и ФРГ — создали наиболее четко выраженные модели ПВК. Причем если деятельность в восстановлении Афганистана англосаксонских держав и некоторых других стран, в частности Турции, в отечественной литературе изучена уже довольно подробно и полно [Коргун 2011; Сушенцов 2014; Gall 2014; Алиева, 2016], то опыт ФРГ, в своей внешней политике делающей осознанную ставку на максимальное развитие межведомственного взаимодействия в решении вопросов, расположенных на пересечении сфер безопасности и обеспечения стабильного развития [Попова, Трунов 2016: 119], исследован в значительно меньшей степени.

Задача настоящей статьи — восполнить данный пробел, исследовав особенности использования ПВК под германским руководством в процессе постконфликтного восстановления на территории Афганистана. Ее решение представляет и значительный практический интерес ввиду приоритетности усилий по недопущению еще большего укрепления структур международного терроризма на афганской территории с точки зрения обеспечения безопасности в Центральной Азии [Малышева 2013: 123].

В первой части описываются условия для развертывания германских ПВК, во второй — отличительные модели германской модели от моделей других стран, в третьей и четвертой — основные особенности и проблемы использования ФРГ ПВК в Афганистане.

УСЛОВИЯ ДЛЯ РАЗВЕРТЫВАНИЯ ГЕРМАНСКИХ ПВК

После совершения актов мегатеррора 11 сентября 2001 г. на территории Афганистана стали проводиться две операции по борьбе с «Аль-Каидой» и дружественным ей движением «Талибан». Первая из них, названная «Несокрушимая свобода» (Operation Enduring Freedom (OEF)), была инициирована США и осуществлялась вне рамок международных организаций под эгидой «коалиции желающих». При поддержке Северного альянса (военизированных формирований узбеков, таджиков и хазарейцев) действующие в рамках операции «Несокрушимая свобода» силы англосаксонских государств (США, Великобритании, Канады) смогли быстро разгромить основные силы «Аль-Каиды» и талибов в районе Кабула, отбросив их в южные и восточные провинции страны. Как указывали

западные исследователи, тот факт, что именно силы, задействованные для проведения операции «Несокрушимая свобода», сыграли ключевую роль в борьбе с международным терроризмом на территории Афганистана в 2001—2002 гг., обуславливает первенство США и Великобритании в создании ПВК [Hett 2005: 3].

На основании резолюции 1386 Совета Безопасности ООН (2001) на территории Афганистана были развернуты Международные силы содействия безопасности (МССБ/ISAF). Если в первые месяцы деятельности зона ответственности МССБ ограничивалась районом г. Кабул, то с октября 2003 г., в соответствии с резолюцией 1510 (2003), она была расширена на северные и западные провинции Афганистана.

В условиях общественной критики планов правительства ФРГ по развертыванию значительных сил бундесвера в рамках операции «Несокрушимая свобода» [Михайлин 2009: 23; Hochwart 2009: 35—39], германские военнослужащие использовались в основном под эгидой МССБ. Если в начале 2002 г. в составе МССБ насчитывалось только около 1,2 тыс. солдат и офицеров бундесвера, то к 2004 г. их число возросло уже до 2,25 тыс.¹ В условиях расширения зоны ответственности МССБ изначально кабинет Г. Шрёдера / Й. Фишера планировал направить на север Афганистана 250 военнослужащих, однако уже в октябре 2003 г. бундестаг одобрил развертывание в провинции Кундуз 450 солдат и офицеров бундесвера, ответственных за разоружение бывших комбатантов и мониторинг ситуации, при этом большая часть контингента (1,8 тыс.) была оставлена в Кабуле. Согласно мандату бундестага, основной задачей германского контингента являлось осуществление деятельности по поддержанию мира². В 2006 г. в г. Мазари-Шариф было развернуто управление войсками МССБ в северных провинциях Афганистана, ядро которого составили офицеры бундесвера [Bundeswehr... 2009: 79—80]. Параллельно с 2002 г. на Германию в соответствии с договоренностями между руководством держав Запада была возложена ответственность за подготовку кадров афганской полиции [Assistance... 2005: 6].

Для содействия восстановлению властных институтов в стране Германией активно использовались и политико-дипломатические средства. Еще 5 декабря 2001 г. был запущен Боннский процесс — переговоры между представителями различных этноконфессиональных групп Афганистана, направленные на создание новой, признаваемой международным сообществом, вертикали власти в стране. Успешным завершением Боннского процесса на Западе, в первую очередь в ФРГ, считали подписание Петербургского договора (19 декабря 2005 г.), открывшего возможности для начала деятельности парламента Афганистана (впервые с 1992 г.) [Bundeswehr... 2009: 80]. Таким образом, с одной стороны, Германия играла значимую роль в восстановлении центральных органов власти в Афга-

¹ Antrag der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode. Drucksache 15/128, 03.12.2002. S. 1.

² Antrag der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode. Drucksache 15/1700, 15. 10. 2003. S. 1—4.

нистане, с другой — создавала необходимые условия для воссоздания системы управления на местном (провинциальном) уровне при поддержке стран — участниц операции «Несокрушимая свобода» и МССБ. Механизмами ее оказания стали ПВК.

ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ ГЕРМАНСКОЙ МОДЕЛИ ПВК

Для выделения особенностей ПВК под германским руководством имеет смысл сравнить их с ПВК, созданными США и Великобританией. Учитывая, что большинство команд США было развернуто в беспокойных южных и восточных провинциях [Assistance... 2005: 22—23], им всё время требовалась поддержка войск для осуществления «зачисток» территории. Этим обуславливалось доминирующее положение военных в командах США [Hett 2005: 4] и их сфокусированность непосредственно на ведении боевых действий и подготовке подразделений афганской армии.

Британцы использовали методы еще колониальной эпохи по подавлению восстаний. Великобритания также уделяла значительное внимание вопросам укрепления армии и полиции Афганистана. Свою деятельность по «зачистке» территории и мониторингу ситуации британцы рассматривали как создание благоприятных условий для реализации афганцами проектов по экономическому восстановлению и налаживанию управления, но без прямого участия в них британского персонала. В частности, британский контингент постоянно патрулировал территорию, при этом не создавая разветвленной сети небольших постов [Hochwart 2009: 14], что весьма снижало положительный эффект от этих профилактических военных мероприятий. Характер деятельности ПВК Великобритании определял доминирование в них военных, хотя и в меньшей степени, чем в случае с США [Petrik 2016: 167].

Как и англо-саксонские державы, ФРГ создавала ПВК в тех афганских зонах, где уже действовали германские военнослужащие. Поэтому первая ПВК под германским руководством была развернута в провинции Кундуз (в ее состав также вошли специалисты США) в октябре 2003 г. Помимо 700 солдат бундесвера (к 2010 г.) [Noetzel... 2009: 74], в этой провинции также находились многонациональные части МССБ, представленные в основном небольшими контингентами 13 стран-участниц [Werner, 2014]. Вторая ПВК под германским командованием была создана в провинции Бадахшан в августе 2005 г. Помимо 400 солдат бундесвера (к началу 2010-х гг.) [Noetzel... 2009: 74] здесь находились части датского, чешского и швейцарского контингентов в составе МССБ [Provincial... 2008: 16]. Как и в других частях Афганистана, ПВК под руководством ФРГ именовались по названиям главных городов тех провинций, где они действовали (Кундуз и Фейзабад соответственно) (Файзабад). Контингенты военнослужащих в составе германских ПВК (как и ПВК других стран) входили в состав МССБ, а потому при решении оперативно-тактических вопросов (патрулирование, «зачистка» территории от мелких групп и отдельных боевиков «Аль-Каиды» и Талибана) ПВК согласовывали свои действия с командованием МССБ.

Однако, несмотря на важность фактора использования бундесвера, в отличие от англо-саксонских моделей ПВК, германскую характеризовал дуализм — равноправный характер взаимодействия военных и гражданских представителей [Petrik 2016: 167]. Это было обусловлено тем, что помимо «поддержки и сопровождения реформы сектора безопасности», в соответствии с установками федерального правительства для ПВК от 1 сентября 2003 г. ФРГ не только содействовала, но и участвовала в реализации двух групп задач:

— укрепление контактов и доверия между различными этноконфессиональными группами, поддержка гражданского общества (во взаимодействии с миссией ООН в Афганистане);

— реализация проектов помощи развитию в координации с правительственными агентствами по международному развитию других государств-доноров, а также неправительственными организациями (в первую очередь, германскими) [Hett 2005: 15—16]. Данные задачи стояли и перед ПВК Великобритании и США, однако степень их приоритетности (в сравнении с военными задачами) была значительно ниже [Hett 2005: 3—16].

Учитывая характер задач ПВК, они представляли собой механизмы межведомственного взаимодействия — в них работали представители министерств иностранных дел (МИД), обороны, экономического сотрудничества и развития (МЭСР) и внутренних дел (МВД). Каждое ведомство направляло в ПВК своего постоянного полномочного представителя, причем двое из них — от Министерства обороны и МИД — были руководителем и соруководителем соответственно [Hochwart 2009: 19].

Военный глава ПВК, курируя деятельность по поддержанию мира, был подотчетен не только Министерству обороны, но и командованию МССБ. Обычно руководителем «в погонах» являлся офицер в звании полковника, его афганскими визави были губернатор и бригадный генерал, т.е. командир развернутых в данной провинции армейских частей (реже в таком качестве выступал командир провинциальной полиции) [Hochwart 2009: 16].

На представителей МВД ФРГ возлагалась ответственность за подготовку сил афганской полиции. Сотрудники МИД ФРГ должны были вести переговоры с местными влиятельными афганцами с целью обеспечения их лояльного отношения к вновь формируемой вертикали власти. Представитель МЭСР курировал реализацию проектов по восстановлению критических важных объектов социальной (школы, больницы) и транспортной (грунтовые и шоссейные дороги) инфраструктуры. В качестве соисполнителей и спонсоров данных работ выступали Германская служба содействия развитию (*der Deutsche Entwicklungsdienst*), Общество по техническому сотрудничеству (ОТС) (*Gesellschaft für technische Zusammenarbeit*) и Банк реконструкции KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) [Hett 2005: 16].

Лейтмотивом деятельности германских ПВК являлось развитие и углубление взаимодействия между военными и гражданскими службами [Попова, Трунов 2016], что, в частности, достигалось посредством еженедельных совещаний с уча-

ствием представителей всех министерств, участвующих в деятельности команд. Показательно, что для проработки конкретных вопросов взаимодействия с гражданскими службами, в том числе обеспечения охраны во время строительных работ, в состав каждой ПВК входили 12 офицеров и унтер-офицеров, $\frac{2}{3}$ из которых регулярно совершали выезды в различные места на территории провинций [Paul 2009: 15]. Подход комплексного использования различных по характеру инструментов, заложенный в основу германской модели ПВК, значительно облегчал выполнение ими широкого круга задач.

ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПВК ФРГ

Основной фокус представителями МИД ФРГ, действовавшими в составе ПВК, делался на развитие взаимодействия с полевыми командирами Северного альянса, в первую очередь генералами, возглавлявшими отряды узбеков и таджиков — А.-Р. Дустумом и М. Аттой — и их приближенными [Hochwart 2009: 35; Hett 2005: 17]. Тесное взаимодействие стран Запада с ними стало развиваться еще с 2001 г., т.е. до запуска ПВК, что, безусловно, облегчало выполнение своих задач дипломатами ФРГ. В частности, это позволило обеспечить формальное включение тысяч бойцов Северного альянса в состав 6-го армейского корпуса вооруженных сил Афганистана [Hett 2005: 18]. Кроме того, взаимодействие с силами А.-Р. Дустума и М. Атты позволило под наблюдением офицеров бундесвера обеспечить частичное изъятие незаконно содержащегося оружия у местного населения и передачу его местным афганским органам власти. Эти действия в рамках программы РДР (разоружение, демобилизация и реинтеграция — Disarmament, Demobilization, and Reintegration Program), бывшей частью работы всех западных ПВК в Афганистане, стали первой из основных задач и для подразделений бундесвера, подчиненных ПВК. Второй стала охрана представителей МЭСР, выезжавших для изучения мест подлежащих постройке / восстановлению объектов инфраструктуры, а также охрана полевых лагерей, где жили афганские рабочие-строители.

Наконец, третья задача — применение самого бундесвера в процессе экономического восстановления. Так, в провинции Кундуз германские военнослужащие пробурили несколько скважин (участвуя также в налаживании системы водоснабжения в целом), использовались для прокладывания грунтовых дорог и особенно при возведении мостов [Hett 2005: 17—18]. Во многом эти меры объяснялись потребностями самого контингента бундесвера — успех мер по патрулированию и ликвидации мелких групп и отдельных боевиков в гористом Афганистане в значительной степени зависел от качества дорог и возможности без промедления пересекать многочисленные реки и речки с отсутствием природных подъездов к ним. Необходимые финансовые средства для проведения данных работ выдавались офицерам бундесвера гражданским руководством ПВК. Поэтому, как и в ПВК США, офицеры имели право сами выбирать небольшие объекты для восстановления и использовать своих подчиненных, а также денежные средства для их постройки. Поэтому вскоре после начала своей деятельности командиры ар-

мейских подразделений превращались в своего рода получателей заявок от местного населения на работы по экономическому восстановлению [Hett 2005: 18].

Показательно также, что Кундузу, по сравнению с Бадахшаном, Германией уделялось значительно больше внимания с точки зрения использования военных рычагов. Так, ПВК в первой провинции было подчинено в 1,5—2,5 раза (в разное время) больше военнослужащих, чем во второй [Hett 2005: 15]. Аналогичной была разница и в числе полицейских инструкторов ФРГ, работавших в данных провинциях [Germany's support... 2012: 7]. Думается, что это было обусловлено более нестабильной обстановкой в Кундузе по сравнению с Бадахшаном — косвенно на это также указывает более раннее (почти на 2 года) создание ПВК в первом случае.

В финансовом плане ключевую роль в процессе экономического восстановления как одной из составляющих участия Запада в решении «афганской проблемы» играло МЭСР. С одной стороны, в целом в 2001—2014 гг. на решение проблем развития страны германская сторона израсходовала сумму в 2 млрд евро, из которых 1,575 млн евро (или более 75 %) было предоставлено по каналам МЭСР. При этом в основном помощь шла в северные провинции Афганистана [New Country strategy 2014: 10], находившиеся в зоне ответственности командования «Север» МССБ с ведущим участием ФРГ [Bundeswehr... 2009: 79—80]. С другой — значительная часть помощи, и, соответственно, проектов, реализуемых как МЭСР, так и профильными государственными структурами, шла не только в Бадахшан и Кундуз, но и в другие провинции в этом субрегионе, где не действовали германские ПВК — Балх, Багхлан (Баглан) и Такхар (Тахар) [New Country strategy 2014: 10]. Так, из общего числа описанных агентством ОТС 6 реализованных наиболее крупных проектов в Бадахшане было осуществлено 2, а в Кундузе — 1. В первом случае ФРГ улучшила работу администрации провинциальной (средством обучения и предоставления средств для коммуникации с местным населением (компьютеры и различные гаджеты) [Afghanistan 2014: 8—9], а также в переукладке грунтовых дорог [Afghanistan 2014: 14—15]. В Кундузе по просьбе администрации городов Каль-э-Заль и Актепа германские специалисты помогли очистить их территорию (в первую очередь, районы базаров) от отходов [Afghanistan 2014: 12—13]. Показательна отраслевая «узость» проектов и не очень активное участие Германии в восстановлении мелких и средних производств на территории Афганистана.

Основная критика в адрес ПВК ФРГ шла со стороны германских НПО [Попова, Трунов 2016: 127]. Гуманитарные организации выступали против распространения сферы деятельности сил МССБ к северу от Кабула (с 2003 г.), считая, что это весьма снижает эффективность содействия неправительственными организациями процессу постконфликтного восстановления Афганистана, ибо гражданские специалисты в таком случае могли с высокой долей вероятности восприниматься афганцами в качестве агентов иностранного влияния. Именно поэтому попытки захода военных в населенные пункты, где, частности, работала германская Организация по борьбе с голодом в мире (Deutsche Welthungerhilfe) вызы-

вали ее жесткую критику и даже привели к частичной приостановке работы. В противовес им официальный Берлин, в частности, министр обороны ФРГ П. Штрук (2002—2005), указывал на необходимость использования военнослужащих для поддержания мира как условия успешной работы афганской администрации и германских ПВК [Hett 2005: 18—19].

Напротив, афганские власти — как на местном, так и на государственном уровне — давали высокую положительную оценку ПВК, подчеркивая положительный эффект от комплексного использования в них возможностей гражданских и военных ведомств. Более того, правительство Х. Карзая неоднократно заявляло о заинтересованности в перенесении опыта германских ПВК на ПВК других стран — участниц МССБ и операции «Несокрушимая свобода» [Hett 2005: 18—19].

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПВК

Однако в деятельности германских провинциальных восстановительных команд существовал целый ряд проблем и «лакун», которые заметно снижали их эффективность.

Во-первых, военнослужащие ФРГ (равно как и из контингентов других стран в составе МССБ) не использовались для уничтожения маковых полей, урожай с которых шел на производство героина, а также для пресечения наркотрафика [Hochwart 2009: 35]. Де-юре это объяснялось отсутствием соответствующего мандата у МССБ, де-факто — стремлением избежать серьезных конфликтов с местным населением. Для него выращивание мака было значительно более прибыльным делом, чем выращивание сельскохозяйственных культур (даже при условии бесплатного предоставления семенного материала и саженцев), что во многом обнуляло усилия ФРГ в области модернизации аграрного сектора.

Во-вторых, руководство Германии стремилось избежать потерь в личном составе и технике, и поэтому уже в середине 2000-х гг., когда обстановка на севере Афганистана была достаточно спокойной, германские военнослужащие во многом лишь «демонстрировали флаг» [Hochwart 2009: 9], т.е. не проводили облав, проверок труднодоступных мест на предмет наличия там боевиков «Талибана», «Аль-Каиды» или их тайных складов. Восстановление сил «Талибана», которое вызвало проникновение его боевиков с 2007 г. на север, привело к первым боевым потерям бундесвера, что затрудняло для федерального правительства возможности по наращиванию масштабов использования военных инструментов в Афганистане, в первую очередь, в северных его провинциях [Noetzel... 2009: 83]. Вследствие этого, с одной стороны, военнослужащие бундесвера на практике часто избегали патрулирования труднодоступных мест, боясь наткнуться на группы боевиков и понести боевые потери, что неизбежно привело бы к ужесточению критики факта присутствия ФРГ в Афганистане как в Бундестаге, так и различными антивоенными общественными организациями. С другой стороны, снизилась скорость роста и «верхнего потолка» численности контингента бундесвера. Вопреки требованиям союзников по НАТО (в первую очередь, англо-саксонских стран — США, Великобритании, Канады) довести количество германских солдат

и офицеров в Афганистане до 6 тыс. и выше, к 2010 г. она составляла — 4,5 тыс., к 2012 г. — 5 тыс.³

В-третьих, имел место недостаток личного состава и техники бундесвера (с учетом и контингентов других стран-участниц МССБ в Кундузе и Бадахшане) для полноценного контроля над ситуацией на территории в 20 тыс. кв. км [Noetzel... 2009: 74].

В-четвертых, ПВК ФРГ чрезмерно фокусировались на взаимодействии с местными полевыми командирами [Новикова 2014: 53]. Активно используя доступные рычаги (в первую очередь, военные и экономические) для поддержки лояльных полевых командиров, на практике германская сторона не располагала возможностями для оказания влияния на оппозиционных представителей местных элит. Отсюда проистекала ситуация, когда «хвост виляет собакой» — на принятие конкретных решений руководством ПВК, в том числе, по распределению экономической помощи, заметное влияние оказывали полевые командиры. Они, в частности А.-Р. Дустум и М. Атта, не стремились к полной реальной интеграции своих формирований в состав регулярной афганской армии — тем более, что президент Х. Карзай (2004—2014) — этнический пуштун. Более того, в случае масштабного наступления талибов высока была вероятность того, что солдаты других частей, создаваемых в североафганских провинциях, со своим оружием и техникой влились бы в отряды А.-Р. Дустума и М. Атты.

Наконец, в-пятых, слабой стороной использования ПВК была неопределенность стратегических целей их применения и отсутствие заранее указанных сроков их деятельности. Безусловно, отчасти это объяснялось тем, что ПВК хронологически возникли первыми из числа подобных механизмов, создаваемых Западом для содействия нормализации обстановки на территории нестабильных государств. Причем если первые ПВК были созданы через 1,5—2 г. после начала деятельности стран Запада в Афганистане, то массовое распространение ПВК получили только в середине 2000-х гг., когда эйфория от ошеломляюще быстрой победы над талибами и «Аль-Каидой» уже прошла, а последние стали восстанавливать свои силы. До конца не ясен ответ на вопрос и о том, почему при формулировании задач перед развертываемыми ПВК не был учтен пусть и не всегда успешный, но весьма богатый опыт США по «замирению» населения в Южном Вьетнаме. Гражданскими специалистами США был разработан комплекс количественных измерений: доля очищенных от присутствия противника территорий, процент пригодных для постоянного использования транспортных коммуникаций, численность населения, живущего в безопасных районах [Дэвидсон 2002: 398] — конкретные показатели (%), анализ которых позволял с высокой долей объективности определить степень «замирения» той или иной провинции. Однако в случае с Афганистаном от использования данных методик отказались — в частности, вывод двух германских ПВК в октябре 2012 г. не сопровождался

³ Antrag der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode. Drucksache 17/4402, 13.01.2011. S. 1.

представлением общественности каких-либо статистических данных, которые могли бы дать объективную картину ситуации в провинциях Кундуз и Бадахшан. Почему Западом не был использован вьетнамский опыт? Во-первых, наименьшими бы подобные цифры были по объективным причинам в южных и восточных провинциях, где преимущественно действовали ПВК США и Великобритании. Во-вторых, на уровне НАТО не было создано постоянных структур, где бы происходило обобщение опыта деятельности ПВК, что, безусловно, снижало эффективность их применения.

Сделав основной выбор между «заточенными» на боевые операции силами, действовавшими в рамках операции «Несокрушимая свобода», и МССБ в пользу вторых, свой вклад в постконфликтное восстановление Афганистана ФРГ вносила преимущественно на территории его северных провинций. Активное использование военно-полицейских и экономических инструментов облегчало деятельность ПВК под руководством ФРГ в Кундузе и Бадахшане.

В рамках процесса постконфликтного восстановления при участии германских ПВК удалось воссоздать органы местного самоуправления и инструменты силового принуждения — армейские части (в первую очередь, 6-й армейский корпус вооруженных сил Афганистана) и полицейские кадры, улучшены условия жизни (особенно в вопросах развития транспортной инфраструктуры). С одной стороны, успехи ПВК под руководством ФРГ объяснялись отличной от англосаксонских держав дуалистической модели КРП, с другой — более благоприятной обстановкой в северной части Афганистана. Так, построенная на тех же принципах дуализма ПВК Италии (провинция Герат) оказалась несостоятельной именно из-за активного проникновения на ее территорию талибов [Petrik 2016: 167].

Однако ПВК ФРГ в Бадахшане и особенно Кундузе [Werner 2014] не удалось решить ключевых проблем:

— экономический уклад значительной части афганских крестьян, продолжавших выращивать мак для производства героина, не изменился;

— реальное верховенство представителей центральной власти в провинциях Бадахшан и Кундуз осталось ограниченным в противовес полевым командирам, чьи возможности и влияние еще более реально возросли в период деятельности ПВК;

— силам МССБ не удалось предотвратить проникновение боевиков, в том числе талибов, на север Афганистана.

Вместе с тем опыт использования ПВК в Афганистане дает Германии возможности по созданию более эффективных механизмов постконфликтного восстановления в других «нестабильных государствах». Это опыт может оказаться весьма востребованным в условиях повышения общего уровня конфликтности на международной арене, повышения внимания к вопросам обеспечения мира, безопасности и качества управления в повестке дня содействия международному развитию после 2030 г. и, наконец, принятия новой Белой книги в области безопасности ФРГ летом 2016 г. В документе подчеркивается важность для Германии

участия в постконфликтном восстановлении в рамках содействия возвращению «проблемных стран» в разряд стабильно развивающихся государств⁴, и есть все основания полагать, что эта задача останется в числе приоритетных для руководства ФРГ на длительную перспективу.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Алиева А.И. Афганская стратегия Турции: содействие безопасности и развитию // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 2. С. 80—90.

Бартнев В.И. Связка «безопасность — развитие» в современных западных исследованиях: от деконструкции к контекстуализации // Международные процессы. 2015. № 3. С. 78—97.

Бартнев В.И. «План Маршалла» для Афганистана: парадоксы реализации // США и Канада: экономика, политика, культура. 2015. № 7. С. 54—73.

Дэвидсон Ф.Б. Война во Вьетнаме. 1946—1975. М.: Эксмо, 2002.

Коргун В.Г. США в Афганистане: миссия невыполнима? // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2011. № 3. С. 106—134.

Михайлин К.Н. ФРГ и НАТО в Афганистане (2001—2008 гг.) // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена. 2009. № 101. С. 21—27.

Малышева Д.Б. Безопасное развитие Центральной Азии и афганский фактор // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2013. № 2. С. 105—125.

Новикова О.Н. «Жесткая» и «мягкая» сила Запада в современном Афганистане // Актуальные проблемы Европы. 2014. № 3. С. 38—58.

Попова О.П., Трунов Ф.О. Межведомственное взаимодействие в рамках оказания помощи «нестабильным государствам»: опыт ФРГ // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. № 1. С. 107—139.

Сушищев А.А. Малые войны США: политическая стратегия США в конфликтах в Афганистане и Ираке в 2000—2010-х годах. М.: Аспект Пресс, 2014.

Юдин Н.В. Связка «безопасность — развитие»: проблемы теоретического осмысления // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. № 1. С. 39—71.

Afghanistan — securing the future. Regional development funds support Afghanistan's reconstruction and stability. Berlin: GIZ. KfW, 2014.

Assistance for rebuilding the police force in Afghanistan. Berlin, Federal Ministry of Foreign Affairs, Federal Ministry of the Interior, 2005.

Von Bredow W. Sicherheit, Sicherheitspolitik und Militär. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2015.

The Bundeswehr on Operations: Publication to Mark the 15th Anniversary of the First Parliamentary Mandate for Armed Bundeswehr Missions Abroad. Berlin, Federal Ministry of Defense, 2009.

Five years of German PRTs in Afghanistan: an interim stocktaking from the angle of the German aid organisations. Berlin: VENRO (Association of German development NGOs), 2009.

Gall C. The Wrong enemy: America in Afghanistan, 2001—2014. USA: Kindle Edition, 2014.

Germany's support for police reform in Afghanistan. Berlin, Federal Foreign Office, Federal Ministry of the Interior, 2012.

⁴ Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr (2016). Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, 2016. S. 38—40.

Hett J. Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell. Berlin, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, 2005.

Hochwart M.A. The provincial reconstruction teams in Afghanistan — a model for future nation-building operations. Kansas: United States Army Command and General Staff College Fort Leavenworth, School of Advanced Military Studies, 2009.

New Country strategy for Afghanistan. Berlin: BMZ, 2014.

Noetzel T. and Rid Th. Germany's Options in Afghanistan // *Survival*. 2009. № 51. P. 71—90.

Paul M. CIMIC in the ISAF Mission. Berlin: SWP, 2009.

Petrik J. Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Securitising Aid through Developmentalizing the Military // *The Securitization of Foreign Aid*. Ed. by Stephen Brown and Jörn Grävingholt. New York: Palgrave MacMillan, 2016. P. 163—187.

Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan (by Markus Gauster). Occasional Paper Series. 2008. № 16.

Werner L. The PRT Kunduz: An Unsuccessful Command Structure (2014). URL: <https://globalecco.org/the-prt-kunduz-an-unsuccessful-command-structure> (accessed 27.08.2016).

Дата поступления статьи: 19.09.2016

Благодарность. Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 15-18-30066) в Центре проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова.

Для цитирования: *Трунов Ф.О.* Всеобъемлющий подход к постконфликтному восстановлению: опыт ФРГ в Афганистане // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2016. № 3. С. 437—450.

A COMPREHENSIVE APPROACH TO POST-CONFLICT RECONSTRUCTION: GERMAN EXPERIENCE IN AFGHANISTAN

Ph.O. Trunov

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

As a part of a larger research project on complex linkages between security and development implemented by the Center for Security and Development Studies at the Lomonosov Moscow State University, this paper examines the complex dilemmas of pursuing comprehensive approach to post-conflict reconstruction with an example of Federal Republic of Germany's experience with the Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Afghanistan after the terrorist attacks of 9/11. The first section depicts the background of deployment of the PRTs on Afghan territory. The second section compares the U.S., British and German models of PRTs and assesses the role of those teams as vehicles of close civil-military, interagency coordination. The third and the fourth sections identify respectively characteristic features of the German PRTs' activities in Kunduz and Badakhshan provinces and the main obstacles that hindered the achievement of key objectives. The conclusion contains a concise assessment of effectiveness and efficiency of PRTs as a mechanism of addressing complex challenges of post-conflict reconstruction and transition to peaceful development. It

also postulates that the PRT model, regardless of some objective difficulties faced by various German agencies, may be very relevant in the future in fulfilling a revised agenda of the German foreign and defense policies in the XXI century.

Key words: security, development, post-conflict reconstruction, comprehensive approach, German foreign policy, Afghanistan, provincial reconstruction teams, peacekeeping.

REFERENCES

Afghanistan — securing the future. Regional development funds support Afghanistan's reconstruction and stability. (2014). Berlin: GIZ, KfW.

Alieva, A.I. (2016). Afganskaya strategiya Turtsii: sodeistvie bezopasnosti i razvitiyu [Turkish strategy towards Afghanistan: to promote security and development]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, 2, pp. 80—90.

Assistance for rebuilding the police force in Afghanistan. (2005). Berlin, Federal Ministry of Foreign Affairs, Federal Ministry of the Interior.

Bartenev, V.I. (2015). Svjazka «bezopasnost' — razvitie» v sovremennyh zapadnyh issledovaniyah: ot dekonstrukcii k kontekstualizacii [“Security — Development Nexus” in western bibliography from deconstruction to contextualization]. *Mezhdunarodnye processy* [International processes], 3, pp. 78—97.

Bartenev, V.I. (2015). “Plan Marshalla” dlya Afganistana: paradoksy realizatsii [“Marshall Plan” for Afghanistan: Paradoxes of implementation]. *SshA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura* [USA and Canada: economics, politics and culture], 7, pp. 54—73.

Davidson, Ph.B. (2002). *Vojina vo V'jetname. 1946—1975* [The War in Vietnam. 1946—1975]. Moscow: Eksmo.

Five years of German PRTs in Afghanistan: an interim stocktaking from the angle of the German aid organisations. (2009). Berlin: VENRO (Association of German development NGOs).

Gall, C. (2014). *The Wrong enemy: America in Afghanistan, 2001—2014.* USA: Kindle Edition.

Germany's support for police reform in Afghanistan. (2012). Berlin, Federal Foreign Office, Federal Ministry of the Interior.

Hett, J. (2005). *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell.* Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze.

Hochwart, M.A. (2009). *The provincial reconstruction teams in Afghanistan — a model for future nation-building operations.* Kansas: United States Army Command and General Staff College Fort Leavenworth, School of Advanced Military Studies.

Korgun, V.G. (2011). SShA v Afganistane: missiya nevyopolnima? [The United States in Afghanistan: Mission Impossible?] *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*, 3, pp. 106—134.

Mikhailin, K.N. (2009). FRG i NATO v Afganistane (2001—2008 gg.) [Germany and NATO in Afghanistan]. *Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta imeni A.I. Gertsena*, 101, pp. 21—27.

Malysheva, D.B. (2013). Bezopasnoe razvitie Tsentral'noi Azii i afganskii faktor [The secure development of Central Asia and the Afghan factor]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*, 2, pp. 105—125.

New Country strategy for Afghanistan. (2014). Berlin: BMZ.

Noetzel, T., Rid, Th. (2009). Germany's Options in Afghanistan. *Survival*, 51, pp. 71—90.

Novikova, O.N. (2014). “Zhestkaya” i «myagkaya» sila Zapada v sovremennom Afganistane [Western “hard power” and “soft power” in Afghanistan]. *Aktual'nye problemy Evropy*, 3, pp. 38—58.

Paul, M. (2009). *CIMIC in the ISAF Mission.* Berlin: SWP.

Petrik, J. (2016). Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Securitising Aid through Developmentalizing the Military. *The Securitization of Foreign Aid.* Ed. by Stephen Brown and Jörn Grävingsholt. New York: Palgrave MacMillan, pp. 163—187.

Popova, O.P., Trunov, Ph.O. (2016). *Mezhvedomstvennoye vzaimodeystviye v ramkakh okazaniya pomoschi nestabilnim gosydarstvam: opit FRG [Interagency Cooperation in Providing Assistance to Fragile States: The Case of Germany]*. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*, 1, pp. 107—139.

Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan (by Markus Gauster). (2008). Occasional Paper Series, 16.

Sushchentsov, A.A. (2014). *Malye voyny SShA: politicheskaya strategiya SShA v konfliktakh v Afganistane i Irake v 2000-2010-kh godakh [Small Wars of the United States: the US political strategy in the conflicts in Afghanistan and Iraq in 2000—2010-ies]*. Moscow: Aspekt Press.

The Bundeswehr on Operations: Publication to Mark the 15th Anniversary of the First Parliamentary Mandate for Armed Bundeswehr Missions Abroad. (2009). Berlin, Federal Ministry of Defense.

Von Bredow, W. (2015). *Sicherheit, Sicherheitspolitik und Militär*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Werner, L. *The PRT Kunduz: An Unsuccessful Command Structure (2014)*. URL: <https://globalecco.org/the-prt-kunduz-an-unsuccessful-command-structure> (accessed 27.08.2016).

Yudin, N.V. (2016). Svyazka “bezopasnost' — razvitie”: problemy teoreticheskogo osmysleniya [Security–Development Nexus: Dilemmas of Conceptualization]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*, 1, pp. 39—71.

Received: 19.09.2016

Acknowledgments: The research has been accomplished with a financial support from the Russian Science Foundation, project № 15-18-30066 in the Center for Security and Development Studies (CSDS) at the Faculty of world politics in the Lomonosov Moscow State University.

For citations: Trunov, Ph.O. (2016). A comprehensive approach to post-conflict reconstruction: German experience in Afghanistan. *Vestnik RUDN. International Relations*, 16(3), pp. 437—450.