

«ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ОТЧЕТ» КОМИССИИ ВИНОГРАДА И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА ИЗРАИЛЬ

© 2007 г.

А.А. Корнилов

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

region@fmo.unn.ru

Поступила в редакцию 6.06.2007

Исследуются особенности процесса принятия решений во внешнеполитической сфере и сфере безопасности в Государстве Израиль, которые были отражены в промежуточном отчете комиссии Винограда в апреле 2007 года. Автор рассматривает основные выводы промежуточного отчета и утверждает, что так называемая Вторая ливанская война выявила серьезные проблемы в израильской системе принятия решений. Из числа официальных лиц премьер-министр Ольмерт, а также министр обороны и начальник генерального штаба несут наибольшую ответственность за военные и политические неудачи в Ливане. Подчеркивается, что анализ ситуации в Ливане в Кабинете Ольмерта был непрофессиональным и недостаточным. Совет национальной безопасности и министр иностранных дел Ципи Ливни были полностью исключены из процесса принятия решений и не были приглашены к проработке и представлению дипломатических последствий развязывания войны Израиля с «Хезболлой».

17 сентября 2006 г. правительство Израиля в соответствии со статьей 8А Основного закона 2001 г. «Правительство» назначило комиссию по расследованию. Задача комиссии состояла в том, чтобы «изучить подготовку и осуществление военно-политическим руководством всех направлений Северной кампании, начавшейся 12 июля 2006 г.». Комиссию возглавил бывший судья Верховного суда Израиля Элиягу Виноград [1]. 30 апреля 2007 г. комиссия Винограда опубликовала свой «Промежуточный отчет» о проделанной работе.

Орган по расследованию был создан в связи с начавшимся политическим кризисом и глубоким общественным разочарованием результатами военной кампании лета 2006 г. в Ливане и методами, с помощью которых эта кампания проводилась. Различные общественные круги и в первую очередь оппозиция требовали назначить не правительственную, а государственную, независимую от премьер-министра, комиссию. Тем не менее правительственная коалиция достаточно быстро сумела преодолеть эти требования, и была создана комиссия от имени кабинета министров. Как отмечалось в докладе комиссии, ее члены были убеждены, что «чем крупнее событие и глубже ощущение кризиса, тем сильнее возможность изменить и улучшить состояние дел в сфере безопасности и в сфере процветания общества и государства в Израиле» [2]. Члены комиссии также отмечали, что надеялись на позитивный отклик и сотрудничество со стороны ведомств и лиц, принимавших непосредственное участие в

подготовке и проведении военной кампании 2006 г. в Ливане. Вместо этого комиссия столкнулась с тем, что чиновники не спешили сотрудничать, а «ожидали» некоего доклада комиссии, за которым, видимо, должны последовать энергичные усилия по исправлению допущенных ошибок [2].

Комиссия Винограда исследовала период с 12 по 17 июля 2006 г. 12 июля боевиками «Хезболлы» были похищены два солдата армии обороны Израиля, и правительство решило ответить военной операцией. 17 июля глава Кабинета Э. Ольмерт выступил в кнессете с официальным обоснованием кампании. Несмотря на широкую поддержку, которую получило решение Кабинета в кнессете и обществе, наблюдались серьезные неудачи и ошибки в исполнении этого и последующих военно-политических решений. Комиссия прямо указала, что возлагает «главную ответственность за эти неудачи на премьер-министра, министра обороны и начальника генерального штаба, ушедшего в отставку. Все три лица внесли решающий личный вклад в указанные решения и в способ, которым решения выполнялись». В то же время «Промежуточный отчет» констатировал наличие других должностных лиц, ответственных за допущенные ошибки [2].

Безусловно, очень важным представлялись выводы комиссии, касавшиеся самого процесса выработки и принятия решений государственным руководством. Это тем более важно, что в составе комиссии Винограда работал опытный специалист в области

процесса принятия решений, известный теоретик, профессор Йехезкиель Дроп, принимавший в 1950–1970-е годы активное участие в становлении и развитии самой системы принятия важнейших государственных решений.

«Промежуточный отчет» указал на следующие принципиальные просчеты в системе принятия решений [3]:

1. Решение дать немедленный, интенсивный ответ не было основано на детальном, всестороннем и утвержденном военном плане, учитывавшем сложное положение в Ливане. Не был проведен анализ ливанской ситуации. Комиссия пришла к выводам: что возможность военной победы, которая имела бы международно-политический вес, была невелика; что военный удар Израиля неизбежно бы привел к запуску ракет по израильским населенным пунктам на севере; что не было никакого другого военного ответа на пуски ракет, кроме глубокой и продолжительной наземной операции по захвату районов пуска ракет. Эти соображения не были учтены политическим руководством.

2. Принимая решение о вступлении в войну, правительство не рассмотрело целый ряд вариантов, которые включали продолжение политики «сдерживания», либо комбинацию политико-дипломатических мер с военными ударами ниже «уровня эскалации», либо военные приготовления без прямых действий вооруженных сил. Данный просчет, полагала комиссия, отражает слабость стратегической мысли, должной представлять руководству всеобъемлющую картину событий.

3. Поддержка кабинетом решения о вступлении в войну была получена отчасти благодаря двусмысленности представления целей и методов кампании, так что министры, выражавшие иные взгляды, могли бы поддержать решение. Министры проголосовали за неопределенное решение, не понимая его сути и последствий. Они санкционировали проведение военной кампании, не рассмотрев вариантов ее прекращения.

4. Некоторые из заявленных целей войны были неясными и недостижимыми, отчасти из-за утвержденных методов проведения операции.

Армия обороны Израиля не проявила креативности в предложении альтернативных возможностей, не оказала должного влияния на лиц, принимающих решения, и не потребовала раннего призыва резервистов для их соответствующей подготовки к сухопутной операции.

5. Обладая всеми вышеизложенными фактами, политическое руководство не смогло адаптировать ведение военной кампании к реальности. Напротив, заявленные цели были слишком амбициозны.

Как уже говорилось, главную персональную ответственность комиссия Винограда возложила на премьер-министра, министра обороны и начальника генерального штаба армии обороны Израиля. Хотя имена их не были названы в отчете, речь шла об Э. Ольмерте, А. Переце и генерале Д. Халуце. Далее комиссия скрупулезно изучила роль каждого высшего должностного лица [4].

По мнению членов комиссии, ошибки премьер-министра состояли, *во-первых*, в том, что он поспешно принял решение о начале военных действий, хотя ему не был представлен детальный план военной кампании, да он и не запрашивал подобный план. Решение премьер-министра было принято без учета сложной ливанской обстановки и без изучения прочих вариантов (военных, политических и дипломатических), которыми располагал Израиль. Э. Ольмерт принял решение без систематических консультаций с другими, не относящимися к АОИ, экспертами, несмотря на то, что сам не обладает необходимым внешнеполитическим и военным опытом. Он также не оценил адекватно те контраргументы, которые до него доходили накануне решения 12 июля.

Во-вторых, премьер-министр несет ответственность за то, что цели кампании не были обозначены четко и ясно и что не было проведено серьезное обсуждение соответствия средств целям кампании. Премьер несет персональную ответственность за то, что заявленные цели кампании были сверхамбициозными и неосуществимыми. *В-третьих*, комиссия возлагает ответственность (в тексте отчета не употребляется термин «вина») на премьера за то, что не скорректировал свои планы, как только стала ясна нереалистичность сделанных политических предположений и ожиданий от действий Израиля. Все эти просчеты главы кабинета привели к серьезным неудачам в проведении ливанской кампании.

Ошибки министра обороны А. Переца выглядели еще более трагическими. *Прежде всего* комиссия указала на отсутствие у министра опыта и знаний в вопросах обороны, политики и управления. Он не знал, каким образом использовать вооруженные силы для достижения политических целей. *Во-вторых*,

министр обороны так же, как и премьер, не проводил регулярных консультаций с опытными политиками и профессиональными экспертами и, принимая свои решения, не принял в расчет выдвигавшиеся контраргументы. В-третьих, министр обороны не запрашивал у генералитета АОИ оперативных планов и не изучал их; не проверял степень подготовленности войск. Он не потребовал от военных представить ему серьезные варианты стратегического характера, чтобы обсудить эти варианты с главой кабинета и генералитетом. В-четвертых, министр не предпринял усилий по развитию системы независимых от генштаба оценок ситуации. Таким образом, делала вывод комиссия, министр обороны не справился со своими обязанностями. Его пребывание на посту министра в период войны ограничило потенциал Израиля по адекватному ответу на существовавшие угрозы.

Критика прозвучала и в адрес теперь уже ушедшего в отставку начальника генерального штаба Д. Халуца. Вновь, не называя никого по имени, комиссия отметила, что армия и начальник генштаба оказались не готовы к похищению солдат, несмотря на предупреждения. После похищения военнослужащих рамааткаль (сокращение от «Рош а-Матэ а-Клали» – начальник генерального штаба) отреагировал импульсивно, не разъяснив политическому руководству всю сложность положения. Он не предоставил в распоряжение политиков информацию, оценки информации и планы АОИ, которые могли бы наилучшим образом ответить на возникшую угрозу. Комиссия посчитала также, что начальник генштаба не сообщил руководству о серьезных проблемах в готовности армии осуществить наземную операцию.

Ответственность Д. Халуца усиливается тем фактом, что он знал об отсутствии военного опыта у премьер-министра и министра обороны. Он также не обеспечил проведение в кабинете министров дискуссии и не сообщил о различных мнениях генералов по поводу грядущей операции против «Хезболлы».

Комиссия пришла к выводу, что рамааткаль не справился со своими обязанностями командующего армией и члена военно-политического руководства Государства Израиль.

Указав на персональную ответственность трех высших должностных лиц, комиссия Винограда выявила ряд других, не менее важных факторов неудач Израиля в Ливане [5].

Среди этих факторов и обстоятельств следует назвать:

1. Неспособность Израиля контролировать сложную обстановку в Ливане.

2. Вывод из Ливана израильских войск в 2000 г. не сопровождался размещением ливанских сил, и потому «Хезболла» смогла наращивать свою мощь на северной границе Израиля.

3. Командиры армейских частей и политическое руководство периода до Кабинета Э. Ольмерта не смогли обеспечить подготовку и обучение, улучшение организационной структуры АОИ.

4. Предыдущие правительства не смогли выработать доктрину безопасности Израиля, которая обеспечила бы основу политики на многие годы вперед с учетом новых угроз и вызовов.

5. Слабость и недостаточный уровень развития групп экспертов, советующих высшему политическому руководству. Это замечание касалось неразвитости израильского совета национальной безопасности, который обязан снабжать премьера не зависящей ни от кого профессиональной экспертизой.

Возложив ответственность на субъективное поведение политиков и военных и на объективные тенденции ближневосточной реальности, комиссия выступила с набором рекомендаций структурного и институционального характера, тем более что израильское общество с нетерпением ожидало рекомендаций и выводов. Рекомендации предусматривали следующие инновации:

1. Улучшение качества процесса принятия решений в правительстве посредством усиления и углубления экспертной работы; строгое запрещение утечки информации; улучшение информационной базы работы членов правительства. Эту сферу рекомендаций мы бы назвали совершенствованием процесса разработки и принятия решений по вопросам хуц ва-битахон (внешней политики и безопасности).

2. Полное включение министерства иностранных дел в процесс подготовки решений в сфере безопасности с учетом политико-дипломатических аспектов. Следовательно, комиссия требовала повысить роль дипломатов в системе принятия государственных решений. Премьер-министр и его окружение, а также генеральный штаб обходили МИД в принятии важнейших военно-политических решений.

3. Значительное улучшение работы совета национальной безопасности, учреждение

государственной группы экспертов по выработке оценок и создание в канцелярии премьер-министра центра кризисного управления [6]. Очевидное указание на необходимость усиления координирующей роли СНБ Израиля.

Получив текст «Промежуточного отчета» и ознакомившись с его содержанием, премьер-министр в тот же день, 30 апреля, выступил с комментариями. Реакция Э. Ольмерта на отчет была необходима, ее ожидала парламентская оппозиция, ее ожидала та часть израильского общества, которая оказалась крайне разочарованной поведением кабинета министров в период ливанской войны и результатами этой войны. Э. Ольмерт как опытный политик прекрасно осознавал сложность своего положения и потому сразу же выступил с комментариями и оценками отчета комиссии.

«Я изучил главные пункты Отчета. Отчет – жесткий и неприятный, – сказал Э. Ольмерт. – Были достижения. Лицами, принимающими решения, которыми я руководил, были допущены просчеты. Должны быть извлечены уроки. Промахи, а их множество, должны быть исправлены. Предстоит много работы. Я намерен действовать основательно и быстро, для того чтобы исправить все то, что требует исправления». Э. Ольмерт сообщил, что намерен созвать специальное заседание правительства 2 мая (в среду, тогда как обычно заседание кабинета проходит в воскресенье, йом ришон, первый день еврейской недели). На этом заседании, пообещал глава правительства, будет создана группа по изучению и реализации важнейших рекомендаций комиссии Винограда [7].

Упреждая претензии оппозиции и протесты части общества, Э. Ольмерт заявил: «Было бы неправильным уходить в отставку, и я не намерен это делать. Решения принимало это правительство, и это правительство будет исправлять недостатки» [8].

2 мая 2007 г. действительно состоялось специальное заседание правительства, которое единогласно утвердило образование комитета по выполнению рекомендаций «Промежуточного отчета» комиссии Винограда. Комитет, который возглавил бывший начальник генерального штаба А. Липкин-Шахак, должен был представить кабинету министров свои выводы в 30-дневный срок. Помимо того, Э. Ольмерт принял еще одно структурное решение. Была создана дополнительная правительственная группа, которую он сам и возглавил. В группу

вошли министр иностранных дел Ц. Ливни, заместитель премьера Ш. Перес, министр обороны А. Перец, а также министры Ш. Мофаз, Э. Ишай и А. Либерман. Задачей новой структуры стало изучение деятельности комитета Липкина-Шахака [9].

Полагаем, что Э. Ольмерт сформировал межминистерскую группу еще по одной – политической – причине, а именно: связать ключевых министров общей ответственностью и общей работой по преодолению дефектов системы принятия решений, названных комиссией Винограда. Эта увязка всех министров в группу коллективной ответственности была особенно применима к министру иностранных дел Ц. Ливни, которая открыто высказала свою оценку «Промежуточного отчета» и рекомендовала Э. Ольмерту подать в отставку [10]. Министр не была названа в Отчете среди лиц, допустивших промахи и ошибки, она, может быть, имела в виду в категории «политики». Так или иначе, глава МИД осталась вне острой критики комиссии Винограда. Ц. Ливни, однако, прокомментировала и создание комитета Липкина-Шахака. По завершении заседания 2 мая министр заявила: «Учитывая наши задачи, мы обязаны немедленно заняться исправлением ошибок. Не было нужды дожидаться отчета Винограда, ни какой-либо необходимости ожидать появления комитета Липкина-Шахака» [11].

Министр проявила нелояльность Э. Ольмерту уже в период второй ливанской войны, так как оказалась в условиях определенной политической изоляции. Во время войны Ц. Ливни провела ряд секретных встреч с руководителем департамента анализа военной разведки генштаба бригадным генералом Й. Байдацем. Министр не сообщала Э. Ольмерту об этих встречах. Они состоялись по ее инициативе, поскольку, по сообщениям из армейских источников, глава правительства исключил Ц. Ливни из круга министров, которые приглашались на совещания по вопросам национальной безопасности. Радио АОИ сообщило, что вскоре после встреч с Й. Байдацем глава МИД приступила к разработке плана дипломатических мероприятий по прекращению боевых действий в Ливане [12].

Тем не менее, по сообщениям израильской прессы (пресс-служба главы правительства так и не обнародовала коммюнике заседания 2 мая), задачи указанного комитета выглядят очень серьезными и полезными. Комитет Липкина-Шахака должен включать экспертов различных

внешнеполитических, военных и специальных ведомств. Комитет призван определить пути усиления роли совета национальной безопасности, укрепления влияния МИД в процессе принятия решений и расширения объема экспертизы, предоставляемой в распоряжение министров [13].

Газета «Гаарец» сообщила также, что в тот же день на заседании «узкого кабинета», или кабинета по вопросам безопасности (12 министров), председатель СНБ Илан Мизрахи докладывал министрам о засекреченной части отчета комиссии. Премьер-министр пообещал, что кабинет будет регулярно заслушивать сообщения о том, каким образом происходит выполнение рекомендаций комиссии Винограда [14].

Израильское общество очень бурно реагировало на обнародование «Промежуточного Отчета». В Тель-Авиве прошла 100-тысячная демонстрация недовольных. Оппозиционные парламентские фракции внесли в кнессет 3 вотума недоверия правительству. Предложения о вотуме были внесены 7 мая, в первый день летней сессии кнессета, фракциями Ликуд, Объединенная Тора Иудаизм и Национальный союз–НРП. Однако все вотумы были отклонены, правительственная коалиция (Кадима, Партия труда, Наш Дом Израиль, ШАС, Партия пенсионеров) оказалась устойчивой [15].

«Промежуточный отчет» комиссии Винограда обнажил серьезные проблемы в процессе выработки и принятия внешнеполитических решений Государства Израиль. Эти проблемы обострились в период второй ливанской войны, что привело к неблагоприятным для Израиля политическим последствиям и военным результатам. Комиссия Винограда указала на слабый уровень экспертно-аналитического обеспечения внешней политики правительства. Совет национальной безопасности, призванный координировать работу ведомств в области *битахон леуми* (национальной безопасности), практически не участвовал в рекомендательном процессе на уровне кабинета министров, желающего выработать адекватный ответ на похищение «Хезболлой» израильских солдат. Полагаем, что меры Э. Ольмерта по усилению влияния СНБ могут оказаться неадекватными рекомендациям комиссии.

Премьер-министр не желает излишнего «возвышения» СНБ, посредством которого то или иное военное ведомство или специальная служба попытаются монополизировать или

диктовать осуществление экспертизы. Более того, политическое возвышение СНБ рискует стать институциональным прецедентом, которого не желают ни генеральный штаб АОИ, ни министерство обороны, ни спецслужбы, ни даже сама канцелярия премьер-министра, плотно окружившая Э. Ольмерта группой влиятельных советников. По своим причинам усиления СНБ не желает и министр стратегического планирования А. Либерман, весомый участник правительственной коалиции. Он сам претендует на координацию работы ведомств в области международных отношений, обороны и безопасности, о чем вновь заявил 10 мая 2007 г. в связи с обнародованием отчета комиссии: «В министерстве, которое я возглавляю, мы сосредоточились на разработке системы принятия решений по вопросам стратегической важности. Мы работаем также в направлении координации всех спецслужб и разведок. Именно для этого я вошел в правительство» [16]. Фракция партии «Наш дом Израиль» в том же духе высказалась по поводу Отчета: «Мы будем решительно добиваться реализации выводов этой комиссии, как то было задекларировано нами в качестве одной из целей нашего вступления в правительство после окончания войны... основной проблемой последней военной кампании, по мнению комиссии Винограда, был неэффективный процесс принятия решений на уровне правительства и кабинета» [17].

Комиссия также рекомендовала повышать роль МИД в процессе формирования внешней политики. Однако и здесь израильская политическая традиция сильнее искреннего желания экспертов найти оптимальную модель государственной жизни. Премьер-министр, и Э. Ольмерт не является исключением, определяет внешнюю политику страны, и роль МИД во многом зависит от политического (партийного) калибра личности, возглавляющей министерство, и от степени близости и доверительности отношений «премьер – глава МИД». Э. Ольмерт, как показал год с лишним существования коалиции, последовательно стремится обходить министра иностранных дел Ц. Ливни в решении важнейших вопросов международной жизни страны.

Комиссия Винограда сделала, безусловно, и политические выводы. Она прямо возложила вину, хотя в тексте отчета используется термин «ответственность», за неудачи в Ливане на премьер-министра, министра обороны и начальника генерального штаба. Неподготовленность, импульсивность решений,

слабая экспертиза, завышенные амбиции в военной кампании, нежелание разобраться в сложности ливанской обстановки, отсутствие политических альтернатив – все эти характеристики стимулировали активность парламентской оппозиции и легли тяжелым бременем на правительство Э. Ольмерта. Тем не менее премьер в очередной раз продемонстрировал виртуозное мастерство организационных перестроек и структурных перемен. Ему удалось создать новые подразделения и оставаться у власти. Важным событием в пользу Э. Ольмерта и стабильности его коалиции оказалось избрание Э. Барака лидером Партии труда и назначение его министром обороны вместо А. Переца в июне 2007 г. Однако цена этой стабильности может оказаться очень высокой для геополитических и международных позиций Израиля.

Список литературы и примечания

1. В состав Комиссии вошли судья Э. Виноград, профессор Р. Гависон, профессор Й. Дроп, генерал-майор запаса М. Эйнан, генерал-майор запаса Х. Надель. О функциях и полномочиях комиссии см.: Cabinet Communique. 17 September 2006 / Israel Ministry of Foreign Affairs // [www.mfa.gov.il/MFA/Government/Communiques/2006/Cabinet + Commlunique...](http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Communiques/2006/Cabinet+Commlunique...)
2. Winograd Commission submits Interim Report. 30 April 2007. Government Communiques 2007/Israel Ministry of Foreign Affairs // www.mfa.gov.il
3. Выводы комиссии Винограда по просчетам в системе принятия решений приводятся по тексту «Промежуточного отчета»: Ibid.
4. См. пункты 12–14 «Промежуточного отчета» – Ibid.
5. См. пункт 15 «Промежуточного отчета» – Ibid.
6. Пункт 16 Отчета – Ibid.
7. Диврей рош а-мэмшала бе-ногза ле-дуах ваадат виноград/ Мисрад рош а-мэмшала 30/04/2007// www.pmo.gov.il/PMO/Communication/PMSpeaks/speec hvin300407.htm?Displ...
8. Беото а-маком (Там же).
9. Ravid B. Cabinet appoints steering committee to implement panel's recommendations for post-war reforms/ Haarets.03/05/2007// www.haarets.com/hasen/objects/pages/Print ArticleEn.jhtml?itemNo=855135
10. Verter Y., Mualem M. and Agencies. Livni: Olmert must resign; opposes fresh elections/Haarets. May 03, 2007// www.haarets.com; Dichter urges PM to keep Livni as he mulls reshuffle/Haarets.May 03, 2007 // www.haarets.com

11. Ravid B. Cabinet appoints steering committee...

17. Пресс-служба партии НДИ. Заявление

**INTERIM REPORT OF THE WINOGRAD COMMISSION AND ITS IMPORTANCE
FOR FOREIGN POLICY DECISION-MAKING PROCESS IN THE STATE OF ISRAEL**

A.A. Kornilov

The article is focused on the peculiarities of the foreign and security policy decision-making process in the State of Israel which were reflected in the Interim Report of the Winograd Commission of April 2007. The author considers the main conclusions of the Interim Report and asserts that so-called Second Lebanese War has revealed serious problems in the Israeli decision-taking system. Prime Minister Ehud Olmert of Israel as well as Minister of Defence and Chief of the General Staff bear the brunt of responsibility for military and political failures in Lebanon. It is stressed that the analysis of the Lebanese situation in the Cabinet of Olmert was not professional and inadequate. The National Security Council and Minister for Foreign Affairs Tzipi Livni were totally excluded from the decision-taking process and they were also not invited to prepare and to present diplomatic options of a settlement to the Israel-Hizbullah war.

12. G. Hoffman and Jpost Staff. Report: Livni met secretly with IDF Intelligence head during the war/ The Jerusalem Post. May 11, 2007 // www.jpost.com/servlet/Satellite?cid=1178708575959&pagename...

фракции НДИ по поводу отчета комиссии Винограда/ Партия «Наш дом Израиль»// www.ndi.org.il/5/743/article.html

13. Ravid B. Cabinet appoints steering committee...

14. Benn A. Security cabinet meets to discuss classified portions of Winograd report/ Haaretz. 09/05/2007// www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml...

15. Somfalvi A. Knesset rejects 3 no-confidence motions/Yediot Ahranot 07.05.2007//www.ynetnews.com/Ext/Comp/ArticleLayout/ColaArticlePrintPreview/1,2506,L...

16. Ави́гдор Ли́berman, министр стратегического планирования, председатель партии «Наш дом Израиль». Заявление по Отчету Комиссии Винограда/ Партия «Наш дом Израиль»// www.ndi.org.il