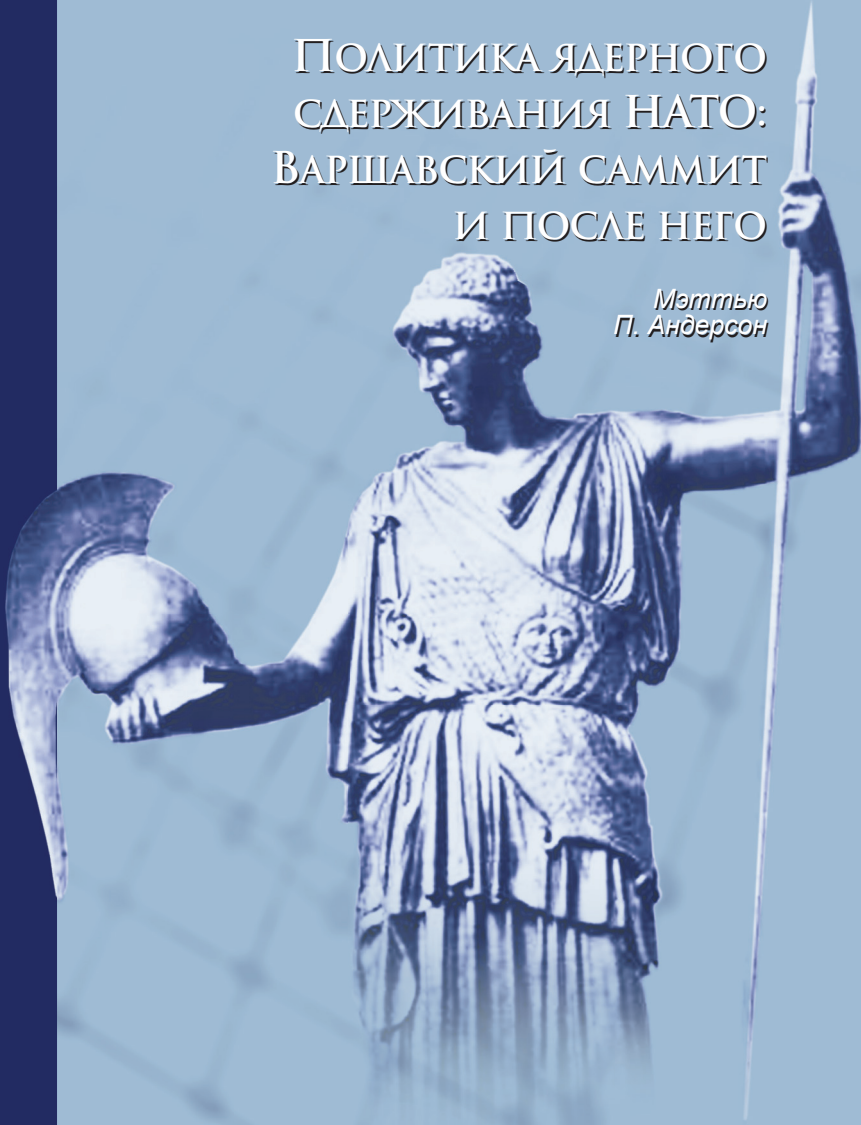


CONNECTIONS

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

ПОЛИТИКА ЯДЕРНОГО СДЕРЖИВАНИЯ НАТО: ВАРШАВСКИЙ САММИТ И ПОСЛЕ НЕГО

Мэттью
П. Андерсон



КОНСОРЦИУМ
«ПАРТНЕРСТВО РАДИ МИРА»
ВОЕННЫХ АКАДЕМИЙ И
ИНСТИТУТОВ ПО
ИЗУЧЕНИЮ ВОПРОСОВ
БЕЗОПАСНОСТИ

ОСЕНЬ 2016

Меняющаяся парадигма безопасности.
Новые роли для новых акторов – российский подход
Мирослав Банасик

От Уэльса до Варшавы и далее:
стратегическая адаптация НАТО к возрождению
России на восточном фланге Европы
Мариуш Фрыц

На пути к более эффективному сотрудничеству?
Роль государств в формировании взаимодействия
и сотрудничества между НАТО и ЕС
Тинатин Агниашвили

Восход и консолидация Исламского государства: внешняя
интервенция и сектантский конфликт
Абдул Басир Йосуфи

Консорциум „Партнерство ради мира” военных академий и институтов по изучению вопросов безопасности

Редакционный Совет Консорциума ПРМ

Шон С. Костиган	Исполнительный редактор
Джин Каллаган	Старший редактор
Денис Алексеев	Саратовский государственный университет, Российская Федерация
Аида Алымбаева	Институт анализа и инициатив развития, Бишкек
Эрнст Фелбербауер	Национальная академия обороны Австрии
Питер Фут	Соединенное Королевство
Петр Гавличек	Национальный университет обороны, Варшава
Ганс-Йоахим Гиссманн	Бергхоф Фонд, Берлин
Грейм Херд	Университет Плимута, Великобритания
Динос Кериган-Кироу	Соединенное Королевство
Елена Ковалева	Национальный университет обороны, Вашингтон
Дэвид Муссингтон	Институт оборонных анализов, Вашингтон
Крис Палларис	Директор и главный консультант компании i-intelligence, Цюрих
Тамара Патарая	Кавказский институт мира, демократии и развития
Джон Репперт	Соединенные Штаты
Филипп Соммэр	Франция
Тодор Тагарев	Болгарская академия наук

Менеджер по публикациям Консорциума ПРМ

Брайан Хютер	Оперативный отдел консорциума ПРМ
--------------	-----------------------------------

Технический редактор

Лоренцо Биллетини	Австрия
-------------------	---------

Мнения, выраженные во всех публикациях журнала CONNECTIONS, отражают авторскую точку зрения и могут не совпадать с официальной точкой зрения учреждений, в которых работают авторы статей, их правительств и Консорциума ПРМ.

С изданиями Консорциума можно бесплатно ознакомиться на сайте <http://connections-qj.org>. Если Вы желаете заказать экземпляр журнала для Вашей библиотеки или если у Вас есть вопросы, связанные с публикациями этой серии, Вы можете обратиться в Оперативный отдел ПРМ по электронной почте: pfrcpublications@pfp-consortium.org.

Д-р Рафаэль Перл	Шон С. Костиган
Исполнительный директор	Председатель Редакционного совета



ISSN 1812-1098, e-ISSN 1812-2973

CONNECTIONS

THE QUARTERLY JOURNAL

Том 15, № 4, Осень 2016



Содержание

Том 15, № 4, Осень 2016

Рецензированные статьи

- | | |
|--|-----|
| Политика ядерного сдерживания НАТО: Варшавский саммит и после него
<i>Мэттью П. Андерсон</i> | 5 |
| Меняющаяся парадигма безопасности. Новые роли для новых акторов – российский подход
<i>Мирослав Банасик</i> | 37 |
| От Уэльса до Варшавы и далее: стратегическая адаптация НАТО к возрождению России на восточном фланге Европы
<i>Мариуш Фрыц</i> | 51 |
| На пути к более эффективному сотрудничеству? Роль государств в формировании взаимодействия и сотрудничества между НАТО и ЕС
<i>Тинатин Агниашвили</i> | 75 |
| Восход и консолидация Исламского государства: внешняя интервенция и сектантский конфликт
<i>Абдул Басир Йосуфи</i> | 101 |
| Европейская пограничная охрана и гибридная война. Взгляд в плане кражи произведений искусства: человеческие измерения и моральные императивы
<i>Чарльз Хилл</i> | 125 |



Мэттью П. Андерсон, *Connections QJ* 15, № 4 (2016): 5-30

<https://doi.org/10.11610/Connections.15.rus.4.01>

Рецензированная статья

Политика ядерного сдерживания НАТО: Варшавский саммит и после него

Мэттью П. Андерсон

*Европейский центр исследований безопасности имени Джорджа К. Маршалла,
<http://www.marshallcenter.org>*

Резюме: В обзоре НАТО состояния сдерживания и обороны (ОССО, 2012) сделан вывод, что «состояние ядерных сил Альянса в настоящее время соответствует критериям эффективного сдерживания и обороны». В дополнение к стратегическим ядерным силам Франции, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов в охват «состояния» НАТО входят около 200 «тактических» ядерных бомб В-61, хранящихся на объектах в пяти государствах, являющихся давними членами союза. Со времени публикации ОССО отношения НАТО с Россией ухудшились. По всей видимости, американские ядерные заряды В-61, которые скоро подвергнутся усовершенствованию в рамках многомиллиардной программы по продлению срока жизни, обречены оставаться в Европе. Под спокойной поверхностью, однако, остаются тревожные вопросы о пресловутых трех моментах политики сдерживания НАТО – ее военных способностях, доверии к ней и ее коммуникации с потенциальными противниками и партнерами. В этой работе предлагается проведение шести реформ в политике ядерного сдерживания, которые НАТО следует рассмотреть после Варшавского саммита в июле 2016 для того, чтобы вернуть себе то доверие, которым оно пользовалось в период Холодной войны.

Ключевые слова: НАТО, Варшава, В-61, сдерживание, летательный аппарат двойного назначения, тактическое ядерное оружие.

Введение

После окончания Холодной войны НАТО, со своей стороны, сознательно и демонстративно уменьшало значение ядерного оружия в своей оборонной политике и своем потенциале. В результате этого, сейчас у Альянса нет политики и способностей, необходимых для сдерживания, и если необходимо, для ответа на ограниченный ядерный удар со стороны России.

– Доктор Мэттью Крениг, 2015, показания в Сенате США¹

Саммит НАТО в Варшаве в июле 2016 года дает еще одну возможность инициировать столь необходимый пересмотр ядерной политики Альянса. После окончания Холодной войны Альянс сместил фокус своей деятельности от коллективной обороны и сдерживания к операциям по менеджменту кризисов, что лучше всего было видно на Балканах и в Афганистане. В процессе этого многие утверждают, что НАТО начало пренебрегать традиционным ядерным сдерживанием после падения Берлинской стены двадцать пять лет тому назад.² Однако, в 2014 году все переменялось. После незаконной аннексии Крыма и активной поддержки сепаратистов в Восточной Украине Россией НАТО заявило, что «агрессивные действия России против Украины фундаментально изменили наш взгляд на целостную, свободную и мирную Европу».³ Сирийская гражданская война (и связанный с ней европейский кризис с беженцами), нападения «Исламского государства» (ИГ) в Париже, Стамбуле и Брюсселе и сбитие Турцией российского истребителя заставили НАТО заняться проблемами безопасности как на Востоке, так и на Юге, проблемами, порожденными как государственными, так и негосударственными субъектами. Это означает, что НАТО разбрасывается на многих направлениях, тогда как Россия продолжает все более шумно брэнчать своей ядерной саблей. Хотя последние реформы преобладали в заголовках публикаций, предшествовавших Варшавскому саммиту, в свете развивающихся событий надежность ядерного сдерживания, осуществляемого НАТО, остается под вопросом. Со своей стороны, это поднимает вопрос: что нужно сделать НАТО на саммите в Варшаве, чтобы определить и укрепить свою политику ядерного сдерживания?

НАТО следует рассмотреть следующие шесть изменений в своей политике ядерного сдерживания, которые одновременно обеспечат надежное сдерживание противника в двадцать первом веке и сплоченность членов

¹ Matthew Kroenig, *The Renewed Russian Nuclear Threat and NATO Nuclear Deterrence Posture* (Washington, DC: Atlantic Council, 2016), по состоянию на 24 января 2016, http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Russian_Nuclear_Threat_0203_web.pdf.

² Michael Rühle, *The Broader Context of NATO's Nuclear Policy and Posture* (Rome: NATO Defense College, 2013).

³ NATO, Wales Summit Declaration, September 5, 2014, по состоянию на 5 января 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

Альянса. Эти шесть изменений попадают в охват трех требований для обеспечения эффективного сдерживания: способностей, доверия и коммуникаций.⁴ В число шести рекомендаций входят:

- Расположение самолетов двойного назначения (СДН – несущих ядерное и неядерное оружие) и развертывание миссий ядерного удара в Польше и Турции;
- Включение Крыла тяжелого воздушного транспорта С-17 в Основное ядерное воздушно-транспортное соединение;
- Сохранение статус-кво в плане мест расположения и количества зарядов В-61;
- Повышение ядерной боеготовности (уменьшение времени реакции) баз с самолетами с двойным назначением;
- Создание «Фонда НАТО для ядерного сдерживания»;
- Составление проекта ядерной декларации НАТО.

Новейшая ядерная история НАТО

В отличие от Соединенных Штатов и НАТО, при планировании в сфере национальной безопасности после окончания Холодной войны Россия обращала особое внимание на ядерное оружие.

– Мэттью Крениг

В 1954 году впервые ядерные оружия Альянса были размещены в Европе, шаг, который был единодушно одобрен НАТО.⁵ В то время, задачей этого оружия было противодействие преобладающему конвенциональному превосходству Советского Союза над Альянсом. С тех пор количество и виды ядерного оружия в Европе сильно изменились. Однако, после 1991 года единственным американским ядерным оружием в Европе остались авиационные бомбы США В-61, спроектированные для сбрасывания с истребителей-бомбардировщиков «двойного назначения».⁶

Несмотря на лоббистские попытки некоторых союзников, которые хотят, чтобы В-61 были выведены из Европы, это вызывающее противоречия «тактическое» ядерное оружие осталось на континенте благодаря Обзору

⁴ Мистер Хайнрих Браус, помощник Генерального секретаря НАТО по вопросам оборонной политики и планирования, еще раз подчеркнул значение трех факторов сдерживания (способности, надежность и коммуникации) на симпозиуме по оборонному планированию в Школе НАТО в Обераммергау, 23-25 февраля 2016.

⁵ George Mindling and Robert Bolton, *U.S. Air Force Tactical Missiles 1949-1969: The Pioneers* (Morrisville, North Carolina: Lulu.com Publishing, 2011).

⁶ Hans Kristensen, *U.S. Nuclear Weapons in Europe: A Review of Post-Cold War Policy, Force Levels and War Planning* (Washington, DC: Natural Resources Defense Council, 2005).

состояния сдерживания и обороны (ОССО) НАТО от 2012 года.⁷ Ульрих Кан объясняет, почему попытки лоббирования не сработали: «Они [попытки лоббирования] провалились, главным образом, из-за опасений восточных членов НАТО, которые придают высокое символическое/политическое значение единственному американскому ядерному оружию, расположенному в настоящее время в Европе».⁸ Кроме того, в январе 2014 Конгресс США предоставил полное финансирование в объеме 10 миллиардов долларов программы продления срока жизни В-61 путем их модернизации, причем ожидается, что новая версия (В-61, модификация 12) будет на месте в 2020 году.⁹ С учетом наличия модернизированного оружия, уже маячившего на горизонте, Турция, Италия и Нидерланды решили заменить свои самолеты двойного предназначения американским малозаметным истребителем-бомбардировщиком F-35. Что касается замены ударных платформ, однако, Бельгия и Германия все еще должны принять решение или декларировать твердую готовность.¹⁰

Три столба текущей политики сдерживания НАТО

ОССО основывался на двух принципах: во-первых, Россия является партнером НАТО, и во-вторых, она не будет применять против Альянса свои существенные запасы ядерного оружия в Европе. Оба эти предположения уже не верны.

— Карл-Хайнц Камп

Изменившаяся среда безопасности

Сегодня среда безопасности полностью отличается от той, с которой сталкивался Альянс в 2012 году, особенно в плане ядерного оружия. Опубликование ОССО НАТО в 2012 году положило конец спорам о выводе ядерного оружия США из Европы, начало которым в 2009 поставил Гuido Вестервелле, бывший в то время министром иностранных дел Германии. Однако, по мнению Карл-Хайнц Кампа, академического директора Федеральной академии Германии по политике безопасности в Берлине, ОССО «основывался на двух принципах: во-первых, Россия является партнером НАТО, и во-вторых, она не будет применять против Альянса свои существенные запасы ядерного оружия в Европе. Оба эти предположения уже

⁷ “NATO’s Nuclear Deterrence Policy and Forces,” December 3, 2015, по состоянию на 5 января 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm.

⁸ Ulrich Kühn, “With or Without You: Germany and NATO,” *War on the Rocks*, November 3, 2015, по состоянию на 10 мая 2016, <http://warontherocks.com/2015/11/with-or-without-you-germany-and-nato/>.

⁹ Ibid.

¹⁰ Hans Kristensen, “Polish F-16s in NATO Nuclear Exercise in Italy,” Federation of American Scientists (FAS), October 27, 2014, по состоянию на 23 марта 2016, <https://fas.org/blogs/security/2014/10/steadfastnoon/>.

не верны».¹¹ Далее, в 2015 году Камп объяснял, что «российские вооруженные силы на учениях симулируют использование ядерного оружия против Польши, угрожают разместить баллистические ракеты в Калининграде и нарушают воздушное пространство НАТО полетами самолетов, способных нести ядерное оружие».¹² Это особенно тревожно с учетом нынешней военной политики России, надзор над разработкой которой осуществлял Президент Путин и которую он подписал в 2000 году. «Согласно концепции «эскалировать, чтобы де-эскалировать», или концепции «контроля эскалации», Москва будет использовать угрозу нанесения, или даже нанесение ограниченных ядерных ударов в конвенциональном конфликте, чтобы заставить своих противников капитулировать на ее мирных условиях»,¹³ объясняет Крениг. Эта меняющаяся правила игры политики де-эскалации, реализованная на практике в Украине и в Крыму, снова выводит ядерное сдерживание на первые места в повестке дня НАТО.

Точнее, среда безопасности, с которой сталкивается НАТО сегодня, в основном сфокусирована на угрозах из двух регионов: восточный фланг и южный фланг. Члены НАТО из Восточной Европы надеются, что Варшавский саммит будет, главным образом, заниматься реализацией и усовершенствованием военных способностей, соглашение о которых было достигнуто в Уэльсе в 2014 году для того, чтобы «усовершенствовать способности для сдерживания и обороны НАТО против России».¹⁴ В одном докладе корпорации РЭНД от февраля 2016 сделано заключение, что «Наступление России на территорию НАТО в Балтике сокрушило бы недостаточно хорошо вооруженные силы альянса в течение нескольких часов, поставив НАТО перед жесткой дилеммой: начать длительное, кровопролитное контрнаступление или признать поражение».¹⁵ Хотя южные страны-члены НАТО понимают озабоченность восточных членов, они не хотят, чтобы Альянс упускал из виду то, что НАТО называет «БВСА» (Ближний Восток и Северная Африка).¹⁶ Регион БВСА содержит такие угрозы, как «Исламское государство», провалившиеся государства и непрогнозируемое развитие кризиса с беженцами. Эти две основные проблемы, однако, не должны заслонять будущее политики НАТО по ядерному сдерживанию.

¹¹ Karl-Heinz Kamp, "The Agenda of the NATO Summit in Warsaw" (working paper, Federal Academy for Security Policy, Berlin, 2015), по состоянию на 5 мая 2016, www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_security_policy_9_2015.pdf.

¹² Там же.

¹³ Kroenig, *The Renewed Russian Nuclear Threat and NATO Nuclear Deterrence Posture*.

¹⁴ Kamp, "The Agenda of the NATO Summit in Warsaw."

¹⁵ John Vandiver, "Report: Russia Defeats NATO in Baltic War Game," *Stars and Stripes*, February 5, 2016, по состоянию на 6 мая 2016, <http://www.military.com/daily-news/2016/02/05/report-russia-defeats-nato-in-baltic-war-game.html>.

¹⁶ Kamp, "The Agenda of the NATO Summit in Warsaw."

Первый фактор: способности

Первым фактором традиционного сдерживания является наличие соответствующих способностей. Точнее, военных способностей. Не стоит пытаться понять проблему сдерживания в ее целостности без того, чтобы сначала не пролить свет на конвенциональные (неядерные) и ядерные способности, которыми на данный момент располагает Альянс. Честно говоря, они оставляют желать лучшего. «При нынешнем состоянии, НАТО не может успешно защищать территорию своих членов, подвергающихся наибольшей опасности»,¹⁷ сказано в исследовании РЭНД от 2016 года. С точки зрения НАТО, грань между конвенциональным и ядерным оружием в сегодняшней среде безопасности является, возможно, более четкой, чем прежде, во времена Холодной войны. Примером тому является факт, что НАТО уже не ссылается на «континуум», простирающийся между конвенциональной и ядерной войной.¹⁸ Однако, российская доктрина «эскалировать, чтобы де-эскалировать» размывает эту разделяющую линию.¹⁹ Ситуация сегодня насыщена такими серыми зонами, как гибридная война, кибервойна, современная концепция ПДПВП (предотвращение доступа и проникновения в воздушное пространство) и террористические нападения в диапазоне от захвата воздушных судов до химических, биологических, радиологических и ядерных (ХБРЯ) атак. В теории, во время войны, каждый из двадцати восьми союзников по НАТО предоставляет командование своими вооруженными силами Главнокомандующему объединенных сил в Европе (ГОСЕ). По традиции эту должность занимает четырех-звездный генерал или адмирал вооруженных сил США. На практике, политическое руководство каждой страны решает когда, где и в каком качестве будут развернуты их силы под флагом НАТО. Более десяти лет мы видим эту динамику в действии в Афганистане.

В плане целостного сдерживания, такая организация является проблематической, поскольку даже военные планировщики в Брюсселе не знают какими силами они будут располагать на данный конкретный момент времени. Хотя операции в Афганистане и на Балканах действительно отличаются от ситуации, когда может быть задействована Статья V, как в Балтике, они показали, что членам союза разрешено предоставлять свои силы «с оговорками» или ограничениями. Это создает проблемы в смысле удовлетворения требований миссии. Ревизионистский курс действий России на Востоке, однако, заставил Альянс осуществить небольшое число всеохватных изменений для того, чтобы любой потенциальный противник имел четкое представление о боевых способностях сил НАТО. Выступая на Конференции по безопасности в Мюнхене в феврале 2016 года, Генераль-

¹⁷ Vandiver, "Russia Defeats NATO in Baltic War Game."

¹⁸ Anthony Stroup (Chief, Nuclear, CBRN Defence and Arms Control Policy Branch, NATO International Military Staff), интервью автора, 6 мая 2016.

¹⁹ Kroenig, *The Renewed Russian Nuclear Threat and NATO Nuclear Deterrence Posture*.

ный секретарь НАТО, Йенс Столтенберг, заявил, что перед лицом «более напористой России» НАТО необходимо «дать мощный сигнал, направленный на сдерживание любой агрессии или любого шантажа».²⁰ После последнего саммита в 2014 году НАТО давало такие сигналы, в основном, с использованием конвенциональных средств.

Конвенциональные средства

В плане конвенциональных средств, деятельность НАТО после саммита в Уэльсе в 2014 была направлена на реализацию Плана действий по повышению боеготовности (ПДПБ). Союзники разработали ПДПБ, чтобы «уверить союзников на передовой линии, что НАТО хочет и может защитить их суверенитет от российской агрессии».²¹ НАТО описывает этот план как состоящий из двух основных элементов: 1) меры по гарантированию и 2) меры по адаптации. Меры по гарантированию охватывают действия, которые расширяют военное присутствие и военную деятельность в целях гарантирования и сдерживания, например, увеличение числа патрулирующих воздушное пространство истребителей в Балтике с четырех до шестнадцати. Меры по адаптации включают изменение долгосрочной военной политики и военных способностей, например, усиление ответной реакции и способностей Сил реагирования НАТО (СРН).²²

В последнее время, в феврале 2016, НАТО приняло решение расширить своей присутствие путем создания многонациональных ротационных контингентов. Ротационные, или на языке НАТО «постоянно возобновляющиеся» силы, в отличие от «постоянно размещенных» сил, остаются в глазах Альянса – и в глазах Москвы – существенным моментом. В основополагающем акте НАТО-Россия, подписанном за два года до того, как первые центрально-европейские и восточно-европейские (ЦВЕ) демократии присоединились к НАТО, сказано, что НАТО может защищать свою (расширенную) территорию без «дополнительного постоянного размещения значительных боевых сил».²³ Поэтому, чтобы не «нарушать» это соглашение, и таким образом, потенциально эскалировать напряженность в отношениях с Россией, НАТО намеревается сохранять эти силы в ротационном формате, избегая вызывающий противоречия ярлык «постоянные». Столтен-

²⁰ “Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Munich Security Conference,” February 13, 2016, по состоянию на 9 марта 2016, http://nato.int/cps/en/natohq/opinions_128047.htm.

²¹ Alberto Perez Vadillo, “From Munich to Warsaw: NATO rethinks deterrence,” British American Security Information Council, February 22, 2016, по состоянию на 9 марта 2016, <http://www.basicint.org/blogs/alberto-perez-vadillo-eu-non-proliferation-consortium-researcher/02/2016/munich-warsaw-nato>.

²² “NATO’s Readiness Action Plan. Fact Sheet,” December 2014, по состоянию на 9 марта 2016, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_12/20141202_141202-factsheet-rap-en.pdf.

²³ При положении, что Москва будет ограничивать развертывание своих конвенциональных сил – смотри Vadillo, “From Munich to Warsaw.”

берг подчеркнул важность реализации ПДПБ в феврале 2016 на встрече министров обороны НАТО в Брюсселе, заявив:

Мы увеличили присутствие НАТО в восточной части Альянса, расширив воздушное патрулирование, морское патрулирование и интенсивные учения. Мы согласовали меры по гарантированию для Турции – с батареями «Пейтриот», разведывательными самолетами АВАКС и усиленным морским присутствием в Восточном Средиземноморье и в Черном море. Мы утроили численность Сил реагирования НАТО до 40 000, с новой Объединенной оперативной группой повышенной готовности «Spearhead» («Наконечник копья») в их основе.²⁴

Реальное выполнение ПДПБ и других конвенциональных обязательств, без сомнения, будет одной из важных тем в повестке дня предстоящего саммита в Варшаве.

С чисто американской точки зрения, Президент Барак Обама в июне 2014 анонсировал Инициативу по поддержке безопасности европейских стран (ИПБ). Первоначально Вашингтон имел намерение, чтобы это был «чрезвычайный ответ на российскую агрессию» на один год, на один миллиард долларов.²⁵ Однако, в бюджете на 2017 финансовый год предложено увеличение в четыре раза финансирования от \$789 миллионов за 2016 год до \$3.4 миллиардов за 2017.²⁶ Такое финансирование является шагом в правильном направлении. Оно не только помогает сдерживанию противников, но повышает и уверенность союзников. И если эти существенные улучшения на конвенциональном уровне, несомненно, являются посланием, почему бы не усилить это послание в ядерном измерении?

Ядерные средства

Несмотря на заявления НАТО о самотрансформации, похоже, что оно пренебрегает одной из основных опор своей коллективной безопасности. Другими словами, несмотря на продолжающееся ядерное потрясение саблями со стороны России, НАТО не анонсировало никаких изменений в своей политике ядерного сдерживания – союзники продолжали молчать. Это может быть преднамеренным, означать, что НАТО не нужно переходить ядерный порог, чтобы исполнить свои обязанности к союзникам в сценариях, которые не подразумевают полномасштабной войны.²⁷ Однако, дальнейший анализ ядерной политики НАТО выявляет необходимость в проведении реформ на ядерной арене.

²⁴ “NATO boosts its defence and deterrence posture,” February 10, 2016, по состоянию на 9 марта 2016, www.nato.int/cps/en/natohq/news_127834.htm.

²⁵ Mark F. Cancian and Lisa Sawyer Samp, “The European Reassurance Initiative,” Center for Strategic and International Studies, February 9, 2016, по состоянию на 30 марта 2016, <https://csis.org/publication/european-reassurance-initiative>.

²⁶ Там же.

²⁷ Schuyler Foerster (Brent Scowcroft Professor of National Security Studies, Eisenhower Center for Space and Defense Studies), интервью с автором, 2 мая 2016.

Отношение НАТО к ядерному сдерживанию не менялось многие годы. В техническом плане, силы ядерного сдерживания охватывают независимые стратегические силы трех ядерных сил Альянса: Соединенных Штатов, Соединенного Королевства и Франции – около 7 800 ядерных зарядов в целом.²⁸ Эти «стратегические» силы включают традиционную ядерную триаду – бомбардировщики, межконтинентальные баллистические ракеты (МКБР) и подводные лодки. В любой момент эти три страны могут использовать свои стратегические ядерные силы самостоятельно, или предоставить их в распоряжение НАТО. Однако, доктрина НАТО полагает, что «высшая гарантия безопасности союзников обеспечивается стратегическими ядерными силами Альянса, в частности, силами Соединенных Штатов».²⁹

Согласно Ежегоднику Стокгольмского международного института исследований проблем мира (СМИИПМ) за 2015 год, в настоящее время ядерным оружием обладают девять стран.³⁰ На первый взгляд, между странами НАТО и Россией, похоже, имеет место относительный общий баланс. Однако, союзники, как правило, не рассматривают стратегические силы США, Соединенного Королевства и Франции как «ядерное оружие НАТО». Это так, на первом месте из-за того, что Франция отказывается принимать участие в каком бы то ни было ядерном планировании в рамках НАТО, и во-вторых потому, что обмен ядерными ударами в стиле времен Холодной войны не является той угрозой, которая сильно беспокоит НАТО. Большинство экспертов обозначают это «НАТО-вское» оружие, вышеупомянутые авиационные бомбы B-61 как «тактическое» или нестратегическое ядерное оружие (НСЯО). Дисбаланс в плане «тактического» оружия в высшей степени благоприятствует России, причем отношение достигает приблизительно 6:1.³¹ Это осязаемое неравенство способностей легко исправить несколькими изменениями в боеготовности и политике по данному вопросу Альянса – рекомендации будут рассмотрены позже в этой работе.

Тогда как три ядерные силы НАТО и их политическое руководство всегда сохраняют собственность и полномочия над своим национальным

²⁸ “Nuclear Force Reductions and Modernizations Continue; Peace Operations Increase,” Stockholm International Peace Research Institute, June 15, 2015, по состоянию на 19 апреля 2016, www.sipri.org/media/pressreleases/2015/yb-june-2015.

²⁹ Katarzyna Kubiak and Oliver Meier, “Updating NATO’s nuclear posture: Necessary? Feasible? Desirable?” European Leadership Network, November 12, 2015, по состоянию на 19 апреля 2016, http://www.europeanleadershipnetwork.org/updating-natos-nuclear-posture-necessary-feasible-desirable_3312.html.

³⁰ “World nuclear forces,” in *SIPRI Yearbook 2015*, Chapter 11, Stockholm International Peace Research Institute, по состоянию на 19 апреля 2016, <https://www.sipri.org/yearbook/2015/11>.

³¹ Robert S. Norris and Hans M. Kristensen, “US tactical nuclear weapons in Europe, 2011,” *Bulletin of the Atomic Scientists* 67, no. 1 (2011): 64–73, по состоянию на 5 января 2016, <http://bos.sagepub.com/content/67/1/64.full>.

ядерным оружием, Альянс так же поддерживает уникальную способность, которую в целом можно охарактеризовать как «ядерное распределение». В основном, «Идея в том, что одним из решений проблемы ‘зайцев’ в обороне НАТО является то, чтобы союзники по НАТО несли некоторую долю финансового и политического бремени сохранения ядерного статуса Альянса путем предоставления своей территории для вынесенного вперед размещения ядерного оружия США», поясняет Джефри Льюис.³² Согласно этой договоренности, которая была достигнута до вступления в силу Договора о нераспространении от 1970 года, США хранят на территории пяти членов НАТО около 180 ядерных (тактических) авиационных бомб В-61.³³

Эти «тактические» ядерные бомбы, созданные в 1960-х, считаются самым старым ядерным оружием в арсенале США и полностью финансируются налогоплательщиками США.³⁴ США планируют модернизацию В-61 в рамках «Программы продления срока жизни» (ППСЖ) стоимостью в \$10 миллиардов, в результате выполнения которой четыре версии бомбы будут консолидированы в одну – вызывающую противоречия В-61 модификация 12.³⁵ У «противоречивости» есть две стороны – в США противоречивость проистекает из факта, что предполагаемая стоимость программы взлетела от начальных \$4 миллиардов до реалистических на данный момент \$10 миллиардов. В международном плане, критики программы утверждают, что В-61 ППСЖ, с увеличенной точностью и уменьшенной мощностью, делает это оружие более используемым для военных планировщиков.³⁶ Это, в свою очередь, создает дестабилизирующий момент, связанный с данным оружием.

В соответствии с договоренностью о ядерном распределении, во время войны США передает ответственность за В-61 принимающему государству, которое затем использует свои СДН для сброса бомб на территорию врага. К несчастью, СДН «однако, быстро достигают конца своего срока службы, и являются единственным средством, через которое НАТО распределяет угрозу ядерного нападения на потенциальных противников во время кризиса между несколькими членами союза».³⁷ Бельгия и Нидерланды в настоящее время используют F-16, а Германия и Италия – Торнадо.

³² Jeffrey Lewis, "A Steal at \$10 Billion," *Foreign Policy*, September 5, 2012, по состоянию на 30 марта 2016, <http://foreignpolicy.com/2012/09/05/a-steal-at-10-billion/>.

³³ George Perkovich, Malcolm Chalmers, Steven Pifer, Paul Schulte, and Jaclyn Tandler, *Looking Beyond The Chicago Summit: Nuclear Weapons in Europe and the Future of NATO* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2012).

³⁴ "B61 Bombs in Europe and the US Life Extension Program," British American Security Information Council, March 2016, по состоянию на 30 марта 2016, www.basicint.org/sites/default/files/BASIC_B61_briefing_Mar2016.pdf.

³⁵ Lewis, "A Steal at \$10 Billion."

³⁶ "B61 Bombs in Europe and the US Life Extension Program."

³⁷ Edmond E. Seay, *Countdown to Chaos? Timelines and Implications of Procurement Decisions for NATO's Dual-Capable Aircraft* (Hamburg: British American Security In-

Логика данной договоренности проста. Союзники разделяют политическое и тактическое «бремя» действительного использования ядерного оружия против врага. Даже союзники, которые не участвуют напрямую в миссиях по нанесению ударов СДН, регулярно делают свой вклад, участвуя в ядерных консультациях в рамках Группы ядерного планирования (ГЯП). Во время войны эти союзники дают свой голос за или против использования ядерного удара. Другие члены, например, Польша с ее самолетами F-16, содействует ядерной миссии тем, что НАТО называет SNOWCAT ролью. Эти союзники предоставляют неядерные способности, например, для подавления противовоздушной обороны противника (ППВОП).³⁸ SNOWCAT может быть все – от командования и управления ядерными силами до обеспечения безопасности ядерного оружия на земле. Попросту говоря, пилоты Германии, Дании, Бельгии и Италии подвешивают на свои самолеты американские ядерные бомбы (хранимые на европейской территории) и сбрасывают их на врага, если поставлена такая задача. Хотя в теории данная концепция выглядит просто, она не лишена противоречий, проявившихся в последнем десятилетии.

Второй фактор: доверие

Недавние ядерные дебаты

Доверие является вторым фактором сдерживания, часто определяемым как мера политической воли для использования наличных военных способностей. Чтобы понять, в каком состоянии находится НАТО в смысле доверия к его политике ядерного сдерживания, важно рассмотреть, в каком состоянии оно находилось в недавнем прошлом. НАТО не чужды дебаты по ядерным вопросам. Есть очевидная польза от откровенных внутренних дискуссий по спорным для Альянса вопросам. Публичные дебаты в рамках НАТО, однако, могут иметь отрицательное влияние на доверие к Альянсу. Это особенно верно, если эти споры сеют зерна сомнения в умах противника. Тогда как новые члены НАТО, в целом, ценят высокое ядерное статус-кво, многие западные страны в последнее время предпочли бы, чтобы значение ядерного оружия существенно уменьшилось.³⁹ В 2014 году доктор Роберт Цзулда объяснил подоплеку мышления одного из сторонников данной позиции, Германии:

Наиболее активным политическим адвокатом полного вывода является Германия, которая могла быть первой жертвой тактического ядерного оружия в период Холодной войны, так же как Польша. Согласно одному анализу НАТО от 1950-х (учения *Carte Blanche* 1955 и *Lion Noire* 1957), в

formation Council (BASIC), 2013), по состоянию на 19 января 2016, www.basicint.org/sites/default/files/nuclear_policy_paper_no_14_final.pdf.

³⁸ Kristensen, "Polish F-16s in NATO Nuclear Exercise in Italy."

³⁹ Robert Czulda, "NATO Tactical Nuclear Weapons in Europe – Towards Modernisation or Withdrawal?" *Baltic Security and Defence Review* 17, no. 2 (2014): 80–111.

случае агрессии против Западной Европы со стороны Варшавского договора, даже ограниченное использование ядерного оружия сделает территорию Германии необитаемой в результате взрывов и радиации. Этот страх и пацифистское движение, которое разрасталось с 1970-х, сделали немцев самими большими противниками ядерного оружия в Европе.⁴⁰

«Пацифистское» движение всплыло на поверхность снова в 2009, когда Германия возглавила призывы вывести ядерное оружие США из Европы. Ссылаясь на пражскую речь Обамы от 2009 года, министр иностранных дел Германии призвал «освободить Германию от ядерного оружия» и дополнил:

Мы ловим Президента Обаму на слово и начинаем разговоры с нашими союзниками с желанием, чтобы последние ядерные заряды, все еще размещенные в Германии, реликты Холодной войны, можно было бы в конце концов убрать.⁴¹

В интересах правды надо отметить, что таких взглядов придерживалась только одна из младших фракций в правительстве Германии, не вся страна в целом. Хотя общественность Германии настроена, в основном, против ядерного оружия, правительство, в общем и целом, понимает важность ядерного распределения в рамках Альянса.⁴² Тем не менее, Бельгия, Норвегия, Люксембург и Нидерланды поддержали внесение дерзкой инициативы Берлина в повестку саммита НАТО в Лиссабоне в 2010. Однако, государственный секретарь США в то время, Хиллари Клинтон, на встрече министров иностранных дел в Таллине, Эстония, в апреле 2010 (до саммита в Лиссабоне), выдвинула ключевой принцип политики – а именно, тактическое ядерное оружие США остается в Европе, избегая «оцепенение» всего Альянса.⁴³ Позже, в 2010 году, НАТО опубликовало свою «Стратегическую концепцию», которая уточняет, что сдерживание, осуществляемое НАТО, будет основано на подходящем сочетании ядерных и конвенциональных способностей.⁴⁴

Альянс продолжил эту линию, выпустив ОССО в 2012 году. ОССО, представленный на саммите в Чикаго, не рекомендует каких-либо изменений в политике НАТО по ядерному сдерживанию. Вместо этого, он просто наво-

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Sonia Phalnikar, "New German government to seek removal of US nuclear weapons," *Deutsche Welle*, October 25, 2009, по состоянию на 19 января 2016, www.dw.com/en/new-german-government-to-seek-removal-of-us-nuclear-weapons/a-4824174.

⁴² Dr. Jeffrey Larsen (Director, Research Division, NATO Defense College, Rome, Italy), электронное письмо автору, 24 февраля 2016.

⁴³ Damon V. Coletta, "Deterrence Logic and NATO's Nuclear Posture," *Strategic Studies Quarterly* 7 (Spring 2013): 69–92.

⁴⁴ NATO, "Active Engagement, Modern Defence," November 19, 2010, по состоянию на 12 мая 2016, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm.

дит лоск на «конфликтующие ядерные интересы в НАТО»,⁴⁵ декларируя, что «ядерное оружие является основным компонентом общих способностей НАТО для сдерживания и обороны», и что «текущая ядерная политика Альянса удовлетворяет требованиям эффективного сдерживания и обороны».⁴⁶ Кроме принятия этих публичных документов, однако, члены НАТО часто избегают публичного обсуждения ядерного оружия, хотя внутренние споры по этому вопросу продолжают разгораться.⁴⁷ Это беспокоит в свете того, что в последнее время Москва начинает потрясать своей ядерной саблей.

Текущая ядерная политика НАТО

Ядерная политика, определяемая главами государств, играет основную роль в формировании доверия к НАТО и создании политической воли. Действительно, Михаэль Рюле, руководитель отдела по энергетической безопасности международной администрации НАТО, утверждает, что «Ядерная политика всегда важнее текущего состояния ядерного сдерживания. Она демонстрирует солидарность двадцати восьми членов на уровне глав государств. Ничто другое не выглядит столь могущественным в глазах противника».⁴⁸ В историческом плане, с момента создания Альянса в 1949 году саммиты НАТО давали главам стран-членов основную возможность оценить и определить стратегические направления деятельности Альянса. Такие встречи в верхах не являются регулярными, но они очень важная часть процесса принятия решений в Альянсе. К примеру, НАТО использует саммиты для инициирования новой политики, для приглашения новых членов и даже для демонстрации скоординированной реакции на конкретные действия оппонентов. С момента основания НАТО были проведены всего 26 саммитов.⁴⁹ По традиции заявление, сделанное в конце каждого саммита, извещает о существенных изменениях или ожидаемых сообщениях. Естественно, любые изменения в ядерной позиции Альянса находят место в этих декларациях. К примеру, на Лиссабонском саммите в 2010 году была опубликована новая Стратегическая концепция (которая обычно служит дорожной картой сроком на 10 лет) и был постав-

⁴⁵ Kamp, "NATO Summit in Warsaw."

⁴⁶ NATO, "Deterrence and Defence Posture Review," May 20, 2012, по состоянию на 12 мая 2016, www.nato.int/cps/en/SID-4E5D5633-EACD44C0/natolive/official_texts_87597.htm.

⁴⁷ Rachel Staley Grant, "Rethinking nuclear deterrence and burden-sharing," British American Security Information Council (BASIC), July 22, 2013, по состоянию на 19 января 2016, <http://www.basicint.org/news/2013/rethinking-nuclear-deterrence-and-burden-sharing>.

⁴⁸ Michael Rühle, "The Broader Context of NATO's Nuclear Policy and Posture," Working Paper No. 89 (Rome: NATO Defense College, January 2013).

⁴⁹ NATO, "Summit Meetings," November 6, 2015, по состоянию на 5 января 2016, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50115.htm.

лен вопрос о создании ОССО. Эти два документа являются основой ядерной политики НАТО. В число ключевых положений, содержащихся в этих документах, входят:

- «Фундаментальной целью ядерных сил НАТО является сдерживание».
- «Сдерживание, основанное на соответствующем сочетании ядерных и конвенциональных способностей, остается основным элементом целостной стратегии НАТО».
- «Ядерное оружие является основным компонентом целостных способностей Альянса, предназначенных для сдерживания и обороны, наряду с конвенциональными силами и силами противоракетной обороны».
- «НАТО остается приверженным к контролю над вооружениями, разоружению и нераспространению, но пока существует ядерное оружие, оно останется ядерным альянсом».
- «Группа ядерного планирования является форумом для консультаций в рамках НАТО по ядерному сдерживанию».⁵⁰

22 мая 2015 года Столтенберг объявил, что следующая встреча в верхах состоится 8 июля 2016 года в Варшаве. В этом контексте он заявил: «Мы уже осуществляем самое большое укрепление нашей коллективной обороноспособности с конца Холодной войны. В Варшаве мы проложим курс для адаптации Альянса к новой среде безопасности таким образом, чтобы НАТО имело готовность защищать всех своих членов от угроз с любого направления».⁵¹ Тогда как фокус подготовки к встрече в Варшаве в основном лежал на ПДПБ и учении «Trident Juncture», как усовершенствование конвенциональных сил Альянса, так и публичные дискуссии по ядерным инициативам НАТО остались неизвестными широкой общественности.

Концепция, что у Альянса нет врагов, является одним из положений текущей политики, которое ослабляет доверие к политике сдерживания Альянса. Оно противоречит традиционной логике сдерживания. Чтобы осуществлять сдерживание врага, нужно сначала определить, кто есть противник. Политически удобное положение, что «у НАТО нет врагов», никого не сдерживает. НАТО должно определить что и кто точно является наибольшей угрозой для Альянса. Есть ли необходимость осуществлять сдерживание не только таких государственных акторов, как Россия, Северная Корея, Пакистан и Китай, но таких негосударственных акторов, как ИГ? Сделав это, НАТО затем сможет определить соответствующие требования

⁵⁰ NATO, "NATO's Nuclear Deterrence Policy and Forces," December 3, 2015, по состоянию на 5 января 2016, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm.

⁵¹ NATO, "NATO Secretary General announces dates for 2016 Warsaw Summit," May 22, 2015, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120085.htm.

в смысле сил, политики и бюджета для нейтрализации этих угроз со стороны конкретных противников. Варшава с ее уникальным географическим положением дает идеальную возможность осуществить необходимые реформы для повышения доверия к ядерному сдерживанию, осуществляемому НАТО.

Третий фактор: коммуникация

Преодоление разрыва в стратегической коммуникации

Последним фактором является коммуникация. Чтобы НАТО осуществляло успешное сдерживание данного противника, оно должно коммуницировать свои способности и свою надежность способом, который противник понимает. Без этого первые два фактора, возможно, не имеют значения. К примеру, Россия, и конкретно Путин, последовательно демонстрировали, что они понимают и уважают только силу. Хотя дипломатия должна быть первым портом захода, НАТО всегда должно начинать дипломатические переговоры с позиции силы. Столтенберг подчеркнул это в январе 2016, сказав: «Нет никакого противоречия между увеличением мощи НАТО и взаимодействием с Россией. На деле, только если мы будем сильными, мы сможем развить конструктивные отношения сотрудничества».⁵²

Чтобы достичь этого, НАТО должно улучшить свою стратегическую коммуникацию. Конкретнее, оно должно изменить свое мышление по ядерному вопросу и «должно не рассматривать обсуждение ядерного развития, как нечто выходящее за пределы допустимого из-за его противоречивого характера».⁵³ Это не новая идея. Действительно, до саммита в Чикаго в 2012, члены фонда Карнеги за международный мир писали: «Чтобы избежать каскадной потери доверия, после саммита в Чикаго лидеры НАТО должны подготовить Альянс к принятию некоторых фундаментальных решений, касающихся его политики сдерживания и обороны».⁵⁴ Если это не будет сделано, как поясняет Джордж Перкович, «оно начнет терять способность принимать коллективные решения по ядерным способностям и ядерной политике НАТО».⁵⁵ Только в таком случае Альянс избегнет неминуемого «разоружения по умолчанию» в результате не учета необходимости модернизации на ядерной арене.⁵⁶ Примером такого «разоружения по умолчанию» является нежелание Германии заменить самолеты Торнадо для выполнения миссии нанесения ядерного удара. Хотя Германия согла-

⁵² *The Secretary General's Annual Report 2015* (Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2016), по состоянию на 12 мая 2016, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160128_SG_AnnualReport_2015_en.pdf#page=27.

⁵³ Rühle, "The Broader Context of NATO's Nuclear Policy and Posture."

⁵⁴ Perkovich et al., *Looking Beyond The Chicago Summit*.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ Steven Pifer, "NATO, Nuclear Weapons and Arms Control," Arms Control Series, Report 7 (Brookings, July 2011), по состоянию на 20 января 2016, www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0719_arms_control_pifer.pdf.

силась на продление жизни Торнадо, она рискует полностью потерять способность выполнять миссию нанесения ядерного удара, если в ближайшее время не примет решения по замещению Торнадо. Это, однако, потребует проведения публичного обсуждения финансирования приобретения самолета, способного нести ядерное оружие – тема, которую политические лидеры стараются избегать. Германия идентифицировала нехватку способности СДН еще десять лет назад, но все еще затягивает идентификацию заменителя. Это уже само по себе является коммуницированием противнику намерений, которые подрывают целостный эффект сдерживания.

Продолжающееся молчание НАТО на ядерном фронте может оказаться тревожным для тех союзников и партнеров, которые пытаются получить гарантии против политики России в последнее время. Денис Хили, британский министр обороны в конце 1960-х, однажды сказал: «Достаточно пяти процентов доверия к способности американцев нанести ответный удар, чтобы сдерживать русских, и девяносто пять процентов для успокоения европейцев».⁵⁷ После почти пятидесяти лет «теория сдерживания» Хили все еще звучит достоверно в момент, когда НАТО пытается найти баланс между сдерживанием и заверениями. К примеру, в Основополагающем акте НАТО-Россия 1997 года перечислены три «не», и НАТО заявляет, что «не имеет намерения, не имеет плана и не имеет причин для размещения ядерного оружия на территории новых стран-членов».⁵⁸ Это заявление предназначено для заверения Москвы, что расширение с шестнадцати до двадцати восьми членов не является угрозой для России. Однако, Мэтью Карничниг в своей статье от 2014 года заявляет, что «Балтийские члены НАТО и Польша утверждают, что Россия очевидно нарушила этот акт, и что Альянс больше не обязан соблюдать его».⁵⁹ Далее, Джон Корнблюм, бывший помощник по европейским делам государственного секретаря США, который участвовал в подготовке проекта акта и в переговорах по нему, объясняет редко обсуждаемый нюанс данного соглашения: «В нем сказано, что если условия изменяются, все договоренности отпадают. Есть множество клаузул, позволяющих выйти из договора, если противная сторона не соблюдает свои обязательства. Очевидно, русские нарушили практически все свои обязательства. никоим образом нельзя утверждать, что условия также гармоничны, как когда соглашение было подписано».⁶⁰ Расширение охвата миссии нанесения ядерного удара с включением стран Центральной и Восточной Европы, например, способствовало бы повыше-

⁵⁷ Denis Healey, *The Time of My Life* (London: Michael Joseph, 1989), 243.

⁵⁸ Luis Simón, "NATO," in *Tactical Nuclear Weapons and Euro-Atlantic Security: The Future of NATO*, ed. Paolo Foradori (New York: Routledge, 2013), 107–124.

⁵⁹ Matthew Karnitschnig, "Pact With Russia Keeps NATO Bases at a Distance, But Should It?" *Wall Street Journal*, September 3, 2014, по состоянию на 29 февраля 2016, <http://blogs.wsj.com/brussels/2014/09/03/qa-1997s-nato-russia-founding-act/tab/print/>.

⁶⁰ Там же.

нию уверенности союзников на востоке, и в то же время не было бы нарушением Акта о создании.

Новые члены НАТО, в особенности многие из стран ЦВЕ, рассматривают присутствие американских В-61 в Европе как символическую связь с США. Эта связь на первом месте, без сомнения, привлекла недавних членов к вступлению в Альянс. В публично доступных источниках утверждается, что имеется приблизительно 150-200 американских бомб В-61, размещенных в Германии, Бельгии, Нидерландах, Италии и Турции.⁶¹ Для ЦВЕ стран, это оружие служит ежедневным напоминанием, что трансатлантическое партнерство все еще живо и находится в добром здравии. Это партнерство является критически важным для доверия к политике «нападение на одного, это нападение на всех», или Статьи V Североатлантического договора. С точки зрения ЦВЕ, такие политические гарантии нельзя переоценить в период, когда администрация Обамы продолжает свои явные действия по «развороту» к Тихоокеанскому региону. Кроме того, страны ЦВЕ боятся, что российские инвазии в Украину и в Грузию в 2008 «могут не быть изолированными инцидентами, а симптомом более широких амбиций Москвы, направленных на восстановление российской сферы влияния на территории бывшего Советского Союза, и эти планы могут стать угрозой для региональной стабильности и напрямую для стран-членов НАТО».⁶² Улучшение стратегической коммуникации по ядерному вопросу улучшает восприятие политической воли и, таким образом, улучшает сдерживание.

Разговор о деньгах

Разумное расходование денег на оборону является еще одним средством, с помощью которого третий фактор можно использовать для коммуникации своих намерений и тем самым осуществлять сдерживание противников. Оно указывает на наличие политической воли и эффективно коммуницирует решимость и приоритеты. Столтенберг подчеркнул это в ежегодном докладе Генерального секретаря в 2016 году: «Есть много способов, с помощью которых союзники демонстрируют свою солидарность, и один из них – это инвестиции в оборону».⁶³ К сожалению, отсутствие расходов на оборону также передает послание противнику. Бывший министр обороны США, Роберт Гейтс, забил тревогу для Европы в 2011, заявив: «Голая действительность состоит в том, что у Конгресса США – и у американской политической верхушки – все меньше желания и терпения расходовать все более ценные финансы в интересах стран, которые очевидно не желают выделять необходимые ресурсы или делать необходимые изменения, чтобы быть серьезными и работоспособными

⁶¹ Norris and Kristensen, “US tactical nuclear weapons in Europe, 2011.”

⁶² Matthew Kroenig, “Facing Reality: Getting NATO Ready for a New Cold War,” *Survival: Global Politics and Strategy* 57, no. 1 (February–March 2015): 49–70.

⁶³ *The Secretary General's Annual Report 2015.*

партнерами в деле своей собственной обороны».⁶⁴ Это заявление, в сочетании с такими инициативами, как предложение Германии убрать американские В-61 из Европы, продолжает подрывать уверенность в настоящей сплоченности Альянса. Даже наиболее вероятный претендент на номинацию республиканцев на пост президента, Дональд Трамп, сделал предупредительный выстрел перед носом натовского корабля на собрании в Висконсине в мае 2016, сказав, что Союзники «не платят свою справедливую долю», и что «они будут платить, в том числе за прошлые недостатки, или им придется сойти. И если это развалит НАТО, то так тому и быть».⁶⁵ Такие комментарии со стороны Трампа, несмотря на конкретный контекст, только подбрасывают дрова в огонь российских попыток нагреть руки на разделении Альянса.

НАТО поставило перед своими членами задачу расходовать не менее 2% своего валового внутреннего продукта (ВВП) на оборону, и чтобы по крайней мере 20% из расходов на оборону шли на приобретение основного оборудования, в том числе на исследования и разработки.⁶⁶ Поскольку очень немногие члены удовлетворяют этому требованию, в заключительной декларации саммита в Уэльсе в 2014 году это обязательство было смягчено путем согласия, что те из членов, которые не соответствуют требованию о расходе 2% должны, как минимум:

- Прекратить любое уменьшение расходов на оборону;
- Стремиться увеличивать расходы на оборону в абсолютном выражении по мере роста ВВП;
- Стремиться к достижению 2% отметки в рамках десяти лет.⁶⁷

В докладе от 2016 года, спустя почти восемнадцать месяцев после декларации, Столтенберг привел информацию о том, как каждая из стран НАТО движется к этой цели. В докладе он сказал:

Что касается одновременно 2% и 20%, только три [из 28] страны НАТО удовлетворяют правилам, с которыми согласились все члены НАТО. Несмотря на тот факт, что в 2015 году многие страны НАТО увеличили свои военные расходы, их сокращение в некоторых странах с развитыми экономиками означает, что в целом оборонные расходы НАТО в 2015 году уменьшились.⁶⁸

⁶⁴ Robert Burns, "Gates blasts NATO, questions future of alliance," *Associated Press*, June 10, 2011, http://www.salon.com/2011/06/10/eu_gates_nato_doomed/.

⁶⁵ "Trump Fine With 'Breakup' of NATO," *Newsmax*, May 2, 2016, по состоянию на 2 мая 2016, www.newsmax.com/Headline/trump-nato-break-up/2016/04/02/id/722004/.

⁶⁶ NATO, Wales Summit Declaration.

⁶⁷ Там же.

⁶⁸ *The Secretary General's Annual Report 2015*.

В этом и заключается проблема. Почему многим американским лидерам не нравится финансовый дисбаланс в Альянсе? И снова Столтенберг разъясняет: «В 2015 году США давали 50% от валового внутреннего продукта (ВВП) Альянса и несли 72% от всех оборонных расходов НАТО».⁶⁹ Как много раз в течение своей политической карьеры, вице-президент США, Джо Байден, говорил: «Не говорите мне, каковы ваши ценности. Покажите мне ваш бюджет, и я скажу, что вы цените».⁷⁰ Честно говоря, США всегда несли непропорционально высокую долю в оборонных инвестициях НАТО. Однако, после окончания Холодной войны, эта непропорциональность существенно увеличилась.⁷¹

Хотя многие из стран НАТО утверждают, что «результат» страны более важен, чем такой объективный показатель, как процент ВВП, но НАТО выбрало именно ВВП в качестве мерила. Возможно более информативными с точки зрения противника являются тенденции в оборонных расходах в конкретных странах, особенно в тех странах НАТО, которые «едины» и вновь подтвердили 2% критерий после саммита в Уэльсе в 2014 году. В работе, опубликованной в *Defense One* в 2015, Кедар Павги приводит процентное изменение оборонных расходов после украинского кризиса в 2014 и уэльского обещания. А именно, Павги показывает, что самые восточные страны в НАТО демонстрируют наибольшее увеличение оборонных расходов после незаконной аннексии Крыма и оккупации Восточной Украины Россией.⁷² Обнадеживающим признаком является то, что страны принимают угрозы всерьез и пытаются соответственно корректировать свои оборонные расходы. К сожалению, такие страны, как Украина и Грузия, недавно поняли, что профессиональные вооруженные силы невозможно создать за один день. Последние доклады дают основание полагать, что тенденция изменяется к лучшему. По мнению Марка Чемпион, «Члены НАТО наконец решили переломить тенденцию уменьшения оборонных расходов. США платят 22% из приблизительно \$2.3 миллиардов общего бюджета (оправданная доля, учитывая, что на США приходится 50% от общего для Альянса ВВП). Они продолжают обеспечивать слишком большую часть от действительных расходов, но роспуск альянса имеет смысл, только если США могут отказаться от своих европейских обязательств. Они не могут».⁷³ Продолжение обращения внимания на соответствующие

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ “Biden’s Remarks on McCain’s Policies,” *New York Times*, September 15, 2008, по состоянию на 2 мая 2016, www.nytimes.com/2008/09/15/us/politics/15text-biden.html.

⁷¹ *The Secretary General’s Annual Report 2015*.

⁷² Kedar Pavgi, “NATO Member’s Defense Spending, in Two Charts,” *Defense One*, June 22, 2015, по состоянию на 29 апреля 2016, www.defenseone.com/politics/2015/06/nato-members-defense-spending-two-charts/116008/.

⁷³ Marc Champion, “Trump Asks a Good Question About NATO (and Botches It),” *Bloomberg View*, April 5, 2016, по состоянию на 29 апреля 2016,

уровни оборонных расходов говорит противникам о многом, так как они видят усовершенствование способностей, которое указывает на наличие политической воли. Польша, как союзник, который «подтверждает деньгами свои слова», является отличным местом не только для продолжения текущих реформ, но и для расширения этих реформ и на ядерную сферу.

Рекомендации

Работы таких теоретиков традиционного ядерного сдерживания, как Броди,⁷⁴ Снайдер⁷⁵ и Шеллинг⁷⁶ остаются актуальными для НАТО в двадцать первом веке, хотя каждый из них придерживается к несколько отличной от других точки зрения. НАТО комбинирует и упрощает разные подходы этих теоретиков сдерживания, продолжая использовать «Три фактора» как средство для оценки сдерживания. Использование чего-то другого для объяснения, почему сдерживание действительно работает, остается почти невозможным. Однако, учитывая упомянутые недостатки в этих трех опорах, ниже приведены шесть изменений, которые НАТО следует рассмотреть в Варшаве при определении своей политики сдерживания.

#1: Добавление СДН и миссии нанесения удара для Польши и Турции

В одном исследовании корпорации РЭНД от 2016 года публично идентифицированы очевидные слабости способностей НАТО в Балтийском регионе: «При нынешнем состоянии НАТО не может успешно защищать территорию своих подвергающихся наибольшей опасности членов».⁷⁷ «Результат для НАТО был катастрофическим», говорится в докладе. «При проведении множества симуляций российские силы устранили или обходили все очаги сопротивления и оказывались у ворот Риги или Таллина, или у ворот и той, и другой столицы где-то в промежутке от 36 до 60 часов после начала вооруженных действий».⁷⁸ Подтягивание ядерного потенциала региона могло бы быстро закрыть этот разрыв. Такой шаг не будет первым в истории НАТО. Действительно, США разместили ядерное оружие в Ев-

www.bloombergview.com/articles/2016-04-05/trump-asks-right-question-botches-answer-on-nato.

⁷⁴ Bernard Brodie, ed., *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1946); Bernard Brodie, *Strategy in the Missile Age* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1959).

⁷⁵ Glenn Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security* (Princeton: Princeton University Press, 1961).

⁷⁶ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960); Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1966).

⁷⁷ Vandiver, "Russia Defeats NATO in Baltic War Game."

⁷⁸ Там же.

ропе на первом месте из-за более слабых по сравнению с СССР конвенциональных вооруженных сил.

Добавление миссии НАТО нанесения ядерного удара польским F-16 одновременно повысит уверенность союзников на восточном фланге и окажет сдерживающее воздействие на Россию, продемонстрировав силу и солидарность Альянса. Поскольку НАТО не будет перемещать какое-либо вооружение или создавать в Польше объекты для хранения ядерных зарядов, это не будет нарушением Основопологающего акта НАТО-Россия от 1997 года. На основании двустороннего договора между США и Польшей Альянс уже использует авиабазу Ласк как основную базу для размещения летательных аппаратов НАТО в Польше на временной ротационной основе. Кроме того, польские F-16 уже принимают участие в ежегодных учениях НАТО «Steadfast noon – STRIKEVAL» в неядерной роли.⁷⁹ Польские самолеты просто надо будет приспособить для несения ядерного оружия, и после минимальной подготовки они будут приведены в состояние оперативной готовности.

Критики тактического ядерного оружия НАТО часто указывают на нереалистичность способности СДН покрыть расстояние, требуемое для сценария действительного ядерного удара. Во-первых, пересечение больших расстояний от западноевропейских баз до места боевых действий, которые насыщены системами предотвращения доступа и проникновения в воздушное пространство (ПДПВП), выглядит не просто нереалистичным, а прямо самоубийственным. Однако, воздушная база Ласк в Польше является решением для этой геометрической задачи. Она расположена в 178 милях от белорусской границы и в 201 миле от российской границы в Калининградской области. Ханс Кристенсен описывает это так: «При скорости в 1800 километров в час (1100 миль в час или числе Маха 1,47) F-16, вылетевший из базы Ласк, сможет достичь Калининграда за 12 минут и Москвы менее чем за час».⁸⁰

Насколько реалистична такая рекомендация с политической точки зрения, может быть спорным. В декабре 2015 года новое польское правительство подняло брови в удивлении, когда заместитель министра обороны, Томаш Шатковски, сказал Полсат ньюз 2, что Польша предпринимает «конкретные шаги» для участия в ядерном распределении в НАТО.⁸¹ С другой стороны, польский министр обороны немедленно это опроверг, сказав, что «Польша не принимает участия в какой-либо работе по присоединению к программе НАТО по ядерному распределению».⁸² Из всего этого можно сделать логический вывод, что заявление Шатковского указывает

⁷⁹ Kristensen, "Polish F-16s in NATO Nuclear Exercise in Italy."

⁸⁰ Vandiver, "Russia Defeats NATO in Baltic War Game."

⁸¹ Hans M. Kristensen, "Adjusting NATO's Nuclear Posture," *Federation of American Scientists*, December 7, 2015, по состоянию на 23 марта 2016, <http://fas.org/blogs/security/2015/12/poland/>.

⁸² Там же.

на углубление дискуссий в рамках Альянса. С другой стороны, возможно, это представляет собой просто выражение политического интереса конкретного чиновника в новом правительстве. Как бы там ни было, последующее опровержение с польской стороны говорит о многом в смысле продолжающейся секретности всего, что связано с ядерной тематикой в НАТО. Как сказал один из чиновников в НАТО газете *Гардиан* в 2015 году: «Мы не можем вдаваться в подробности наших ядерных дискуссий. Это внутренние, чувствительные и секретные вопросы. Единственное, что я могу сказать, это то, что НАТО непрерывно оценивает все аспекты военной деятельности России, в том числе и ядерную риторику России».⁸³

Возвращение Турции к выполнению миссии ядерного удара, готовностью к выполнению, которой турецкие военно-воздушные силы раньше располагали, окажется гораздо проще, и для достижения снова оперативной готовности потребуются приблизительно год.⁸⁴ Учитывая последние действия России в Сирии, поддерживать ядерные способности в юго-восточной части Альянса имеет смысл. Большинство экспертов единодушны в том, что полномасштабная ядерная война не является их ночным кошмаром. Им скорее являются региональные конфликты, эскалирующие между ядерными силами и возникшие по случайности или по ошибке. Сбитие российского истребителя Турцией в ноябре 2015 года после нарушения воздушного пространства, продлившегося семнадцать секунд, снятое на видео, ярко иллюстрирует, как может развиваться такой сценарий. Учитывая выраженную Россией готовность использовать ядерное оружие как средство для «де-эскалации», поддержание способности к нанесению ядерного удара в этом регионе было бы предусмотрительно. Если Россия будет знать, что ядерный вариант в этой области имеет место для НАТО, это может оказать сдерживающее воздействие на такие «де-эскалирующие» ядерные варианты. Размещение в Турции средств, обеспечивающих ядерную способность, также даст НАТО возможность, если это необходимо, в будущем противодействовать непредсказуемым действиям со стороны Ирана, Пакистана и Индии.

#2: Интегрирование Транспортного крыла для перевозки тяжелых грузов С-17 в Основные воздушно-транспортные силы для перевозки ядерных зарядов

Нахождение для новых членов творческих способов, с помощью которых они могли бы внести свой вклад в ядерную миссию, остается трудным делом. Россия интерпретирует большинство шагов в этом направлении как направленные на эскалацию по своему характеру. Добавление Способно-

⁸³ Ewen MacAskill, "NATO to review nuclear weapon policy as attitude to Russia hardens," *Guardian*, June 24, 2015 по состоянию на 23 марта 2016, www.theguardian.com/world/2015/jun/24/nato-to-review-nuclear-weapon-policy-as-attitude-to-russia-hardens.

⁸⁴ Hans Kristensen, интервью автора, 1 апреля 2016.

сти для стратегических воздушных перевозок (ССВП), в которой участвуют 12 государств, реализуемая многонациональным Транспортным крылом для перевозки тяжеловесных грузов (ТКПТГ) к Основным воздушно-транспортным силам для перевозки ядерных зарядов США даст Альянсу средство для быстрых воздушных перевозок размещенных в Европе тактических ядерных зарядов США с любого аэродрома на театр военных действий. Выполнение этой рекомендации сэкономило бы деньги как в стратегическом, так и в тактическом плане, и не было бы воспринято как направленное на эскалацию. Это также позволит НАТО решить вышеупомянутую геометрическую задачу, дав главнокомандующему союзными войсками в Европе возможность выполнять миссию нанесения ядерного удара с любого аэродрома, а не только с шести воздушных баз, на которых в настоящее время размещены В-61. НАТО могло бы быстро переносить В-61 на борт С-17 и хранить их там в течение короткого срока – по существу используя самолеты как временное хранилище. Такая концепция рассеивания является ощутимым сигналом, который будет средством для сдерживания России и даст Альянсу дополнительные варианты эскалации без реальных *самолетовылетов* для нанесения ударов.

Расширением охвата способности для воздушных перевозок ядерных зарядов с включением двенадцати государств, участвующих в ССВП, Альянс так же создаст альтернативную неэскалационную форму ядерного распределения. Такое распределение одновременно обеспечит более широкое участие в ядерной миссии, успокоит страхи тех государств, которые воспринимаются как наиболее уязвимые от внешних угроз, и облегчит бремя США по финансированию воздушных перевозок ядерного оружия. В число этих двенадцати государств входят десять членов НАТО и два государства, участвующие в инициативе «Партнерство ради мира», которые в принципе не участвуют в ядерной политике НАТО. В число натовских участников входит Венгрия, являющаяся принимающим государством этой программы, а также Болгария, Эстония, Литва, Нидерланды, Норвегия, Румыния, Польша, Словения и США. Странами-партнерами по инициативе «Партнерство ради мира», уже участвующими в ССВП, являются Швеция и Финляндия.⁸⁵ Многие из этих стран в настоящее время не принимают участие в ядерной политике НАТО, кроме как в качестве членов Группы ядерного планирования (ГЯП). Это позволит им дать свой вклад в очень конкретной форме. Что касается Швеции и Финляндии, это было бы не эскалирующим способом дать «оболочку» ядерной игре НАТО невиданным доселе методом.

⁸⁵ "The Strategic Airlift Capability (SAC)," SAC website, по состоянию на 23 марта 2016, www.sacprogram.org/en/Pages/The%20Strategic%20Airlift%20Capability.aspx. Транспортное крыло для перевозки тяжеловесных грузов в Венгрии с тремя самолетами С-17 дает способность осуществлять стратегические воздушные перевозки.

Это вполне реалистический вариант. ТКПТГ достигло полной оперативной готовности (ПОГ) в 2012 году и уже имеет в своем составе бывших членов экипажей из 4^{-ой} эскадрильи для воздушных перевозок Военно-воздушных сил США, единственной эскадрильи для воздушных перевозок ядерного оружия Министерства обороны (МО).⁸⁶ Концепция ССВП является прорывной инициативой в сфере умной обороны и общего использования способностей для обороны. Она дает схему эффективного по расходам общего использования способности и потенциала, которую НАТО могло бы применять и в других областях. Согласно ее вебсайту,

Программа Способности для стратегических воздушных перевозок, запущенная в сентябре 2008, является независимой и многонациональной программой, которая дает участвующим 12 странам критически важную боевую способность путем обладания и эксплуатации трех реактивных грузовых самолетов дальнего радиуса действий Boeing C-17 Globemaster III. ССВП базируется на воздушной базе Венгерских сил обороны (BCO) Папа в западной Венгрии.⁸⁷

По существу, эти двенадцать стран делят наличное полетное время трех самолетов, которые можно «использовать для миссий без предварительных консультаций с другими участниками в интересах их национальной обороны, НАТО, ЕС или ООН и для гуманитарных операций».⁸⁸ Чтобы предложение о воздушных перевозках ядерного оружия стало бы реальностью, США, однако, придется «делиться» со своими союзниками и доверять им до не имеющей прецедента степени.

В настоящее время экипажи Основных сил для воздушных перевозок ядерных зарядов США поддерживают строгие стандарты подотчетности через Программу надежности персонала (ПНП). ПНП есть механизм МО, посредством которого оно гарантирует, что весь личный состав, который входит в контакт с ядерным оружием, находится в здравом состоянии ума и тела. Очевидно, чтобы расширить ПНП к союзникам по НАТО, необходимы административные изменения, подразумевающие серьезный анализ риска. Хотя ответственность и владение оружием, по всей видимости, останутся за прикомандированным американским членом экипажа, остальные позиции в экипаже, позиции пилота и ответственного за груз будут заполняться представителями других стран в ТКПТГ. В конце концов, какие более надежные «гарантии» могут дать Соединенные Штаты заинтересованным членам НАТО, чем позволить им иметь доступ и нести ответственность за транспортировку наиболее разрушительного оружия? Прецедент уже существует: чтобы выполнять свою миссию, Министерство энергетики и МО признают версии ПНП друг друга.

⁸⁶ Blake Jones, интервью автора, 22 марта, 2016.

⁸⁷ "The Strategic Airlift Capability (SAC)."

⁸⁸ Там же.

Не может быть лучшего времени, чем сейчас, чтобы начать подготовку, необходимую для включения членов экипажей С-17 ТКПТГ в бизнес воздушных перевозок ядерного оружия. В 2020 США начнут заменять нынешние ядерные бомбы В-61 в Европе новой версией В-61-12.⁸⁹ Такие объемные воздушные перевозки почти 200 бомб В-61 в Европу и из Европы станут серьезным сдерживающим фактором сами по себе. Новая модель В-61-12, воспринимаемая пацифистами как вызывающая серьезные противоречия благодаря новому сочетанию малой мощности и хвостового комплекта для наведения, наверняка будет лучше воспринята европейской общественностью, если замена будет осуществлена ССВП (а не США).

#3: Поддержание статус-кво в плане мест размещения и количества В-61

Хотя переговоры по ядерному разоружению затихли в результате окончания нынешней среды безопасности, волна, несомненно, повернется, когда отношения с нынешними противниками изменятся. Оглядываясь на эпоху «Россия является стратегическим партнером» 2009 года, Альянс мудро принял коллективное решение не разоружаться. Сохраняя текущую политику размещения тактического ядерного оружия во всех пяти нынешних принимающих государствах, НАТО легко выигрывает политические и оперативные очки. Во-первых, Альянс сохраняет большое моральное преимущество (и потенциальное дипломатическое превосходство в будущем), соблюдая основополагающий акт НАТО-Россия от 1997 года, поскольку он не размещает ядерное оружие на территории ни одного «нового» члена. Это может выглядеть тривиальным, но в момент, когда Россия нарушила территориальную целостность Украины, она также нарушила Будапештский меморандум от 1994 года, который содержал гарантии для безопасности Украины.⁹⁰ Избежать искушения одно нарушение оправдывать другим дает Альянсу, и США, рычаг для воздействия в будущих переговорах по вооружениям с Россией. Это может быть полезным, когда в конце концов НАТО обратит внимание на большую разницу в запасах тактического ядерного оружия между США и Россией. По оценкам Кристенсена и Роберта Норриса, Россия сохраняет три тысячи ядерных тактических зарядов, тогда как США поддерживают приблизительно пятьсот.⁹¹ Во-вторых, НАТО твердо поддерживает свой публичный нарратив о важности ядерного измерения Альянса. И последнее, это сохраняет участие западноевропейцев в игре. В период, когда имеются разногласия о ценности этих вооружений в Европе, это нельзя недооценивать. В докладе от 2006 года для Управле-

⁸⁹ British American Security Information Council, “B61 Bombs in Europe and the US Life Extension Program.”

⁹⁰ Steven Pifer, “Mr. Lavrov, Russia, and the Budapest Memorandum,” *Brookings*, January 28, 2016, по состоянию на 1 апреля 2016, www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2016/01/28-russia-lavrov-budapest-memorandum-pifer.

⁹¹ Norris and Kristensen, “US tactical nuclear weapons in Europe.”

ния НАТО по публичной дипломатии, доктор Джеффри Ларсен описывает уникальные отношения между Соединенными Штатами и принимающими государствами:

По всей видимости, Соединенные Штаты держат свое ядерное оружие в Европе в основном потому, что они думают, что их европейские союзники хотят этого. Европейские государства с СДН, с другой стороны, остаются верными ядерной миссии прежде всего потому, что они думают, что США ожидают этого от них, но в миссии СДН они остаются сомневающимися партнерами. Нет консенсуса в Альянсе о необходимости ядерного оружия. Обе стороны не слушают друг друга – точнее, они не говорят друг с другом. Никто не хочет раскачивать лодку.

По общему признанию, цитата Ларсена несколько устарела. За последние десять лет среда безопасности драматически изменилась. Однако, одна вещь остается неизменной: Германия все еще не приняла решение о замене своих Торнадо, способных нести ядерное оружие. Вместо этого она откладывает дело в долгий ящик посредством программы продления срока жизни. Поэтому с уверенностью можно предположить, что хотя Германия доказала свою поддержку ядерной миссии на пассивном уровне, ей еще предстоит выделить требуемые ресурсы, чтобы убедить скептиков, что она относится серьезно к своей долгосрочной приверженности к миссии нанесения ядерного удара. Если Германии позволят «разоружиться по умолчанию», то и другие страны с СДН могут пойти тем же путем.

#4: Повышение ядерной боеготовности (уменьшение времени реакции) на базах СДН

Согласно докладу СП за 2011 год, «хотя у НАТО нет действующих оперативных планов по использованию ядерного оружия, Соединенные Штаты и определенные члены НАТО предоставляют силы, и от них требуется поддерживать способность быть готовыми к проведению ядерных операций в рамках 30-дневного, 180-дневного или 365-дневного периода».⁹² Когда его спросили об этих числах, Кристенсен сослался на доклад СП, сказав: «Они не объясняют, что это означает, но насколько я могу просчитать, похоже, что силы США в Европе находятся в месячной готовности, Турция в годовой и другие принимающие страны – в шестимесячной готовности».⁹³ Не имеет большого значения, насколько эти числа точны. На практике, даже лучше, что точную степень готовности трудно найти в публично доступных источниках. Однако, это не меняет факта наличия разрыва в способностях. Учитывая документально доказанное превосходство, которое Россия сохра-

⁹² Gene Aloise and John Pendleton, *Nuclear Weapons: DoD and NNSA Need to Better Manage Scope of Future Refurbishments and Risks to Maintaining U.S. Commitments to NATO*, GAO 11-387 report to congressional requesters (Washington DC: United States Government Accountability Office, 2011), 5–10, по состоянию на 4 апреля 2016, <http://www.gao.gov/new.items/d11387.pdf>.

⁹³ Hans Kristensen, интервью автора, 1 апреля 2016.

няет на восточном фланге, тактическая ядерная способность СДН вполне может оказаться единственным вариантом в случае непосредственного кризиса. Однако, если действительно НАТО требуются как минимум тридцать дней для подготовки *самолетовылета* для нанесения ядерного удара, тогда такой вариант не является реалистическим и тем более надежным.

Имея в виду время и расстояния в сценариях, которыми в потенциале располагает Россия, такой низкий уровень готовности не обеспечивает надежного сдерживания. Это область, в которой ядерная прозрачность невыгодна – НАТО должно засекретить уровни своей ядерной готовности. Время реакции в тридцать дней NORAD-а для США и Канады может быть излишеством, но тем не менее все эти уровни готовности должны быть повышены за рамки одного месяца, чтобы стать надежными. Однако, они не должны быть одинаковыми. Путем варьирования уровнями готовности, принимающие страны смогут поддерживать предсказуемое расписание, позволяющее необходимую подготовку и реконфигурирование сил. Между тем, повышенный уровень боеготовности даст способность Альянсу действовать при предупреждении с коротким сроком, и будет надежным сдерживающим фактором. С добавлением Турции и Польши, Альянс легко сможет поддерживать два формирования «высокой» готовности (меньше, чем сорок восемь часов), четыре «умеренной» готовности (меньше, чем тридцать дней) и одно формирование «низкой» готовности в любое время. Если индикации и предупреждения когда-нибудь заставят Альянс адаптировать эти уровни, его силы будут в состоянии выполнить задачу.

#5: Создание «Фонда НАТО для стратегического сдерживания»

Расходование денег, и конкретно, на ядерное сдерживание, касается всех трех факторов сдерживания: способностей, доверия и коммуникаций. Креативный проект американского бюджета на 2016 год может служить образцом для финансирования ядерного сдерживания, осуществляемого НАТО. Министр обороны США Эш Картер, выступая перед Комитетом Сената по вооруженным силам в марте 2016 года, первым публично поддержал идею создания фонда для ядерной модернизации.⁹⁴ В теории, это уникальное предложение обеспечивает ассигнования на достижение желательных потенциалов и способностей ядерной триады, в то же время избегая возложение непосильного бремени на Военно-воздушные силы и Военно-морской флот. Согласно докладу Центра изучения проблем нераспространения имени Джеймса Мартина от января 2014, «в течении следующих тридцати лет Соединенные Штаты планируют израсходовать приблизительно \$1 триллион на поддержание нынешнего арсенала, приобре-

⁹⁴ Aaron Mehta, “Carter Open to DoD-wide Nuclear Weapons Fund,” *Defense News*, March 18, 2016, по состоянию на 4 апреля 2016, www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/budget/2016/03/18/carter-open-department-wide-nuclear-weapons-fund/81972126/.

тение замещающих систем и модернизацию существующих ядерных бомб и боеголовок».⁹⁵

Эта концепция «фонда стратегического сдерживания» могла бы обслуживать очень полезную и своевременную цель в рамках НАТО. Хорошо известные широкой публике финансовые вклады в НАТО на национальном уровне, внимание на которые недавно обратил Трамп, но что важнее – последние три министра обороны, становились слонем в посудной лавке на каждом саммите НАТО.

Применение этого «ядерного налога» ко всем двадцати восьми государствам дает возможность добиться реализации множества целей. В стратегическом плане оно позволяет Альянсу планировать и финансировать стратегическое сдерживание в следующих десятилетиях, независимо от того, подразумевает ли это ядерное оружие. На оперативном уровне, оно, во-первых, снимает денежное бремя финансирования миссий СДН, которое полностью лежит на плечах пяти принимающих стран. Эти миссии стоят дорого, связаны с расходами на постоянную модернизацию и/или замену стареющих СДН, обеспечение безопасности и хранения зарядов, подготовку, обучение и т.д. Такой фон также мог бы помочь США восстановить расходы в размере \$10 миллиардов на ППЖ В-61.⁹⁶ И что наиболее важно, подобно следованию денежного следа, оставляемого террористами, иметь индивидуальное национальное финансирование ядерных программ дает государством право собственности над ядерными миссиями. В политическом плане, это заставляет страны провести давно откладываемые публичные дискуссии о том, что означает для общественности быть частью ядерного альянса – и стоит ли за это платить.

На практике, однако, те, кто должны наложить на себя такой «налог», а именно главы двадцати восьми государств, по всей видимости, никогда не одобрили бы такую концепцию. Наоборот, они, вероятно, укажут на факт, что отличные от США члены НАТО, как сказал бывший главнокомандующий союзными силами адмирал Джеймс Ставридис: «тратят на оборону в общей сумме \$300 миллиардов – больше, чем Россия и Китай вместе».⁹⁷ Это потребует от США вести остальных за собой, а не подталкивать их сзади, наряду с ядерными Соединенным Королевством и Францией, чтобы направить Альянс в этом направлении в Варшаве. Даже если каждая страна внесет один евро в фонд, этот один евро станет поводом для бес-

⁹⁵ Jon Wolfsthal, Jeffrey Lewis, and Marc Quint, *The Trillion Dollar Nuclear Triad* (Monterey, California: James Martin Center for Nonproliferation Studies, January 2014), по состоянию на 4 апреля 2016, https://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/2016/04/140107_trillion_dollar_nuclear_triad.pdf.

⁹⁶ Lewis, "A Steal at \$10 Billion."

⁹⁷ Joseph J. Schatz and Benjamin Oreskes, "Europe to US: Ignore Donald Trump, we need NATO," *Politico*, April 1, 2016, по состоянию на 29 апреля 2016, <http://www.politico.eu/article/europe-us-trump-we-need-nato-spending-military-alliance-cuts-russia/>.

ценных дискуссий в парламентах и на публичной арене по вопросу об асигновании денег на ядерные нужды. Конечным результатом станет открытая и честная дискуссия об ядерном альянсе и о том, желают ли отдельные страны платить за эту способность – даже если речь идет об одном евро.

#6: Составление декларативного ядерного заявления НАТО

Опубликованием четкого декларативного заявления НАТО оказало бы дальнейшее сдерживающее воздействие на своих потенциальных противников и вселило бы уверенность своим союзникам. Малкольм Чалмерс описывает ценность такого заявления следующим образом:

Действия говорят сильнее, чем слова, и факт, что ни одно государство не использовало ядерное оружие в течение более шестидесяти лет, говорит более красноречиво, чем любая декларативная политика. И все-таки, несмотря на этот факт – а может быть, в некоторой степени, благодаря ему, – заявления, которые делают государства о том, когда и в каких целях они могли бы использовать оружие, остается ключевым элементом в дискурсах сдерживания и разоружения.⁹⁸

Декларативное заявление НАТО могло бы помочь открыть дверь к более прозрачным дискуссиям по ядерным вопросам внутри Альянса, а также и внутри руководств отдельных стран-членов. Так же, как после Холодной войны, так и после акций России в Крыму и на Украине, среда безопасности изменилась, и декларативное заявление НАТО должно отражать эти изменения. Точнее, заявление должно содержать положения, которые давали бы ясно понять, что «использование какой-либо ядерной риторики или ядерного принуждения во время кризиса незамедлительно изменит характер кризиса». Кроме того, в нем должно быть сказано, что «использование 'де-эскалирующих' ядерных ударов является неприемлемым поведением, которое немедленно изменит характер ситуации или конфликта».

Надо избежать опасности того, чтобы заявление было слишком ограничивающим, например, предлагая политику «Не использовать ядерное оружие первым». Это как раз та политика, от которой Россия отказалась в 2000 году.⁹⁹ Такая политика не допускает возможности использовать ядерное оружие первым даже в момент, когда существование государства и его народа находится под непосредственной угрозой. В то же время, оно не должно быть слишком всеохватным, констатируя, что «единственной задачей» ядерного оружия является сдерживание противника от использования такого оружия, коей политики придерживаются Китай и Индия.

⁹⁸ Malcolm Chalmers, *Nuclear Narratives: Reflections on Declaratory Policy* (London: Royal United Services Institute, 2010), 3, по состоянию на 4 апреля 2016, https://rusi.org/sites/default/files/201005_whr_nuclear_narratives_0.pdf.

⁹⁹ Kroenig, *The Renewed Russian Nuclear Threat and NATO Nuclear Deterrence Posture*.

Примером этого на практике было бы использование ядерного оружия для уничтожения ядерных сил другого государства с целью предотвратить их использование. Хотя упреждающий (не превентивный) удар может выглядеть логическим и уместным, почти невозможно отличить такой удар от разоружающего нападения первым. В конечном счете, четкое декларативное заявление по ядерному оружию, основанное на балансе безопасности и разоружения или нераспространения, подкрепленное политической волей двадцати восьми государств, имело бы большое значение. Как писал Чалмерс, «в дипломатии нормой является то, что самой искренней формой декларации является та декларация, которая повторяется часто и на самом высоком уровне».¹⁰⁰ Слова имеют значение. Коммуникация есть один из «трех больших» факторов стратегии сдерживания. Нет более подходящего момента опубликовать сильное декларативное заявление, чтобы противодействовать российскому бряцанию ядерной саблей, чем на саммите в Варшаве.

Суть предложения: НАТО должно улучшить свою коммуникацию. Прежде всего, национальные лидеры должны высказаться и объяснить преимущества солидной ядерной политики и ядерной готовности. Информационные бюллетени НАТО не стоят ничего, если национальные политики не обоснуют перед общественностью необходимость изменений.

Заключение

В целом, в этой работе рассмотрена роль и будущее ядерного сдерживания, осуществляемого Североатлантическим Альянсом. Предложенные рекомендации касаются нескольких аспектов, в том числе военных способностей, политического доверия и стратегической коммуникации. Хотя рекомендации охватывают диапазон от стратегического до тактического уровня, все они направлены на улучшение целостного состояния сдерживания. Учитывая увеличивающуюся угрозу с востока и с юга, с которыми сталкивается Альянс, пришло крайнее время для Организации Североатлантического договора заняться пропусками и слабыми местами в своей стратегии ядерного сдерживания. Провал в этом деле подверг бы риску первейшую задачу Альянса, коллективную защиту.

По завершении Варшавского саммита в 2016 году НАТО должно заново определить и публично заявить, что означает быть «ядерным альянсом». Просто поддержание небольшого запаса тактических ядерных зарядов не оказывает сдерживающего эффекта на противников и не дает уверенности союзникам. На деле, иногда это создает нежелательные политические проблемы – как показало в 2009 году настойчивое требование Германии убрать это оружие, и затем неожиданный «поворот кругом» и требование оставить их пока. По общему признанию, ядерное сдерживание формирует только часть целостной стратегии сдерживания НАТО. Однако, это

¹⁰⁰ Chalmers, *Nuclear Narratives*, 8.

оружие обеспечивало надежную трансатлантическую связь в течении более чем пятидесяти лет. Оно связывало свободу Европы с «высшей гарантией», данной США, обязательством воевать и погибнуть в ядерной войне, чтобы защитить эту свободу. Осуществление значительных изменений в позиции по ядерному сдерживанию будет, без всякого сомнения, делом трудным, но не невозможным. В любом случае, эта тема не сойдет с повестки дня – как отчаянно Альянс не желал бы не «иметь дело» с ядерным противником – потому что, в конце концов, противник всегда участвует в голосовании. На Варшавском саммите НАТО следует определить курс, подобный тому, который был определен инициативой ОССО в 2012 году: модернизировать ядерное сдерживание таким образом, чтобы четко коммуницировать его надежность (политическую волю) и военные способности любому потенциальному противнику сегодня или в будущем.

Оговорка

Для сбора данных о местонахождении и количестве ядерных зарядов автор использовал только несекретную информацию из открытых источников, и достоверность этих данных автором не проверялась. Здесь выражена точка зрения единственно автора, и данное мнение не отражает официальной политики или позиции Министерства военно-воздушных сил, Министерства обороны или правительства США.

Об авторе

Подполковник Мэтт Андерсон (ВВС США) является военным пилотом, командиром экипажа и старшим сотрудником Европейского центра стратегических исследований имени Джорджа К. Маршалла.



Меняющаяся парадигма безопасности. Новые роли для новых акторов – российский подход

Мирослав Банасик

Университет Нижней Силезии, Вроцлав, Польша, <http://www.uls.edu.pl>

Резюме: Успех Российской Федерации на Украине и аннексия Крыма подтверждают факт, что гибридная война является эффективным инструментом для достижения политических целей. В этой статье дана оценка характера гибридной войны, основанная на теоретических публикациях, посвященных искусству войны, и на доктринальных документах Российской Федерации, а также рассмотрены практические измерения гибридной войны. На этой основе можно сделать вывод, что гибридная война и организованная преступность являются реальными угрозами для европейской безопасности. Международные организации, НАТО и Европейский Союз до сих пор не разработали ни стратегии, ни эффективные инструменты для противодействия этому явлению.

Ключевые слова: Гибридная война, организованная преступность, угрозы, Российская Федерация, НАТО, Европейский Союз.

Введение

В 2014 году Российская Федерация провела две отдельные фазы операций на Украине. Независимо от существенного отличия целей и методов, применяемых в этих операциях, надо отметить, что у них было много общих характеристик. Обе операции были спланированы и проведены в соответствии с доктриной Герасимова и на основе концепции гибридной войны. Успех операций показывает, что гибридная война является эффективным инструментом, позволяющим Российской Федерации реализовать свою стратегию и добиваться достижения своих национальных целей. С другой стороны, надо признать, что нарушение территориальной целостности Украины при аннексии Крыма является нарушением международного

права. Тем не менее, Россия смогла достичь своих целей, используя гибридную тактику и без открытого объявления войны, оказывая давление с помощью подразделений регулярной армии, дислоцированных вдоль границы с Украиной. Это свидетельствует о решимости России использовать вооруженную силу, когда невоенные меры не срабатывают.¹ Своими действиями Россия вызывает беспокойство среди соседних стран, которые сделали официальные заявления относительно использования средств гибридной войны против них.² Более того, Россия пытается придать своему геостратегическому положению и автократическому централизованному режиму статус суперсилы. Ее подход к широкомасштабному конфликту включает скоординированные дипломатические, информационные, кибернетические, экономические и военные операции, и основная составляющая ее стратегии направлена на оказание влияния на центр тяжести противника во всех возможных измерениях, в то же время обеспечивая свою защиту.³ В западных публикациях модель спланированного совокупного влияния на разные сферы часто называют «неконвенциональной, или политической, войной».⁴ Широкомасштабная дестабилизация соседних государств, множество неоднозначных замаскированных угроз и жесткая, недвусмысленная агрессия не только оказывают отрицательное влияние на региональную безопасность, но также порождают внутренние разделения в международных организациях.⁵

В этой статье сделана попытка оценить гибридные угрозы европейской безопасности. В статье представлены результаты исследования, рассматривающего следующие вопросы: 1) В чем выражается концепция гибридной войны и какую роль играет организованная преступность в гибридной войне? 2) С какими вызовами и угрозами сталкиваются НАТО и ЕС в результате гибридной войны и какова реакция этих организаций на них?

Гибридная война в теории и практике

Гибридная война как особое сочетание конвенциональных и нерегулярных операций известна на протяжении многих веков. С древних времен одним из главных аспектов вооруженных действий было правильное распознавание текущей ситуации и соответствующее адаптирование собственного

¹ Dave Johnson, *Russia's Approach to Conflict – Implications for NATO's Deterrence and Defence* (Rome: NATO Defense College, 2015), 2.

² Mike Winnerstig, *Tools of Destabilization. Russian Soft Power and Non-Military Influence in the Baltic States* (Stockholm: FOI, 2014), по состоянию на 15 июня 2015, www.foi.se/en/Search/Abstract/?rNo=FOI-R--3990--SE.

³ Johnson, *Russia's Approach to Conflict*, 2.

⁴ Frank Hoffman, *On Not-So-New Warfare: Political Warfare vs. Hybrid Threats* (4 August 2014), 2, по состоянию на 15 июня 2015, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?id=182335>.

⁵ *Countering Hybrid Threats*, Food-for-thought paper, European External Action Service (EEAS), Council of the European Union, 8887/15 (Brussels, 13 May 2015), 2.

поведения.⁶ Хотя природа войны остается неизменной, методы ведения войны и методы достижения победы неизбежно подвергаются определенной трансформации.⁷ Современные вооруженные силы должны справляться с новыми вызовами, рисками и угрозами, в том числе и асимметрическими. Гибридные операции могут быть сочетанием избранных форм симметричной⁸ и асимметричной войны,⁹ в которых стороны, вовлеченные в конфликт, проводят классические военные операции и делают жесткие попытки контролировать местное население в зоне боевых действий, хотя в то же время обеспечивают безопасность и стабильность.¹⁰

Фрэнк Хоффман считает, что характерными для гибридных войн являются частые террористические акты и разные формы преступной деятельности.¹¹ Он определяет гибридную войну как войну против врага, который для достижения политических целей одновременно и адаптивно использует интегрированное сочетание конвенционального оружия и нерегулярной тактики, терроризма и преступных элементов на театре военных действий.¹² Верхнее определение подразумевает два вида акторов: государственные и негосударственные, применение широкого набора моделей войны, причем надо понимать, что многие из этих моделей используются одновременно. Хоффман придает особое значение роли организованной преступности в гибридной войне. Существование большого числа объектов делает координацию операций проблематичной. Неясно, каждому ли объекту приписывается отдельная модель военных действий или все объекты ассоциируются с одной моделью. Что более важно: модель структуры или модель операций? Определенно, одновременность действия имеет значение. В свою очередь, неясно, являются ли криминальные акторы участниками или источником финансирования. Определение полностью теряет смысл в случае операций, которые не связаны с применением насилия. Оно не учитывает использование дипломатических, экономических или финансовых инструментов, подрывных операций, неправительственных организаций, информационных операций, использование фальшивых интернет порталов и интернет адресов (троллей) или газет, радио-

⁶ Sun Tzu, *Sztuka wojny* (Gliwice, 2004).

⁷ John Keegan, *A History of Warfare* (London, 1993), 11.

⁸ Piotr Gawliczek and Jacek Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne* (Warsaw: AON, 2003), 11.

⁹ John Russell, "Asymmetric Warfare," in *The Big Issue: Command and Combat in the Information Age*, ed. David Potts (London: Strategic & Combat Studies Institute, 2002), 120–122.

¹⁰ John J. McCuen, "Hybrid Wars," *Military Review* 2 (2008), 108.

¹¹ Frank G. Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars* (Virginia: Potomac Institute for Policy Studies Arlington, 2007), 5.

¹² Frank G. Hoffman, "Hybrid vs. compound war. The Janus choice: Defining today's multifaceted conflict," *Armed Forces Journal* (October 2009), по состоянию на 28 мая 2015, <http://www.armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war>.

станций и телевидения. Натан Фрайер, Джон Мак-Куин и Гельмут Хабермайер предлагают схожие определения. Суть этих определений можно свести к возможности одновременного и эффективного применения разных форм ведения войны.¹³ НАТО дает очень общее определение гибридных угроз, предполагая, что они отличаются своим многомерным характером. Однако, в нем ничего не сказано об организованной преступности. Гибридными являются угрозы, которые включают возможность одновременного и адаптивного применения конвенциональных и неконвенциональных средств для достижения намеченных целей.¹⁴ Концепция противодействия гибридным угрозам, направленным против НАТО, требует комплексного подхода, выдвигающего на первое место скоординированное использование всех наличных союзных ресурсов, т.е. дипломатических, экономических, разведывательных и так далее.

Новые варианты ведения войны и разрешения кризисных ситуаций даны в Военной доктрине Российской Федерации от 2010 года, и они учитывают характеристики нынешних конфликтов. Доктрина подразумевает интегрированное использование военных и невоенных инструментов наряду с их ресурсами. Обращено внимание на космические и информационные измерения. Доктрина предполагает, что информационная война позволяет достижение политических целей без использования вооруженной силы или создает условия для использования военной силы.¹⁵ В российской доктрине об асимметричных методах операций показано, что такой подход позволяет свести на нет преимущества противника в конфликтной ситуации путем использования нерегулярных вооруженных подразделений и частных военных компаний.¹⁶ В качестве важного фактора подчеркивается использование политических и общественных сил и осуществление внешнего менеджмента и внешнего финансирования.¹⁷ Изме-

¹³ Nathan P. Freier, *Strategic Competition and Resistance in the 21st Century: Irregular, Catastrophic, Traditional, and Hybrid Challenges in Context* (Carlisle, PA: United States Army War College, Strategic Studies Institute, 2007); McCuen, "Hybrid Wars," 107–113; Helmut Habermayer, "Hybrid Threats and a Possible Counter-Strategy," in *Hybrid and Cyber War as Consequences of the Asymmetry: A Comprehensive Approach Answering Hybrid Actors and Activities in Cyberspace*, ed. Josef Schröfl and Bahram M. Rajaei (New York: Peter Lang, 2011), 249–272.

¹⁴ Michael Miklauci, "NATO Countering the Hybrid Threat," 23 September 2011, по состоянию на 3 июня 2015, <http://www.act.nato.int/nato-countering-the-hybrid-threat>.

¹⁵ *The Military Doctrine of the Russian Federation* (approved by Russian Federation presidential edict on 5 February 2010), 7, по состоянию на 31 мая 2015, http://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf.

¹⁶ Juliusz Sabak, "W Rosji Powstają Prywatne Armie," *Defence24*, 28 June 2014, по состоянию на 31 мая 2015, www.defence24.pl/news_w-rosji-powstaja-prywatne-armie.

¹⁷ *Military Doctrine of the Russian Federation*, December 30, 2014, по состоянию на 31 мая 2015, <https://www.offiziere.ch/wp-content/uploads-001/2015/08/Russia-s-2014-Military-Doctrine.pdf>.

нение взглядов российских стратегов на условия ведения войны отражены в статьях и публичных выступлениях Начальника Генерального штаба вооруженных сил Российской Федерации, генерала Герасимова. В феврале 2013 года он писал, что в двадцать первом веке, вероятно, будет иметь место размывание границ между войной и миром в смысле классического понимания этих понятий. В этом плане надо признать, что различные операции, проводимые Российской Федерацией в дипломатической, экономической и военной сфере, а также подрывные операции и использование организованной преступности, которые имели место в прибалтийских государствах, в регионах Черного и Средиземного морей, следует интерпретировать как элемент кампании, которая реализуется уже длительное время и которая определена в самом общем плане.¹⁸

Лешек Сыкульски подчеркивает, что саботажные группы, принимающие участие в операциях, не могут иметь знаков идентификации, и что их участников нельзя считать служащими вооруженных сил согласно международному праву. Ситуация такого рода позволяет иницилирующему государству дистанцироваться от такого типа операций, когда события выйдут из-под контроля.¹⁹ Война не объявляется, она просто начинается с неясных, непредсказуемых событий (никаких хорошо известных схем). На основе опыта цветных революций, произошедших в Северной Африке и на Ближнем Востоке, он утверждает, что в течение нескольких месяцев или даже дней хорошо функционирующее государство может подвергнуться массовым беспорядкам, пережить гуманитарную катастрофу или даже оказаться в состоянии гражданской войны в результате вооруженного конфликта и иностранной интервенции.²⁰ Вышеупомянутая концепция приводит нас к выводу, что Россия, к примеру, может опрокинуть и разрушить прибалтийские государства без прямой широкомасштабной военной интервенции.

Герасимов заявляет, что значение невоенных мер является постоянно меняющимся, и их эффективность во многих случаях может быть большей, чем при использовании обычного оружия. Москве не нужно вводить свои военные части на территорию данного государства в случае, если там началось то, что она называет гражданской войной. Она может использовать другие методы. Таким методом могут быть боевые действия, прово-

¹⁸ "British Defense Minister Says Russia's Putin Poses 'Danger' to Baltic States," *The Moscow Times*, 19 February 2015, по состоянию на 16 июня 2015, <http://www.themoscowtimes.com/article.php?id=516203>.

¹⁹ Leszek Sykulski, "Rosyjska koncepcja wojen buntowniczych Jewgienija Messnera," *Przegląd Geopolityczny* 11 (2015): 109, по состоянию на 28 мая 2015, http://przeglad.org/wp-content/uploads/2014/12/Przegląd_Geopolityczny_tom_11.pdf.

²⁰ Valery Gerasimov, "The Value of Science in Prediction," *Military-Industrial Kurier*, 27 February 2013, по состоянию на 31 мая 2015, <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/>.

димые специальными силами, направленными на защиту интересов российских граждан на территории одной из стран, на которые хочет оказывать влияние Россия. Она может финансировать организации, вовлеченные в конфликт и выступающие от имени России. Эти акторы могут попытаться создать постоянную угрозу и долгосрочную слабость, например, с помощью организованной преступности в странах с низким экономическим потенциалом. В свою очередь, Россия может поощрять меньшинства предпринимать дальнейшие шаги по легальному расширению своей роли в государстве, или даже подстрекать и поддерживать сепаратистов в незаконном создании отдельного независимого государства как, по всей видимости, это происходит на Украине. Таким образом, Российская федерация может оказывать влияние на государства, отговаривать их от вступления в НАТО и Европейский Союз, и наоборот, создавать условия для интеграции с Россией и Евразийским Союзом.²¹

Герасимов обращает большое внимание на проведение специальных операций против внутренней оппозиции с целью создания постоянно действующего фронта во всем враждебном государстве, поддерживаемого информационными операциями. Регулярные вооруженные силы можно использовать под прикрытием миротворческих операций только на конкретных стадиях конфликта и только для достижения окончательной победы. Герасимов рассматривает роль и значение политических, экономических и других факторов влияния, используемых с содействием организованной преступности, в том числе, к примеру, факторов секретного характера, а также использование международных негосударственных организаций как путь к реализации политических и военных целей.²² Герасимов назвал будущие войны новым поколением войн или *нелинейными войнами*, в которых будут применимы другие правила. Военные операции будут начинаться в мирное время с использованием малочисленных формирований и с применением агрессии ниже уровня полномасштабной войны. Войны нового поколения будут включать неконтактные столкновения между аккуратно маневрирующими гибридными единицами и точные удары по военной и гражданской инфраструктуре, направленные на нане-

²¹ Michael E. Lambert, "Hybrid War at Work in The Post-Soviet Space," *Estonian World*, 24 May 2015, по состоянию на 14 июня 2015, <http://estonianworld.com/security/hybrid-war-at-work-in-the-post-soviet-space/>.

²² Валерий Герасимов, *Роль Генерального штаба в обороне страны в соответствии с новым Положением о Генеральном штабе, одобренным Президентом Российской Федерации*, речь на встрече членов Академии военных наук 26 января 2013, по состоянию на 31 мая 2015, www.avnrf.ru/index.php/vse-novosti-sajta/620-rol-generalnogo-shtaba-v-organizatsii-oborony-strany-v-sootvetstvii-s-novym-polozheniem-o-generalnom-shtabe-utverzhdjonnym-prezidentom-rossijskoj-federatsii.

сение поражения вооруженным силам противника и ослабление его экономической мощи.²³

Действия Российской Федерации являются большим вызовом для НАТО потому, что российский подход к конфликту, несомненно, подразумевает предприятие мер политического, дипломатического, экономического и нелинейного характера без использования силы так, что гибридные операции и организованная преступность остаются ниже порога объявления войны. Что касается российского участия на Украине, одной из возможных должна быть теория, что имеются планы предполагаемого использования вооруженной силы и больших армейских групп на границе с Украиной.²⁴ Если это так, то с точки зрения Москвы, за фиаско в невоенной, нелинейной гибридной стратегической кампании последует неожиданная эскалация конфликта путем использования вооруженной силы и вариант перехода конфликта от невоенной к военной стадии. Эскалация конфликта с широкомасштабным использованием военной силы покажет, что Москва готова к войне с Западом. Для НАТО это будет большим вызовом потому, что чем неустойчивее и изменчивее среда безопасности, тем больше, согласно заявлениям Герасимова, время реакции между моментом принятия политико-дипломатических и моментом принятия военных мер.²⁵ Россия располагает потенциалом для координирования военных и невоенных операций в широком спектре потенциальных кризисных ситуациях. Это делает возможным сочетание автократической системы власти и специализированного процесса принятия решений, и таким образом улучшает систему гражданско-военного командования и управления. Широкомасштабные учения показывают, что российская система командования и управления позволяет стране реализовать способность одновременно руководить и управлять как большими военными операциями, так и малыми, на ограниченных промежутках времени.²⁶ События на Украине так же показывают, что российский подход к вооруженному конфликту включает подготовку к запугиванию с использованием ядерных способностей страны и использование их как прикрытие, а также защиту подчиненной территории посредством невоенных и военных операций. В свете приведенных выше аргументов становится очевидным, что согласно концеп-

²³ Valery Gerasimov, *The Value of Science is in Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations*, Originally published in *Military-Industrial Kurier*, February 27, 2013, по состоянию на 31 мая 2015, http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20160228_art008.pdf.

²⁴ Heidi Reisinger and Aleksandr Golts, *Russia's Hybrid Warfare – Waging War below the Radar of Traditional Collective Defence* (Rome: NDC, 2014), по состоянию на 12 июня 2015, www.ndc.nato.int/news/current_news.php?icode=732.

²⁵ Герасимов, *Роль Генерального штаба в обороне страны в соответствии с новым Положением о Генеральном штабе*.

²⁶ Johnson, *Russia's Approach to Conflict*, 9.

циям, выдвигаемым военным руководством Российской Федерации, следует ожидать, что будут иметь место операции с использованием невоенных мер, т.е. дипломатических, политических, экономических и информационных в сочетании с военными мерами, т.е. кинетических, некинетических, конвенциональных военных, специальных военных и военизированных сил, неядерных оружий (конвенциональных ракет точного наведения) и ядерного оружия.²⁷

Скоординированные и синхронизированные российские операции подразумевают применение множества разных инструментов для создания стратегической неопределенности. Россия использует комплексные, многомерные факторы влияния для того, чтобы преднамеренно посылать фальшивые сигналы и маскировать свои истинные намерения, ограничивать противников, замедлять процесс принятия решений и делать их реакцию неэффективной. Прибегание к нелинейным и асимметричным операциям может эскалировать неопределенность, искривлять хронологию известного оперативного порядка и создавать трудности при распознавании модели агрессии. Соответственно то, что давление оказывалось преднамеренно, можно понять постфактум (через пару лет), т.е., что дипломатическое давление, давление в смысле энергетических поставок, использование элементов организованной преступности или подстрекательство к этническому разделению были частью долгосрочной кампании. Наблюдение за конфликтом в Украине показывает, что присутствие «зеленых человечков» вообще не обозначает начало конфликта: скорее наоборот, это один из признаков окончания первой стадии конфликта, которая имеет военный характер. Согласно некоторым оценкам доктрины Герасимова, оно обозначает эскалацию насилия, в ходе которой доминирующий игрок может применить регулярные вооруженные силы.²⁸

Российские операции на Украине недвусмысленно указывают на то, что среда безопасности в Европе стала непредсказуемой. Целью российского гибридного влияния и организованной преступности является оказание давления и дестабилизация соседних стран без необходимости захватывать их территорию. Сочетание и синхронизация замаскированных военных операций приводит к достижению эффекта неожиданности и мешает адекватной реакции, особенно со стороны международных организаций, функционирующих на принципе консенсуса. Гибридная война непредсказуема, поскольку ее ведение несложно и обходится дешево для внешнего агрессора, но стоит дорого и имеет негативные последствия для защищаемой стороны.²⁹ Шантаж в смысле угрозы использования ядерного оружия Российской Федерацией (аннексия Крыма), а также широкомасштаб-

²⁷ Там же.

²⁸ Там же, 12.

²⁹ Nicu Popescu, *Hybrid Tactics: Neither New Nor Only Russian* (European Union Institute for Security Studies, 2015), 2, по состоянию на 12 июня 2015, www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_4_hybrid_warfare.pdf.

ное использование вооруженных сил и конвенционального оружия, как и создание зон замороженных конфликтов (восточная Украина) наряду с использованием организованной преступности, являются существенным вызовом для безопасности евроатлантического региона. Для гашения широкомасштабных кризисов в зародыше очень важными являются превентивные операции. Распределение ролей между страной, находящейся под ударом, странами на западных границах Союза и другими союзниками, а также между НАТО, ЕС и ООН, должно быть четко обозначено.³⁰

НАТО перед лицом гибридных угроз

С учетом перечисленных выше аргументов не может быть никаких сомнений в важности проблемы гибридной войны и организованной преступности для международного сообщества, независимо от того, является ли используемая тактика новой или старой. Импульс и масштаб военных операций, осуществляемых Российской Федерацией, преднамеренно ограничены и сохраняются на уровне неопределенности: а точнее, на уровне ниже регулярной, открытой войны.³¹ Задача подпороговой агрессии состоит в реализации намеченных целей, причем неопределенность затрудняет достижение решающего консенсуса в международных организациях безопасности. НАТО сталкивается с трудностями при формировании ответа из-за того, что уровень агрессии сохраняется ниже критериев для классических угроз, а ответ должен быть скоординирован, в том числе с участием невоенных институций. В контексте военной операции, которая была проведена в Крыму и которая не была военной агрессией, а новой формой оперативного военного искусства, можно задать вопрос: являются ли текущие юридические положения и наличные инструменты формирования реакции НАТО адекватными требованиям современной войны, названной Герасимовым войной нового поколения? Янис Берзиньш подвергает сомнению адекватность Статьи 5 в ситуации, когда отсутствует вооруженное нападение. Он задается вопросом, что будет делать НАТО, если Россия начнет защищать права русскоговорящего меньшинства в прибалтийских государствах другими методами и сошлется на демократическое право на самоопределение, как то было в Косово и в Крыму. Как следует реагировать на ситуацию такого характера: политически или по военному? Соответственно, он утверждает, что вооруженные силы НАТО, вероятно, будут готовы воевать, но скорее всего это решение будет заблокировано поли-

³⁰ Merle Maigre, "Nothing New in Hybrid Warfare: The Estonian Experience and Recommendations for NATO," Policy Brief (German Marshall Fund of the United States, 2015), 4, по состоянию на 12 июня 2015, www.gmfus.org/publications/nothing-new-hybrid-warfare-estonian-experience-and-recommendations-nato.

³¹ Stanisław Koziej, "Musimy się przygotować na wojnę hybrydową," *Newsweek Polska*, March 2, 2015, по состоянию на 28 мая 2015, <http://polska.newsweek.pl/koziej-musimy-sie-przygotowac-na-wojne-hybrydowa,artykuly,358198,1.html>.

тиками.³² Есть большая озабоченность тем, располагают ли вооруженные силы способностями, необходимыми для противодействия новым формам гибридных операций и организованной преступности, и что касается применения некинетических форм войны: достичь консенсуса по этой проблеме, вероятно, будет сложно.³³ Несомненно, бреши в применимых положениях международного права и существующие юридические сомнения в соответствии со Статьей 5 со стороны НАТО будут иметь серьезные последствия для стратегий государств на восточном фланге. Чем чаще прибалтийские государства будут становиться объектом российской кампании стратегической коммуникации, в том числе информационных операций, психологических операций и операций по введению в заблуждение и т.д., тем интенсивнее будут нарастать эти последствия. Эти государства не должны ждать, пока НАТО начнет действовать: наоборот, они должны поменять свои стратегии национальной безопасности таким образом, чтобы они могли реагировать на гибридные угрозы как можно адекватнее, и попытаться снизить свою уязвимость. Такая оборона должна включать сочетание боеготовности, сдерживания и способности реагировать. Естественно, восприятие угроз не является универсально одинаковым, как и их оценка. Вне зависимости от действий, предпринимаемых странами-членами, НАТО, как организация, обязано выработать концепцию, расписывающую подробно какие базы будут привлечены к участию в осуществлении стратегии противодействия гибридным угрозам и организованной преступности. По моему мнению, альянс должен так же принять новую стратегическую концепцию, которая лучше бы отражала понимание угрозы безопасности, которую представляет собой Россия (ныне действующая стратегическая концепция была принята в 2010 году). Делом оценки экспертов по международному праву остается вопрос по ссылке на решения Статьи 5, и если это будет необходимо, осуществить более глубокие изменения в Вашингтонском договоре. В заключение можно сказать, что эффективность противодействия угрозам зависит от быстрой разработки и реализации доктринальных документов, подготовки людей в соответствии с ними, и, прежде всего, от изменения мышления военных руководителей.

Конечно, поскольку не НАТО вызвало кризис на Украине, никто, вероятно, не ожидал, что Альянс будет принимать военное участие. Украина не член НАТО, и никто вообще не желал бы прямой конфронтации с Россией. Во-вторых, война не объявляется открыто и, таким образом, Россия не является стороной в конфликте. Без всякого сомнения, в связи с проблемой

³² Jānis Bērziņš, *Russia's New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy* (National Defence Academy of Latvia, 2014), 8, по состоянию на 4 июня 2015, www.naa.mil.lv/~media/NAA/AZPC/Publikacijas/PP%2002-2014.ashx.

³³ Nicholas Watt, "UK seeking to ensure Russia sanctions do not harm City of London," *The Guardian*, March 3, 2014, по состоянию на 12 июня 2015, www.theguardian.com/world/2014/mar/03/uk-seeks-russia-harm-city-london-document.

деформации международной среды безопасности, все ожидали, что НАТО сделает решительный шаг и поставит гибридные угрозы, исходящие из Восточной Европы, в начало повестки дня саммита в Уэльсе. Этого не случилось, и приоритетным оказалось Исламское государство Ирака и Леванта (ИГИЛ). НАТО пытается адаптироваться к новым вызовам, порожденным гибридной войной и организованной преступностью, но пока нельзя определенно сказать, что эти действия адекватны. Отсутствует конкретная информация в плане военного ответа. Эту проблему можно было бы частично решить путем совместной с ЕС разработкой и реализацией стратегии, конкретизирующей задачи, за решение которых отвечало бы НАТО. Стоит напомнить, что для НАТО наиболее насущной угрозой является ИДИЛ. Для НАТО вызов состоит в том, чтобы определить необходимое распределение ресурсов и инструментов, направленных на нейтрализацию угроз с Востока и угроз с Юга. НАТО должно оценить структуру Совместных сил очень высокой степени готовности (ССОВСГ), так как она должна быть гибкой и способной адаптироваться к широкому кругу гибридных угроз и проявлениям организованной преступности. Она должна включать подразделения из специалистов. Потребуются и новые способности, в том числе способность бороться с организованной преступностью, вести войну в киберпространстве, вести психологические операции, противодействовать пропаганде, поддерживать местные сообщества и другие. Ключевым элементом будет создание ситуационной осведомленности в регионах, в которых осуществляются миссии, а это можно обеспечить только разведкой и военной рекогносцировкой.

Европейский Союз перед лицом гибридных угроз

Российская агрессия на примере аннексии Крыма является серьезным вызовом как для международных организаций, так и для международного права. Россия осуществляет широкомасштабные, хорошо скоординированные операции гибридного характера весьма изощренным образом, ведущим к дестабилизации и нарушению территориальной целостности Украины, что дестабилизирует окружающую среду. ЕС не дал прямого ответа на эти события. Одной из причин для этого является отсутствие определения гибридной войны и недвусмысленного понимания концепции ее использования. Тем не менее, в официальных документах ЕС упоминаются характеристики этого нового явления и объясняется контекст его использования. Как и НАТО, ЕС указывает на разнообразие применяемых инструментов. Гибридная война описывается как скрытая и явная агрессия, планируемая и руководимая централизованно, осуществляемая с использованием военных и невоенных средств, в число которых входят: разведывательные операции, организованная преступная деятельность, кибероперации, оказание экономического давления и использование регулярных вооруженных сил. Используя гибридную тактику, атакующая сторона пытается дискредитировать и дестабилизировать своего противника путем

репрессий и подрывной деятельности. Она использует разные формы саботажа, дестабилизируя функциональность средств коммуникации и средств переноса энергии. Агрессор может добиваться своих целей поощряя сепаратистские группы или маскируя агрессию под прикрытием гуманитарной интервенции. Органически присущим для всех гибридных кампаний является широкомасштабная дезинформация, направленная на создание ложной картины ситуации в глазах общества. Все вышеперечисленные мероприятия не являются случайными. Они используются как часть единой стратегии, направленной на оказание политического влияния на данную страну или даже на ее подчинение.³⁴ Наиболее важным аспектом гибридной войны по оценкам ЕС является создание неопределенности, как в обществе государства, подвергавшегося нападению, так и в международном сообществе. Цель информационного давления состоит в маскировании того, что на самом деле происходит с тем, чтобы лишить противника способности делать различие между войной и миром. Всеобщая неопределенность и отсутствие явных указаний на агрессора может парализовать мобилизацию для активной реакции и обороны потому, что неясно кто стоит за нападением. Более того, неопределенность может привести к разделению международного сообщества и, на первом месте, к замедлению и ограничению спектра реакции на агрессию.³⁵

Европейский Союз констатирует, что гибридные угрозы и организованная преступность с развитием новых технологий подвергнутся эволюции. Он считает, что следует предпринять определенные действия для защиты чувствительных элементов системы безопасности государства. Психологическая оборона против гибридной войны и организованной преступности состоит в комплексном изучении последствий гибридной войны, а затем в создании системы, которая сможет выстоять против этих угроз. Похоже верно то, что гибридный удар направлен на воздействие на наиболее уязвимые элементы государства. В случае с Украиной, в число критически уязвимых областей входят:³⁶ 1) Слабое государственное управление, слабые государственные институты и коррупция; 2) Слабые структуры безопасности и обороны государства; 3) Маргинализация русскоговорящего населения; 4) Сильная зависимость от поставок российского газа и российской нефти.

Система обороны Украины, как и стран членов ЕС, по традиции предназначена для обороны против регулярных вооруженных сил, которые нарушают государственные границы. Стало очевидным, что она не отвечает требованиям, которые порождаются негосударственными акторами, ведущими так называемую *прокси войну*. Оправдалось предположение,

³⁴ *Countering Hybrid Threats*, Food-for-thought paper, European External Action Service, 2.

³⁵ Там же, 3.

³⁶ Там же, 4.

что критически важными и чувствительными для функционирования государства областями являются: экономика, сектор энергетики и топлива, критическая инфраструктура, финансовая система, коммуникационная система и транспорт. В этом отношении, гарантирование безопасности энергетических поставок путем обеспечения новых видов энергии и диверсифицирования источников будет очень важным для ЕС. Признание своих слабостей является основой, на которой можно построить эффективную систему безопасности и обороны для защиты против гибридных угроз и организованной преступности.³⁷

При противодействии гибридным угрозам следует рассматривать то, как убедить агрессора в неизбежности последствий для него и в том, что ему придется заплатить определенную цену. Сдерживание можно осуществить двумя способами: во-первых, последствия санкций могут найти выражение в проведении ответных подрывных операций и в результате они могут причинить атакующей стороне такой существенный ущерб, что осуществление нападения окажется экономически неоправданным. Во-вторых, порог критической инфраструктуры может быть существенно повышен и общество подготовлено к последствиям непредсказуемых негативных событий. Есть много места для усовершенствований в нахождение способов сотрудничества между ЕС и НАТО и в подготовке комплексного набора инструментов для противодействия гибридным угрозам. Интегрирование действий этих организаций в общую доктрину в будущем может стать основным столбом сдерживания.

В заключение надо отметить, что комплексность гибридных угроз и организованной преступности требует стратегии, на основе которой будет формироваться политика, и необходимо разработать руководящие указания для предприятия соответствующих действий в рамках ЕС. Выводы, сделанные в результате обсуждений гибридных угроз, должны найти отражение в новой стратегии безопасности ЕС. Если не удастся разработать общую для ЕС и НАТО стратегию противодействия гибридным угрозам, то по крайней мере стратегия ЕС должна дополнять стратегию НАТО. Общая стратегия борьбы с гибридными угрозами является большой возможностью для усовершенствования отношений между ЕС и НАТО. Она станет фундаментом взаимной поддержки. В плане борьбы с гибридными угрозами, общая политика безопасности и обороны ЕС должна создать основу для обмена разведывательной информации, развития новых способностей, в том числе создания информационной осведомленности, проведения тренировочных сессий и учений. Приоритетным для ЕС является создание звена для сортирования информации о гибридных угрозах. Оно будет играть ключевую роль в выпуске предупреждений об угрозах и в подготовке адекватного ответа. Коммуникационная стратегия должна вы-

³⁷ Там же, 5.

давать четкие послания, предназначенные для Российской Федерации, а так же подготавливать ответы на любую дезинформацию.

Заключение

Маловероятно, что российские вооруженные силы перейдут границу НАТО. Тем не менее, надо ожидать, что Россия будет пытаться дестабилизировать как НАТО, так и ЕС, путем проведения невоенных операций. Эффективный ответ на гибридные операции и организованную преступность потребует координированные действия со стороны обеих организаций. Чтобы обеспечить это, важно располагать общей доктриной противодействия гибридным угрозам. НАТО следует играть роль лидера в таких областях, как военное реагирование, разведка, сдерживание и интервенция в случае чрезвычайных ситуаций. По всей видимости, в мирное время, лучшим сдерживающим фактором является постоянное присутствие вооруженных сил НАТО на территории страны, которая подвергается угрозе. ЕС следует взять на себя ответственность за борьбу с организованной преступностью в киберпространстве, за энергетический сектор, миграционную политику и за пропаганду. Необходимо стремиться к синергетическому использованию инструментов, которыми располагают обе организации.

Важным вызовом для обеих организаций и для стран членов, особенно для тех, которые подвергаются угрозе, является уменьшение уязвимости к гибридным угрозам. Ни НАТО, ни ЕС могут обеспечить абсолютную безопасность стран членов перед лицом гибридных угроз и организованной преступности, но эти организации определенно могут способствовать повышению сопротивляемости к таким угрозам. Конкретные страны должны разработать и начать осуществлять свои нестандартные стратегии национальной безопасности, которые позволят им противодействовать как классическим, так и гибридным угрозам, а так же они должны модернизировать свои оборонные структуры. Абсолютно критическими являются способности и предоставление ресурсов для их приобретения. Способности для борьбы с гибридными угрозами должны давать возможность проводить операции по сдерживанию, по подготовке для обороны и по реализации эффективного ответа, если таковые угрозы будут иметь место.

Об авторе

Мирослав Банасик (р. 1960) в настоящее время работает в Университете Нижней Силезии во Вроцлаве (Польша). У него степень кандидата наук в сфере общественных наук, он полковник вооруженных сил Польши и выпускник (аспирант) Национального университета обороны в Варшаве и Колледжа обороны НАТО в Риме (Италия). Он занимал ряд командных и штабных должностей, в том числе был заместителем польского национального представителя в Штаб-квартире командования союзных сил в Европе. В круг его академических интересов входят вопросы, связанные с национальной и международной безопасностью и кризис-менеджментом.



От Уэльса до Варшавы и далее: стратегическая адаптация НАТО к возрождению России на восточном фланге Европы

Мариуш Фрыц

Бюро национальной безопасности, Варшава, Польша, <http://en.bbn.gov.pl/>

Резюме: Незаконная аннексия Крыма весной 2014 года драматическим образом изменила восприятие безопасности и увеличила беспокойство в Восточной Европе, даже среди стран-членов НАТО. НАТО быстро отреагировало, приняв План действий по обеспечению готовности, трансформировав Силы реагирования НАТО и решив создать центры по командованию и управлению, или подразделения по интегрированию вооруженных сил НАТО (ПИБСН) в шести странах на своем восточном фланге. В свете предстоящего саммита в Варшаве, автор доказывает, что, несмотря на такие серьезные меры по обеспечению безопасности, способности и действия НАТО все еще недостаточны для того, чтобы адекватно справиться с текущим уровнем неопределенности и вызовами в восточной части Европы и для того, чтобы вселить уверенность в своих членах. В этой статье рассматриваются требования и варианты для углубления ощущения безопасности среди восточных членов НАТО, которые сталкиваются с классическими военными и гибридными угрозами со стороны России. Акцент поставлен на развитие двунаправленной стратегии сдерживания – основанной на наказании и на отказе в доступе, путем поддержки укрепления военной инфраструктуры принимающей стороны, усовершенствования принятия оперативных решений через усиление ВГК ОВС НАТО в Европе, и усилением сотрудничества с Европейским Союзом и балтийскими странами не-членами НАТО.

Ключевые слова: НАТО, европейская безопасность, гибридная война, стратегический риск, сдерживание, План действий по обеспечению готовности, ПИБСН, многонациональные формирования.

Введение

30 марта 2016 года польский министр обороны объявил начало стодневного обратного счета до саммита НАТО в Варшаве, который, по всей видимости, будет иметь большое влияние на будущее Альянса. В то же время, в свете все более агрессивных действий возрождающейся России, направленных на ослабление западного единства, администрация США решила развернуть бронированную бригадную боевую группу в Европе в феврале 2017. Эта группа даст возможность обеспечить вынесенное вперед ротационное присутствие и поддержит сдерживание, осуществляемое НАТО, и таким образом придаст уверенность своим членам на восточном фланге. Со времени своего последнего саммита в Уэльсе в 2014 году НАТО существенно изменило свою политику, отойдя от простых уверений. Оно укрепило Силы реагирования НАТО (СРН) и региональные командные структуры, увеличило число учений и периодов подготовки и даже приняло решение расширить свое военное присутствие путем создания ротационного, многонационального компонента в составе бригады.

К сожалению, эти меры безопасности недостаточны, чтобы оправдать ожидания прибалтийских государств и Польши. В свете провокационных действий Российской Федерации, эти страны призывают к более сильному присутствию НАТО, выражающемся в создании постоянных военных баз на их территории. Для этих государств, предстоящий саммит НАТО, который состоится 8-9 июля 2016 года, вызовет, по всей видимости, только чувство неудовлетворения. Эти конкретные внутрисоюзные разногласия поднимают ряд правомерных вопросов в плане того, в какой степени НАТО смогло адаптироваться на стратегическом уровне к новой среде безопасности, которая изменилась в основном благодаря России в результате незаконной аннексии украинского Крыма. Встает вопрос и о том, что следует далее делать НАТО, чтобы укрепить чувство безопасности у своих восточных членов, которые сталкиваются как с классическими военными угрозами, так и с риском гибридных нападений.

Гибридная война России с Украиной и Западом

Аннексией Крыма в марте 2014 года Россия обозначила начало своей неоимпериалистической миссии и попытки добиться глобального влияния в качестве одной из бесспорных мировых суперсил. Москва натравила своего гибридного военного зверя на Украину и на Запад, воспринимая западный мир в качестве своего основного оппонента, бывший советский блок в качестве своей основной сферы влияния и НАТО в качестве стратегической угрозы своей национальной безопасности.

Россия воспользовалась слабостями Украины, конкретно ее трансатлантическими отношениями и солидарностью с центром тяжести западного могущества, и начала нападение на ее дух, физическую мощь и свободу действий. Россия освободила все тормоза, пытаясь добиться страте-

гической победы путем использования как материальных, так и нематериальных, военных и невоенных, законных и незаконных, прямых и косвенных атак на Киев и Запад. Эта цель была достигнута без открытого применения существенной военной силы.

Используя институциональные слабые места и законные точки давления, исторические и этнические трения, а также свои финансовые и деловые возможности, российская гибридная стратегия оказалась успешной не только на Украине, но и на международном уровне. Это влияние было направлено и на собственное население России с целью консолидировать власть Кремля и обеспечить на национальном уровне легитимность политики и действий без каких-либо ограничений. Сохраняя варево враждебных действий ниже точки кипения конвенциональной войны, Москва продвигает как кинетические, так и некинетические линии операций, изматывая своего противника не через решительную битву в классическом военном смысле Клаузевица, а путем постепенного снижения морального духа. В число некинетических мероприятий входят: политическая индоктринация, тактика осады, конспиративные теории с примесью антисемитизма, навешивание определенным личностям ярлыка «нацистов», использование диаспоры и влияния православной церкви. В этой бескомпромиссной информационной борьбе Москва использует влияние государственных СМИ, онлайн «армии троллей», прокремлевские экстремистские нарративы политических движений, мозговые центры, антиглобалистские группы и даже разные НПО.

В экономической сфере Россия начинает вести финансовую войну в форме валютных спекуляций и дестабилизации денежной системы, а также и торговую войну путем шантажа компаний и поставщиков энергии и манипулирования цен энергоносителей. В киберсфере Москва продолжает проведение своих кибератак против публичных и частных сетей критической инфраструктуры, а также продолжает свою кибершпионскую деятельность.

Кинетические действия Кремля осуществляются путем прямого применения военной тактики сдерживания, в том числе и развертыванием больших конвенциональных сил вдоль восточной границы Украины; осуществления агрессивных и провокационных вылетов авиации в европейское воздушное пространство (Балтика, Швеция, Финляндия, Польша); угрозы использования оружия массового уничтожения (размещения ядерного оружия в Крыму); организации «внезапных» учений большого масштаба или военных инспекций без предупреждения; постоянным муссированием информации о планах расположить новые оружейные системы в областях, граничащих со странами-членами НАТО (например, расположение системы «Искандер» – мобильной системы баллистических ракет малой дальности, способных нести ядерные боеголовки – в Калининградской область), или об амбициозных планах модернизировать свои вооруженные силы.

Не напрямую Москва развернула под прикрытием «военизированные прокси формирования», называемые «маленькими зелеными человечками» (российский военный личный состав, действующий без знаков различия и официальной принадлежности), для содействия пророссийским сепаратистам, проведения диверсий, актов саботажа и даже применения тактики терроризма, а также снабжения сепаратистов тяжелым военным оборудованием – танками, самоходной артиллерией и систем ПВО.

Европейский контекст безопасности после незаконной аннексии Крыма Россией

Молниеносная аннексия Крыма Россией и последовавший подъем пророссийских сепаратистских движений на юго-востоке Украины, спровоцированный и подкрепляемый Москвой, расшатали основания среды безопасности, установившейся в Европе после окончания Холодной войны. Открытая демонстрация силы застала западное сообщество и НАТО врасплох и поставила восточноевропейские члены в уязвимое положение.

Гибридная стратегия Москвы позволяет ей добиваться своих стратегических целей путем использования всех располагаемых средств могущества, и как регулярных, так и нерегулярных подразделений вооруженных сил в ограниченном масштабе и скрытным способом, таким образом удерживая уровень своих действий ниже порога международной войны и ниже порога, требуемого для провоцирования ответа со стороны НАТО. Риски, связанные со стратегией такого вида, дают восточноевропейским странам реальную причину для беспокойства. В этом отношении, такой конкретный нелинейный подход будет очень проблематическим в плане реакции НАТО, главным моментом в которой является достижение политико-военного консенсуса в Альянсе по вопросу, как реагировать коллективно на такую угрозу в случае необходимости. Они также считают, что последствия от неспособности добиться этого в худшем случае может привести к подрыву Статьи 5 Договора о НАТО.

Беспокойство о безопасности среди членов Альянса на его восточном фланге привело к усилению миссии воздушного патрулирования Альянса и развертывания ротационных сухопутных сил и сил для специальных операций в странах Балтики и в Польше. Благодаря этому обязательству, НАТО сумело усилить оперативную совместимость путем проведения учебных сборов и учений, продемонстрировало постоянную военную ангажированность США и показало свою готовность к выполнению Статьи 5 Вашингтонского договора.¹

Несмотря на этот однозначный знак солидарности членов НАТО, ситуация с безопасностью не улучшилась. Это привело к выявлению ряда раз-

¹ Senate Armed Services Committee, *Statement of General Philip Breedlove, Commander U.S. Forces Europe*, April 30, 2015, по состоянию на 17 июля 2016, http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Breedlove_04-30-15.pdf.

личий в отношении, политике и подходах разных государств перед лицом непредсказуемости России. Россия продолжает оказывать влияние в форме гибридного наступления, и тогда начинают проявляться различия даже между европейцами. Начинают появляться линии разлома в таких ключевых геополитических платформах, как Вышеградская группа и Веймарский треугольник. В некоторых случаях нежелание западных государств противопоставить себя нелинейным действиям России, а также их склонность фокусироваться на обеспечении своих внутренних интересов, особенно в экономическом плане, начинает подрывать европейскую солидарность и европейскую силу. Что важно, новый контекст безопасности еще раз выявил военную слабость Европы и ее неспособность дать уверенности своим членам без военной поддержки США. Это так же усилило желание членов НАТО на восточном фланге иметь значительное и постоянное военное присутствие США на своей территории.

Запад, в конце концов, в июле 2014 года успел наложить на Москву дипломатические, экономические и финансовые санкции в ответ на захват Крыма. Эти санкции были ужесточены в декабре 2014.² Санкции начали способствовать осуществлению основной политической цели сдерживать поведение России путем наложения достаточных штрафов на российскую экономику при ограничении отрицательных макроэкономических последствий для США и Европы.³ К сожалению, все дипломатические решения, направленные на установление мира в восточной Украине, оказались недостаточными. К примеру, Минский протокол от сентября 2014, подписанный киевскими властями и пророссийскими сепаратистами, оговаривал прекращение огня и установление буферной демилитаризованной зоны, но не выполнялся с самого начала. В Ньюпорте, Уэльс, опять же в сентябре 2014, НАТО приняло решение осуществить значительные изменения в своей политике, способах действия и структуре сил для того, чтобы гарантировать, что сможет справиться эффективно с новыми вызовами безопасности и успокоить озабоченность по вопросам безопасности своих членов в Восточной Европе.

Стратегическая адаптация НАТО: от политики успокоения к политике сдерживания

На саммите был объявлен План действий по обеспечению готовности (ПДГ), который подробно расписывает осуществление необходимых мер

² Robin Emmott and Dmitry Solovyov, "EU urges more countries to impose sanctions on Russia over Crimea," *Reuters*, March 18, 2016, по состоянию на 17 июля, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-eu-crimea-idUSKCN0WK167>.

³ "Remarks of Secretary Lew on the Evolution of Sanctions & Lessons for the Future at the Carnegie Endowment for International Peace," *United States Mission to the European Union*, March 30, 2016, по состоянию на 17 июля 2016, <http://useu.usmission.gov/speech33016.html>.

по обеспечению безопасности и обороны. Этот комплексный пакет разделен на меры по обеспечению гарантий и на меры по адаптации⁴ с целью усилить присутствие и военную активность Альянса в Восточной Европе и ввести существенные долгосрочные изменения в состоянии сил НАТО, позволяющие ему реагировать более быстро на будущие вызовы и угрозы.⁵ Кроме того, пакет требует осуществления фундаментального переустройства СРН. Чтобы сделать свои силы более гибкими и боеспособными, Альянс принял решение создать новые «ведущие» силы быстрого реагирования: Объединенную оперативную группу повышенной степени готовности (ООГПГ) с вынесенными вперед многонациональными командованиями (Подразделения по интеграции сил НАТО [ПИСН]), которые обеспечат задействование и развертывание сил на территории восточных членов НАТО. Предполагалось, что ООГПГ будет сформирована как боевая группа в составе бригады, состоящей из нескольких тысяч военнослужащих, включающей значительный сухопутный компонент, поддерживаемый подразделениями воздушных, морских и специальных сил. Она должна состоять из трех до пяти механизированных батальонов и быть готовой к действию в рамках пяти или семи дней. Один из батальонов в составе около 650 солдат должен иметь готовность к развертыванию в рамках двух или трех дней с момента получения приказа. ПИСН должны обеспечивать синхронизацию и принятие ООГПГ на восточноевропейской территории. Кроме этих обязанностей, на ПИСН будет возложено координирование учений и совместное планирование. Для обеспечения адекватной поддержки со стороны принимающего государства (ППГ) после развертывания, НАТО приняло решение улучшить инфраструктуру для позиционирования – аэродромы, порты и конкретные базы – для того, чтобы обеспечить беспрепятственное принятие ООГПГ и СРН.

Меры по адаптации также включают повышение степени готовности штаба Многонационального корпуса «Северо-Восток» (МНК СВ) в Щецине (Польша), а также усиление его роли в потенциальных операциях НАТО на восточном фланге. И последнее, члены НАТО приняли решение обновить планы на случай чрезвычайных ситуаций в Восточной Европе. Они так же пришли к согласию остановить уменьшение расходов на оборону и постепенно увеличивать их до достижения 2 % от ВВП в течении следующих десяти лет. Все предпринятые контрмеры должны подчеркнуть желание не только усилить способности НАТО для коллективной обороны, но и усовершенствовать механизм кризисного менеджмента.

Реализация мер по гарантированию включает поддержание Альянсом увеличенного числа истребителей для воздушного патрулирования над прибалтийскими государствами и размещение реактивных истребите-

⁴ "NATO's Readiness Action Plan," Fact Sheet, May 2015, по состоянию на 17 июля 2016, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_05/20150508_1505-Factsheet-RAP-en.pdf.

⁵ Там же.

лей в Польше и Румынии. В то же время вдоль восточных границ продолжают регулярные миссии по наблюдению, осуществляемые Воздушной системой раннего предупреждения и управления (АВАКС). Усиленные военно-морские силы начали патрулирование Балтийского, Черного и Средиземного морей. Выполняя меры по гарантированию, к концу 2014 года НАТО усовершенствовало свою стратегию кризисного менеджмента и увеличило интенсивность сборов по подготовке и учений для коллективной обороны. Тем временем инициативы, осуществляемые отдельными государствами и на совместном уровне, тоже начали способствовать реализации пакета НАТО по гарантированию. США предоставляют существенную поддержку в этой области. Их Европейская инициатива поддержки (ЕИП) была задумана как средство для гарантирования безопасности членов НАТО и других партнеров НАТО, которые чувствуют себя под угрозой в результате действий России. Инициатива включает расширение военного присутствия США в регионе, интенсификацию двусторонних и многосторонних учений и сборов по подготовке, усовершенствование необходимой инфраструктуры, расширение предварительно размещенного американского оборудования и усиление работы по созданию партнерского потенциала.⁶ В декабре 2014 года Конгресс США одобрил финансирование программы в объеме 810 миллионов долларов, а также выделение дополнительных 175 миллионов для военной помощи Украине и балтийским государствам.⁷ К 2015 году НАТО сформировало временную ООГПГ. Под руководством Германии, Нидерландов, Норвегии и при поддержке других союзников группа прошла через ряд учений и оценок.

В январе и феврале 2015 года Союзники уточнили общую концепцию ООГПГ. В апреле и июне 2015 года в ходе учения под названием «Благородный прыжок» НАТО оценило способность ООГПГ осуществлять развертывание в короткие сроки в ответ на развивающийся кризис. Тогда, в октябре и ноябре 2015 года, в ходе маневров «Сход трезубца» союзники продемонстрировали способность ООГПГ осуществлять развертывание в рамках нескольких дней на всей территории Альянса.

Несмотря на факт, что НАТО активно осуществляло контрмеры как по адаптации, так и по гарантированию безопасности, отсутствие существенного улучшения ситуации с безопасностью в Балтийском регионе заставило власти Литвы, Латвии и Эстонии в мае 2015 потребовать от ВСК в Европе создать ротационное формирование в составе бригады на их территории в качестве сдерживающей силы против России. Хотя было принято официальное решение по этому вопросу, в июне 2015 министры обороны НАТО решили усилить СРН, численность которых сейчас достигла сорока тысяч по сравнению с прежними тридцатью тысячами. Кроме того, они

⁶ *European Reassurance Initiative – Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2016*, Feb. 2015, по состоянию на 17 июля 2016, http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2016/FY2016_ERI_J-Book.pdf.

⁷ Там же.

предоставили ВКС в Европе новые полномочия по предварительной подготовке сил, которые могут быть развернуты в случае потенциального кризиса, таким образом максимизируя их готовность. И последнее, они обязали МНК СВ достичь полной оперативной способности в качестве главного штаба сил повышенной готовности ко времени следующего саммита НАТО, а также достичь способности координировать функции ПИСН и осуществлять командование ООГПГ.

К сентябрю 2015 все шесть ПИСН были активированы, и была поставлена цель достигнуть оперативной готовности до саммита в Варшаве. Совместное командование сил (СКС) в Неаполе приняло на себя управление ПИСН в Бухаресте и в Софии, а ПИСН в Риге, Таллине, Вильнюсе и Быдгоще были подчинены МНК СВ.

В декабре 2015 года армия США начала транспортировку комплектов оборудования, известных под названием Комплекты для деятельности в Европе (КДЕ), в первые вынесенные вперед объекты в Болгарии, Румынии и Литве. Оборудование, используемое региональными сухопутными войсками для подготовки и проведения учений с союзниками в рамках операции «Союзная решительность» в итоге будет складировано в семи местах в Восточной Европе.⁸

Также в декабре 2015 года, из-за экспансии российского военного потенциала в регионе Черного моря и милитаризации аннексированного Крыма, НАТО сформировало Мультинациональную дивизию «Юго-Восток» (МНД ЮВ) со штабом в Румынии. Это дополнение предназначено для обеспечения командования союзных сил, расположенных в юго-восточной части Европы.

Встреча министров обороны стран НАТО в феврале 2016 года привела к усилению восточного фланга Альянса. Они приняли решение расширить военное присутствие в этой области формированием многонациональных сил на ротационной основе. Не было особого желания размещать силы на постоянной основе, и военные планировщики НАТО начали просчитывать размер и структуру необходимых войск и то, как осуществлять их ротацию на территории и вне территории восточноевропейских членов НАТО.⁹

Эти решения министров последовали за объявлением администрацией США за неделю до этого планов по увеличению расходов на ЕИП до уровня в четыре раза более высокого, чем в 2016 году, ожидающего одобрения 3.4 миллиардов долларов из бюджета на оборону за 2017 финансовый

⁸ "Tanks, heavy vehicles to be fully positioned in Eastern Europe next year," *Stars and Stripes*, December 10, 2015, по состоянию на 17 июля 2016, www.stripes.com/news/europe/tanks-heavy-vehicles-to-be-fully-positioned-in-eastern-europe-next-year-1.383125.

⁹ "NATO ministers approve new reinforcements for eastern Europe," *MailOnline*, February 10, 2016, по состоянию на 19 июля 2016, www.dailymail.co.uk/wires/ap/article-3440315/NATO-chief-expects-OK-greater-forward-presence.html.

год.¹⁰ Если это финансирование получит одобрение, последует расширение ротации войск и увеличение числа учений в Европе благодаря факту, что приблизительно 2.8 миллиардов из бюджета предназначены для армии США в Европе.¹¹ За счет этого финансирования Сухопутные силы США планируют развернуть дополнительную боевую группу в составе бронированной бригады на ротационном принципе на европейском театре в феврале 2017 года и усилить предварительно позиционированное оборудование, чтобы обеспечить наличие одного комплекта боеготового оборудования для поддержки еще одной бронированной бригады на случай ее развертывания, а также на случай развертывания дивизии.¹² К концу 2017 Сухопутные силы США планируют обеспечить постоянное присутствие в Европе трех полностью укомплектованных бригадных боевых групп.¹³

Осуществленные меры по гарантированию безопасности и по адаптации существенно способствовали успокоению озабоченности восточноевропейских членов НАТО. Расширенные учения НАТО, проведенные НАТО в течение 2015 года,¹⁴ возымели ожидаемый эффект, и будут продолжены в 2016 году. Основной инструмент для реагирования НАТО, СРН, подвергся существенному усовершенствованию. Охватывая три отдельные элемента, СРН были укреплены созданием объединенной оперативной группы повышенной готовности в качестве их ядра, что позволило использовать их способность реагировать и достичь максимальной скорости ответа и оперативной маневренности. Концепция ООГПГ должна быть испытана на

¹⁰ Jim Garamone, "Gorenc Discusses European Reassurance Initiative, Air Police Mission," *U.S. Department of Defense*, April 5, 2015, по состоянию на 17 июля 2016, <http://www.defense.gov/News-Article-View/Article/713722/gorenc-discusses-european-reassurance-initiative-air-police-mission>.

¹¹ Senate Armed Services Committee, *Statement of General Philip Breedlove, Commander U.S. Forces Europe*, March 1, 2016, http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Breedlove_03-01-16.pdf.

¹² "Eucom announces European reassurance initiative implementation plan," *Eucom Live*, March 30, 2016, по состоянию на 17 июля 2016, <http://eucom.dodlive.mil/2016/03/eucom-announces-european-reassurance-initiative-implementation-plan/>.

¹³ Две из них уже постоянно расположены в Западной Европе (бригада «Страйкер» и воздушно-десантная бригада).

¹⁴ В число основных учений за 2015 год входят: «Joint Warrior» (11–23 апреля: военно-морское учение в Северном Атлантике, 13 000 участников); «Dynamic MongOOSE» (4–15 мая: учение по борьбе с подлодками у берегов Норвегии, 5 000 военнослужащих); «Baltops» (5–20 июня: военно-морское и амфибийное учение в Балтийском море, 4 500 военнослужащих); «Sabre Strike» (8–19 июня: наземное учение в прибалтийских государствах и Польше, 3 000 военнослужащих); «Noble Jump» (10–21 июня: первый тест по развертыванию новых сил повышенной готовности в Польше, 2 100 военнослужащих); «Trident Joust» (17–28 июня: штабное учение в Болгарии, Румынии и Италии, 1 500 военнослужащих) и «Trident Juncture» (21 октября–6 ноября: Италия, Португалия и Испания, 25 000 военнослужащих). См. "NATO's Readiness Action Plan. Fact Sheet."

практике до достижения статуса полной оперативной готовности в ходе ряда таких учений в 2016 году, как «Brilliant Jump», «Trident Joust» и «Brilliant Capability».¹⁵ «Brilliant Jump» будет окончательным экзаменом для ООГПГ прямо перед саммитом НАТО. Ее оперативный статус должен быть продемонстрирован развертыванием группы в восточных странах-членах НАТО.

Как только появятся первые признаки кризиса, СРН, поддерживаемые сетью новых штабов (МНК СВ, МНД ЮВ, ПИСН), размещенных на восточной территории Альянса, будут в состоянии быстро развернуть и включить войска в боевые действия, чтобы выполнить задачу коллективной обороны.¹⁶ К 2018 году МНК СВ будет в состоянии осуществлять командование СРН и вести широкомасштабные комбинированные оборонительные операции на северо-восточном фланге Альянса. Ожидается, что все шесть ПИСН достигнут статуса полной оперативной готовности до проведения предстоящего саммита НАТО.¹⁷ После этого должны быть созданы два дополнительных ПИСН – в Словакии (2016) и в Венгрии (2017).¹⁸ Решения, касающиеся подчинения сил МНД ЮВ, должны быть приняты после саммита в Варшаве.¹⁹ Это командование должно достичь начальной оперативной готовности в 2016, и полной оперативной готовности в 2018 году. Ожидается, что объекты в Польше, Эстонии и Латвии, являющиеся частью концепции ЕИП, будут в наличии в 2016, дополненные сооружениями в Венгрии к 2017 году.²⁰

Все эти действия и контрмеры, осуществленные НАТО, в некоторой степени смогли восстановить единство и солидарность Альянса и существенно успокоить его уязвимых восточных членов перед лицом потенциальных классических вооруженных угроз и гибридных действий со стороны России. Однако, до тех пор, пока Россия следует своей нео-империалистической стратегии и испытывает надежность НАТО, озабоченности восточных членов НАТО, особенно прибалтийских государств, остаются без полного ответа.

¹⁵ “NATO Response Force (NRF) Fact Sheet,” по состоянию на 17 июля 2016, <https://jfcbs.nato.int/page5725819/nato-response-force-nrf-fact-sheet>.

¹⁶ “Projecting Stability: Charting NATO’s Future. Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg to the Atlantic Council, Washington, D.C.,” April 6, 2016, по состоянию на 17 июля 2016, www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_129758.htm.

¹⁷ NATO Force Integration Units (NFIU), по состоянию на 17 июля 2016, <https://jfcbs.nato.int/page5725819/nato-force-integration-units>.

¹⁸ “NATO Response Force (NRF) Fact Sheet.”

¹⁹ Tadeusz Wróbel, “Sojusz w Bukareszcie,” *Polska Zbrojna.pl*, December 10, 2015, по состоянию на 17 июля 2016, www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/17942?t=Sojusz-w-Bukareszcie.

²⁰ “Tanks, heavy vehicles.”

Ответ России на стратегическую адаптацию НАТО

Все предпринятые НАТО действия для гарантирования безопасности своих восточных союзников воспринимаются Москвой как «ползучее расширение» НАТО в Восточной Европе: расширение, которое надо остановить. В результате этого, ситуация с безопасностью в этом регионе все еще преобладающим образом определяется и формируется политикой и действиями России, которые в высшей степени неоднозначны и непредсказуемы. Кремль продолжает использовать нелинейную, гибридную стратегию, которая в некоторой степени, похоже, является антитезисом комплексного подхода к военным операциям, применяемого Западом. Применяя все наличные силовые методы (политические, экономические, военные, информационные и т.д.), Москва сохраняет уровень напряженности/агрессии ниже порога войны, используя войска в качестве инструмента сдерживания или в ограниченном масштабе и косвенным образом, что позволяет России добиваться достижения своих стратегических целей. Россия запугивает международное сообщество, угрожая напряженностью, провоцируя и эскалируя напряженность не только в Восточной Европе, но и по всему миру, и что важно, постоянно манипулирует международным общественным мнением, приписывая последствия своих действий Западу.

Несмотря на ухудшающуюся экономическую ситуацию в стране, на последствия долгосрочных западных санкций и на снижение цен на нефть и газ, все еще наблюдается сильная политическая решимость укреплять свой военный потенциал и повышать свою боевую готовность. Российские военно-воздушные силы продолжают постоянно нарушать воздушное пространство суверенных государств на восточном и южном фланге Альянса, что приводит к ненужным инцидентам, даже провоцирует международные кризисы и порождает значительный риск открытой конфронтации, как случилось в ноябре 2015 года, когда Турция сбила российский военный самолет.

К примеру, в Калининградской области России удалось расширить свой потенциал преграждения доступа/блокирования зоны (A2/AD) и свой экспедиционный потенциал.²¹ Это позволяет Москве препятствовать любой попытке Альянса осуществления доступа по воздуху или по морю в этот регион, и даже отрезать прибалтийские государства от поддержки НАТО путем блокирования единственного наземного маршрута поставок из Польши, а именно Сувальского перешейка. Ограничение контр наступательных военных способностей прибалтийских государств позволило Москве занять положение, из которого она могла бы потенциально осуще-

²¹ A2/AD способности охватывают наиболее современные противовоздушные мобильные системы (С-400 «Триумф»/ СА-21 «Ворчун» с оперативным радиусом действия до 400 км) и двойного назначения (конвенциональные и ядерные) мобильные системы баллистических ракет малого радиуса действия («Искандер-М»/СС-26 «Камень» с оперативным радиусом действия до 500 км).

ствить быстрый захват территории с использованием приблизительно двадцати двух батальонов Западного военного округа и Калининграда.²² Такой сценарий может поставить НАТО в такое положение, в котором ему придется вести очень тяжелую, дорогостоящую и времяемкую контр наступательную операцию.

Москва намеренно поддерживает конфликт в Восточной Украине в замороженном состоянии, эскалируя и де-эскалируя напряженность по своему усмотрению. После относительно спокойного периода в начале 2016 года военная активность в Донбассе снова существенно увеличилась.²³ Россия все еще осуществляет поддержку сепаратистов, обеспечивая командование и управление, огневую поддержку, поставку беспилотных летательных аппаратов (БЛА), коммуникаций и ракетных систем земля-воздух.²⁴ Поддерживая территории, оккупированные пророссийскими сепаратистами, в состоянии неопределенности, Москве удастся сохранять стратегическую маневренность, необходимую для оказания давления на Киев и на Запад.

Согласно ВГК ОВС НАТО в Европе, Россия намеренно использует поток сирийских беженцев для дестабилизации Европы и для истощения ее ресурсов по оказанию гуманитарной помощи и социального обеспечения. Вмешательство России в сирийский конфликт существенно изменило динамику войны, став причиной перемещения более полумиллиона сирийцев с сентября 2015 года. Ожидается, что кризис с беженцами будет и дальше эскалировать, дестабилизируя еще больше среду безопасности в Турции, Европейском Союзе и НАТО. Однако, кризис так же позволяет России консолидировать свое влияние на Запад и использовать свое положение для переговоров в будущем.

Россия планирует в 2016 году еще больше увеличить свой военный потенциал и улучшить состояние вооруженных сил. Из-за динамически меняющейся и неопределенной ситуации в непосредственной близости от Москвы, последняя намеревается предпринимать существенные оборонительные контрмеры. Москва хочет улучшить состояние своих способностей для ядерного сдерживания путем развертывания новых систем «ядерной триады» и улучшения эффективности ее системы предупреждения о ракетном нападении. В состоянии постоянной боевой готовности должны

²² Согласно докладу корпорации РЭНД, чтобы дойти до Риги или Таллина, российским силам потребуются от 36 до 60 часов. См. David A. Shlapak and Michael V. Johnson, *Reinforcing Deterrence on Nato's Eastern Flank* (RAND Corporation, 2016), по состоянию на 17 июля 2016, www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf.

²³ "Department of Defense Press Briefing by Gen. Breedlove in the Pentagon Briefing Room," *U.S. Department of Defense*, March 1, 2016, по состоянию на 17 июля 2016, www.defense.gov/News/News-Trans/Trans-View/Article/683817/departments-of-defense-press-briefing-by-gen-breedlove-in-the-pentagon-briefing.

²⁴ Там же.

находиться не менее 95 процентов ее ядерных сил. Число испытательных пусков межконтинентальных баллистических ракет удвоится до шестидцати по сравнению с восемью в 2015.

Одной из приоритетных областей усиления являются боевые части и соединения Западного, Юго-западного и Арктического военных округов. Сухопутные силы должны сформировать четыре дополнительные дивизии на базе существующих бригад. Три из них, по всей видимости, будут развернуты в Западном военном округе, и одна в центральном. Тем временем будет продолжаться проведение внезапных проверок боевой готовности всех военных округов, видов вооруженных сил и родов войск. Боеготовность противовоздушной обороны должна быть на самом высоком уровне. Самыми существенными маневрами российских вооруженных сил будут стратегические учения «Кавказ 2016», которые будут проведены в сентябре 2016 года. Они будут проводиться в Южном военном округе, на Северном Кавказе и в Крыму. Основной акцент будет поставлен на создание больших войсковых формирований и их развертывании на больших расстояниях. Боевой готовности и оперативности присвоен статус «высшего приоритета». Предположительно, российский Генеральный штаб бросил перчатку и поставил задачу, чтобы войска численностью в шестьдесят пять тысяч человек могли быть развернуты на расстоянии в три тысячи километров в течение семидесяти двух часов.

В 2016 году Москва так же продолжит осуществление интенсивной технической модернизации своих вооруженных сил. Современное оборудование должно составлять не менее 51 процента от всего оборудования, и уровень его эффективности должен достичь 92 процентов. Ожидается, что будут сформированы две бригады ракетных систем (Искандер-М и Торнадо-С) и одна бригада противовоздушных комплексов (Бук-МЗ), а шесть батальонов будут перевооружены новыми танками и боевыми машинами пехоты. Воздушно-космические силы получат двести новых и модернизированных летательных аппаратов, и пять полков ПВО будут перевооружены системами С-400. Военно-морским силам будут предоставлены две многоцелевые подлодки и семь надводных боевых кораблей. С помощью планов интенсивной модернизации такого масштаба Москва хочет сделать военно-промышленный комплекс двигателем развития всей национальной экономики и транспортной инфраструктуры.

Год за годом продолжает расти общественная поддержка антизападной политики Кремля. Как показывают опросы общественного мнения, увеличивается число людей, которые поддерживают увеличение расходов на оборону, если даже это и приводит к ухудшению экономического состояния страны. В 2013 году поддержка составляла 46 процентов, тогда как в 2015 она выросла до 53 процентов. Эта тенденция вряд ли повернет вспять, пока влияние российской информационной политики на свое собственное население останется на том же уровне интенсивности и размаха.

Потенциальные улучшения для стран восточного фланга НАТО

Дорога НАТО от саммита в Уэльсе до саммита в Варшаве была длинной и трудной. Поначалу Альянс адаптировался к новой среде безопасности, расширив миссию патрулирования, затем начал проводить политику гарантирования безопасности и, в конце концов, остановился на усилении политики сдерживания. Благодаря осуществлению серии эффективных мер по гарантированию и адаптации, НАТО стало политически более единым, более гибким и боеготовым в военном отношении, и последнее, но не по значению, более убедительным в целом. Почти все стратегические цели, поставленные в Уэльсе, были достигнуты или находятся на пороге завершения временных графиков накануне саммита НАТО в Варшаве.

Однако, несмотря на упомянутые существенные достижения, НАТО должно продолжить процесс стратегической адаптации, если хочет быть на уровне будущих вызовов, классических или гибридных. Все еще есть ряд мероприятий, которые НАТО может осуществить для усиления состояния гарантирования безопасности и сдерживания на восточном фланге Альянса. Ниже перечислены двенадцать общих методов, над которыми стоит поразмышлять и которые стоит попробовать осуществить.

1. Использование внутренней солидарности и стратегической эмпатии

До аннексии Крыма европейские союзники страдали от отсутствия стратегического консенсуса по вопросу о том, до какой степени НАТО должно фокусироваться на защите собственной территории и в какой степени государства-члены должны предоставлять свои ресурсы для экспедиционных операций. Благодаря действиям России, точки зрения членов НАТО как-то сблизилась, хотя остаются различия в отношении восприятия стратегических вопросов, главным образом, что делать с Россией. Эти разногласия заметны не только на уровне правительств, но и на уровне общественности западных государств. В одном опросе общественного мнения, проведенного в прошлом году, 58 процентов немецких, 53 процента французских и 51 процент итальянских респондентов были против того, чтобы посылать их солдат для защиты таких членов НАТО, как Польша и прибалтийские государства, если на них нападет Россия. Тенденция в плане целостного общественного мнения вряд ли изменится.²⁵ Отсутствие у НАТО последовательной стратегии в отношении России предположительно приведет к тому, что на Варшавском саммите союзники не достигнут согласия по тому, чего требуют восточноевропейские члены – создания постоянных

²⁵ *Frayed Partnership. German public opinion on Russia* (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016), по состоянию на 17 июля 2016, http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_Frayed_Partnership_2016_ENG.pdf.

военных баз на их территории.²⁶ Эта проблема требует от стран-членов опереться на внутреннюю солидарность и стратегическую эмпатию, чтобы лучше понять друг друга. Западноевропейские государства должны попытаться понять точку зрения стран-членов восточного фланга и отказаться от своей риторики в отношении этих стран как «буферной зоны» или стратегической глубины НАТО.

2. Развитие двунаправленной стратегии сдерживания

Чтобы дать восточным членам НАТО больше гарантий безопасности, Альянсу следует разработать двунаправленную стратегию сдерживания. Первое направление: стратегия, основанная на страхе от наказания, реактивная по своей сущности и функционирующая на основе предположения, что Запад/НАТО будут в состоянии победить противника в опустошительном контрнаступлении, включающим и потенциальный ядерный ответный удар. И по горячим следам: сдерживание через блокирование, про активное с самого начала, направленное на физическое затруднение возможностей противника атаковать, сделав общие потери от нападения более высокими, чем ожидаемые прибыли.²⁷

Использование ядерной политики НАТО в качестве центрального фактора в основанной на страхе от наказания союзной стратегии сдерживания следует пересмотреть и актуализировать. Российская стратегия национальной безопасности в том виде, в котором она находится в 2015 году, не предполагает использования упреждающего ядерного удара. Применение этого средства предполагается только в качестве ответа на нападение на Россию или ее союзников с использованием ядерного оружия или другого оружия массового уничтожения (ОМУ), или в случае конвенциональной агрессии, угрожающей самому существованию государства. Однако, в настоящее время, Москва усиленно использует свою ядерную политику, чтобы довести до противника свое послание. Члены НАТО на его флангах имеют дело с бомбардировщиками (Ту-95), летающими вблизи их границ, которые могут нести ядерное оружие. Им подается информация о предстоящем развертывании тактических ракет (Искандер), которые могут быть вооружены ядерными боеголовками, в Калининградской области, или об ядерных элементах в конвенциональных учениях в Балтийском регионе.²⁸

²⁶ Judy Dempsey, "Judy Asks: Is NATO Doing Enough in Europe?" *Judy Dempsey's Strategic Europe*, March 23, 2016, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63093>.

²⁷ A. Wess Mitchell, "A Bold New Baltic Strategy for NATO," *The National Interest*, January 6, 2016, по состоянию на 17 июля 2016, <http://nationalinterest.org/feature/bold-new-baltic-strategy-nato-14818?page=3>.

²⁸ Michal Baranowski and Bruno L  t  , *NATO in a World of Disorder: Making the Alliance Ready for Warsaw* (Washington, DC: The German Marshall fund of the United States, 2016), 10; <http://www.gmfus.org/publications/nato-world-disorder-making-alliance-ready-warsaw>.

Эта тактика запугивания должна найти свою оценку в ядерной доктрине НАТО.

Кроме того, с 2014 года США выражают озабоченность о соблюдении Россией Договора о ракетах средней и меньшей дальности (РСМД).²⁹ Есть опасения, что российские крылатые ракеты попадают под ограничения Договора РСМД с радиусом действий от пятисот до 5500 километров, а потому, как и все ракеты такого типа, а также и пусковые установки для таких ракет, запрещены согласно положениям этого соглашения. Хотя Россия отрицает, что нарушения такого характера имеют место, НАТО должно продумать курс действий, касающихся деталей ответа в случае, если Россия выйдет из Договора о РСМД и развернет новые РСМД, которые позволят ей нападать, или угрожать нападением, на большинство европейских членов НАТО.

Сдерживание путем блокировки включает присутствие значительных вооруженных сил, осуществление концепции и наличие способностей для преграждения доступа/блокирования зоны A2/AD, а также реализацию подхода длительного сопротивления, выстраивающего приоритеты территориальной обороны, стратегии, способностей, структур и сил. Этот конкретный метод должен быть адаптирован и приведен к стандартам странами НАТО на восточном фланге, которые сталкиваются с агрессивной политикой России. Следует осуществить намерение формировать четыре новые дивизии для реализации способности вести интенсивные широко-масштабные военные операции на восточном фланге НАТО, а также осуществить значительное улучшение по отношению к A2/AD способностям в сильно милитаризованной Калининградской области.³⁰ Процесс разработки новой стратегии следует завершить пересмотром или актуализацией

²⁹ Соединенные Штаты и Советский Союз подписали Договор о РСМД в декабре 1987 года. Они пришли к согласию запретить баллистические и крылатые ракеты наземного базирования с дальностью от 500 до 5 500 километров. Это соглашение касается ракет как с ядерными, так и с конвенциональными боеголовками, но не относится к ракетам воздушного или морского базирования. См. Amy F. Woolf, *Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress* (Washington DC: Congressional Research Service, 2016), по состоянию на 17 июля 2016, <https://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>.

³⁰ Основными российскими формированиями в Калининградской области (являющейся частью Западного военного округа) являются: Балтийский флот (56 кораблей, в том числе 2 класса «Кило» и 1 класса «Лада» подлодки, а также 3 фрегата, 2 эсминца, 26 корветов, 9 десантных кораблей и 12 минных тральщиков), 336-я бригада морской пехоты, 398-я отдельная воздушно-транспортная эскадрилья (Ан-2, Ан-12, Ан-24, Ан-26, Бе-12, Ми-8); 689-й отдельный полк морской истребительной авиации (Су-27); 4-й отдельный штурмовой авиационный полк (Су-24); 125-я отдельная вертолетная эскадрилья (Ми-8, Ми-12); 396-я отдельная авианосная противолодочная вертолетная эскадрилья (Ка-27); 79-я мотострелковая бригада, 7-й мотострелковый полк, 183-й береговой ракетный полк, 244-я артиллерийская бригада; 152-я ракетная бригада.

Стратегической концепции НАТО. Изменения должны отражать доктрину НАТО, устранять недостатки планов действий в чрезвычайных ситуациях и уточнять оборонные планы НАТО.

3. *Наращивание наземных сил в Балтийском регионе*

Существование НАТО подвергается наибольшему риску именно в Балтийском регионе. Любой потенциальный конфликт с Россией в этом регионе поставит Запад/НАТО перед стратегической дилеммой: рискнуть включиться в широкомасштабную войну с ядерной сверхсилой или потерять доверие к себе.³¹ НАТО увеличило свое военное присутствие на восточном фланге Альянса путем создания многонациональных ротационных сил в виде бронированной бригады численностью от трех до пяти тысяч военнослужащих, и таким образом существенно улучшило состояние сдерживания. Учитывая, что ВГК ОБС НАТО в Европе считает, что соотношение сил в этом регионе составляет десять к одному в пользу России,³² ротационная бригада НАТО при ее нынешнем статусе, по всей видимости, недостаточна для адекватного сдерживания, и ее следует воспринимать как временное решение, требующее дальнейшего развития после саммита в Варшаве.

Европейские члены НАТО также должны понимать, что хотя США послали дополнительные бригадные боевые группы в Европу, это не является индикатором того, что их политика в сфере безопасности в отношении Европы изменилась. Их стратегия все еще крутится вокруг ограниченного, ротационного, вынесенного вперед присутствия и основана на стратегическом развертывании с американского континента в случае конфликта.³³ Так же надо понимать, что ЕИП финансирует из годового бюджета, выделенного на операции США за границей, не имея своего постоянного бюджета. Это означает, что ЕИП не является долгосрочным решением проблем Восточной Европы. Скорее, это временное средство, которое может меняться со временем и сдвигаться в ту или иную сторону в соответствии со стратегическим контекстом безопасности. США также призвали восточных членов НАТО делать больше, чтобы обезопасить самих себя.

Стратегический дисбаланс сил в Балтийском регионе порождает опасность, что нехватка существенного присутствия войск, а также отсутствие необходимых оборонных способностей и военных сооружений может провоцировать Россию и далее подвергать проверке доверие к НАТО. Поэтому, если члены НАТО хотят осуществлять надежное сдерживание на уровне, достаточном для обескураживания потенциальных противников, они должны развернуть как минимум два ротационных боеготовых ком-

³¹ Baranowski and L  t  , *NATO in a World of Disorder*.

³² Там же.

³³ Artur Kacprzyk, "USA mobilizuje NATO do wzmocnienia wschodniej flanki," *Polska Zbrojna*, February 17, 2016, по состоянию на 17 июля 2016, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/18509?t=USA-mobilizuje-NATO-do-wzmocnienia-wschodniej-flanki>.

понтента в составе бригады – один в Прибалтике и один в Польше, поблизости от известного слабого места «Сувальского перешейка»³⁴ — с долгосрочной целью располагать, по крайней мере, одной бригадой, постоянно расквартированной в Прибалтике.

4. Обеспечение воздушного превосходства в северо-восточном углу НАТО

В свете значительных A2/AD способностей России в Балтийском регионе НАТО следует сместить фокус своей воздушной доктрины от концепции воздушного патрулирования к комплексной противовоздушной обороне. Чтобы сохранить свое воздушное превосходство, оно должно перестроить противовоздушную оборону так, чтобы она включала многослойную, среднего радиуса действия и полностью интегрированную систему с истребительным компонентом, ракетным компонентом земля-воздух, системами разведки, наблюдения и рекогносцировки, а также с использованием космических активов.³⁵ Это позволит НАТО проводить операции в высоком темпе³⁶ и обеспечивать достаточную воздушную поддержку наземных сил. Чтобы выполнить эту задачу, балтийским государствам придется интенсифицировать процессы сотрудничества и модернизации на индивидуальном уровне путем приобретения авиационных ресурсов и ресурсов для противоракетной обороны. На уровне НАТО они также должны активно участвовать в таких «программах умной обороны», как противоракетная оборона НАТО, система наблюдения НАТО за наземной обстановкой и патрулирование воздушного пространства НАТО.

5. Расширение поддержки военной инфраструктуры со стороны принимающего государства

Члены НАТО на восточном фланге должны интенсифицировать свои усилия по усовершенствованию инфраструктуры, необходимой для обеспечения устойчивого позиционирования сил Альянса на территории восточных государств-членов НАТО и для защиты беспроblemного поступления подкреплений для предварительно развернутых в регионе сил.³⁷ Эти члены должны инвестировать средства на развитие способностей для поддержки принимающего государства, военных сооружений, в том числе портов для воздушного и морского дебаркирования, складов и других объектов, необходимых для базирования и текущего обеспечения войск и их подготовки.

³⁴ Baranowski and L  t  , *NATO in a World of Disorder*.

³⁵ Jim Garamone, "Gorenc Discusses European Reassurance Initiative, Air Police Mission," *U.S. Department of Defense*, April 5, 2016, по состоянию на 17 июля 2016, www.defense.gov/News-Article-View/Article/713722/gorenc-discusses-european-reassurance-initiative-air-police-mission.

³⁶ Там же.

³⁷ "Department of Defense Press Briefing by Gen. Breedlove."

6. Предоставление полномочий на проведение учений НАТО без предварительного предупреждения

Хотя Альянс интенсифицировал проводимые учения, «разрыв в учениях» между НАТО и Россией все еще имеет место, что касается масштаба и скорости. В феврале 2014, как раз перед аннексией Крыма, Россия мобилизовала 150 000 военных под предлогом проведения антитеррористических учений. Многие из этих формирований затем были развернуты вдоль украинской границы, как раз тогда, когда Россия начала инвазию в Крым. В сентябре, в рамках учения «Восток-14», Россия задействовала 155 000 военнослужащих. В то же время самые крупные учения НАТО, «Анаконда-14» (октябрь) и «Дерзкий аллигатор-14» (октябрь-ноябрь), были проведены при участии 13 250 и 15 000 военнослужащих соответственно. Это несимметричное состояние следует нейтрализовать, сохраняя военные учения на самом высоком относительно уровне интенсивности. Второй проблемой, которую надо решать на уровне Альянса, является способность организовать «внезапные» военные маневры без предупреждения. В декабре 2014 года Москва без предупреждения начала неожиданное учение в Калининградской области с участием 9 000 военных.³⁸ Демонстрируя способность мобилизовать такое большое число людей настолько быстро, Москва дает основания для серьезной озабоченности со стороны центрально-европейских государств по поводу возможности нанесения ограниченного удара против их территорий. Хотя НАТО сохраняет свою политику прозрачности и в отношении своих военных учений, с учетом учений без предупреждения, проводимых Россией, властям Альянса следует принять решение об организации подобной деятельности, и если необходимо, проводить такие учения в качестве меры сдерживания.

7. Предоставление ГВК ОВС НАТО в Европе полномочий на уменьшение времени реакции сил

Молниеносная аннексия Крыма показала миру, что признаки конфликта или кризиса могут не быть заметны предварительно. Кроме того, каждое решение НАТО об ответной реакции основывается на консенсусе его членов, которым, в свою очередь, необходимо время для обсуждения и рассуждения. В результате, НАТО должно усовершенствовать процесс принятия решений, хотя бы на оперативном уровне. Хотя ГВК ОВС НАТО в Европе даны полномочия инициировать подготовку для развертывания ООППГ, передвижение войск все еще зависит от политического руководства НАТО. Чтобы решить эту проблему эффективно и ускорить время реакции сил, государствам НАТО следует прийти к согласию предоставить ГВК ОВС НАТО в Европе больше полномочий, гибкости и ответственности. ГВК ОВС НАТО в

³⁸ Ian J. Brzezinski and Nicholas Varangis, "The NATO-Russia Exercise Gap," *Atlantic Council*, February 23, 2015, по состоянию на 17 июля 2016, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/the-nato-russia-exercise-gap>.

Европе должно не только готовить и активировать силы реагирования, но и развертывать их на театре военных действий НАТО, если это необходимо. Предоставление разрешения такого характера может поддержать политику сдерживания НАТО, иметь желаемые результаты на начальной фазе развития конфликта,³⁹ и может позволить силам реагирования избежать ситуации, в которой они увязнут в боях без перспективных оперативных вариантов.⁴⁰ И последнее, политические власти НАТО должны предоставить ГВК ОВС НАТО в Европе право проводить «внезапные» учения в качестве инструмента сдерживания.

8. Интенсификация военного сотрудничества с балтийскими странами, которые не являются членами НАТО

Партнеры НАТО, Швеция и Финляндия, дают очень ценный вклад в дело Альянса. Вооруженные силы обоих государств имеют впечатляющую историю в смысле сотрудничества и относительно высокую степень оперативной совместимости с НАТО. Швеция предоставила свои силы для участия в операции в Афганистане и свой воздушный компонент для Ливии. Ее силы принимают участие в СРН. То же самое относится и к Финляндии: силы этого государства принимали участие в операциях на Балканах и в Афганистане под руководством НАТО. В 2012 году Финляндия тоже предоставила свои войска для участия в СРН. Оба государства так же участвуют в разных многонациональных проектах в сфере безопасности и обороны, и они в одинаковой степени обеспокоены военным возрождением России. Вот почему НАТО должно поддерживать тесные отношения с этими двумя государствами в плане учений, учебных сборов и строительстве оборонных способностей. НАТО следует усовершенствовать процесс обмена информацией и разведывательными данными с этими двумя государствами и использовать текущий уровень оперативной совместимости. В плане совместного строительства способностей союзники должны поставить ударение на развитии таких активов, как разведка, рекогносцировка и наблюдение, средства для электронной борьбы и точечное участие. НАТО также надо усилить сотрудничество по таким вопросам, как борьба с пропагандой и дезинформацией, кибероборона и стратегические нарративы.

9. Использование комплексного сотрудничества с ЕС для того, чтобы справляться с гибридными угрозами

Говоря языком стратегии, невозможно укрепить восточный фланг НАТО без участия ЕС и его Общей политики безопасности и обороны. В резуль-

³⁹ Sidney J. Freedberg, Jr., "Wargame Warns NATO Unready for Baltic Crisis," *Breaking Defense*, April 12, 2016.

⁴⁰ Tomasz Kowalik, "NATO on the Right Path from Assurance to Deterrence," *The German Marshall Fund of the United States*, December 15, 2015, по состоянию на 17 июля 2016, <http://www.gmfus.org/blog/2015/12/15/nato-right-path-assurance-deterrence>.

тате этого, саммит НАТО в Варшаве не должен затенять важность встречи Европейского Совета, который состоится в июне 2016, и который определит направление, в котором будет развиваться политика безопасности и обороны ЕС. Эти два стратегических компонента безопасности – ЕС и НАТО – должны взаимно усиливать и дополнять друг друга в плане действий, процедур, структур, компетентностей и способностей.

Новая Глобальная стратегия ЕС должна подчеркивать значение интегрированного, комплексного и синхронизированного сотрудничества с НАТО с упором на то, как справляться с гибридными угрозами и как реагировать на беженский и миграционный кризисы. В декабре 2017 года НАТО разработало проект антигибридной стратегии, которая позволит ему реагировать эффективно на нелинейные нападения. В настоящее время Альянс разрабатывает комплекс конкретных индикаторов раннего предупреждения, которые смогут инициировать ряд разных вариантов кризисного реагирования.⁴¹ НАТО следует пригласить ЕС для участия в этой работе для того, чтобы обмениваться знаниями, опытом и лучшими практиками. Это сотрудничество должно отличаться тем, что будет касаться таких невоенных элементов, как бизнес, финансы, СМИ, киберпространство или энергетика – все из которых являются важными вопросами и которые могут подвергнуться гибридным атакам. Обе организации должны подчеркивать важность кибербезопасности, стратегических коммуникаций, пограничного контроля, усиления обмена информацией и разведданными.

Тогда как Запад, по всей видимости, не может предложить настолько убедительный стратегический нарратив, как его оппоненты,⁴² ЕС и НАТО должны объединить свои уникальные способности и начать противодействовать дезинформации и пропаганде, выявлять ложь и мифы, которые приводят в смятение общественное мнение, усиливают социальную напряженность и подрывают доверие к государству.

10. Демонстрация полной солидарности с южным флангом

Восточные члены НАТО обязаны показать другим союзникам, что безопасность на их территории не может быть обеспечена без мира и стабильности в юго-восточной части Альянса или в других частях евроатлантического региона. Хотя само существование этих государств находится под угрозой со стороны России, они должны мобилизовать себя для того, чтобы гарантировать безопасность государств на юго-восточном фланге НАТО. В частности, как показывает нынешняя тенденция увеличения числа беженцев, прибывающих в Европу, эти государства должны быть готовы поддержать стабилизационные усилия в юго-восточной Европе, поддержать кампанию

⁴¹ Jamie Shea, "Resilience: a core element of collective defence," *NATO Review Magazine*, по состоянию на 17 июля 2016, <http://www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/nato-defence-cyber-resilience/EN/index.htm>.

⁴² Dempsey, "Is NATO Doing Enough in Europe?"

анти-ИГИЛ коалиции и в конечном итоге оказать поддержку по обеспечению безопасности Турции, если это неожиданно потребуется.

11. Реализация обещания достичь оборонных расходов до уровня 2% ВВП

В Ньюпорте было принято решение остановить сокращение оборонных расходов и постепенно повысить их уровень до ожидаемых 2% от ВВП в течение следующих десяти лет. Однако, выполнение этого решения очень далеко от поставленной цели. Хотя в 2015 году двадцать один союзник из всех членов или остановили снижение, или обратили тенденцию в оборонном инвестировании⁴³ за год до саммита в Уэльсе, до десяти государств тратит на оборону менее одного процента ВВП и до шестнадцати государств тратят менее 1.2%. В настоящее время только пять членов НАТО удовлетворяют отметке в 2% (Эстония, Великобритания, Греция, Польша и США).

Поэтому маловероятно, что половина членов НАТО удвоят свой оборонный бюджет в течение следующих десяти лет, даже если предположить, что нынешние неблагоприятные условия безопасности в Европе сохранятся. Неспособность удовлетворить требованию достичь 2% расходов на оборону может иметь стратегические последствия для будущего Альянса. В краткосрочном плане, это может все больше раздражать власти США и оказать влияние на операционализацию ПДГ. В долгосрочном плане, это может оказать влияние и даже снизить политико-военные амбиции НАТО и существенно ограничить выполнение всего спектра миссий Альянса. Восточные члены НАТО, и в частности те, кто требует, чтобы НАТО развернуло постоянные гарнизоны на их территории, должны показать пример остальному Альянсу, удовлетворив требованию о 2%.

12. Возобновление конструктивного диалога с Россией

Отношения между Западом/НАТО и Россией сейчас выглядят как ходьба по тонкому льду, и есть опасность, что гибридная война может прогрессировать в ограниченную конвенциональную войну.⁴⁴ Чтобы остановить этот процесс, НАТО должно начать активный диалог с Россией. Благодаря своему участию в сирийском конфликте Россия успела, в некоторой степени, выйти из положения международной изоляции. Обеспечив себе критически важную роль в процессе разрешения ближневосточного конфликта, Россия успела приоткрыть дверь к нормализации отношений с Западом. Несмотря на заверения Генерального секретаря НАТО, что есть мало шансов на возвращение к «бизнесу, как обычно» в смысле сотрудничества с

⁴³ Заявление генерала Филиппа Бридлава.

⁴⁴ Frank Hoffman, *The Contemporary Spectrum of Conflict. Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War* (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 2016), по состоянию на 17 июля 2016, <http://index.heritage.org/military/2016/essays/contemporary-spectrum-of-conflict/>.

Россией,⁴⁵ последнее заседание совета НАТО-Россия в апреле 2016 года, после почти двух лет молчания, дает сигнал, что НАТО хочет возобновить политический диалог с Москвой. Однако, надо отметить, что такие переговоры имеют смысл, только если НАТО ведет их с позиции силы. Москва всегда будет рассматривать дипломатию без одновременного сдерживания, как слабость НАТО/Запада, которая будет поощрять Кремль к продолжению своего нео-империалистического поведения. В результате, НАТО должно продолжить усиление военного присутствия Альянса на восточном фланге, в то же время принимая участие в дипломатических усилиях по выполнению Минского протокола в полном объеме, улучшению военной прозрачности и уменьшению потенциальных военных рисков.

Выводы

Укрепление Сил реагирования НАТО и более ощутимое присутствие Альянса, достигнутое путем создания ротационного мультинационального компонента в составе бригады, поддерживаемого распределенными командными центрами на восточном фланге НАТО, до сих пор всего лишь защищает безопасность наиболее восточных частей Альянса. Тенденции текущей российской политики и соотношение сил в регионе не оставляют никаких других возможностей, кроме как предположить, что налицо все еще высокая вероятность того, что Москва продолжит искать пути, в том числе и асимметрические методы, для разрушения международных механизмов безопасности, созданных НАТО и ЕС для гарантирования сегоднешней стабильности в Евроатлантическом регионе.

НАТО должно продолжить реализацию процесса стратегической адаптации: способности его противников постоянно и умело адаптироваться к новым условиям безопасности, как и их неугасающее желание подвергать испытанию надежность НАТО, не оставляют возможностей для иного курса действий. Для начала, Альянс должен использовать свою внутреннюю солидарность и стратегическую эмпатию, чтобы повысить внутрисоюзные гарантии. Оно должно разработать двунаправленную стратегию сдерживания, основанную на страхе от наказания и на отказе доступа. НАТО должно продолжить наращивание наземных сил в Балтийском регионе до двух ротационных боеготовых оперативных групп в составе бригады, с долгосрочной целью располагать хотя бы одной постоянно базированной бригадой в прибалтийских государствах. Альянс должен установить воздушное превосходство над Балтийским регионом и улучшить инфраструктуру принимающей страны, что позволит быстро принимать большие подкрепления от союзников. НАТО должно дать ГВК ОВС в Европе новые полномочия, в

⁴⁵ Martin Banks, "‘Business as Usual’ With Russia Unlikely, NATO Leader Says," *DefenseNews*, April 11, 2016, по состоянию на 17 июля 2016, www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/policy/2016/04/11/business-usual-russia-unlikely-nato-leader-says/82902184/.

смысле ускорения времени реакции и проведения учений без предупреждения для того, чтобы гарантировать, что силы НАТО будут оставаться способными к ответу, и что политика сдерживания будет оставаться сильной. На международной арене Альянс должен интенсифицировать сотрудничество со странами Прибалтики, не являющимися членами НАТО, и комплексное сотрудничество с ЕС с целью успешно справляться с гибридными угрозами. Члены НАТО на восточном фланге должны продемонстрировать солидарность с членами НАТО на южном фланге, которые в данное время страдают от миграционного кризиса. Все государства должны показать свою готовность выполнить обязательство достичь 2% уровня оборонных расходов. И последнее, НАТО должно возобновить и провести конструктивный диалог с Россией с целью де-эскалировать текущую ситуацию с безопасностью. Все эти указания могут существенно способствовать гарантированию того, что НАТО сохранит эффективное и надежное состояние сдерживания и увеличит вероятность того, что в будущем Европа будет радоваться более надежной безопасности.

Поэтому предстоящий саммит в Варшаве следует рассматривать как конечный этап долгосрочного процесса адаптации НАТО к новым вызовам, порожденным агрессивным военным возрождением Российской Федерации. Альянс должен постоянно развиваться: действие – реакция – контр-реакция должны продолжаться в бесконечном цикле. В качестве элемента стратегического процесса НАТО должно постоянно оценивать свою политику, стратегию, структуры, способности и силы. Стратегический сдвиг от гарантирования безопасности к усилению и затем к сдерживанию, начатый на саммите в Уэльсе, должен продолжаться и после завершения саммита в Варшаве.

Об авторе

Полковник Мариуш Фрыц, доктор философии, в настоящее время служит заместителем начальника Отдела военных анализов Департамента по надзору за вооруженными силами Бюро национальной безопасности Польши в Варшаве.



На пути к более эффективному сотрудничеству? Роль государств в формировании взаимодействия и сотрудничества между НАТО и ЕС

Тинатин Агниашвили

Министерство обороны Грузии

Резюме: Эффективное сотрудничество между Европейским Союзом (ЕС) и Организацией североатлантического договора (НАТО) не только желательно, но даже обязательно в этом взаимосвязанном мире. Современные многосторонние угрозы и вызовы безопасности уменьшили значение национальных границ и сделали членов обеих институций почти одинаково уязвимыми. Благодаря органическому сходству между этими организациями, распределение бремени воспринимается как естественное. Однако, существующие рамки сотрудничества оставляют место для существенного улучшения. В этой статье рассматриваются факторы, ограничивающие эффективное сотрудничество между организациями, и сделан анализ на основе изучения поведения отдельных государств (членов обеих организаций или одной из них) при формировании взаимодействия между институциями. В работе анализируется роль ЕС и НАТО в период ливийского кризиса в союзе с Европой и их взаимодействие в Афганистане – за пределами Евроатлантического региона. Результаты анализа показывают, что некоторые из государств, которые не являются одновременно членами обеих организаций, «держат институции в заложниках»;¹ фрагментированные позиции государств, являющихся одновременно членами обеих организаций, мешают выработке целостной политики ЕС для кризисного менеджмента (ОПБО), и в итоге, замедляют формирование совместной стратегической концепции ЕС-НАТО. Кроме того, отсутствие разделения труда на местах приводит к дублированию в некоторой степени функций, и сотрудничество между институциями оказывается более эффективным на оперативном, чем на стратегическом уровне.

¹ Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union* (London: Palgrave Macmillan, 2014), 130.

Ключевые слова: НАТО, Европейский Союз, политика безопасности, Ливия, сотрудничество НАТО-ЕС.

Введение

В 21^{-ом} веке международная система сталкивается с исключительно динамическими, многосторонними и комплексными угрозами и вызовами, для ответа на которые требуется комплексный и целостный подход. Нет чисто военных или чисто гражданских решений проблем; сочетание и рациональное использование существующих способностей институциями и государствами, по всей видимости, является единственной возможностью, ведущей к более мирному миру.

Поэтому, изучение взаимодействия между такими двумя ключевыми институциями, как НАТО и ЕС, во взаимосвязанном мире является критически важным, поскольку они играют важную роль в архитектуре глобальной безопасности. В этой статье основное внимание уделяется анализу отношений между Общей политикой безопасности и обороны (ОПБО) ЕС и НАТО.

Имеются органически присущие сходства между этими двумя организациями, которые естественным путем подталкивают их к сотрудничеству и способствуют общественному восприятию распределения бремени: обе организации разделяют так называемые «Западные ценности», ассоциируемые с демократическими нормами и принципами; сталкиваются со схожими многомерными угрозами и вызовами безопасности; применяют комплексный подход в сфере менеджмента кризисов, проводят операции в одних и тех же странах по всему свету; отвечают за европейскую безопасность, и что наиболее важно, имеют двадцать два общих члена из всех двадцати восьми государств.²

ЕС и НАТО прошли через разные стадии сотрудничества после 1990-х годов. Динамика их отношений показывает, что их сотрудничество в начале 2000-х было более плодотворным, чем в последующие годы. В 2003 году было финализировано соглашение «Берлин плюс» (позволяющее ЕС использовать активы НАТО в операциях по менеджменту кризисов) и переведено на практические рельсы проведением двух успешных операций на Балканах.³ С тех пор институциональное сотрудничество не стало более разнообразным ни в рамках соглашения «Берлин плюс», ни вне их.

В официальных документах институции характеризуют свои отношения как «стратегическое партнерство»;⁴ на практике НАТО и ЕС имеют общие стратегические интересы, но без общей стратегической повестки дня.

² “Montenegro is in the process of joining NATO,” по состоянию на 11 октября 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49736.htm.

³ “About CSDP – The Berlin Plus Agreement,” по состоянию на 17 апреля 2016, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/berlin/index_en.htm.

⁴ “Wales Summit Declaration, 5 September, 2014,” по состоянию на 1 апреля 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

Как констатировал Херман Ван Ромпей, бывший президент Европейского Совета, «способность наших двух организаций формировать будущую среду безопасности была бы огромной, если бы они работали вместе. Настало время разрушить остающиеся между ними стены».⁵ В этой работе будет проанализировано, почему эти «остающиеся стены» все еще существуют, и почему эти организации не очень успешно сочетают свои усилия в поддержку международного мира и стабильности рациональным, эффективным в смысле расходов и взаимовыгодным способом.

Следовательно, в статье будет сделана попытка ответить на следующий вопрос: какие факторы ограничивают эффективное сотрудничество между ЕС и НАТО?

Отношения НАТО-ЕС являются комплексным феноменом, и поэтому их нельзя рассматривать, ограничиваясь межинституциональным двусторонним форматом; их сотрудничество определяется в наибольшей степени многосторонней динамикой, оркестрированной конкретными странами. Поэтому взаимодействие ЕС-НАТО будет проанализировано скорее с точки зрения отдельных стран (членов двух, или одной из этих организаций), чем в разрезе самих институций.

В статье будут рассмотрены следующие гипотезы: 1. Некоторые из стран, не являющихся членами обеих организаций, «держат институции в заложниках»;⁶ 2. Расхождение позиций стран, членов обеих организаций, в отношении ОПБО ЕС, способствует тому, что отсутствует общая НАТО-ЕС стратегическая концепция. Оба эти обстоятельства подрывают эффективное сотрудничество институций.

Как было уже упомянуто, НАТО и ЕС имеют двадцать два общих члена, а двенадцать государств⁷ остаются только в одной институциональной рамке (смотри Приложение А). Это несимметричное членство оказывает разное влияние на отношения НАТО-ЕС: некоторые из недвойных членов играют более позитивную роль (Канада, Швеция, Финляндия, Норвегия), тогда как другие способствуют ограничению сотрудничества.

Благодаря большому числу и сложному взаимодействию между недвойными членами, данное исследование будет сосредоточено на Турции и Кипре, которые постоянно и в значительной степени оказывают влияние на отношения организаций из-за своих политических споров.

Среди недвойных членов примечательна так же роль США, однако, поскольку позиция США в отношении политики безопасности и обороны ЕС

⁵ "Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council," Lisbon Summit, 2010, по состоянию на 20 января 2016, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117890.pdf.

⁶ Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, 130.

⁷ "Members of NATO and not EU," http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52044.htm; <http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/>, по состоянию на 17 января 2016.

развивалась с течением времени – от скептицизма к необходимости распределения бремени, она не попадает напрямую в охват данной статьи.

В работе будут так же рассмотрены расходящиеся позиции двойных членов этих институций и изложено мнение, что нежелание европейских стран разработать целостную и когерентную ОПБО имеет отрицательные последствия для взаимодействия ЕС-НАТО. Разделение между двойными членами, между так называемыми «Атлантистами»⁸ и «Европеистами», является основой для серьезного различия приоритетов во внешней политике и политике безопасности.

Раздробленная позиция европейских государств в рамках ОПБО является основной причиной проблем между институциями и неизбежным обстоятельством, порождающим необходимость сотрудничества.

В статье анализируются отношения между ЕС и НАТО в Афганистане и Ливии, которые являются двумя абсолютно разными случаями; тем не менее, они дают комплексную картину взаимодействия между этими институциями на разных уровнях, в разных местах и в разных условиях.

Соответственно представлена и структура данной работы: на первом месте, будет очерчена существующая институциональная рамка сотрудничества между ЕС и НАТО; на втором, будет рассмотрена роль Турции и Кипра в формировании поведения этих организаций; в третьих, будут рассмотрены отношения между институциями в Афганистане и четвертое, будут исследованы результаты работы этих организаций во время ливийского кризиса, и таким образом поставлен вопрос об адекватности соглашения «Берлин плюс».

Методология

Как было отмечено, данная статья ограничена до анализа влияния Турции и Кипра на отношения НАТО-ОПБО из-за политических споров между этими странами и так называемого «право на вето», которое они используют в этих институциях. Кипр является единственной страной среди двойных членов ЕС, которая не участвует в программе НАТО «Партнерство ради мира» и потому не имеет соглашения с Альянсом по безопасности.⁹

В исследовании рассматриваются отношения между ЕС и НАТО в Афганистане, за пределами Евроатлантического региона, и во время ливийского кризиса, в непосредственной близости от Европы.

В случае с Афганистаном обе организации одновременно присутствовали на театре операции, направленной на подготовку афганских полицейских сил; выполнялись небоевые миссии, и предварительным условием была руководящая роль НАТО в среде безопасности. Срочность со-

⁸ Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, 120.

⁹ Stephanie C. Hofmann, "Overlapping Institutions in the Realm of International Security: The Case of NATO and ESDP," *Perspectives on Politics* 7, no. 1 (March 2009): 45-52, цитата на стр. 46.

Ливия	Афганистан
Недалеко от Европы	За пределами Евроатлантического региона
Угроза для Европы	Нет прямой угрозы
Военная операция – в начале	Гражданская миссия (ЕС) – миссия по обучению (НАТО)
Срочность	Нет срочности
Ни одна из организаций не присутствует	Обе организации присутствуют

здания миссии в Афганистане была низкой по сравнению с миссией в Ливии.

В случае с Ливией кризис имел место на пороге Европы, что подвергало ЕС опасности с южной стороны. Кроме того, существовало ощущение срочности: ЕС, НАТО и отдельные государства чувствовали себя обязанными своевременно предпринять конкретные меры; предполагалось, что в свете своих больших амбиций и с целью укрепить ОПБО ЕС осуществит военную операцию, тогда как НАТО не имело желания принимать участие в событиях в Ливии и в итоге, ни одна из этих организаций не была на месте, когда разразился кризис.

Исследование этих конкретных случаев дает твердую основу для анализа особенностей отношений институций по вопросам обороны и безопасности и выявляет некоторые межинституциональные проблемы и недостатки в рамках ОПБО.

Существующая рамка сотрудничества

В развитии отношений НАТО-ОПБО можно указать на два краеугольных камня: начавшееся в 1998 году стремление Европы достичь автономии в измерениях безопасности и обороны, и подписание соглашения «Берлин плюс» в 2002 году.

Сначала НАТО, и в частности США, были настроены скептически к Декларации Сен-Мало (франко-британский саммит, 1998),¹⁰ в которой заявлялось, что «Союз должен располагать потенциалом для автономного действия, подкрепленным надежными вооруженными силами», и которая привела к созданию Общей европейской политики безопасности и обороны (ОПБО).¹¹ Основной причиной было опасение, что будет иметь место

¹⁰ Общая декларация франко-британского саммита, Сен Мало, Франция, 3-4 декабря 1998.

¹¹ Jolyon Howorth and John T.S. Keeler, *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), 10.

дублирование активов НАТО, что приведет к потенциальному соперничеству.

Здесь интересна позиция Соединенного Королевства, которое считали наиболее «атлантическим» союзником среди двойных членов. Соединенное Королевство поддерживало развитие европейской «военной ветви», чтобы держать в поле зрения ОПБО и гарантировать, что ее развитие не войдет в противоречие с интересами НАТО.

Первоначальная подозрительность США нашла выражение в «трех Д»¹² государственного секретаря Мадлен Олбрайт, дававших зеленый свет ОПБО при условии, что не будет *никакого деления, никакого дублирования и никакой дискриминации*. В 2000 году позиция США была сформулирована более категорично в виде заявления, что «когда речь идет о военной силе, НАТО остается их первым выбором».¹³

В последующие годы скептицизм США был заменен пониманием большой необходимости в распределении бремени и в развитии сильных европейских военных способностей, которые усилят НАТО, а не будут конкурировать с ним.¹⁴ Европу подталкивали к принятию на себя большей ответственности в поддержание мира и безопасности в рамках своих границ, чтобы можно было вывести войска США из Европы.

Параллельно, НАТО и ЕС вели операции и осуществляли миссии в разных частях мира. Имеются существенные различия в военных (человеческих ресурсах, логистике) и оперативных (структурных) способностях этих организаций. Это нельзя рассматривать в качестве фактора, подрывающего сотрудничество, как раз наоборот, поскольку они создают основу для распределения бремени между ними.

В отличие от НАТО, у ЕС нет постоянного оперативного штаба для эффективного проведения военных операций. Из-за того, что ЕС не располагает способностью для стратегического планирования, воплощенной в военном персонале и постоянной штаб-квартире,¹⁵ миссии ОПБО организуются ад-хок штабами.

Единственной институциональной юридической рамкой для сотрудничества (на стратегическом уровне) между этими организациями является соглашение «Берлин плюс» от 2003 года,¹⁶ позволяющее ЕС использовать ресурсы и способности НАТО для операций по менеджменту кризисов.

Заключение этого соглашения между ЕС и НАТО отняло три года на проведение сложных переговоров. Одной из ключевых причин для

¹² Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, 112.

¹³ Там же, 113. Филип Гордон, бывший директор по европейским делам Совета национальной безопасности.

¹⁴ John Baylis and Jon Roper, *The United States and Europe* (New York: Routledge, 2006), 120.

¹⁵ Там же, 34.

¹⁶ Martin Reichard, *The EU-NATO Relations: A Legal and Political Perspective* (Alder-shot, Burlington: Ashgate Publishing Company, 2006), 275.

бесконечных раундов консультаций была позиция Турции,¹⁷ которая боялась, что когда будет достигнуто согласие по политике предоставления займы активов, ее интересы в области национальной безопасности вблизи ее границ подвергнутся опасности. В конце концов, Турция позволила достижение соглашения при выполнении конкретных условий:¹⁸ ОПБО не будет использоваться против союзников НАТО, «Берлин плюс» будет действовать только в отношении двойных членов ЕС и НАТО и сторон по программе «Партнерство ради мира», имеющих двусторонние соглашения по безопасности с Альянсом, Кипр (и Мальта) не будет участвовать в операциях в рамках соглашения «Берлин плюс» после того, как он станет членом ЕС. Соглашение было подписано в декабре 2002,¹⁹ и Кипр стал членом ЕС в мае 2004²⁰ в рамках большой волны расширения.

Другой причиной для начала работы соглашения «Берлин плюс» была сильная надежда Турции на сближение с ЕС. В 2002 году Греция смягчила свою позицию по членству Турции в этой организации, и ЕС поставил срок для начала переговоров по вступлению Турции в декабре 2004.²¹ Следующие годы ясно показали, что эти процессы были не очень успешными, и причины для не реактивации соглашения «Берлин плюс» вероятно связаны и с этим фактом.

Дополнительными и наиболее важным фактором, проложившим путь к соглашению, была единая позиция европейских стран по восприятию угрозы, исходящей со стороны Балкан, сильная необходимость предпринять конкретные меры и готовность США уйти из Европы и мобилизовать свои войска для развертывания на Востоке.

С начала действия соглашения «Берлин плюс» были предприняты две операции в его рамках: военная операция (Конкордия) в Бывшей Югославской Республике Македония в 2003 году²² и вторая военная операция (Алтея) в Боснии и Герцеговине с 2004 года, которая является единственной продолжающейся операцией под эгидой «Берлин плюс».

На оперативном уровне институции смогли организовать более эффективную рамку для сотрудничества, чем на стратегическом уровне. В 2005 году при Военном штабе ЕС была учреждена Постоянная группа по связям с НАТО,²³ а с 2006 года при Штаб-квартире вооруженных сил НАТО в Ев-

¹⁷ Там же, 287.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Reichard, *The EU-NATO Relations: A Legal and Political Perspective*, 275.

²⁰ "EU member countries," по состоянию на 3 марта 2016, http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_en.htm.

²¹ Reichard, *The EU-NATO Relations: A Legal and Political Perspective*, 287.

²² "Mission Description," по состоянию на 3 марта 2016, www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/mission-description/index_en.htm.

²³ "NATO-EU: Strategic Partnership, Framework for Cooperation," по состоянию на 26 февраля 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm.

ропе начала функционировать Ячейка ЕС. Таким образом, соглашение «Берлин плюс» дает ЕС уникальную возможность использовать уже существующие структуры Альянса для операций по менеджменту кризисов.

В эпоху жестких экономий обе организации поняли значение общего пользования способностей, но на внутриинституциональном, а не на межинституциональном уровне: НАТО разработало инициативу «Умная оборона»,²⁴ а ЕС – инициативу по объединению ресурсов и совместному использованию средств.²⁵ Поэтому нежелание организаций использовать сообща ресурсы приводит к приобретению дополнительных способностей, и в определенной степени, к дублированию их функций.

Другим критически важным фактором является двойная ответственность членов обеих организаций. Они обязаны давать свой вклад по отдельности как в операции НАТО, так и в операции ЕС. Двойным членам иногда приходится делать выбор между деятельностью организаций, что приводит к вкладам на принципе «нулевой суммы», и «в мире сокращающихся ресурсов каждый понимает, что европейские силы и способности, развертываемые через НАТО или через ОПБО, берутся из одного и того же источника».²⁶

Вот почему существующие правовые рамки сотрудничества НАТО-ЕС позволяют организациям сообща использовать свои способности и вести успешные операции при наличии политической воли.

Роль недвойных членов в формировании взаимодействия институций

Турция и Кипр

Политический спор между Турцией и Кипром является ярким примером того, как отдельные страны, недвойные члены, могут оказывать большое влияние на отношения между институциями. Нерешенные проблемы между Турцией и Грецией, касающиеся воздушного пространства над Эгейским морем, территориальных вод и разделенного острова Кипр,²⁷ являются основными причинами для напряженности в отношениях между этими странами.

Асимметричные членства Турции (член НАТО, но не ЕС) и Кипра (член ЕС, но не НАТО) и «право на вето» (в рамках ОПБО и НАТО) являются ключевыми факторами, способствующими ограничению сотрудничества между институциями. Как отметил представитель Франции в штаб-квар-

²⁴ “Smart Defence,” по состоянию на 9 января 2016, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84268.htm.

²⁵ “EDA’s Pooling and Sharing,” по состоянию на 9 января 2016, www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/final-p-s_30012013_factsheet_cs5_gris.

²⁶ Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, 141.

²⁷ Там же, 131.

тире союзных сил в Европе (SHAPE), отношения между ЕС и НАТО напоминают «игру в кошки-мышки», в которой каждый обвиняет другого, и в конце концов они должны «как-то» взаимодействовать.²⁸

Первоначальный скептицизм Турции к ОПБО предопределил более сложные отношения с ЕС после принятия Кипра в 2004 году.²⁹ Турция боялась развития военных способностей ЕС по двум главным причинам: угроза быть исключенной из архитектуры европейской безопасности, в частности, Турция имеет слабое влияние на формирование стабильности в непосредственном соседстве, лишена права участвовать в процессе принятия решений Комитета по политическим вопросам и вопросам безопасности (КПБ) в отличие от важной роли, занимаемой ею в Западноевропейском союзе (ЗЕС); и нежелание ЕС рассматривать принятие Турции.

Сразу после того, как Кипр стал членом ЕС, между этими двумя странами началась «игра в вето», что привело к ограничению возможных областей сотрудничества между организациями.³⁰

Из-за кипрского вето, Турция встречается с препятствиями при участии или консультациях, касающихся миссий ОПБО, в отличие от ситуации с операциями под эгидой ОПБО раньше: Турция была третьим самым большим участником в операции «Алтея» в Боснии и Герцеговине, и даже выразила свою готовность участвовать в Оперативных боевых группах ЕС;³¹ Кипр заблокировал участие Турции в Европейском оборонном агентстве (ЕОА).³² ЕС отказался подписывать соглашение с Турцией об обмене секретной информацией. Более того, Кипр тормозит турецкие амбиции по присоединению к ЕС.³³

Со своей стороны, Турция запретила предоставление разведывательной информации НАТО ЕС, ограничила попытки обсуждать вопросы, выходящие за рамки соглашения «Берлин плюс», и помешала официальному и неофициальному участию Кипра в сотрудничестве ЕС-НАТО.³⁴

Все эти годы люди, принимающие решения на самых высоких постах, вкладывали большие усилия в преодоление «политики вето», но все круги

²⁸ Французский представитель в Штаб-квартире союзных сил в Европе, интервью с автором, Тинатин Агниашвили, Женева, Швейцария, март 2016.

²⁹ Richard Whitman and Stefan Wolff, *The European Union as a Global Conflict Manager* (New York: Routledge, 2012), 53.

³⁰ Бельгийский представитель в Штаб-квартире НАТО, интервью с автором, Тинатин Агниашвили, Женева, Швейцария, март 2016.

³¹ Adam Szymanski and Marcin Terlikowski, "The Policy of Turkey towards EU-NATO Cooperation" (Warsaw: The Polish Institute of International Affairs, 2010).

³² Howorth, *Security and Defence Policy in European Union*, 132.

³³ Kashmeri, *The North Atlantic Treaty Organization and the European Union's Common Security and Defense Policy: Intersecting Trajectories*, 33.

³⁴ Münevver Cebeci, "NATO-EU Cooperation and Turkey," *Turkish Policy Quarterly* 10, no. 3 (2011): 93-103, 100, по состоянию на 11 марта 2016, http://turkishpolicy.com/pdf/vol_10-no_3-cebeci.pdf.

переговоров не привели к успеху.³⁵ В 2010 году Генеральный секретарь НАТО предложил заключить соглашение между ЕС и Турцией, которое позволило бы институциям выйти из тупика,³⁶ и согласно которому предполагался обмен классифицированной информацией, участие Турции в ЕОА и участие Кипра в деятельности обеих организаций на техническом уровне. Однако, проведенные раунды консультаций снова не привели к результатам.

Являясь ключевой силой в рамках НАТО, Турция получает широкую поддержку со стороны США. Стратегическое значение Турции для США существенно увеличилось после террористических нападений 11 сентября 2001 года, за которыми последовала военная операция в Афганистане.³⁷ Участие этого мусульманского государства в антитеррористической коалиции было оценено очень высоко; однако, США не имеют прямого влияния на решения ЕС.

Основываясь на этом анализе, можно прийти к заключению, что Турция и Кипр оказывают влияние на сотрудничество между ЕС и НАТО и, как и предполагает первая гипотеза в этой статье, «держат институции в заложниках».³⁸

Однако, проблемы стратегического сотрудничества ЕС-НАТО не ограничиваются применением Турцией и Кипром их «права на вето». Картина является гораздо более сложной и комплексной и проистекает от расхождения позиций стран двойных членов.

Подготовка полиции в Афганистане

Афганистан является интересным местом для рассмотрения отношений между ЕС и НАТО по двум причинам: обе организации участвовали в операции вне территории трансатлантического региона, выполняя свои обязанности одновременно; обе организации имеют долгосрочные ангажементы к Афганистану и нуждаются взаимно в способностях друг друга для успешного достижения поставленных целей.

Поэтому Афганистан дает уникальную возможность для расширенного сотрудничества, а также дает возможность выявить слабости взаимодействия между институциями на стратегическом, оперативном и тактическом уровне.

Изучение данного конкретного случая, в частности, сосредоточено на взаимодействии между ЕС и НАТО в Афганистане за время с 2007 по 2014

³⁵ Представитель международной администрации НАТО, интервьюированный автором Тинатин Агнияшвили, Женева, Швейцария, март 2016.

³⁶ Szymanski and Terlikowski, "The Policy of Turkey towards EU-NATO Cooperation," 2010.

³⁷ Howorth and Keeler, *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, 113.

³⁸ Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, 130.

год, когда обе институции наряду с другими обязанностями на месте принимали участие в подготовке Афганской национальной полиции (АНП). С 2007 года ЕС выполняет в Афганистане гражданскую Полицейскую миссию (ЕУПОЛ) в рамках ОПБО.³⁹ Мандат этой миссии был продлен до декабря 2016 года.⁴⁰

Параллельно с этим, в период 2009-2014 НАТО проводило Учебную миссию в Афганистане (НУМ-А),⁴¹ чей основной целью была подготовка рекрутов и создание институционального потенциала для обучения Афганских сил безопасности (Афганской национальной армии и Афганской национальной полиции (АНП)).

Большая численность АНП (к концу 2014 года численность АНП достигла 153 000)⁴² ясно указывала на необходимость разделения бремени между организациями и на важность целостного подхода.

Слишком большое международное присутствие и плохая координация

Благодаря факту, что одним из первейших приоритетов афганского государства является развитие профессиональных полицейских сил, международное сообщество было очень активным в обеспечении поддержки в этой сфере как на двустороннем, так и на многостороннем уровне.

В течение 13 лет более 27 международных доноров (государства и организации) принимали участие в оказании помощи реформированию афганской полиции, большинство из них участвовали в ЕУПОЛ, НУМ-А или в обеих миссиях.⁴³ В число ключевых акторов, выполняющих свои обязательства одновременно, входят ООН, ЕС, НАТО, США и Германия. После конференции ООН в 2002 по вопросам реформирования сектора безопасности в Афганистане руководство оказания помощи афганским полицейским силам приняла на себя Германия.⁴⁴ Более того, для облегчения эффективной координации иностранной помощи в 2007 году был учрежден Международный полицейский координационный совет, но существенного прогресса не было.⁴⁵

³⁹ "What is EUPOL Afghanistan," по состоянию на 1 марта 2016, <http://www.eupol-afg.eu/node/37>.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ "NATO and Afghanistan," по состоянию на 1 марта 2016, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm.

⁴² Там же.

⁴³ European Court of Auditors, "The EU Police Mission in Afghanistan: Mixed Results," *Special Report* no. 7 (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015), 19, по состоянию на 1 марта 2016, www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_07/SR_EUPOL_AFGHANISTAN_EN.pdf.

⁴⁴ Eva Gross and Ana E. Juncos, *EU Conflict Prevention and Crisis Management: Roles, Institutions, and Policies* (New York: Routledge, 2011), 121.

⁴⁵ European Court of Auditors, "The EU Police Mission in Afghanistan," 19.

Наряду с многочисленностью акторов, имели место недостатки в руководстве и недостаточная координация при синхронизации помощи доноров. Из-за отсутствия когерентной политики в многомерной среде, осуществление реформы афганской полиции стало очень сложным, что привело к введению разными донорами разных видов учебной подготовки (иногда противоречивых и менее эффективных).⁴⁶

Поэтому, с одной стороны, многочисленность доноров на месте можно рассматривать как преимущество, но с другой – при отсутствии координационного механизма и в жесткой среде безопасности – это может создавать существенные проблемы для принимающего государства и может привести к нерациональному использованию внешних ресурсов.

Внутренние и внешние вызовы для ЕУПОЛ

Присутствие ЕС в перенаселенном международном ландшафте Афганистана с самого начала было отмечено неопределенностью. Создание ЕУПОЛ в большой степени было обусловлено давлением Германии (в качестве лидирующего государства), направленным на ускорение реформы полиции под эгидой ЕС, и готовностью США участвовать в распределении бремени.⁴⁷

Вызовы перед миссией ЕУПОЛ в Афганистане можно резюмировать следующим образом: нехватка человеческих ресурсов, логистических способностей и четкого руководства, недостаточное финансирование, некогерентность институций ЕС, предпочтение государств ЕС к участию в других миссиях, лишение небольших вкладчиков права выполнять координационную функцию, жесткая среда безопасности, высокий уровень неграмотности в афганских полицейских силах и отсутствие стратегического соглашения с НАТО, отвечающего за обеспечение безопасности на месте.

Хотя Совет принял решение инициировать ЕУПОЛ, члены ЕС демонстрировали нежелание способствовать данной миссии. Два месяца после принятия решения Советом, ЕУПОЛ располагала всего четырьмя административными сотрудниками, действующими в Кабуле.⁴⁸ Процесс развертывания затягивался и так никогда и не достиг порога требуемых человеческих ресурсов: первоначальный план развертывания 200 экспертов не был выполнен до 2009 года (после двух лет), и хотя в 2008 году Совет решил удвоить персонал до 400 сотрудников, максимальное число сотрудников к 2012 году достигло всего 350.⁴⁹ Хотя число участвующих в ЕУПОЛ членов ЕС со временем увеличилось,⁵⁰ объем их

⁴⁶ Whitman and Wolff, *The European Union as a Global Conflict Manager*, 112.

⁴⁷ Panos Koutrakos, *The EU Common Security and Defense Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2013), 147.

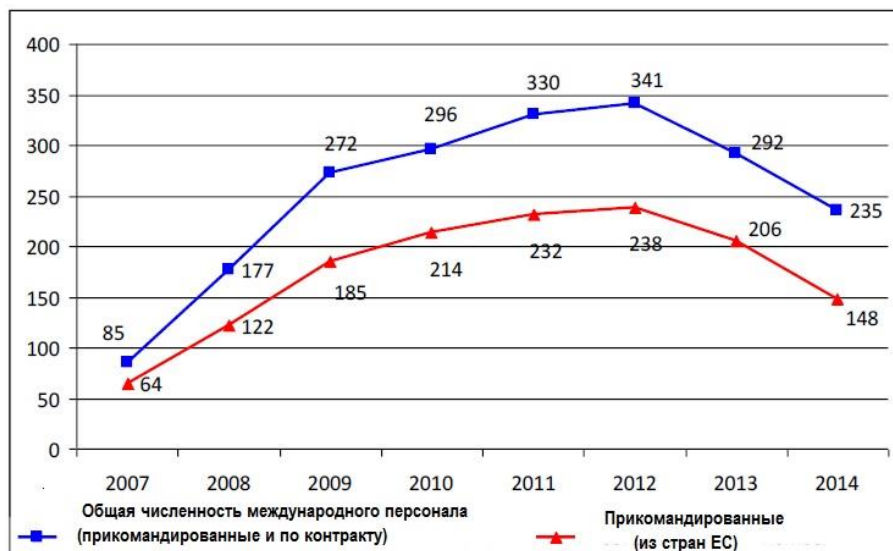
⁴⁸ European Court of Auditors, "The EU Police Mission in Afghanistan," 15.

⁴⁹ Там же, 16.

⁵⁰ 19 ЕС государств в 2009, 22 государства в 2010, 23 государства в 2012. См. House of Lords, "The EU's Afghan Police Mission," London, 2011; "EUPOL Afghanistan,

вкладов оставался очень маленьким и не оказал большого влияния на успешное выполнение миссии. Важным фактором является то, что Канада и Норвегия (являющиеся членами НАТО, но не ЕС) тоже включились в ЕУПОЛ⁵¹ и показали, что недвойные члены так же могут быть надежными партнерами.

ЕУПОЛ не была очень успешной при рекрутировании прикомандированного персонала из-за конкуренции с другими миссиями ОПБО, НУМ-А и миссиями ООН.⁵² Кроме того, на доверие к миссии еще большее отражение давали проблемы руководства и логистические проблемы. В течение первых восемнадцати месяцев руководитель миссии менялся три раза.⁵³ Другим препятствием было отсутствие четкого руководства миссии ЕУПОЛ и ее функций со стороны Брюсселя. Мандат миссии регулярно адаптировался к меняющимся приоритетам и к ситуации на месте.⁵⁴ Этот факт продемонстрировал недостатки общей и когерентной политики гражданской миссии ОПБО в Афганистане.



Фигура 1: Общая численность международного (прикомандированного и работающего по контракту) и прикомандированного из ЕС персонала ЕУПОЛ к 31 декабря каждого года с 2007 по 2014 год.

Источник: EEAS (CPCC).

Factsheet,” по состоянию на 22 апреля 2016, <http://moi.gov.af/Content/files/eupol-eng-factsheet.pdf>.

⁵¹ Там же.

⁵² European Court of Auditors, “The EU Police Mission in Afghanistan,” 17.

⁵³ Там же, 5.

⁵⁴ Там же, 8.

Более того, ЕУПОЛ выявила институциональные проблемы и недостаточную координацию между органами ЕС, работающими в Афганистане и вне его границ. Отсутствие финансирования миссии можно отнести за счет слабого взаимодействия между ЕУПОЛ и Европейской комиссией, которая отвечает за сбор средств.⁵⁵

Одной из дополнительных задач ЕУПОЛ было осуществление координации международных усилий, направленных на содействие реформе афганской полиции.⁵⁶ ЕУПОЛ не успела выполнить эту задачу и свести вместе европейские акторы в единую рамку,⁵⁷ хотя она способствовала улучшению сотрудничества между членами ЕС на месте.

Другим важным препятствием для ЕУПОЛ был факт, что многие страны-члены ЕС продолжали заниматься предпочитаемыми ими деятельностью в Афганистане в рамках двустороннего формата.⁵⁸ Конкретные государства хотели сохранить свое влияние в конкретных направлениях в качестве отдельного государства, а не члена вопросных организаций.

Недостатки миссии ЕУПОЛ можно отнести за счет не только внутренних, но и внешних факторов: сложная среда безопасности на месте, неэффективная координация между международными донорами и высокий уровень неграмотности среди сил афганской полиции (до 80%)⁵⁹ мешали успешной реализации поставленных целей.

Однако, целостную роль ЕУПОЛ в Афганистане не следует недооценивать. ЕУПОЛ успела добиться конкретных результатов. По мнению Европейского суда аудиторов,⁶⁰ ЕУПОЛ оказалась в некоторой степени эффективной при выполнении своего мандата: миссия была более успешной в деятельности, связанной с подготовкой, и менее успешной при осуществлении наставничества и при консультировании. После того, как были выявлены недостатки, перед ЕС стояла задача разработать подробное руководство для миссий ОПБО. Имел место прогресс в создании концептуальной базы Министерства внутренних дел, разработке курсов обучения и создании Штабного колледжа полиции в качестве ключевой учебной институции.⁶¹ К концу 2014 года, ЕУПОЛ провела 1400 курсов подготовки с 31000 обучающихся.⁶²

Следовательно, создание гражданской миссии ОПБО в Афганистане было политическим решением, инициированным отдельной европейской

⁵⁵ Koutrakos, *The EU Common Security and Defense Policy*, 148.

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ European Court of Auditors, "The EU Police Mission in Afghanistan," 8.

⁵⁸ Там же, 18.

⁵⁹ Там же, 15.

⁶⁰ Там же, 7.

⁶¹ Там же, 23.

⁶² Там же, 24.

страной – Германией. В Афганистане четко было продемонстрировано верховенство интересов отдельных стран над целями институций.

Взаимодействие НАТО-ЕС – комплексная мозаика

Отношения НАТО-ЕС в Афганистане своими меняющимися аспектами напоминают сложную мозаику. Отношения между институциями, в частности, рассматриваемыми через призму обучения афганской полиции, стартовали в позитивном ключе. Альянс подталкивал ЕС к внесению своего вклада в развитие Афганистана и проложил путь к учреждению миссии ЕУПОЛ в 2007 году.⁶³

В ходе проведения самой большой и наиболее сложной операции в своей истории – Международных силах содействия безопасности (МССБ) – Альянс осознал дальнейшую необходимость в привлечении гражданских способностей. Целью первой операции Альянса «вне своих границ» было обеспечение безопасности и оказание помощи правительству Афганистана в строительстве профессиональных афганских сил безопасности.⁶⁴ Большая численность военных частей, развернутых на месте, не могла гарантировать успех операции из-за многомерного характера проблем безопасности. Сотрудничество с гражданским обществом, реализация экономических проектов, гражданское восстановление и, что самое важное, подготовка сил афганской полиции требовали расширения сотрудничества с ЕС.

Необходимость в распределении общего груза вне предела евроатлантического региона стала очевидной, и обе институции на политическом уровне осознали важность предоставления активов в областях, в которых они имели относительное преимущество.

Однако отношения между организациями на театре военных действий четко выявили существующие недостатки, которые можно отнести на счет отсутствия стратегического видения, отсутствия технических соглашений и отсутствия разделения труда. Эти препятствия стали серьезной причиной для дублирования функций, и в итоге привели к предоставлению разных типов подготовки полиции для афганского правительства.

Однажды активированная, ЕУПОЛ должна была сотрудничать с НАТО в качестве основного поставщика безопасности в Афганистане. Кроме соглашения «Берлин плюс» (которое в случае Афганистана не имеет отношения, поскольку ЕУПОЛ является гражданской миссией, а не военной операцией), не было никакого официального соглашения между институциями, которое облегчало бы успешное сотрудничество для взаимных нужд.

⁶³ Stephen Flanagan, T.J. Cipoletti, and Amanda Tuninetti, “Afghanistan: A Stress Test for Transatlantic Security Cooperation,” in *The Transatlantic Relationship and EU-U.S. Cooperation in Security*, Report (CSIS, May 2011), по состоянию на 11 марта 2016, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/110501_Flanagan_EUUSSecurity_Issue%204.pdf, 193.

⁶⁴ “NATO and Afghanistan.”

Недостаточное сотрудничество на стратегическом уровне оказывает свое влияние на оперативном и на тактическом уровнях. Афганистан не входил в повестку дня встреч между Комитетом по политическим вопросам и вопросам безопасности и Североатлантическим советом.⁶⁵ И это привело к отсутствию совместной стратегической повестки дня.

Между масштабом ЕУПОЛ и НУМ-А имелась существенная разница. ЕУПОЛ была небольшой миссией, которая не могла формировать или оказывать влияние на стратегическую повестку дня в подготовке полиции, тогда как НУМ-А представляла собой миссию большего масштаба с амбицией осуществлять подготовку афганских Сил безопасности. НУМ-А была направлена на сведение подготовки афганской армии и подготовки полиции под одну крышу,⁶⁶ и основной акцент был поставлен на строительство так называемых «сил для борьбы с повстанцами».

ЕУПОЛ была направлена в большей степени на гражданскую полицейскую деятельность, тогда как НУМ-А была ориентирована на строительство полицейских сил более «военного типа», заявляя, что они более подходят для существующей в Афганистане среды. Эти разные подходы привели к противоречивому консультированию и подготовке, предоставляемых Министерству внутренних дел, и этого можно было бы избежать, если бы существовало стратегическое видение по данному вопросу.

На оперативном уровне, необходимость и готовность к сотрудничеству между ЕУПОЛ и НАТО было более видимым. Персоналу ЕУПОЛ, размещенному в Кабуле,⁶⁷ региональным командованиям и провинциям была нужна защита на месте, которую обеспечивало НАТО.

Развертывание Провинциальных групп по восстановлению (ПГВ), за которые отвечало НАТО, было приостановлено из-за отсутствия официальной договоренности между институциями. Поэтому, единственно возможным решением было инициировать подписание технических соглашений с отдельными ведущими странами, что оказалось весьма времяемким процессом. Кроме того, Турция не подписала технического соглашения с ЕУПОЛ, и поэтому персонал ЕС не присутствовал в провинциях, контролируемых Турцией.⁶⁸

Более того, из-за отсутствия соглашения ЕС с НАТО по обмену классифицированной информацией, ситуационная осведомленность ЕУПОЛ и операции в опасной оперативной среде были ограничены.⁶⁹ Поэтому, отсутствие стратегической повестки дня не только мешало сотрудничеству между организациями, но затормаживало в определенной степени выполнение мандата ЕУПОЛ.

⁶⁵ Whitman and Wolff, *The European Union as a Global Conflict Manager*, 113.

⁶⁶ "NATO Training Mission."

⁶⁷ Whitman and Wolff, *The European Union as a Global Conflict Manager*, 116.

⁶⁸ European Court of Auditors, "The EU Police Mission in Afghanistan," 17.

⁶⁹ Flanagan, Cipoletti, and Tuninetti, "Afghanistan: A Stress Test for Transatlantic Security Cooperation," 193.

В заключение, анализ взаимодействия между ЕС и НАТО в Афганистане выявило несколько важных проблем и привело к важным выводам. Препятствия перед взаимодействием организаций можно отнести на счет отсутствия совместной стратегической повестки дня, технических соглашений и обмена классифицированной информацией; кроме того, вызовы перед миссией ЕУПОЛ показали наличие расходящихся позиций у европейских стран и выявили ряд недостатков ОПБО в качестве конкретного инструмента. Отсутствие разделения работы между ЕС и НАТО привело к дублированию функций на местах и к предоставлению противоречивого обучения афганскому правительству.

В целом, сотрудничество между ЕС и НАТО вне границ евроатлантического региона, когда предварительная обстановка не требует особой срочности действий, и в невоенных измерениях, не было особенно успешным. НАТО было доминирующим в этих отношениях и соответственно формировало взаимодействие. Однако, очень важно подчеркнуть, что сотрудничество на оперативном уровне было более эффективным и результативным, чем сотрудничество на стратегическом уровне. В рамках существующих нормативных ограничений эти организации сотрудничали в максимально возможной степени и успели добиться такого конкретного результата, как «договоренность совместно учредить Совет по профессиональной подготовке, отвечающий за разработку и аккредитацию программ обучения полицейских».⁷⁰

В итоге можно сказать, что результаты анализа случая Афганистана еще раз подчеркивают наличие отличающихся позиций двойных членов (в рамках ЕС) и отсутствие общего стратегического видения, что способствует уменьшению эффективности сотрудничества между организациями.

Ливийский кризис

Этот раздел посвящен рассмотрению эффективности ЕС и НАТО в ливийском кризисе, обсуждению причин ограниченного межинституционального сотрудничества, а также проблем ОПБО. При этом обнаруживается, что предпочтение отдается национальным интересам в ущерб институциональным потребностям.

Как отметил французский представитель в штаб-квартире союзных сил в Европе (SHAPE), операцию НАТО в Ливии можно определить как «операцию 'Берлин плюс' с использованием способностей Альянса и участием европейских государств, но без ярлыка ЕС».⁷¹

Поэтому, во время кризиса в Ливии, ожидание и необходимость распределения бремени между ЕС и НАТО при таких существующих юридических рамках, как соглашение «Берлин плюс», были очень высокими. Од-

⁷⁰ European Court of Auditors, "The EU Police Mission in Afghanistan," 19.

⁷¹ Представитель Франции в Штаб-квартире союзных сил НАТО в Европе. Интервью автора Тинатин Агнишвили, Женева, Швейцария, март 2016.

нако, Соглашение не было задействовано из-за различающихся позиций европейских стран, что еще раз подчеркивает актуальность исследовательской гипотезы в этой работе. ЕС нужно было официально отправить запрос НАТО о применении соглашения «Берлин плюс», но в случае с Ливией этого не случилось.

Ливийский кризис случился на пороге Европы, сделав Европу уязвимой от угроз с Юга. Кроме того, ощущение неотложности было очевидным – НАТО, ЕС и отдельные государства чувствовали ответственность за своевременное предприятие конкретных действий. В итоге, во время ливийского кризиса были спроектированы четыре операции, и три из них были задействованы: операция «Заря Одиссея» под руководством коалиционных сил, операция НАТО «Объединенный защитник» и гражданская миссия ЕС EUBAM Ливия вступили в силу, а военная операция ЕС EUFOR осталась за кулисами.

Чтобы понять сложность кризиса, важно рассмотреть позиции иностранных акторов, государств и институций.

Операция в Ливии получила мандат ООН и поддержку региональных организаций, поэтому события развивались быстро. Ливийский кризис был «одним из кусочков более широкого пазла 'Арабской весны'». ⁷² После восстания против режима Муаммара Каддафи ⁷³ в 2011, Арабская лига приняла резолюцию, ⁷⁴ призывающую Совет безопасности ООН (СБ ООН) предпринять все необходимые меры и установить зону, запрещенную для полетов. После начала революции и гибели 2000 гражданских лиц, ⁷⁵ 17 марта СБ ООН принял резолюцию об установлении «запрещенной для полетов зоны» над Ливией и разрешил использование всех необходимых средств для защиты гражданского населения. ⁷⁶

Европейские страны, такие как Соединенное Королевство и Франция, были первыми, кто начал выполнять резолюции ООН. 19 марта началась операция «Заря Одиссея» ⁷⁷ под надзором США и с поддержкой европейских стран. Следовательно, она демонстрировала политическую волю и готовность Франции и Соединенного Королевства принять на себя

⁷² Maxime H.A. Larivé, *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity* (Farnham, Burlington: Ashgate Publishing Company, 2014), 209.

⁷³ Там же.

⁷⁴ Joel Peters, ed., *The European Union and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East* (Lanham, MD: Lexington Books, 2012), 40.

⁷⁵ Florence Gaub, *The North Atlantic Treaty Organization and Libya: Reviewing Operation Unified Protector* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2013), 2.

⁷⁶ Security Council Resolution 1973 (2011) on Libya, по состоянию на 3 апреля 2016; www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-UNSCR-1973.pdf.

⁷⁷ Joe Quartararo, Sr., Michael Rovenolt, and Randy White, "Libya's Operation Odyssey Dawn: Command and Control," *Prism* 3, no. 2, по состоянию на 2 апреля 2016, <https://www.ciaonet.org/attachments/20162/uploads>.

ответственность за поддержание мира и безопасности в соседних странах. Несмотря на факт, что Соединенное Королевство считалось более «атлантическим» союзником, а Франция – более «европейским», их позиция была единой. Однако, это не было достаточным условием для того, чтобы весь ЕС выступил с единой и целостной позицией по поводу ливийского кризиса.

США отнеслись к кризису в Северной Африке очень осторожно и попытались получить юридический мандат на предпринимаемые действия. Они не квалифицировали проводимую в Ливии операцию как войну.⁷⁸ Решающей была позиция страны привлечь НАТО и возглавить коалицию желающих. Однако, в случае с Ливией, многие критики утверждают, что США «руководили с задней линии».⁷⁹

Ливийский кризис и НАТО

Можно указать на три основные причины для участия НАТО в ливийском кризисе, который не входил в его повестку дня в сфере безопасности: прежде всего, на участии Альянса настаивали по политическим причинам США (после того, как они сами включились); с оперативной точки зрения, активы НАТО были необходимы, и на стратегическом уровне, ЕС продемонстрировал ясное нежелание быть вовлеченным.

Важно отметить, что НАТО впервые за все время своего существования начало операцию против арабской страны. В отличие от ЕС, для НАТО Африка никогда не входила в орбиту его жизненно важных интересов. За его долгую историю, у Альянса было очень мало случаев участия в событиях на Африканском континенте.

Несмотря на этот факт, 31 марта 2011 года НАТО официально взяло на себя управление военной операцией в Ливии, проводимой на основании резолюций ООН, и начало осуществление операции «Объединенный защитник» (ООЗ) с задачей наложить оружейное эмбарго, установить запрещенную для полетов зону и защитить гражданское население от нападения или от угрозы нападения.⁸⁰ В рамках ООЗ, 2/3 боевых заданий были выполнены Францией и Соединенным Королевством, а остальные Италией, Канадой, Данией, Норвегией, Швецией и Бельгией.⁸¹ К операции были привлечены и региональные акторы, но в ограниченной степени: Объединенные Арабские Эмираты, Иордания и Катар⁸² в основном остались в роли поддержки. В ходе операции использовались только военно-

⁷⁸ Gaub, *The North Atlantic Treaty Organization and Libya*, 4.

⁷⁹ Patricia A. Weitsman, *Waging War, Alliances, Coalitions and Institutions of Interstate Violence* (Stanford: Stanford University Press, 2014), 177.

⁸⁰ NATO, "Operation Unified Protector: Final Mission Stats," по состоянию на 12 апреля 2016, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-factsheet_up_factsfigures_en.pdf.

⁸¹ Gaub, *The North Atlantic Treaty Organization and Libya*, 7.

⁸² Там же.

воздушные и военно-морские способности Альянса и отдельных стран-членов, и ООЗ была официально завершена 31 октября 2011.⁸³

ООЗ выполнила свою миссию, заданную ООН, без человеческих потерь, и поэтому ее можно принимать за успешную операцию. Мандат ООЗ не включал смену режима в Ливии и участие НАТО в постконфликтных восстановительных работах. С юридической точки зрения, резолюции ООН и концепция «Ответственность за защиту» (на которую впервые сослался СБООН при единодушном голосовании)⁸⁴ легитимировали ангажемент Альянса в Ливии.

Непосредственные цели операции были достигнуты за короткий срок, но в среднесрочном и долгосрочном плане Ливия оказалась далеко от установления мира и стабильности. Режим полковника Каддафи был свергнут, милиции взяли на себя ответственность за обеспечение безопасности, а нестабильность усиливалась изо дня в день.⁸⁵ Многие критики характеризуют участие НАТО в Ливии скорее как «войну по выбору», чем «войну по необходимости».⁸⁶

ЕС и Ливия

После установления НАТО запрещенной для полетов зоны, ЕС почувствовал, что от него ожидается «каким-то образом» способствовать стабилизации кризиса у своих ворот и продемонстрировать единство Европы. За спроектированной ЕС военной операцией последовала гражданская миссия в Ливии, но почти без успеха.

В апреле 2011 года, Европейский Совет принял решение начать военную операцию EUFOR Ливия для поддержки гуманитарных операций в Ливии.⁸⁷ Однако, EUFOR могла быть активирована только на основании запроса Управления ООН по гуманитарным вопросам,⁸⁸ который такой запрос вообще не рассматривал по причинам, связанным с безопасностью на месте. Прекращение EUFOR в большой степени подорвало доверие к способности ОПБО возглавлять и проводить эффективные военные операции по соседству.

По истечении двух лет, попытки ЕС все еще продолжались, и в 2013 году это привело к проекту новой гражданской миссии EUBAM Ливия⁸⁹ – Интегрированной миссии по оказанию пограничной помощи под эгидой

⁸³ NATO, "Operation UNIFIED PROTECTOR: Final Mission Stats."

⁸⁴ Weitsman, *Waging War: Alliances, Coalitions and Institutions of Interstate Violence*, 184.

⁸⁵ Gaub, *The North Atlantic Treaty Organization and Libya*, 28.

⁸⁶ Там же, 3.

⁸⁷ "EUFOR Libya," по состоянию на 3 марта 2016, http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-libya/index_en.htm.

⁸⁸ Larivé, *Debating European Security and Defense Policy*, 209.

⁸⁹ "EU Border Assistance Mission (EUBAM) in Libya," по состоянию на 3 марта 2016, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/index_en.htm.

ОПБО. Штаб-квартира миссии была в Триполи, но из-за ухудшающихся условий безопасности, с августа 2014 года EUBAM работает из Туниса, причем с очень ограниченными функциями.⁹⁰

ЕС, и в частности, ОПБО, критиковали, главным образом, за неспособность реагировать на ливийский кризис своевременно и адекватно. Высокие ожидания по поводу участия ЕС в Ливии обуславливались внутренними и внешними факторами: специальным отношением ЕС к Африке, возросшими амбициями ОПБО после Лиссабона и существованием соглашения «Берлин плюс» в качестве юридического средства разделения труда между ЕС и НАТО. С внешней точки зрения, были налицо юридические инструменты (резолюции ООН), поддержка со стороны региональных организаций (Арабской лиги) и нежелание США возглавить операции.

После создания ОПБО, ЕС был очень активным на Африканском континенте. Из семнадцати⁹¹ продолжающихся в настоящее время миссий девять осуществляются в Африке. ЕС уже осуществил пятнадцать миссий, из которых восемь операций (гражданские и военные) были проведены на Африканском континенте.⁹² Проведение большинства операций ОПБО в Африке является яркой демонстрацией специального отношения ЕС к этому континенту. Кроме того, эта статистика показывает способность ЕС эффективно проводить военные операции, когда имеется налицо политическая воля, и предоставлять гражданские активы для процесса миростроительства и миротворчества в странах, где это нужно.

Другим важным фактором является доверие к ОПБО. С момента, когда Лиссабонский договор вступил в силу в 2009 году,⁹³ ливийский кризис был самой большой угрозой на заднем дворе Европы. Этот договор нацелен на дальнейшее укрепление способностей ЕС в сфере внешней политики и безопасности. Несмотря на возросшие амбиции ЕС, по истечению двух лет оказалось, что он не очень эффективно способствует процессу установления мира, обеспечивает соответствующую военную помощь и консолидирует позиции стран-членов, когда это нужно.

Третьим важным фактором является существование соглашения «Берлин плюс». Если у ЕС не хватало потенциала предпринять военную операцию в Ливии, он мог бы настоять на активации инструмента для разделения обязанностей с НАТО. Но со стороны ЕС официально такой запрос не был сделан. Основная причина этой проблемы лежит в расходящихся позициях европейских стран в отношении ОПБО. Совершенным примером этого является политика Германии в этом плане.

⁹⁰ Там же.

⁹¹ "Ongoing Missions and Operations."

⁹² Там же.

⁹³ European Union, Treaty of Lisbon, 2007, по состоянию на 3 марта 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AAi0033>.

С самого начала стадии планирования, Германия была против военной операции в Ливии и воздержалась от голосования резолюции по Ливии в СБ ООН вместе с Россией и Китаем.⁹⁴ Критически важными были экономические факторы, определяющие политическую позицию страны. В 2009 году Германия была одним из главных рынков для ливийского экспорта;⁹⁵ кроме того, большинство из деловых контрактов были заключены с семьей Каддафи. Поэтому, Германия относилась скептически к участию в военной кампании против Ливии, и это решение имело общественную поддержку.⁹⁶

Между тем, на проведение первой военной операции в Ливии по политическим и связанным с безопасностью причинам настаивали другие европейские государства, Соединенное Королевство и Франция. В отличие от Германии, они были меньше заинтересованы в экономическом сотрудничестве с Ливией. Интересна позиция Италии, которая сначала отказалась от введения санкций против Ливии из-за своих торговых отношений и деловых контрактов, но позже «с нежеланием присоединилась к Франции и Соединенному Королевству, когда стало очевидным, что военная операция неизбежна».⁹⁷

Эти разные подходы к политике безопасности ЕС очевидно подрывают доверие к ОПБО и указывают на несколько существенных недостатков: некогерентность европейских институций, отсутствие необходимых способностей и первенство национальных интересов над институциональными целями проистекают из расходящихся позиций европейских стран.

В целом, сотрудничество ЕС и НАТО в Ливии было бы логичным, адекватным и эффективным в плане расходов. Однако, оно даже не обсуждалось на официальном уровне из-за разнонаправленных позиций европейских стран и неспособности прийти к общей позиции.

Актуально ли все еще соглашение «Берлин плюс»?

После ливийского кризиса адекватность и актуальность соглашения «Берлин плюс» снова были поставлены под сомнением. Соглашение не было активировано с декабря 2004, хотя необходимость в распределении бремени между институциями в этом сложном мире очевидна.

Соглашение «Берлин плюс», как формат сотрудничества, на первом месте было задумано для Балкан. Европейские страны чувствовали себя под угрозой из-за нестабильности у своих ворот. С точки зрения НАТО и США, соглашение было удобной возможностью сохранить присутствие на Балканах и принять участие в продолжающейся операции через Штаб-квартиру союзных сил в Европе (SHAPE).

⁹⁴ Koutrakos, *The EU Common Security and Defense Policy*, 131.

⁹⁵ Peters, ed., *The European Union and the Arab Spring*, 42.

⁹⁶ Там же.

⁹⁷ Там же.

Продолжительные дискуссии о дальнейшей активации соглашения имели место все эти годы, конкретных результатов не было. Более того, в 2005 году была выдвинута идея соглашения «Берлин плюс наоборот»,⁹⁸ которое предполагало использование гражданских активов и способностей ЕС в операциях НАТО по менеджменту кризисов.

Следовательно, соглашение «Берлин плюс» не было применено еще раз по двум причинам: внутренней и внешней. Как было уже упомянуто, «Берлин плюс» позволяет сотрудничество НАТО-ЕС только в военной сфере и при условии, что одна из организаций официально запросит его активацию. И здесь единство европейских стран имеет решающее значение. Как показало рассмотрение случаев с Ливией и Афганистаном, позиции стран-членов ЕС находятся в разное, и что касается внешней политики и политики безопасности, определяются национальными интересами. Поэтому внутренние проблемы ОПБО уменьшают вероятность дальнейшего применения соглашения. На внешнем уровне, даже если ЕС выступит с единой позиции, активация соглашения может тормозиться государствами, которые не являются двойными членами, Турцией и Кипром, и использованию будет мешать отсутствие общего между институтами стратегического видения.

В заключение можно сказать, что соглашение «Берлин плюс», являющееся единственной институциональной рамкой между организациями, существует в качестве инструмента, но не как эффективный инструмент, который можно использовать в будущем. С оперативной точки зрения оно все еще актуально (продолжающаяся операция «Алтея» в Боснии и Герцеговине). В юридическом плане, соглашение налицо и может быть задействовано, если будет принято такое решение. Но в политической и стратегической перспективе оно сталкивается с серьезными проблемами и остается скорее как фасад, чем как эффективный механизм.

Заключение

Современные угрозы и проблемы безопасности требуют и естественным образом подталкивают отношения НАТО-ЕС к более эффективному сотрудничеству. При преобладающем членстве стран Западного сообщества, дополнительным способностям и общей повестке дня, они могли бы существенно способствовать поддержанию мира и стабильности по всему свету. Тщательный анализ факторов, мешающих эффективному сотрудничеству между институтами, помог бы субъектам, определяющим политику, лучше справляться с этими вызовами.

В данной статье изучается влияние двойных и недвойных стран-членов на формирование взаимодействия между организациями, и идентифици-

⁹⁸ Erwan Lagadec, *Transatlantic Relations in the 21 Century: Europe, America and the Rise of the Rest* (New York: Routledge, 2012), 120, 121.

руются ключевые моменты в существующих стратегических, политических и юридических рамках сотрудничества.

В данной статье внимание сфокусировано на Турции и Кипре, из стран, недвойных членов, и сделан анализ, в какой степени двойные члены оказывают влияние на взаимодействие между организациями в случае Ливии и Афганистана.

В результате анализа изучаемых конкретных случаев можно сформулировать следующие выводы.

Некоторые из стран, недвойных членов, в угоду своим национальным интересам «держат институты в заложниках»;⁹⁹ Турция и Кипр, имеющие политические разногласия, используют «право на вето», и в определенной степени мешают сотрудничеству.

Некогерентная позиция стран, двойных членов, в отношении ОПБО, находит выражение в отсутствии общей стратегической концепции.¹⁰⁰ Поэтому, фрагментированная позиция европейских стран в рамках ОПБО является корневой причиной для ограниченного сотрудничества между организациями. На практике, двойные члены даже не пытаются разработать единую, целостную и четкую политику ЕС по менеджменту кризисов, и им удобна существующая неопределенность отношений между институтами потому, что они не хотят ограничивать гибкое использование способностей этих организаций предпочтительным для них образом.

Изучение случаев Ливии и Афганистана ясно показало, что независимо от того, является ли угроза непосредственной или нет, находится ли она у ворот Европы или далеко от ее границ, необходимо ли сотрудничество в военной или невоенной областях, взаимодействие между организациями не очень эффективно. ЕС и НАТО занимаются конкретными кризисными ситуациями на ад-хок основе, не имея общего стратегического подхода.

Отсутствие разделения труда между институтами приводит к дублированию функций в определенной степени. Дублирование функций между институтами происходит из экзогенных и эндогенных факторов: текущие ситуации кризисного менеджмента требуют одновременного использования гражданских и военных способностей; во внутреннем плане, из-за отсутствия разделения труда, организации пытаются развивать дополнительные способности (ЕС – военные, НАТО – гражданские), что приводит к дублированию.

Соглашение «Берлин плюс» все еще актуально на юридическом и оперативном уровнях, но устарело на стратегически-политическом уровне. Сотрудничество между институтами более успешно на театре операций, чем на стратегическом уровне.

⁹⁹ Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, 130.

¹⁰⁰ Результаты голосования в Соединенном Королевстве о выходе из Европейского Союза являются еще одним ярким примером разноречия в позициях европейских стран.

Основываясь на результате анализа, можно утверждать, что ЕС и НАТО могут трансформировать свои отношения в более плодотворное и взаимовыгодное сотрудничество, если они обратят внимание на следующие моменты: ЕС следует разработать более четкие руководящие положения или политику по ОПБО, сконцентрированные в двух ключевых направлениях: (1). Определение области и условий, при которых задействуются операции/миссии ОПБО; (2). Обеспечение достаточных человеческих и логистических способностей своевременным и рациональным образом. Кроме того, ЕС следовало бы улучшить координацию между его структурами для плавного выполнения поставленных задач и достижения поставленных целей; попытаться разработать рамку для сотрудничества с НАТО более широкую, чем соглашение «Берлин плюс», которое, по своей сути, ограничивается только военным сотрудничеством. Обе институции должны мобилизовать усилия для разрешения кипрского вопроса способом, который был бы приемлемым для Турции и Кипра (Греции), и содействовать разработке совместного ЕС-НАТО стратегического видения с четким разделением ответственностей. Следовательно, в существующем сложном ландшафте безопасности есть большая потребность в распределении бремени между ЕС и НАТО. Более того, имеется жизнеспособный потенциал обеих институций давать свой вклад в менеджмент кризисов более эффективным и результативным способом. Поэтому, во имя мира и стабильности «ЕС и НАТО должны и могут играть взаимно дополняющиеся и взаимно усиливающиеся роли».¹⁰¹

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Члены НАТО, не являющиеся членами ЕС: Албания, Канада, Исландия, Норвегия, Турция, США.

Члены ЕС, не являющиеся членами НАТО: Австрия, Кипр, Финляндия, Ирландия, Мальта, Швеция.

Двойные члены: Бельгия, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Дания,¹⁰² Эстония, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Испания, Соединенное Королевство.

¹⁰¹ NATO, "Active Engagement, Modern Defence – Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization," по состоянию на 11 апреля 2016, www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf.

¹⁰² Дания отказалась от ЕПБО; Stephanie C. Hofmann, "Overlapping Institutions in the Realm of International Security: The Case of NATO and ESDP," *Perspectives on Politics* 7, no. 1 (March 2009): 45-52.

22 общих члена



Об авторе

Госпожа Тинатин Агниашвили имеет обширный профессиональный опыт по вопросам безопасности. С 2007 года она занимала разные должности в Департаменте евроатлантической интеграции Министерства обороны Грузии. С 2013 года она возглавляет Отдел интеграции с НАТО и приносит большой вклад в осуществление успешного сотрудничества между Грузией и НАТО. Госпожа Агниашвили получила степень бакалавра по международным отношениям в 2005 году и степень магистра по международным отношениям в Тбилисском государственном университете, а также степень магистра в сфере исследований по вопросам международной и европейской безопасности в Университете Женевы в 2016. Госпожа Агниашвили посещала долгосрочные курсы, связанные с безопасностью и обороной в Тартуском университете, в Европейском центре исследований по вопросам безопасности имени Джорджа К. Маршалла и в Женевском центре политики безопасности. Госпожа Агниашвили читает лекции в государственных и частных университетах по разным вопросам международных дел. Она владеет английским и русским языками.

E-mail: tagniashvili@mod.gov.ge.



Абдул Басир Йосуфи, *Connections QJ* 15, № 4 (2016): 101-124
<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.15.4.05>

Рецензированная статья

Восход и консолидация Исламского государства: внешняя интервенция и сектантский конфликт

Абдул Басир Йосуфи

Министерство внутренних дел, Исламская Республика Афганистан

Резюме: В этом исследовании рассматривается степень, в которой интервенция Соединенных Штатов (США) в 2003 году и сектантский конфликт в Ираке и регионе способствовали восходу и консолидации Исламского государства (ИГ). Автор считает, что интервенция США способствовала восходу ИГ, став стратегической причиной для мобилизации повстанческого движения при недостаточных контр-повстанческих ресурсах и отсутствии контр-повстанческой доктрины, а отсутствие послевоенного плана позволило консолидацию повстанческого движения. Хотя США адаптировали свою стратегию и развернули дополнительные ресурсы в качестве «волны», что привело к значительному ослаблению повстанцев, преждевременный вывод войск США способствовал оживлению повстанческого движения, которое в конечном итоге превратилось в ИГ. Затем восходу и консолидации ИГ помог сектантский конфликт в Ираке и в регионе, который способствовал распространению идеологий противоборствующих групп, расширил возможности для финансирования повстанцев и заставил суннитские общности поддержать Исламское Государство.

Ключевые слова: контр-повстанческие действия, повстанческое движение, Ирак, ИГИЛ, Исламское государство, сектантский конфликт, интервенция США.

Введение

В августе 2014 года, Исламское государство Ирака и Сирии (ИГИС) ошеломило мир, захватив второй по величине город Ирака, Мосул, информация о чем, как сейсмическая волна, обошла весь свет. Около 800 боевиков

ИГИС разгромили иракские силы безопасности численностью предположительно в 30 000, которые побросали свое вооружение, сняли формы и бежали, спасая жизнь. Буквально за несколько недель боевики ИГИС захватили несколько других суннитских провинций, в том числе Ниневию, Салахуддин и части Диялы, подойдя к окрестностям иракской столицы Багдад. Еще более шокирующими были резня, в которой были убиты 1700 иракских солдат, и перемещение приблизительно полумиллиона людей, которые бежали от жестокостей террористической группировки после ее стремительного наступления. Вскоре после взятия Мосула, группировка официально сменила свое имя на Исламское государство и пригласила всех мусульман иммигрировать в новосозданный Халифат. Зверства, совершаемые ИГ, породили один из самых серьезных беженских и гуманитарных кризисов после конца Второй мировой войны, и эта группировка рассматривается как одна из самых серьезных угроз национальной безопасности.

В этой работе рассматриваются два параллельных вопроса: Как – и в какой степени – интервенция США в 2003 году и сектантский конфликт способствовали восходу и консолидации Исламского государства? Используя методологию изучения конкретных примеров, в этом исследовании внимание сосредоточено на вышеупомянутых факторах по следующим трем причинам. Во-первых, существует академический и исследовательский пробел в отношении этих двух факторов в случае Ирака. Было написано много работ по ИГ, в которых обсуждаются разные аспекты группировки, и многие политики бросают вину за восход группировки на интервенцию США и сектантскую политику премьер-министра Ирака Нури аль-Малики. Однако, в академической литературе можно найти мало работ с систематическим анализом, касающимся этих двух факторов, и механизма их вклада в восход ИГ. Во-вторых, эти два фактора считаются наиболее важными для восхода и консолидации ИГ. И в-третьих, исследование и анализ этих факторов может иметь существенные последствия не только для политики в отношении ИГ, но и для будущих внешних интервенций в этот регион.

Интервенция США и подъем повстанческого движения

Интервенция США в Ирак и ее последствия способствовали восходу и укреплению повстанческого движения, которое в конечном итоге превратилось в ИГ. Можно разными способами доказывать, что свержение Садда Хусейна и его баасистского режима было неизбежным и являлось только вопросом времени. Он был одним из диктаторов, управлявших самое продолжительное время, он вторгся в две соседние страны, разрушил и привел к нищенству свою страну из-за ненужных конфронтаций с соседями и с Западом, и не испытывал угрызений совести, применяя химическое оружие против своего собственного народа. Он вышел из суннитской общности в Ираке, которая составляет около 20% от иракского населения,

и подвергал гонениям шиитов и курдов, составляющих соответственно приблизительно 60-65% и 15-20% от иракского населения. Он мог быть свергнут Арабской весной, как случилось с Мубараком, Каддафи и Бен Али, или мог столкнуться с повстанческим движением, как Башар аль-Асад в соседней Сирии. Мы никогда этого не узнаем, как всегда это бывает тогда, когда чего-то не случилось. Однако, с уверенностью можно сказать, что если бы он оставался у власти, мир не стал бы свидетелем широкомасштабного суннитского повстанческого движения, которое в конечном итоге превратилось в Исламское государство.

Тогда как Аль-Каида была побочным продуктом советского нашествия в Афганистан, восходу ИГ способствовала интервенция США в Ираке в 2003 году. Советская инвазия, которая продолжилась десять лет с 1979 по 1989 год, привела к исламистскому повстанческому движению, привлечшему тысячи афганских и иностранных боевиков. США и их западные союзники поддерживали афганских моджахедов против Советов, обеспечивая их деньгами, оружием и подготовкой через пакистанскую межведомственную разведку (МБР). В течение этого периода много арабских боевиков, среди них Усама бен Ладен, прибыли в Афганистан, чтобы принять участие в джихаде против Советского Союза. Когда Советы ушли из Афганистана, многие из этих боевиков вернулись в свои страны и создали или включились в радикальные группы, борющиеся против их правительств. Используя контакты и репутацию, созданные в Афганистане, Усама бен Ладен в 1991 году основал Аль-Каиду, чтобы вести глобальную войну против Запада.

Абу Мусааб аль-Заркави был одним из радикалов, который встретился с бен Ладеном и его лейтенантами в Афганистане и стал руководить тренировочным лагерем в западной афганской провинции Герат. Он вернулся в Ирак, чтобы основать радикальное движение, Джамат ат-Таухид валь-Джихад (Группа единства и джихада) в 1999 году. Это движение развилось в Аль-Каиду в Ираке (АКИ), Исламское государство в Ираке, Исламское государство Ирака и Сирии (ИСИС) и наконец, в Исламское государство (ИГ).¹

Интервенция США как стратегическая причина для повстанческого движения

По мнению французского теоретика контр-повстанческих действий, Давида Галула, первым предварительным условием для успешного повстанческого движения является существование стратегической идеи, которая

¹ Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, "ISIS and the Deceptive Rebooting of al Qaeda," GCSP Policy Paper 2014/5 (Geneva: GCSP, August 2014), по состоянию на 3 августа 2016 <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ISIS%20and%20the%20Deceptive%20Rebooting%20of%20Al%20Qaeda.pdf>, 2.

могла бы привлечь значительное число людей.² Это так потому, что лидеры повстанческого движения должны найти потенциальных приверженцев среди населения и убедить их активно или пассивно поддерживать повстанческое движение. К примеру, советская инвазия в Афганистан была атрактивной стратегической причиной не только для повстанцев внутри страны, но и со всего мусульманского мира, откуда к движению присоединились множество боевиков. Подобным образом, интервенция США в Ираке дала повстанцам стратегическую идею для привлечения боевиков и финансирования. Ресурсы, могущество и способности повстанцев никоим образом не сравнимы с ресурсами, могуществом и способностями США, но у них есть очень ценный нематериальный актив – идея борьбы с иностранным нашествием, – который помогает им привлекать значительное число приверженцев, помогает им воевать и продолжать развиваться.

Интервенция США и популярность; Заркави и его группировка

Хотя группировка Джамаат ат-Таухид валь-Джихад (Группа единства и джихада) была основана в 1999 году, только интервенция США в Ирак в 2003 году дала группировке и ее лидеру Заркави возможность возглавить широкомасштабное повстанческое движение со стратегической идеей бороться с внешним нашествием. Впервые Заркави попал в заголовки после нападений на Иорданское посольство и на комплекс Организации Объединенных Наций в Багдаде в августе 2003 года.³ Первоначально группа была создана для борьбы против существующих секуляристских правительств, но эта идея не была достаточно привлекательной, чтобы мобилизовать значительное число людей.

По мере того, как повстанческое движение набирало скорость после интервенции США в 2003 году, расширялась и деятельность группировки Заркави. За период с 2003 по 2005 год, группировка несет ответственность за 42% из всех самоубийственных терактов, которые привели к преобладающему числу человеческих потерь.⁴ Первая битва за Фалуджу, в которой повстанцы показали несгибаемую стойкость и обескровили самую сильную в мире армию, привела к увеличению публичной привлекательности и силы группировки Таухид валь-Джихад в Ираке. В октябре 2004 года, аль-Заркави присягнул на верность Усаме бен Ладену, лидеру Аль-Каиды, и сменил имя группировки на Танзим Каидат аль-Джихад фи Билад аль-Рафидайн, или Аль-Каида земли Двуречья, которую часто называют Аль-Каидой в Ираке (АКИ). Вторая битва за Фалуджу, которая началась в начале ноября 2004 года и длилась шесть недель, прибавила еще известности аль-

² David Galula, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice* (Westport, Conn.: Greenwood Publishing Group, 2006), 17.

³ Ould Mohamedou, "ISIS and the Deceptive Rebooting of al Qaeda."

⁴ Patrick Cockburn, *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution* (New York: Verso Books, 2015), 28.

Заркави и АКИ. В тактическом плане битва была выиграна вооруженными силами США, которые захватили город, причем потери повстанцев составили 2000 убитых по сравнению со всего 70 погибшими морскими пехотинцами США. Однако, разрушение города и перемещение гражданского населения стали бесценным пропагандистским инструментом для повстанцев.⁵

Аль-Заркави был убит при американском воздушном ударе 7 июня 2016 года, но АКИ продолжила воевать и развиваться. В октябре 2006 года, к АКИ присоединились некоторые другие повстанческие группы, чтобы создать Исламское государство в Ираке (ИГИ). Поскольку внешняя интервенция и сектантский конфликт продолжали подпитывать повстанческое движение, погибшие руководители заменялись другими, и группа продолжала развиваться. Приведенная ниже таблица показывает развитие Исламского государства с течением времени.

Таблица 1. Эволюция ИГИС.

Конфигурация	Период	Лидер(ы)
Джамаат ат-Таухид валь-Джихад	конец 1999 – 17 октября 2004	Абу Мусаб аль-Заркави
Аль-Каида фи Билад аль-Рафидайн	17 октября 2004 – 15 января 2006	Абу Мусаб аль-Заркави Абу Омар аль-Багдади
Меджлис аль Шура аль-Муджахидин	15 января 2006 – 15 октября 2006	Абу Хамза аль-Мухаджир
Исламское государство Ирака	15 октября 2006 – 9 апреля 2013	Абу Хамза аль-Мухаджир Абу Аюб аль-Масри Абу Бакр аль-Багдади
Исламское государство Ирака и аль-Шам	15 октября 2006 – 29 июня 2014	Абу Бакр аль-Багдади
Исламское государство	29 июня 2014 – настоящее время	Абу Бакр аль-Багдади

Источник: GCSP Policy Paper 2014/5 – August 2014.

Слабость контрповстанческой деятельности, возможность для расширения повстанческого движения

Другим необходимым условием для успешного повстанческого движения, по мнению Галула, является слабость контрповстанческих, или правительственных сил.⁶ Слабость может быть политической, например, слабая легитимность; административной, например, неспособность обеспечить хорошее управление и работу; или военной, например, недостаточное количество ресурсов или войск. Независимо от того, что интервенция США дала

⁵ Там же, 34–35.

⁶ Galula, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, 17.

стратегический мотив для повстанческого движения, восход ИГ не был неизбежен, и хорошо спланированная и обеспеченная ресурсами контрповстанческая кампания могла бы привести к поражению восставших. Однако, имели место политическая, военная и административная слабость контрповстанческой кампании США, что позволило повстанческому движению подняться и консолидироваться.

Политическая слабость и проблема легитимности

Интервенция США в Ираке была спорной в юридической сфере с самого начала. Она не была одобрена резолюцией Совета безопасности ООН, чьи постоянные члены – Франция, Россия и Китай – были против интервенции. Более того, многие из союзников США в регионе и по всему свету, в том числе Германия, Турция, Канада, Саудовская Аравия и Иордания, возражали против интервенции. В интервью для *BBC News* 16 сентября 2004 года, Генеральный секретарь ООН, Кофи Аннан, сказал, что «[война] не находится в соответствии с Уставом ООН с нашей точки зрения, и с точки зрения Устава она незаконна».⁷

Президент США, Дж. У. Буш, заявил, что «наша миссия ясна, разоружить Ирак от оружия массового уничтожения, прекратить поддержку, оказываемую Саддамом Хуссейном террористам, и освободить иракский народ».⁸ Однако, вооруженные силы США не нашли никакого оружия для программы массового уничтожения, а правительство США даже обвинили в манипулировании разведывательной информацией для обоснования инвазии, хотя оно знало, что такой программы не существует. С другой стороны, интервенция не только не уменьшила терроризм, но и превратила террористов в глазах людей из головорезов и экстремистов в борцов за свободу.

Контрповстанческая деятельность является на первом месте политической кампанией для приобретения легитимности и завоевания умов и сердец населения. Тогда как у повстанцев имеется превосходящий мотив, субъекты, осуществляющие контрповстанческую деятельность, располагают ресурсами, необходимыми для обеспечения безопасности, управления и услуг для населения и для получения их поддержки. Политическим измерением войны в Ираке в большой степени пренебрегали, и не было никакого плана операций по обеспечению стабильности после поражения иракских вооруженных сил и свержения режима Саддама Хуссейна. До интервенции так же не было политической дорожной карты для политического будущего страны. Как было отмечено

⁷ Kofi Annan, "Excerpts: Annan Interview," *BBC News*, September 16, 2004, по состоянию на 20 марта 2016, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661640.stm.

⁸ George W. Bush, Radio Address, March 22, 2003, White House Archives, по состоянию на 20 марта 2016, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030322.html>.

Антони Кордесманом, «Правительство США не смогло разработать серьезный или эффективный план для 4 фазы войны, – периода окончания конфликта и создания эффективного управления государством».⁹

Таким образом, законность присутствия США среди иракского населения была еще больше подорвана, когда после падения Багдада последовали массовые беспорядки, грабежи и беззакония. Министр обороны США, Дональд Рамсфельд, подвергся критике за хаос, последовавший за интервенцией, и его ответ показателен для серьезности проблемы: «Свобода неопрятна, и свободные люди свободны делать ошибки, совершать преступления и делать плохие вещи. Они так же свободны жить своей жизнью и делать прекрасные вещи. И это должно случиться здесь».¹⁰

Отсутствие координации между Министерством обороны (МО) и Государственным департаментом (ГД) в период после интервенции усугубило эту проблему, что привело к тому, что окно возможностей для получения доверия и поддержки населения было упущено.¹¹

Плохие политические решения: де-баасификация и расформирование иракской армии

Вместо того, чтобы завоевывать сердца, умы и поддержку населения, некоторые решения Временной коалиционной администрации (ВКА) на начальном этапе интервенции были контрпродуктивными и привели к укреплению повстанческого движения. Двумя наиболее злополучными и проблематическими стратегическими решениями, которые влили жизнь и кровь в повстанческое движение и чьи последствия ощущаются до сих пор, были де-баасификация иракского общества и расформирование иракских сил безопасности.

Самым первым указом, изданным Полем Бремером, главой ВКА, был указ о де-баасификации иракского общества. Согласно этому указу, члены партии БААС были уволены, и впредь им было запрещено занимать государственные должности. Кроме того, все лица, занимающие должности в министерствах или других государственных институтах, в том числе университеты и больницы, должны были пройти собеседование, и если устанавливалось, что они связаны с партией БААС, их освобождали от занимаемых должностей.¹² Эта мера практически была направлена против ирак-

⁹ Anthony H. Cordesman, "Iraq: Too uncertain to call" (Centre for Strategic and International Studies, 2003), 2.

¹⁰ Sean Loughlin, "Rumsfeld on looting in Iraq: 'Stuff happens,'" *CNN*, April 12, 2003, по состоянию на 20 марта 2016, <http://edition.cnn.com/2003/US/04/11/sprj.irq.pentagon>.

¹¹ Bruce Hoffman, "Insurgency and Counterinsurgency in Iraq," *Studies in Conflict & Terrorism* 29, no. 2 (2006): 103–121, quote on pages 2–3.

¹² Paul L. Bremer, "Coalition Provisional Authority Order Number 1: De-Ba'athification of Iraqi Society" (Coalition Provisional Authority, 2003), по состоянию на 1 марта

ской суннитской общности, которая составляла большую часть членской массы партии БААС и высшего эшелона государственного управления, что не оставляло им никакой иной возможности, как ответить на удар.

Вторым указом ВКА, изданным 23 мая 2003 года, распускалась иракская армия и другие институции безопасности и отменялись «все военные или иные звания или статусы, данные бывшим режимом бывшим служащим или функционерам расформированных организаций».¹³ Это оставило около 230 000 бывших иракских офицеров и сержантов вооруженных сил на улице, лишая их всякой надежды на будущую должность или карьеру. Хорошо подготовленные и вооруженные, многие из них присоединились к повстанческому движению под руководством аль-Заркави или к другим повстанческим группам. С того момента, баасисты и бывшие офицеры вооруженных сил формировали хребет повстанческого движения все эти годы. В 2006 году, 99 из 200 генералов старой иракской армии «вероятно, участвовали активно в повстанческом движении».¹⁴ Когда Абу Бакр аль-Багдади принял руководство группировкой, он начал в 2010 году агрессивную кампанию для вербовки баасистов и армейских офицеров с целью оживления ослабшего повстанческого движения. К примеру, 34 из 42 высших руководителей АКИ были убиты за очень короткий период времени, и аль-Багдади использовал эту возможность для заполнения этих вакансий бывшими баасистами и офицерами вооруженных сил, что рассматривалось как «иракизация» ИГ.¹⁵

По мнению бригадного генерала Хассана Дулайми, бывшего офицера разведки старой иракской армии, «люди, руководящие военными операциями в Исламском государстве, были лучшими офицерами в бывшей иракской армии, и поэтому Исламское государство побеждает нас в разведке и на поле боя».¹⁶ Согласно Саджаду Джияд, старшего аналитика и исследователя в Центре исследований и планирования аль-Баяна в Багдаде, более 25 из 40 наиболее выдающихся лидеров в 2014-2015 годах

2016, www.iraqcoalition.org/regulations/20030516_CPAORD_1_DeBa_athification_of_Iraqi_Society_.pdf.

¹³ Paul L. Bremer, "Coalition Provisional Authority Order Number 2: Dissolution of Entities," Baghdad, May 23, 2003, по состоянию на 1 марта 2016, www.iraqcoalition.org/regulations/20030823_CPAORD_2_Dissolution_of_Entities_with_Annex_A.pdf.

¹⁴ Bruce R. Pirnie and Edward O'Connell, *Counterinsurgency in Iraq (2003–2006)*, Volume 2 (Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2008), 26.

¹⁵ Michael Weiss and Hassan Hassan, *ISIS: Inside the Army of Terror* (New York: Simon & Schuster, 2015), 120–21.

¹⁶ Liz Sly, "The hidden hand behind the Islamic State militants? Saddam Hussein's," *Washington Post*, April 4, 2015, по состоянию на 14 февраля 2016, https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/the-hidden-hand-behind-the-islamic-state-militants-saddam-husseins/2015/04/04/aa97676c-cc32-11e4-8730-4f473416e759_story.html.

были бывшими членами партии БААС или офицерами вооруженных сил. Он считает, что «ИГИЛ, как организации, не существовало бы без бывших баасистов».¹⁷

Многие из военных и гражданских лидеров США со временем осознали отрицательные последствия де-баасификации и распада иракских институций безопасности, но они не могут обратить или остановить этот процесс. Комиссия по де-баасификации продолжала действовать и имела свою роль в дисквалификации многих важных суннитских лидеров на парламентских выборах в 2010 году. Премьер-министр Малики арестовал большое число предполагаемых баасистов даже в 2011 году.¹⁸ Некоторые баасисты и бывшие офицеры армии присоединились к Движению пробуждения и воевали с Аль-Каидой во время «волны» военных действий в 2007 году. Однако, после ухода войск США, иракское правительство отказалось от Движения пробуждения и стало преследовать его лидеров, которым не оставалось ничего другого, кроме как присоединиться к ИГ.¹⁹

Военная слабость: неспособность защитить население

Интервенция США в Ираке страдала не только спорной юридической законностью и просчетами, но и недостаточными ресурсами и плохой контрповстанческой работой на ранних этапах. Хотя армию США считают лучшей военной силой, располагающей беспрецедентной передовой технологией и огневой мощью, она оказалась не готовой к борьбе с повстанцами. Она «вошла в Ирак в марте 2003 года без никакой доктрины, подготовки или иных приготовлений».²⁰ Уроки практики войны во Вьетнаме не были интернализованы и были отброшены. И администрация Буша не была готова ввести требуемое количество войск для обеспечения безопасности и порядка в пост-саддамовском Ираке.

Полевой устав по борьбе с повстанцами Сухопутных войск и морской пехоты США предполагает, что для успешной контрповстанческой кампании нужны, как минимум, 20 военных на тысячу человек населения, что

¹⁷ Davide Mastracci, "How the catastrophic American decision to disband Saddam's military helped fuel the rise of ISIL," *National Post*, May 23, 2015, по состоянию на 14 февраля 2016, <http://news.nationalpost.com/news/world/how-the-catastrophic-american-decision-to-disband-saddams-military-helped-fuel-the-rise-of-isil>.

¹⁸ W. Andrew Terrill, *Lessons of the Iraqi De-Ba'athification Program for Iraq's Future and the Arab Revolutions* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, May 2012), по состоянию на 12 апреля 2016, www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a560673.pdf, p. x.

¹⁹ Sly, "The hidden hand behind the Islamic State militants?"

²⁰ Brian Burton and John Nagl, "Learning as we go: the US army adapts to counterinsurgency in Iraq, July 2004–December 2006," *Small Wars & Insurgencies* 19, no. 3 (September 2008): 303–27.

предлагается и в другой контрповстанческой литературе.²¹ К примеру, в североирландской и малайской кампаниях британцы развернули количество войск из расчета 20 служащих в контрповстанческих силах на 1000 человек населения. Подобным образом, НАТО начало свою многонациональную операцию в Боснии с отношением более чем 20 солдат на 1000 человек населения.²² При таком соотношении, в Ираке при населении в 30 миллионов для победы над повстанцами потребовались бы силы численностью в 600 000 военнослужащих. Однако, в начале 2004 года в Ираке были развернуты войска численностью в 115 000 солдат, и их численность не превышала 171 000 (182 000 с британскими войсками) даже на пике «волны».

Недостаточные ресурсы означали, что силы США не могли защитить население и получить его поддержку, что является ключом к успеху согласно теориям борьбы с повстанцами. Это так же означало, что американские военные командиры не имели желания противостоять шиитским милициям и смутьянам, в частности, Муктаде ас-Садр и его «Армии Махди», что способствовало углублению сектантской проблемы и потере доверия к США и иракскому правительству. Кроме того, недостаточное количество солдат и ресурсов делали войска США и иракское государство неспособными обеспечить верховенство закона и предоставление основных услуг – средства, которые обеспечили бы им легитимность и поддержку народа.

Иначе говоря, слабость контрповстанческих сил, в данном случае войска США и иракского правительства, в том числе слабая легитимность, проблематические политические решения, отсутствие доктрины борьбы с повстанцами и недостаточные ресурсы и количество войск привели к ухудшению безопасности и к экспоненциальному нарастанию насилия в Ираке. Число нападений повстанцев увеличилось до 26 496 в 2004 и до 34 131 в 2005, число терактов с использованием импровизированных взрывных устройств (ИВУ) достигло до 1800 в месяц. Аль-Заркави совершал нападения против всех шиитов без разницы с целью спровоцировать сектантский конфликт, тогда как находящиеся под влиянием шиитов силы безопасности несли ответственность за случаи пыток и убийств без решения суда суннитов и подозреваемых в повстанческой деятельности. В результате взрыва гробницы в Самарре, которая является самой священной гробницей для шиитов, в феврале 2005 года повстанческое движение повернулось в сторону широкомасштабного сектантского насильственного конфликта. Шиитские эскадроны смерти вошли в суннитские области, начали без разбору убивать гражданских лиц, а суннитские экстремисты продол-

²¹ John A. Nagl, et al., *The US Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual* (University of Chicago Press, 2008), 23.

²² James T. Quinlivan, "Burden of Victory: The Painful Arithmetic of Stability Operations," *Rand Review* 27, no. 2 (2003): 28–29.

жили совершать самоубийственные теракты против шиитских гражданских лиц, жертвы среди гражданского населения увеличились до 34 000.²³

«Волна» и движение «Пробуждение»

По мере продолжения повстанческого движения и насилия, вооруженные силы США продолжали учиться и адаптироваться. Когда высшим американским командующим в Ираке был назначен генерал Петреус, он содействовал опубликованию Полевого наставления Сухопутных войск и морской пехоты США по борьбе с повстанцами (FM 3-24). В январе 2007 года президент США Дж. У. Буш отдал приказ развернуть в Ираке еще дополнительные войска численностью в 20 000, что было названо «волной», а командиры на месте изменили свою стратегию борьбы с повстанцами.

По мнению австралийского эксперта по борьбе с повстанцами Дэвида Килкуллена, «волна – это не стратегия, тут имеет значение переключение на безопасность населения и резидентский, с высокой плотностью сил, долгосрочный подход».²⁴ То же самое вытекает из Обращения о состоянии Союза президента Буша в январе 2007 года, в котором он описал цель «волны» следующим образом: «У наших войск есть четко определенная миссия: помочь иракцам зачистить и обезопасить район, помочь им защитить местное население и гарантировать, что иракские войска, которые останутся после нас, будут в состоянии обеспечить безопасность, в которой нуждается Багдад».²⁵ Генерал-майор Иосиф Фил, командир многонациональной дивизии «Багдад», который отвечал за реализацию плана по безопасности Багдада, в феврале 2007 года описал цели плана следующим образом: «этой операцией правительство Ирака пытается показать иракскому народу и международному сообществу, что оно способно защитить всех своих граждан, вне зависимости от этнической принадлежности или принадлежности к определенной секте».²⁶ В то же время американские командиры начали работу с суннитскими племенами и вообще с населением как часть Сахвы или движения «Пробуждение», которое смогло обраться их против АКИ, пока войска США не ушли из Ирака.

Можно утверждать, что смена стратегии, которая была направлена на защиту и получение поддержки населения, сработала. От наивысшей точки в конце 2006, к ноябрю 2007 насилие и нападения повстанцев упали до самого низкого уровня с 2004 года. Тогда как до «волны» в провинции

²³ Burton and Nagl, "Learning as we go: the US army adapts to counterinsurgency in Iraq."

²⁴ David Kilcullen, "Don't Confuse the 'Surge' with the Strategy," *Small Wars Journal* (January 2007), по состоянию на 5 марта 2016, <http://smallwarsjournal.com/blog/dont-confuse-the-surge-with-the-strategy>.

²⁵ Там же.

²⁶ Kimberly Kagan, *Iraq Report* (Washington, D.C.: The Institute for the Study of War, 2007).

аль-Анбар имели место до 300 нападений за неделю, в конце 2007 их число упало до 20. Также наблюдалось драматическое улучшение в состоянии безопасности в Багдаде. Потери гражданского населения, которые достигли 3000 в декабре 2006, к ноябрю 2007 были снижены на 70%. Число нападений было уменьшено на 60%, и сектантское насилие резко упало на 90%.²⁷

Значительную часть снижения уровня насилия можно отнести на счет усилий по разрешению политических проблем, в том числе за счет повышения инклюзивности и легитимности иракского правительства. Суннитское движение Сахва, или «Пробуждение», было очень эффективным для обращения суннитов против Аль-Каиды, и результатом этого стало существенное уменьшение насилия и ослабление повстанческого движения.

Вывод войск США и возвращение повстанцев

Хотя «волна» принесла значительные ресурсы, правильную, сфокусированную на населении стратегию борьбы с повстанцами, что привело к успеху в уменьшении насилия и ослаблению повстанческого движения, поддержка в США этой войны упала до самой низкой точки с начала интервенции. С политической точки зрения, демонстрировать готовность к долгосрочному присутствию войск США в стране было трудно. К тому же, иракское правительство тоже не было заинтересовано в продлении присутствия американских войск в Ираке. В 2008 году президент Буш и премьер-министр Ирака Малики подписали Соглашение о статусе сил, в соответствии с которым все войска США должны быть выведены из Ирака к концу декабря 2011 года.

Хотя есть разные мнения, можно утверждать, что имели место два основных фактора, способствующих улучшению состояния безопасности в Ираке в 2007 году. Во-первых, «волна» и применение сфокусированной на населении стратегии борьбы с повстанцами позволили американским и иракским войскам защитить население от повстанцев, которые больше не могли террором принуждать его к сотрудничеству. Рост насилия и числа потерь сил США и Ирака на начальных стадиях «волны» показывает, что повстанцы и шиитские милиции не решили просто перестать воевать — скорее, новая стратегия жестко ограничила их способность продолжать воевать. Во-вторых, комбинированное влияние движения Сахва и защиты населения устранило сектантскую дилемму безопасности, с которой сталкивались сунниты. В результате этого, суннитские общины повернулись против АКИ и других экстремистов, что привело к существенному ослаблению повстанческого движения. Однако, с учетом того, что иракское правительство не могло обеспечить себе поддержку населения из-за своей сла-

²⁷ Raymond T. Odierno, "The Surge in Iraq: One Year Later," Lecture #1068 on National Security and Defense (Heritage Foundation, 13 March 2008), по состоянию на 12 марта 2016, www.heritage.org/research/lecture/the-surge-in-iraq-one-year-later.

бости и политики в отношении мусульманских сект, преждевременный вывод войск США дал возможность повстанческому движению возродиться, и оно, в итоге, превратилось в ИГ.

Административная слабость: неспособность обеспечить предоставление общественных услуг

Согласно теориям борьбы с повстанческими движениями, население является центром тяжести, и его поддержка – это ключ к успеху той или другой стороны. В дополнение к политическим и военным мерам, силы для борьбы с повстанцами должны стремиться получить эту поддержку путем предоставления таких административных услуг, как образование, работа, здравоохранение и т.д. В Ираке после Саддама Хусейна, однако, иракское правительство не могло обеспечить должным образом предоставление населению основных услуг. Де-баасификация устранила многих квалифицированных и опытных сотрудников разных министерств, искалечив функционирование государственного управления. С другой стороны, де-баасификация и расформирование иракских институций безопасности оставило без работы сотни тысяч иракцев, в том числе десятки тысяч школьных учителей.²⁸ Все это создало значительные административные проблемы для иракского правительства и урезало его способность обеспечить предоставление общественных услуг и обеспечить себе поддержку населения.

Индоктринация и создание сетей в местах лишения свободы

«Волна» и последующий сдвиг к сфокусированной на населении стратегии означал больше боевых и кинетических операций, что привело к задержанию тысяч повстанцев, которые содержались в местах лишения свободы под управлением США. Эти места лишения свободы использовались ИГИ, как «джихадистские университеты» для вербовки, индоктринирования, создания сетей и передаче умений между боевиками. Одним из главных центров содержания под стражей был лагерь Кэмп-Букка, в котором в 2007 году находились 26 000 повстанцев и через который прошли более 100 000 задержанных, в том числе и многие из лидеров ИГ.²⁹

Кроме Абу Бакр аль-Багдади, который провел в Кэмп Букка пять лет, девять других членов высшего руководства ИГ, в том числе заместитель аль-Багдади, Абу Муслим аль-Туркмани, высший военный лидер ИГ Хаджи Бакр (который был убит) и лидер иностранных боевиков Абу Касим отбывали сроки в этом месте. Имея в виду то, что повстанцы боятся собираться в одном месте, чтобы не стать мишенью для американских войск, Кэмп Букка был для них прекрасной возможностью быть вместе в течение месяцев и разрабатывать свои планы. Многие из людей, которые отбывали

²⁸ Andrew Terrill, *Lessons of the Iraqi De-Ba'athification Program for Iraq's Future and the Arab Revolutions*, 24.

²⁹ Weiss and Hassan, *ISIS: Inside the Army of Terror*, 83.

срок в Кэмп Букка, имели связи с повстанцами, из-за чего, собственно, они там и находились. Однако, даже случайные партизаны или бывшие баасисты, у которых не было ничего общего с идеологией ИГ, превратились в хардлайнеров, пока отбывали срок в компании множества радикальных идеологов.³⁰

По мнению Ричарда Баррета, Кэмп Букка способствовал созданию и укреплению союза между членами АКИ и экс-баасистами. Многие баасисты, которые были в тюрьме одновременно с Абу Бакр аль-Багдади, стали высшими руководителями ИГ.³¹ Через годы заключенные, которые освобождались, возвращались в повстанческое движение уже с усовершенствованными умениями и располагая более широкой сетью контактов. После того, как эта тюрьма была передана иракским властям в результате вывода американских войск, остававшиеся там заключенные были освобождены, что имело существенные отрицательные последствия в смысле повстанческого движения в Ираке и эволюции ИГ.³²

В двух словах, годы в Кэмп Букка были формирующими для ИГ. Радикальные исламисты, которые обеспечивали идеологию, перемешались и укрепили свой союз с баасистами, у которых были умения в сфере военного планирования, стратегии и управления. Это в конечном итоге превратило ИГ в могучую и смертоносную организацию, в псевдо-государство, которое имело лучшее управление, чем многие сирийские повстанческие группы, и, возможно, чем сирийское и иракское государства.

Подводя итоги, можно сказать, что интервенция США в Ирак в 2003 году способствовала восходу и консолидации ИГ, став стратегической причиной для повстанческого движения, а неэффективная стратегия США и иракского правительства борьбы с повстанцами позволили повстанческому движению набрать силу. Хотя «волна» развертывания войск США и изменение антиповстанческой стратегии успели ослабить повстанческое движение, отсутствие долгосрочного ангажмента и преждевременный вывод войск США привели к возобновлению действий повстанцев. И наконец, плохой менеджмент мест лишения свободы, находящихся под управлением США, сыграл важную роль в подъеме и консолидации Исламского государства, способствуя включению в сеть и индоктринации задержанных повстанцев.

³⁰ Terrence McCoy, "Camp Bucca: The US prison that became the birthplace of Isis," *Independent*, November 4, 2014, по состоянию на 12 апреля 2016, www.independent.co.uk/news/world/middle-east/camp-bucca-the-us-prison-that-became-the-birthplace-of-isis-9838905.html.

³¹ Richard Barrett, *The Islamic State*, The Soufan Group Report, November 2014, по состоянию на 5 апреля 2016, <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/10/TSG-The-Islamic-State-Nov14.pdf>.

³² Cockburn, *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni revolution*, 88.

Конфликт между сектами и восход Исламского государства

Конфликт между течениями ислама или этнический конфликт, как называют конфликт между шиитами и суннитами в Ираке и в регионе, является другим важным фактором, способствующим подъему и консолидации ИГ. Для анализа этой гипотезы в данной работе используются теории этнического конфликта. Хотя, строго говоря, этническая принадлежность и принадлежность к религиозным сектам — это не одно и то же, — в данной статье эти понятия будут использоваться, как синонимы, и шиизм и суннизм будут рассматриваться, как отдельные идентичности, подобные национальности.

Исторические предпосылки конфликта между течениями ислама

По традиции, политическая власть в исламском мире принадлежала суннитам. После исламской революции в Иране шииты начали увеличивать свою власть и влияние в разных странах, что стало причиной для беспокойства среди суннитских режимов на Ближнем Востоке. Союз Ирана и Сирии укрепил положение этих двух стран против находящихся под управлением суннитов их соседей.³³ Создание Хезболлы и ее проявление в качестве сильного игрока в Ливане и в сопротивлении против Израиля еще больше повысили самочувствие шиитов в этом регионе и за его пределами. И наконец, падение режима Саддама и приход на его место находящегося под влиянием шиитов правительства изменили баланс сил в этом традиционно суннитском регионе, усилив опасения и тревоги, выражаемые лидерами суннитов.

В 2004 году король Иордании Абдулла выразил озабоченность тем, что если в правительстве Ирака после интервенции будут доминировать шииты, «может появиться новая цепь шиитских движений или правительств, простирающаяся от Ирана, через Ирак и Сирию до Ливана ...».³⁴ В сентябре 2005 года саудовский министр иностранных дел, Сауд бен Фейсал, раскритиковал войну в Ираке как «передачу Ирака Ирану», и выразил озабоченность иранским влиянием на иракских шиитов. В том же духе, в апреле 2006 года, Хосни Мубарак, являющийся тогда президентом Египта, раскритиковал иракских шиитов и шиитов других стран за то, что они более лояльны к Ирану, чем к своей собственной стране.³⁵

Чтобы противодействовать иранскому влиянию, саудовцы начали пытаться распространять свою анти-шиитскую ваххабитскую идеологию путем финансирования мечетей, медресе и образовательных институций по

³³ Vali Nasr, *The Shia Revival: How Conflicts within Islam Will Shape the Future* (New York: W.W. Norton & Company, 2007).

³⁴ Amir M. Haji-Yousefi, "Whose Agenda Is Served by the Idea of a Shia Crescent?" *Alternatives: Turkish Journal of International Relations* 8, no. 1 (Spring 2009): 114–35.

³⁵ Ibid.

всему миру.³⁶ За период с 1982 по 2005 год Саудовская Аравия обеспечила финансирование 210 исламских центров, 1 500 мечетей, 202 исламских факультета и 2 000 школ по всему миру. В 2013 году страна предоставила 35 миллиардов долларов США школам в Южной Азии, в которой живет около одного миллиарда из 1.6 миллиардов мусульман в мире.³⁷ Хотя в какой-то мере это имеет место из-за того, что саудовцы верят в ваххабизм и делают это в религиозных целях, нельзя пренебрегать фактом, что соображения, связанные с отношениями между шиитами и суннитами, также сыграли свою роль.

Благодаря щедрому финансированию, учение и влияние саудовского ваххабизма распространилось по всему миру. Это идеология, которая является интеллектуальной основой и вдохновителем большинства вооруженных экстремистских групп сегодня. По словам Сами Моубайед, без ваххабизма «сегодня не было бы никакой Саудовской Аравии, никакого Исламского государства в Ракке и никаких разговоров об Аль-Каиде или ИГИЛ».³⁸

Конфликт между течениями ислама в регионе и поддержка ИГ

Конфликт между сектами ислама в регионе играет на руку ИГ двумя способами. Во-первых, он привел к щедрому финансированию повстанческих групп, что напрямую или косвенно идет на пользу ИГ. Во-вторых, религиозная поддержка суннитских племен ИГ усилила позиции группировки против иракского и сирийского государств. Кроме того, мотивированный сектантскими различиями конфликт в Сирии привел к ослаблению режима Асада, создав брешь, в которой ИГ может расширяться.

С конца 1970-х суннитские режимы в данном регионе опасались потенциальных волнений и появления повстанческих движений среди их шиитского населения. Можно утверждать, что одна из основных причин для войны Саддама против новоявленной Исламской Республики Иран был страх перед экспортом шиитской революции в Ирак.³⁹ С учетом того, что большинство населения Ирака – это шииты, дилемма безопасности для Саддама состояла в выборе между нападением и уничтожением шиитского режима, пока он слаб, или иметь дело с шиитской революцией внутри страны, инспирированной или поддерживаемой Исламской Рес-

³⁶ Nasr, *The Shia Revival: How Conflicts within Islam Will Shape the Future*.

³⁷ Bouthaina Shaaban, "The Rise of ISIS and Other Extremist Groups: the role of the West and Regional Powers" *The Canadian Charger*, February 19, 2016, по состоянию на 12 апреля 2016, www.thecanadiancharger.com/page.php?id=5&a=1967.

³⁸ Sami Moubayed, *Under the Black Flag: At the Frontier of the New Jihad* (I.B. Tauris, November 2015), 11.

³⁹ Thom Workman, "The Social Origins of the Iran-Iraq War," *CISS Working Paper* #5 (Downsview, Ontario: York University, Centre for International and Strategic Studies, 1991).

публикой Иран. Однако, хотя Саддаму не удалось свергнуть революционный шиитский режим, баланс сил был таким, что Иран не мог осуществить экспорт своей революции в Ирак или в другие большие суннитские страны. Несмотря на это, взаимные подозрения между Исламской Республикой Иран и суннитскими странами продолжали иметь место.

После свержения Саддама, которое нарушило баланс сил между исламскими сектами, противоречия между течениями ислама в регионе способствовали перекачиванию миллионов долларов из суннитских стран в регионе Персидского залива в Исламское государство. Страны Залива и Турция напрямую или косвенно поддерживали суннитские повстанческие группы в Сирии, надеясь скомпенсировать замену режима Саддама шиитским правительством путем замены режима Асада суннитской экстремистской группировкой.

Саудовская Аравия продолжала оставаться главным источником финансирования для экстремистских группировок по всему свету. Согласно каблогам, опубликованной Викиликс, государственный секретарь США, Хиллари Клинтон, писала в декабре 2009 года, что «Саудовская Аравия остается критически важным финансовым фундаментом поддержки для Аль-Каиды [...] и других террористических группировок». В 2007 году Стюарт Левей, заместитель министра финансов США по вопросам борьбы с терроризмом и контрабандой наркотиков, в одном интервью сказал: «если я мог бы как-то щелкнуть пальцами и пресечь финансирование из одной страны, это была бы Саудовская Аравия».⁴⁰

В дополнение к прямому государственному финансированию, эти страны закрывают глаза на финансирование, текущее от богатых личностей, благотворительных организаций и других сетей к повстанческим группам. В 2012-2013 годах мешки с наличностью, наполненные миллионами долларов, текли по каналам через Турцию к повстанческим группам на регулярной основе. В 2013 и 2014 ИГ получило от стран Залива не менее 40 миллионов долларов США.⁴¹ Имея в виду ее проблемы с режимом Асада, Турция не заинтересована в пресечении потока денег, оружия и боевиков к повстанцам в Сирии.

Конфликт между исламскими сектами в Ираке и восход Исламского государства

Интервенция США в Ираке и свержение Саддама изменили политическое уравнение страны. После долгих лет дискриминации и преследований, шииты стали управляющей прослойкой в новом демократическом Ираке. Они

⁴⁰ Moubayed, *Under the Black Flag: At the Frontier of the New Jihad*, 11–12.

⁴¹ Matthew Levitt, “Terrorist Financing and the Islamic State,” Testimony submitted to the House Committee on Financial Services, November 13, 2014, Washington Institute, по состоянию на 29 марта 2016, www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/testimony/LevittTestimony20141113.pdf.

считали, что это их право в соответствии с принципом власти большинства, и готовы были защищать это право любой ценой. В то же время де-баасификация и расформирование иракской армии на практике означали лишение суннитов политической власти, что было неприемлемо для суннитской общины. А как предполагали Ларс-Эрик Седерман, Андреас Уиммер и Брайан Мин, этнические группы готовы воевать, если они потеряли власть недавно.⁴² Таким образом, это стало мотивирующим фактором для суннитов, чтобы они присоединились к повстанцам и начали воевать с находящимся под управлением шиитов государством и их сторонниками из-за рубежа.

Другим, возможно более важным фактором для сектантского насилия является связанная с сектами ислама проблема безопасности, которая возникла после падения Саддама. Когда империя, государство или центральная власть распадается или становится настолько слабой, что не может обеспечивать порядок и безопасность своих граждан, возникает проблема безопасности, связанная с этническими или объединенными по другому признаку идентичности группами. В такой ситуации, каждая группа берет на себя ответственность за свою собственную безопасность и пытается обеспечить ее путем приобретения вооружений или созданием своей собственной этнической армии для своей защиты.⁴³ В Ираке не только возникла такая связанная с сектами ислама дилемма, порожденная падением Саддама и последующим распадом институций безопасности, но она была кроме того спровоцирована и усилена АКИ.

Заркави, как многие другие такфиристы, остро презирал шиитов, но так же «использовал то, что было новой, но реальной проблемой в политической эволюции Ирака: ползучий захват государственных институций шовинистическими шиитскими политиками».⁴⁴ После падения режима Саддама, расформирования старой иракской армии и программы де-баасификации, суннитские общины думали, что они брошены на милость своих шиитских противников, поддерживаемых Ираном. Заркави стремился к обострению этой связанной с сектами проблемы безопасности и к привлечению суннитов к повстанческому движению. Как показывает его письмо Бен Ладену от 2004 года, он вознамеривался разжечь массовое сектантское насилие в Ираке, чтобы у суннитов не осталось иного выбора, кроме как обратиться к АКИ для защиты:

преследуя и нанося шиитам удары в [их] религиозную, политическую и военную глубину, спровоцировать их на то, чтобы они показали суннитам свое бешенство и оскал скрытой злобы, kloкочущей в их груди.

⁴² Lars-Erik Cederman, Andreas Wimmer, and Brian Min, "Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis," *World Politics* 62, no. 1 (January 2010): 87–119.

⁴³ Michael E. Brown, ed., *Ethnic Conflict and International Security* (Princeton University Press, 1993), 103–10.

⁴⁴ Cockburn, *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*, 29.

Если мы сможем втянуть их на арену сектантской войны, станет возможно разбудить безразличных суннитов, которые почувствуют надвигающуюся опасность и угрожающую уничтожением смерть от рук этих звездопоклонников.⁴⁵

К 2006 году Ирак оказался в разгаре жестокого и насильственного сектантского конфликта. Взрыв в священной для шиитов гробнице в Самарре привел к беспрецедентному пику сектантского насилия, при котором гражданское население как из шиитских, так и из суннитских общин стало объектом нападений эскадронов смерти другой стороны. Шиитские милиции входили в районы, населенные суннитами, и убивали сотни людей в отместку за взрыв усыпальницы, тогда как суннитские экстремисты совершали самоубийственные нападения на шиитов. Массовые убийства и похищения стали обычным явлением, а трупы выбрасывали прямо на улицы.

В 2006 году число жертв достигло 34000.⁴⁶ К концу 2006 года суннитское сообщество было загнано в угол и верило, что единственным защитником и спасителем от жестокой смерти от рук шиитских милиций были АКИ и другие суннитские экстремистские группы.⁴⁷ Как показано на фигуре ниже, общее число террористических нападений в ноябре 2006 года превысило 5000.⁴⁸

Как раз на пике сектантского насилия были осуществлены «волна» и Сахва (движение «Пробуждение» суннитов). Стратегической целью обеих мероприятий была защита населения и разрешение дилеммы безопасности, связанной с борьбой сект. Безопасность суннитских общин начали обеспечивать Сыны Ирака, коалиция иракских племен, вооружаемые и финансируемые вооруженными силами США. Суннитские племена, которым уже не было необходимо обращаться для защиты к Аль-Каиде, обратились против нее, что привело к существенному снижению уровня насилия и ослаблению повстанческого движения.

Однако, после того, как войска США были выведены, а иракское государство отказалось от движения «Пробуждение», дилемма безопасности, связанная с борьбой сект, снова интенсифицировалась, что толкнуло суннитов в сторону ИГ. Абу Бакр аль-Багдади использовал ту же стратегию провоцирования дилеммы безопасности, связанной с сектантским насилием, используя «сектантскую экзистенциальную грамматику» Заркави, в

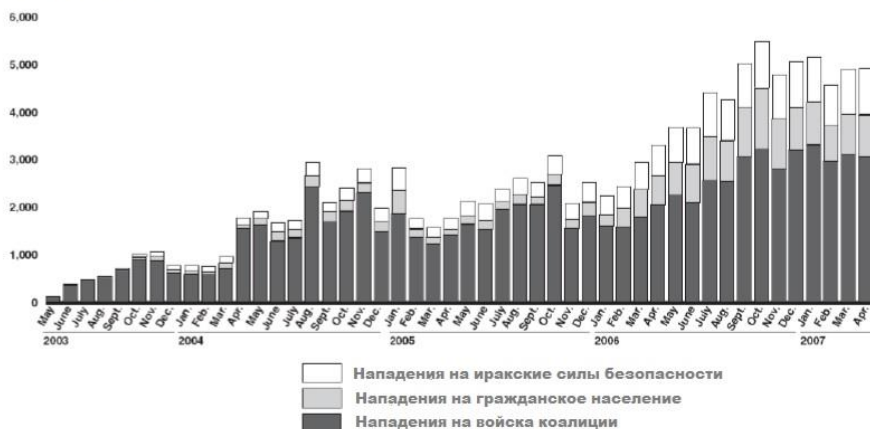
⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Burton and Nagl, "Learning as we go: the US army adapts to counterinsurgency in Iraq."

⁴⁷ David Kilcullen, *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One* (New York: Oxford University Press, 2009), 127.

⁴⁸ Michael E. O'Hanlon and Jason H. Campbell, *Iraq Index – Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post-Saddam Iraq*, Brookings Institution Report (December 2008), по состоянию на 29 марта, 2016, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/index20081218.pdf>.

Число нападений



Источник: Многонациональные силы в Ираке, апрель 2007

Фигура 1: Enemy-initiated attacks against the coalition and its partners.

то же время выставляя себя защитником суннитов в Ираке и Сирии.⁴⁹ Террористические группировки продолжили убивать иракское гражданское население и членов иракских сил безопасности на сектантской основе. В июне 2014, после оккупации Мосула, ИГ казнило 1700 иракских солдат.⁵⁰ Таким же образом, после захвата Тикрита, боевики ИГ разделили сдавшихся солдат на две группы – шиитов и суннитов, и все шииты были убиты. Эти факторы, конечно, интенсифицировали сектантские конфликты с серьезными последствиями для региона и всего мира.

Политика премьер-министра Малики по вопросу борьбы между сектами и возвращение повстанцев

С уменьшением присутствия и влияния США в Ираке правительство Малики становилось все более сектантским. Движению «Пробуждение» постепенно был положен конец и его лидеры начали подвергаться преследованию со стороны шиитов, доминирующих в силах безопасности. Наиболее проблематической была ситуация в провинции Дияла. После того, как премьер послал силы для специальных операций, чтобы арестовать президента университета Диялы и члена местного совета, что привело

⁴⁹ Weiss and Hassan, *ISIS: Inside the Army of Terror*, 29.

⁵⁰ Simon Tomlinson and Amy White, *Mail Online*, 13 June 2014, по состоянию на 4 августа 2016, www.dailymail.co.uk/news/article-2656905/ISIS-jihadists-seize-two-towns-bear-Baghdad-U-S-tanks-helicopters-stolen-fleeing-western-trained-Iraqi-forces.html.

к смерти пресс-секретаря губернатора, ситуация в провинции вышла из-под контроля.⁵¹

В провинции Анбар полковник Саад Аббас Мохамед, командир 3000 сынов Ирака, по его собственным словам, был объектом 25 покушений на убийство. Программа, разработанная США для переведения 30 000 добровольцев движения «Пробуждение» на государственную службу, не была реализована. Члены движения «Пробуждение» начали возвращаться в повстанческое движение, находившееся уже под руководством более амбициозного лидера, Абу Бакр аль-Багдади. Согласно мулле Надиму Джibuри, в 2010 году АКИ на 40 процентов состояла из бывших Сыновей Ирака, которые переметнулись из-за разногласий, снова появившихся между правительством и суннитскими племенами.⁵²

Можно утверждать, что Малики разыгрывал сектантскую карту с целью укрепить свою базу поддержки в шиитском сообществе с прицелом на выборы, но последствия этого для страны были разрушительными. На выборах в 2010 году господин Малики получил на два места меньше, чем блок его соперника Аяда Алави. Тем не менее, он успел сформировать правительство с помощью вмешательства Ирана. С тех пор он стал еще более сектантски настроен. В декабре 2011 года он приказал арестовать двоих из высших лидеров суннитов, Рафи аль-Иссами, министра финансов, и Тарика аль-Хашими, вицепрезидента Ирака, по обвинению в терроризме. Господин Хашими бежал в Курдистан и заочно был приговорен к смерти. Эти и другие сектантские действия Малики привели к массовым демонстрациям в преобладающе суннитских районах Ирака. В апреле 2013 года иракская армия взяла штурмом мирный лагерь в Хавидже, западнее Киркука, убив более пятидесяти мирных суннитов. Этот инцидент и другие имевшие основание обиды превратили протесты в повстанческое движение и привели к всплеску насилия во всем Ираке с нападениями в духе Аль-Каиды на поселения шиитов и нападениями на суннитские мечети.⁵³

Хотя сектантская политическая кампания господина Малики, основанная на спекуляции страхами людей, которая была построена вокруг суннитской контрреволюции, помогла ему победить на выборах в 2014 году, она сработала и на пользу Багдади. Чуть больше года после начала массовых протестов суннитов, во время которых Малики не сделал никаких уступок, ИГ дошло до окрестностей Багдада. К июню 2014 года, с помощью местных суннитов, ИГ захватило суннитские провинции Ниневия, Салахуддин и части Даялы и объявило о создании халифата.⁵⁴

⁵¹ Weiss and Hassan, *ISIS: Inside the Army of Terror*, 90.

⁵² Там же, 91.

⁵³ Там же, 96–97.

⁵⁴ Cockburn, *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*, 48.

Заклучение

В этой исследовательской работе рассматривается вопрос о степени, в которой интервенция США в Ирак в 2003 году и сектантский конфликт в стране и в регионе способствовали восходу и консолидации ИГ. Основываясь на вышеприведенном анализе, можно утверждать, что интервенция США в 2003 и этнический конфликт в Ираке действительно способствовали подъему и консолидации ИГ. Тогда как интервенция США способствовала подъему, популярности и расширению повстанческого движения, сектантский конфликт способствовал консолидации и укреплению группировки.

Показано, что интервенция США в Ирак и ее последствия способствовали восходу и консолидации ИГ следующим способом: во-первых, она дала стратегическое основание для мобилизации и расширения популярности повстанческого движения, которое в итоге превратилось в ИГ. Во-вторых, слабость структур, борющихся с повстанцами, рассматриваемая как предварительное условие для успешного повстанческого движения, позволила восстанию разрастись. Политическая слабость структур для борьбы с повстанцами проистекала из их недостаточной легитимности, отсутствия плана действий на период после интервенции и таких ошибочных политических решениях, как де-баасификация и расформирование иракской армии. Военная слабость проистекала из недостаточного количества войск и отсутствия доктрины борьбы с повстанцами на начальном этапе интервенции.

Хотя вооруженные силы США адаптировали свою стратегию и развернули дополнительные войска, что привело к снижению уровня насилия и ослаблению повстанческого движения, отсутствие долгосрочного ангажмента со стороны США, недоброжелательное отношение иракского правительства и преждевременный вывод войск США привели к возобновлению повстанческого движения. И последнее, административная слабость выражалась в неспособности обеспечить предоставление общественных услуг и в ограниченной способности завоевать умы и души населения. Далее, было показано, что находившиеся под руководством США места лишения свободы стали джихадистскими университетами для индоктринации боевиков и создания сети высших лидеров АКИ, которые затем приняли на себя ответственность за руководство Исламского государства.

Было показано, что сектантский конфликт в Ираке и в регионе способствовал восходу и консолидации ИГ следующим способом. Во-первых, дилемма безопасности, связанная с сектантским конфликтом, после исламской революции в Иране подвинула Саудовскую Аравию на принятие решения начать финансировать распространение салафизма/ваххабизма – идеологии, которая вдохновляет экстремистские группировки и обеспечивает интеллектуальные основы ИГ. Во-вторых, свержение Саддама еще больше усилило дилемму безопасности, связанную с сектантством, и финансирование Саудовской Аравией и ее союзниками повстанческих групп, с целью уравновесить сдвиг центра тяжести власти в регионе в сторону

шиитов. Продолжение конфликта в Сирии позволило ИГ захватить большие участки территории и объявить Ракку своей столицей. И последнее, сектантская политика премьер-министра Малики и исключение иракских суннитских общин из власти привело к тому, что они начали поддерживать ИГ, усиливая его способность захватывать суннитские провинции в Ираке, и, в конечном итоге, объявить о создании халифата.

Из этого анализа можно сделать несколько выводов и рекомендаций в отношении политики по данному вопросу. Исламское государство является очень совершенной политической, военной и идеологической террористической группировкой, которая использует конфликт между сектами ислама и внешнюю интервенцию, чтобы мобилизовать боевиков и оправдать их зверства. Чтобы победить эту группировку, нужны правильное политическое решение, сильная воля и готовность принимать на себя обязательства в долгосрочном плане. Во-первых, политическое решение, которое разрешит дилемму безопасности, а также обеспечит политические, экономические и религиозные права суннитских сообществ в Ираке и в Сирии, является обязательной предпосылкой для победы над этой террористической группировкой. Во-вторых, нужна рассчитанная на долгосрочный период, сфокусированная на населении, стратегия борьбы с повстанцами, которая очистит территорию от ИГ и будет держать террористов в стороне, защищая население и обеспечивая его безопасность. В-третьих, для обеспечения долгосрочной безопасности и стабильности в регионе необходимо региональное соглашение, которое будет учитывать опасения в сфере безопасности основных региональных игроков – Ирана, Саудовской Аравии и Турции.

Еще одним уроком является вывод, что внешняя интервенция создает стратегическое основание для мобилизации и может усилить повстанческое движение. Кампании борьбы с повстанцами требуют долгосрочной ангажированности и значительных ресурсов, что часто трудно обеспечить или перевести на место. Поэтому, на первом месте лучше не вмешиваться, если это возможно. Однако, когда интервенция неизбежна, она должна быть хорошо спланированной, обеспеченной ресурсами, легитимностью и долгосрочной готовностью убеждать население и повстанцев, что государство в конечном итоге победит. Как «волна» и некоторые другие случаи интервенции, например в Северной Ирландии, Малайе и интервенция НАТО в Боснии показали, хорошо спланированная и обеспеченная ресурсами кампания борьбы с повстанцами с долгосрочными обязательствами может действительно стабилизировать ситуацию и победить повстанческие силы.

Об авторе

Абдул Басир Йосуфи является генеральным директором по международному сотрудничеству в Министерстве внутренних дел Афганистана, где раньше, с 2010 года, он работал старшим политическим советником и аналитиком по политике министерства. До того как поступил на государственную службу, он работал в частных и неправительственных организациях. Он получил степень магистра по передовым исследованиям европейской и международной безопасности в ЖЦПБ и Университете Женевы в 2016 году, а также степень магистра наук дипломатической службы в Школе дипломатической службы Джорджтаунского университета в 2010 году. Он закончил бакалаврскую программу по политическим наукам в Университете Дели в 2006 году. Также получил несколько стипендий и наград, в том числе Фулбрайтовскую стипендию, награду за академические достижения декана ШДС Джорджтаунского университета и магистерскую награду ЖЦПБ/Университета Женевы за наиболее выдающуюся исследовательскую работу. Он говорит на персидском, пуштунском и английском языках, на языках урду, хинди и немного на арабском. В круг его исследовательских интересов входят безопасность в Южной Азии, контр-терроризм, контр-повстанческие действия и реформа сектора безопасности.



Европейская пограничная охрана и гибридная война. Взгляд в плане кражи произведений искусства: человеческие измерения и моральные императивы

Чарльз Хилл

Резюме: Кража произведений искусства, в частности, преступления, связанные с античными произведениями искусства, является одним из элементов современного терроризма. Кража и контрабанда художественных работ, в том числе и кража путем разрушения, имели место в древности и продолжают и в наше время. Борьба с кражами произведений искусства и современная гибридная, многогранная и многомерная война требует новаторства. Существует устойчивый моральный императив, связанный с человеческим измерением, бороться с кражами произведений искусства и ограничивать их худшие последствия путем антитеррористической работы. Идея европейской армии, может быть, будет лучше восприниматься и развиваться, если ее рассматривать как европейскую пограничную охрану, как жандармерию с подготовкой для борьбы с контрабандой произведений искусства и предметов античности, оставив НАТО и далее выполнять свою миссию.

Ключевые слова: человеческое измерение, моральный императив, искусство, антиквариат, Сун Цзы, Лиддел Гарт, Хуба Васс де Чезе.

Перед 9/11, когда Мохаммед Атта был студентом в Техническом университете Гамбурга, Атта пытался продавать краденные афганские антикварные предметы, чтобы оплачивать свой курс летной подготовки в Соединенных Штатах. Археолог из Университета Геттингена, к которому он обратился в 1999 году, отклонил его предложение, но этот факт является показатель-

ным для мышления исламистского фанатика.¹ Атта не был единственным с таким настроем ума. Древности с Ближнего Востока, из Северной Африки, Центральной и Южной Азии используются в мире исламистского фанатизма как потенциальное средство для зарабатывания денег и для иконоборства.

В течение столетий кража в мире искусства была двух типов, кража или ограбление в конвенциональном смысле и кража путем обмана. В английском законодательстве² «кража – это нечестное присваивание собственности, принадлежащей другому, с намерением навсегда лишить собственника таковой; соответственно толкуются и понятия «вор» и «красть». Кража с обманом включает имитации, подделки и мошенничества всех видов, в том числе кража путем намеренной фальсификации происхождения и неправомерного присваивания. Это категория преступлений в сфере искусства, в которой делают деньги мошенники от искусства. Однако, в последние десятилетия из-за подъема международного терроризма имеет место волна краж другого рода – кражи путем разрушения. (Развитие киберпреступности в будущем может способствовать развитию мошенничества в сфере искусства, а также алгоритмическим кражам.) Что, однако, любопытно, кража предметов искусства часто является ахиллесовой пятой для воров из террористических организаций, из сферы организованной преступности и для неорганизованных преступников.

Кража путем разрушения является сравнительно новым выражением для старой идеи. Она имеет место, когда разрушаются творения искусства и уничтожаются путем разрушения памятники культуры. В последние десятилетия были разрушены бамианские статуи Будды в Афганистане, многие средневековые суфийские гробницы были уничтожены группировкой Ансар ад-Дин (филиал Аль-Каиды) на Тимбукту, Мали, в 2012 году, и важные строения и объекты в Пальмире, Сирия, были разрушены ДАИШ в 2015. Этот позорный перечень продолжается и продолжается религиозными храмами разных вероисповеданий в Пакистане, Ираке и в других местах, взорванными в последние два десятилетия, часто с жестокой гибелью верующих, паломников и туристов около них. Разрушение двух башен Мирового торгового центра в Нью-Йорке 9/11 можно рассматривать как кражу путем разрушения этих примеров архитектурного искусства, каким

¹ О попытках Атта торговать древностями рассказано в Heather Pringle, “New Evidence Ties Illegal Antiquities Trade to Terrorism, Violent Crime,” *National Geographic Magazine* 6, no. 13 (June 2014), по состоянию на 23 августа 2016, <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/06/140613-looting-antiquities-archaeology-cambodia-trafficking-culture/>, на основе источников из разведывательной службы Германии, Bundesnachrichtendienst.

² Определение кражи в английском законодательстве можно найти в *Section 1 (1), Theft Act 1968*. См. J.C. Smith, *The Law of Theft*, Second Edition (London: Butterworths, 1972), 8ff. Так же, в английском законодательстве вопросы разрушения объектов искусства не очень адекватно рассматриваются в Законе об уголовном ущербе от 1971 года.

бы не было их значение, как храм Маммона для фанатиков Аль-Каиды, которые их разрушили, или для других, которые любовались линией горизонта Манхэттена.

В западной иудео-христианской цивилизации, в которой есть большие включения средневекового ислама, человеческая и моральная основа борьбы с кражами начинается с концепции служения, сформулированной в *Книге бытия*, и прямо изложена в одной из Десяти заповедей – «Не укради» (в английской версии *Библии короля Джеймса* от 1611 года). Концепция служения является моральным императивом, а не относительным моральным вопросом, и простирается в мирском владении, в котором живем мы, в котором жили наши предки и в котором будут жить наши потомки. Это общая для коранических *Людей Писания* заповедь, для монотеистов иудаизма, христианства и ислама, и мы оказываем взаимное влияние друг на друга и на многих, которые не разделяют нашу религию.

Гибридную или многогранную войну можно найти еще в рассуждениях в *Искусстве войны* Сунь Цзы, в *Непрямом подходе* капитана Бэзила Лиддел Гарт и в идеях *Рыцаря-джедая* капитана Васс. Все эти произведения дают нам понимание того, где мы находимся сегодня, и с ними в этой статье появляется дополнительная перспектива с точки зрения преступлений в сфере искусства. Слово гибридная является удобным сокращением для обозначения многогранной войны. Возможно, многомерная война является более подходящим термином.

Сунь Цзы был китайским воином, который писал о военной стратегии приблизительно две с половиной тысячи лет назад. Из многих переводов *Искусства войны* на английский наиболее глубоким является перевод Сэмюэля Б. Гриффит с предисловием Б. Х. Лиддел Гарт (Оксфорд, 1963), особенно в части о критически важном использовании информаторов и информации для развертывания разведки в интересах войны.³ Альтернативой этому является чтение произведений Клаузевица, соотнося их с нашей эпохой войны с террористами, которая может продолжаться длительное время.

³ Более поздний перевод *Искусства войны* Сунь Цзы Джона Минфорда (Penguin, 2002) является лаконичным и резким, но как текст хорошо передает силу характера автора и имеет амбицию быть наставлением, более ориентированным на бизнес-менеджеров, чем на военных лидеров. Имеется и издание размером как столик для кофе, изданное обществом „Ин фолио“ в Лондоне (2007). По существу, это перепечатка перевода Роджера Эймса, изданного в серии Ballantine Books издательством Random House в 1993 году, но с предисловием генерала лорда Руперта Смита, который применяет идеи Сунь Цзы в своем командовании силами НАТО, оказывающими помощь Сараево в 1993. Сунь Цзы стоит читать в любом виде, в котором вы найдете его мысли о многомерных и гибридных аспектах войны, и в особенности о сборе информации и превращении ее в разведывательную информацию путем использования агентов. Sun Tzu, *The Art of War*, translated by Samuel B. Griffiths (Oxford: OUP, 1963), 144–149.

Капитан Лиддел Гарт был пехотным офицером в британской армии в Первой мировой войне. Ужасы окопной войны побудили его сформулировать свои идеи непрямого подхода, которые он опубликовал в начале Второй мировой войны. Суть его стратегии в том, что армии должны наступать и воевать по линиям наименьшего сопротивления, а их лидеры должны быть новаторами.⁴

Капитан Васс – бригадный генерал Хуба Васс де Чезе (Сухопутные силы США, в отставке) – был командиром роты А, третьего батальона 503-го парашютного пехотного полка, 173-й воздушно-десантной бригады в 1968-69, развернутой в Бао Лок в Центральном нагорье Вьетнама. Я знаю это потому, что я был 11В2Р⁵ во взводе «Ноябрь», роты С, третьей роты 503-го полка в то же самое время. Васс был мыслителем-новатором и носил с собой впечатляющий нож Боуи. Моим командиром роты был капитан Гарольд Кроуи, прошедший успешно курс для Зеленых беретов. Оба они были героями для мужчин, которые воевали под их командованием.

Капитан Васс, вместо того, чтобы держаться тропинок в джунглях для поиска врага, который состоял из вьетконговских и северно-вьетнамских формирований, заставлял своих людей двигаться вверх и вниз по ручьям и рекам, по голубым линиям на картах, которые были у нас, и перехватывать врага таким образом. Это была война малых подразделений на уровне отделения и взвода, чтобы приспособливаться к местности и к противнику и к базовой экипировке, которой мы располагали. Остальные из нас, в других линейных ротах, просекали свой путь через окутанный лианами ад трехэтажного тропического леса с помощью мачете, производя массу шума и, по существу, направляясь в никуда, медленно следуя выдуманными дорожками и контурами, начерченными армейскими картографами. Нет особого смысла чрезмерно жаловаться на сущность и стиль нашей солдатской работы. Просто дела обстояли таким образом.

⁴ Basil Liddell Hart, *The Way to Win Wars: The Indirect Approach* (London: Faber and Faber, 1942). Коллеги историки сэра Бэзила имели к нему противоречивое отношение по поводу его поздних публикаций по вопросам стратегии потому, что он после войны беседовал с немецкими генералами и, предположительно, убеждал их утверждать, что они использовали его идеи в своем *Блицкриге*, термин, который он придумал для них. Хотя может быть и есть какая-то истина в этом анекдоте, кто знает? Закон Сайера, названный по имени политолога из Колумбийского университета, гласит, что «Академическая политика является наиболее злобной и горькой формой политики, поскольку ставки настолько низкие».

⁵ 11В2Р является обозначением военно-отчетной специальности (ВОС), легкая стрелковая пехота, младший сержант, квалификация парашютиста. Согласно организационно-штатному расписанию и таблице экипировки, сегодня 173-я воздушно-десантная бригадная боевая группа состоит из двух батальонов воздушно-десантной пехоты и большого количества артиллерии, бронированных транспортных средств, вертолетных формирований и служб поддержки.

После Вьетнама капитан Васс стал одним из новаторов пост-вьетнамской армии США.⁶ Во время первой иракской войны и операции «Пустынная буря» он стал популярен как *Рыцарь-джедаи*, и его идеи гораздо более эффективно интегрировали доктрину воздушно-наземного сражения в стратегию малых войн, что он наблюдал в Центральном нагорье за много лет до этого. Находясь в отставке, он все еще принимает участие в теоретических разработках по гибридной войне в качестве гражданского военного стратега и консультанта при Школе передовых военных исследований при Командно-штабном колледже Сухопутных войск Соединенных Штатов, форт Левенворт.⁷

Капитан Васс был мыслящим в духе Сунь Цзы, вдохновляющим лидером и последователем непрямого подхода Лиддела Гарта. Нынешняя 173-я воздушно-десантная бригадная боевая группа, базирующаяся в Винченце, Италия, многим ему обязана за способ своей организации, экипировки и готовности воевать, как и все современные Сухопутные силы США.

Связь между Италией и гибридной войной удивительна, и она продолжает иметь место. В октябре 1969 года из часовни святого Лаврентия в Палермо была украдена известная картина Караваджо *Рождество со св. Франциском*. Всего через несколько дней была сделана попытка украсть другую сицилийскую картину Караваджо из церкви святого Луки на Кафедральной площади в Сиракузах. В обоих случаях, обоснованно, вина была возложена на мафию, но ее апологеты утверждали, что эти преступления, связанные с искусством, были совершены из-за репрессивных дей-

⁶ Joe Kubert, *Dong Xoai, Vietnam 1965* (New York: DC Comics Library, 2010). Эту книгу называют графическим романом. Капитан Кроуи — это Картер в этой иллюстрированной книге (по неизвестной причине), но его роль в битве и его настоящее имя появляются в приложении, касающегося подразделения A-342.

⁷ Colonel Huba Wass de Czege, US Army, "How to Change an Army," *Military Review* LXIV, no. 11 (November 1984): 33–49. По этой основополагающей статье *Рыцари-джедаи* генерала Норманна Шварцкопфа готовились к боям Первой войны в Заливе. Единственный аспект дерзких идей Капитана Васса по реформированию Сухопутных войск США после Вьетнама, который подвергается сомнению этим его почитателем, US 51668287 Hill, это его опора на высоко подготовленных офицеров. Хорошие солдаты, особенно сержанты, ценятся на вес золота в малых войнах: читайте Matti Friedman, *Pumpkin Flowers* (Chapel Hill: Algonquin Books, 2016), о мотострелковом блокаде израильских вооруженных сил на одном из холмов в Ливане в 1998 году. Friedman так же написал *The Aleppo Codex* (Chapel Hill: Algonquin Books, 2013), о страницах одной книги, которые исчезли после того, как она была спасена из Большой синагоги Алеппо в 1947 году. Отсутствующие страницы исчезли в 1950-х, а оставшиеся хранятся в Храме Книги в Иерусалиме. Весь рукописный кодекс был украден франкскими рыцарями при Первом крестоносном походе (в 1099 году, при разграблении Иерусалима), но Саладдин отнял его у них и хранил его в Александрии (где им пользовался Маймонид), пока торговцы из Алеппо не выкупили его у него. Этот кодекс был первой еврейской библией, известной как *Корона*. Худшей кражей и уничтожением предметов искусства крестоносцев, однако, было разграбление ими Константинополя в 1204 году в начале Четвертого крестоносного похода.

ствий итальянского государства против нее.⁸ Это бредовое самооправдание, с которым мы должны бороться.

Чтобы подчеркнуть свою позицию, в мае 1993 *La Cosa Nostra* взорвала заминированную машину перед галереей Уффици во Флоренции, причем погибли шестеро людей и были уничтожены три картины 17-го века. Эти шестеро погибших рассматривались мафией просто как сопутствующие потери в том, что Мафия считала вооруженной борьбой с итальянским государством или, по крайней мере, с частью государства, которую они еще не успели подкупить. Уффици является одним из двух главных художественных музеев Флоренции, который стал объектом нападений из-за своего значения для итальянского общества и для национальной и мировой культуры.⁹

В 1974 году банда из ИРА украла несколько картин-шедевров из Рассборо, палладианского особняка в Дублинских горах, графство Уиклоу.¹⁰ Были похищены работы Вермеера, Рубенса и Гойи. К счастью, у вожака банды была шикарная подружка-дебютантка, Бриджет Роуз Дагдейл. Картины были найдены через несколько месяцев на западе Ирландии в летней даче ее родителей. При расследовании англичанка Роуз сказала, что она и ее соучастники украли картины для того, чтобы добиться перевода двух заключенных членов ИРА из английской тюрьмы в ирландскую. Двое других членов этой банды позже поехали в Колумбию, чтобы консультировать ФАРК насчет использования минометов и взрывчатых веществ. В 1986 году дублинская банда со связями как с ИРА, так и с северными ирландскими протестантами-террористами из Добровольческих сил Ольстера (ДСО), снова напали на Рассборо и украли те же картины.¹¹ Бандой руководил Мартин Кахилл, известный как *Генерал*, о котором были сделаны два голливудских гангстерских фильма. К 1993 году все картины, украденные бандой Кахилла, были найдены, за исключением двух небольших пейзажей в стиле каприччио Франческо Гварди, и этот успех был достигнут благодаря разумному использованию информаторов. Мне это известно, поскольку с этими информаторами имел дело я.

В ночь Дня святого Патрика в 1990 году Музей Изабеллы Стюарт Гарднер в Бостоне был ограблен под дулом пистолета двумя мужчинами в

⁸ Giovanni Falcone, with Marcelle Padovani, *Men of Honour: The Truth about the Mafia* (London: Fourth Estate, 1992), 161–162. Эта книга была последним завещанием судьи Фальконе перед тем, как он был убит Мафией в мае 1992. Так же, Bill Emmott, *Good Italy, Bad Italy: Why Italy Must Conquer Its Demons to Face the Future* (New Haven and London: Yale University Press, 2012). Эммот был редактором журнала *The Economist* и поссорился с Сильвио Берлускони из-за этой книги.

⁹ Falcone, *Men of Honour*.

¹⁰ Edward Dolnick, *The Rescue Artist* (New York: HarperCollins, 2005); и в Соединенном Королевстве как *Stealing the Scream* (Cambridge: Icon Books, 2007).

¹¹ Dolnick, *The Rescue Artist / Stealing the Scream*, "The General," 56–60. Michael Burleigh, *Blood & Rage: A Cultural History of Terrorism* (London: Harper, 2008), 342.

форме полиции Бостона.¹² Картины и два других предмета, которые они украли, стоят предположительно полмиллиарда долларов, что в долларовом выражении делает эту кражу самой большой кражей произведений искусств когда-либо. В последующие годы и до нынешнего времени ФБР шло по следам, которые указывают на то, что грабеж был осуществлен итальянскими американцами со связями с Мафией. *Информантом высшего уровня* ФБР в 1990 году был бостонский ирландец Уитни Булгер, один из братьев которого имел близкие личные связи в высшей иерархии ИРА. Использование информаторов ФБР в данном случае, похоже, было контрпродуктивным. Это когда-нибудь станет учебным примером неэффективной работы с информаторами.

Похоже, двадцать пять лет назад, ФБР пошло по ложному следу. При поиске произведений искусства из музея Гарднер люди из ФБР шли по ошибочному следу: вероятно, в краже принимала участие не связанная с американцами *Cosa Nostra*, а ИРА периода до *Соглашения Страстной пятницы*. Конечно, возможно, это были другие воры, независимые преступники, не связанные с Мафией или с ИРА, но имеется ряд открытых вопросов о расследовании, проводимом ФБР в течении прошедшей четверти века. Существенным аспектом этого похищения произведений искусства является его подражательский характер, напоминающий преступления Мартина Кахилла. Возможно, на гарднеровское расследование оказали влияние неправильные люди. В 1994 году Кахилл был казнен ИРА за его связи с протестантскими террористами из ДСО.

Опять же в 1994 году, в начале зимних Олимпийских игр, проводимых в Лиллехаммере, Норвегия, из Национальной галереи в Осло был похищена оригинальная версия *Крика* Эдварда Мунка. И снова, в 2004, но из Музея Мунка была украдена другая версия *Крика*. В 1994 году ворами были местные отморозки, но в 2004 это в основном были косовские албанцы, проживающие в Гетеборге, Швеция, которые совершили вооруженное ограбление наличности инкассаторской машины NOKAS в Ставангере, Норвегия, за несколько месяцев до этого, одетые в камуфляжах и с автоматами. Они убили офицера местной полиции. Это вооруженное ограбление второй версии *Крика* было организовано в качестве отвлекающего маневра. Вместе с коллегами из Осло и Лондона я был сотрудником под прикрытием в расследовании в 1994 году, но как полицейский в отставке, в 2004 году моя деятельность и мой интерес к этому второму преступлению были отвергнуты, когда я указал на многонациональный характер людей, участвующих в преступлении. Однако, полиция Осло нашла вторую версию *Крика* через два года в 2006, пообещав награду в миллион конфеток M&M одному из организаторов преступления, шокохолику албанского происхождения Дэвиду Тоска. Информаторы являются ключом к разрешению преступлений, связанных с произведениями искусства, и чем шире меж-

¹² Ulrich Boser, *The Gardner Heist* (New York: HarperCollins, 2008), 113ff.

дународные связи информаторов, тем более полезными могут они оказаться. Конечно, они могут оказаться лжецами, которые работают на себя.

За несколько месяцев до 9/11 талибами были разрушены гигантские статуи Будды в Бамиане, удаленной области Центрального Афганистана. Эти статуи были там в течение восемнадцати столетий.¹³ Хотя в Коране нет требования уничтожать изображения, подобные этим гигантским каменным буддам, есть несколько религиозных текстов (*хадисы*) из древнего ислама, которые на самом деле запрещают изображения в искусстве. Поэтому фанатики ислама подобны фанатикам шестнадцатого и семнадцатого века протестантской реформации, которые уничтожали изображения, созданные средневековым католическим христианством, или иконоборцам греческой православной церкви в восьмом и девятом веках. Секуляристские Французская и Русская революции были разрушительными и иконоборческими. Историческая перспектива помогает отделить причуды краж от идеологического и теологического сумасшествия.

Американская Война за независимость не была ни разрушительной, ни иконоборческой. Значение этого факта было резюмировано сто шестьдесят лет после американской революции генералом Эйзенхауэром в Метрополитен-музее искусств 2 апреля 1946 года: «... я наверняка знаю, что за демократией всегда стояли, по крайней мере, вне материализма и разрушительности войны, те идеалы, за которые она воюет». Далее он продолжил говорить о послевоенном возрождении внимания к культурным ценностям.¹⁴

¹³ K. Warikoo, ed., *Bamiyan: Challenge to World Heritage* (New Delhi: Third Eye, 2002), xi and 14; см. еще Rohan Gunaratna and Khuram Iqbal, *Pakistan: Terrorism Ground Zero* (London: Reaktion Books, 2011). Смотри на стр. 91 список объектов нападения. Стоить сравнить ментальность Талибана/Аль-Каиды/ДАИШ с ментальностью фанатиков протестантской Реформации в Eamon Duffy, *The Stripping of the Altars: Traditional Religion in England 1400-1580* (New Haven and London: Yale University Press, 2002); Noah Charney, ed., *Art Crime: Terrorists, Tomb Raiders, Forgers and Thieves* (New York and Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016), включающую Matthew Bogdanos, "Thieves of Baghdad: And the Terrorists They Finance," 118–131. Эта глава адаптирована из книги полковника Bogdanos, *Thieves of Baghdad* (New York and London: Bloomsbury, 2005). Jason Burke, *The New Threat from Islamic Militancy* (London: The Bodley Head, 2015), смотри стр. 44–45 о ваххабитском культе разрушения и Alan Besancon, *The Forbidden Image: An Intellectual History of Iconoclasm*, в переводе Jane Marie Todd (Chicago and London: University of Chicago Press, 2000), 78–79. *The Art Newspaper* online, 27 September 2016, о приговоре аль-Мадхи.

¹⁴ Один фотограф из Национальных архивов США за год до речи генерала Эйзенхауэра в Метрополитен-музее (12 апреля 1945) показал Эйзенхауэра в соляной шахте Меркерс, недалеко от гор Харц, в военной форме класса А (фуражка, галстук и перетянутый поясом тренкот) вместе с генералом Бадли и генералом Паттоном в касках и боевой форме оливкового цвета, смотрящими на награбленные нацистами у миллионов уничтоженных евреев предметы. Сравните эту фотографию с наличными архивными фотографиями фельдмаршала Германа Геринга, рассматривающего свою награбленную коллекцию предметов искус-

Интересно отметить, что когда банды Аль-Каиды (известные как Ансар ад-Дин) вышли из пустыни Сахара и атаковали Тимбукту, Мали, были одержимы идеей разрушать мусульманские гробницы средневековых святых суфий и исламские библиотеки, которые создавались в течение половины тысячелетия. Недавно, в Международном суде в Гааге, лидер Аль-Каиды в Тимбукту, Ахмад аль-Факи ас-Мади, обратился к судьям с признанием, что он увидел свет и сожалеет о своем иконоборчестве. Суд признал его вину и приговорил его к девяти годам заключения. Стоило бы узнать, какие выводы сделали для себя из его раскаяния и его приговора его друзья-иконаборцы из Аль-Каиды и ДАИШ.

В 2015/2016 ДАИШ пытались разрушить древние памятники Пальмиры, но были вынуждены отступить в сторону Ракки на Эвфрате, недалеко от Ирака. В августе 2016 года, чтобы отметить свою победу над ДАИШ, русские привезли симфонический оркестр в Пальмиру, там, где за несколько месяцев до этого ДАИШ замучили, обезглавили и распяли Халеда аль-Асаада, 83-летнего археолога и смотрителя древнего города. Генеральный директор сирийских памятников культуры из Дамаска на международном саммите культуры в Эдинбурге сказал, что три четверти похищенных древностей, задержанных в операциях по борьбе с контрабандой, оказались фальсификатами. В их число входят фальшивые древние Библии и Копаны.¹⁵ Надо помнить, что кража путем обмана все же является кражей.

Гибридная, многогранная, многомерная война требует учета культурных и анти-культурных элементов конфликта, о чем и говорил прямо генерал Эйзенхауэр после Второй мировой войны, и что имели в виду русские с их симфоническим оркестром в Пальмире в середине лета 2016 года. Кража предметов искусства путем разрушения, как и все кражи предметов искусства, являются частью более широкого мира войны.

Что делать?¹⁶ Эти старые слова Ленина, переведенные на английский, предполагают, что-то надо делать, и как Аик предположил в 1946 году, дела можно делать так, чтобы был положительный результат. План Маршалла помог добиться этого. Сегодня это означает новаторство, интегрированное с нашими ресурсами, возможно лучшим образом через применение непрямого подхода к проблемам кражи предметов искусства исламистскими фанатиками. Сунь Цзы, капитан Бэзил Лиддел Гарт и бригадный генерал Хуба Васс де Чезе дают нам такой интеллектуальный подход.

ства. В год после речи Айка в Метрополитен-музее (General Dwight D. Eisenhower, "Art in Peace and War," in *The Metropolitan Museum of Art Bulletin* (New Series) 4, no. 9 (May, 1946), 221–223), в мае 1947, в обращении к выпускникам Гарвардского университета генерал Маршалл раскрыл свой план восстановить западноевропейскую цивилизацию. Сейчас нам нужно ее хранить и помогать другим восстанавливать свою.

¹⁵ Tim Cornwell, "Three-quarters of seized artefacts are fakes, says Syrian official," *The Art Newspaper*, no. 282 (September 2016), 5.

¹⁶ Vladimir I. Lenin, "What is to be done," *Iskra*, no. 4 (May 1901); и в мягкой обложке (London: CreateSpace, 2014), стр. 196 о ленинизме.

Для начала мы должны усовершенствовать свою полицейскую работу, особенно на границах (включая порты и аэродромы). В военизированном полицейском контексте, в котором объекты транспортируются через границы, и эти объекты находятся в руках либо воров ценностей искусства и бесчестных посредников, или перевозятся их подставными лицами.

На краденые произведения искусства и похищенные античные предметы следует обращать больше внимания в смысле пресечения, проведения обысков, задержаний и арестов, когда это необходимо. Обстоятельная разумная беседа с задержанными и обыскиваемыми лицами очень важна.

Во-вторых, надо ужесточить в международном, и главное в национальном, плане законодательство, направленное против краж. Органам охраны правопорядка следует дать указание рассматривать значение преступлений, связанных с искусством, как потенциальную ахиллесову пяту преступных организаций, как при операциях против террористов, так и против квази-гангстерских государственных операциях. Военные подразделения в зонах конфликтов могут содействовать военизированным пограничным силам для достижения этой цели.

В-третьих, можно и нужно поощрять более эффективное использование живых информаторов сотрудниками органов охраны правопорядка. Во всех описанных выше случаях нахождения украденных произведений искусства операции основывались на использовании информаторов. Информаторы не проводят операцию, но они обеспечивают критически важную информацию. Лучшая подготовка для использования и менеджмента информаторов является ключом к успешному нахождению краденых произведений искусства и похищенных античных предметов. Так же, недостаточно используемым видом сбора информации является нахождение информации в открытых источниках, или в Интернете, не требующим разрешения на перехват коммуникаций. Развитие электронного подслушивания может подтверждать то, что дают агентурные источники информации, обеспечивать связь с другими и определять их местонахождения.

Недавнюю светлую идею Комиссии ЕС об Европейской армии (2015-16)¹⁷ можно было более эффективно переформулировать как эффективную военизированную пограничную охрану при правильной подготовке и организации. Действительно, надо бы проконсультироваться с бригадным генералом в отставке Васс де Чезе (когда-то он был штабным офицером в ставке НАТО в Брюсселе). Он наверняка знает, как это сделать. Его ключом к успешным инновациям является интеграция. Комиссии ЕС лучше бы сделать ставку на дополнение НАТО, чем пытаться организовать параллельную вселенную.

¹⁷ Andrew Sparrow, "Jean-Claude Juncker calls for EU Army," *The Guardian online*, March 8, 2015 (чтобы сохранить лицо перед Россией), по состоянию на 7 марта 2016, <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/08/jean-claude-juncker-calls-for-eu-army-european-commission-military>.

То, что называли повышением уровня осознанности, является интегральной частью образования и оказания помощи борьбе против преступлений, связанных с искусством; против ограблений, краж и мошенничеств во всех их облициях. Хотя украденные предметы искусства в военное время и в малых войнах против террористов не являются центральной проблемой для Войны против террора, они представляют собой значительный периферийный вопрос, который может помочь демократическим обществам упорядочить свои приоритеты во время этой борьбы и после ее окончания. В конце концов, во имя чего мы воюем, если не во имя цивилизованного общества для нас и будущих поколений, и чтобы избежать прошлых катастроф человеческих цивилизаций?

Кеннет Кларк был выдающимся эстетом конца двадцатого века, который создал книгу и телевизионный сериал, названные *Цивилизацией*. В них он писал и говорил перед камерой, что «... порядок лучше, чем хаос, создание лучше, чем разрушение. Я предпочитаю мягкость насилию, прощение вендетте. В целом, я думаю, знание предпочтительнее невежества, и я уверен, что сочувствие к людям более ценно, чем идеология. Я верю, что несмотря на последние успехи науки, люди не изменились сильно за последние два тысячелетия; и следовательно, мы должны пытаться научиться чему-нибудь у истории. История – это мы». И тогда он добавил: «Прежде всего, я верю в данный богом гений определенных личностей и я ценю общество, которое делает их существование возможным».¹⁸ (Под определенными личностями он имел в виду великих художников древности, вчерашнего и сегодняшнего дня.)

Для того, чтобы достичь этого, нам нужно работать над новаторскими идеями и непрямыми подходами. Сохранение великих произведений искусства древности для нашего настоящего и для нашего будущего требует этого.

¹⁸ Kenneth Clark, *Civilisation* (London: John Murray, 2005) (first published by the BBC in 1969), 245–246. Одно предостережение для времени, когда мы выиграем Войну с террором в Alistair Horne, *Hubris: The Tragedy of War in the Twentieth Century* (London, Weidenfeld & Nicolson, 2015).

Об авторе

Чарльз Хилл служил два года в Сухопутных силах США. Поступив добровольцем в Призыв в 1967 году, он прошел начальную, пехотную и парашютную подготовку. По возвращении из Вьетнама он получил степень бакалавра по истории в Университете имени Джорджа Вашингтона (Вашингтон, округ Колумбия) и стал фульбрайтовским стипендиантом Тринити колледжа в Дублине. Уйдя в отставку как главный инспектор уголовного расследования в столичной полиции (Новый Скотланд Ярд) в Лондоне в 1997 году, сейчас он занимается нахождением украденных и разграбленных произведений искусства по всему миру. *E-mail:* hillartrisk@aol.com.

Connections: The Quarterly Journal

Правила подачи рукописей

Журнал *Connections* принимает рукописи в объеме от 2 000 до 5 000 слов, в ясном стиле, для целевой аудитории, включающей компетентные лица, занимающиеся практикой или академической деятельностью, связанной с обороной и безопасностью. Все рукописи подаются в редакционный отдел журнала *Connections* в электронном виде по адресу PfPCpublications@pfp-consortium.org. В верхней части первой страницы должны быть указаны имя автора, учреждение, с которым в настоящее время связан автор и предварительное название статьи. В случае необходимости рукопись снабжается подстрочными замечаниями. Кроме того, авторы должны предоставить рукопись резюме и ключевых слов.

Приоритетными темами на 2017 год являются:

Женщины в поддержании мира и в конфликтах
Кибербезопасность
Гибридная война
После Варшавы: оборонные способности и мосты сотрудничества
НАТО и Европейский Союз: новые вызовы безопасности
После «Брекзита»
Миграция и беженцы
Борьба с терроризмом и радикализацией
Социальные медиа и безопасность
Борьба с транснациональной организованной преступностью
Кризис-менеджмент: уроки практики

По вопросам, касающимся подстрочных замечаний и ссылок, пожалуйста, используйте *Chicago Manual of Style*. Инструкции на оформление можно найти по адресу:
www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide.html.

Рукописи, выходящие за рамки приоритетных тем, принимаются в порядке поступления по усмотрению Редакционного совета.



Мнения, выраженные во всех публикациях Connections, являются исключительно точками зрения авторов и не являются официальными точками зрения Консорциума оборонных академий и институтов по изучению безопасности в рамках программы «Партнерство ради мира», участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Оперативный отдел Консорциума оборонных академий и институтов по изучению безопасности в рамках программы «Партнерство ради мира» расположен в Европейском центре по изучению вопросов безопасности им. Джорджа Маршала:

Gernackerstrasse 2
Bldg. 102, Room 306B
82467 Garmisch-Partenkirchen, Germany
Телефон: +49 8821 750 2256, Brian Huether
Адрес электронной почты:
pfpc@pfp-consortium.org
www.pfpconsortium.org

Относительно любой информации, касающейся журнала Connections, просьба обращаться в Оперативный отдел Консорциума оборонных академий и институтов по изучению безопасности в рамках программы «Партнерство ради мира»: pfpcpublications@marshallcenter.org или по адресу, указанному выше.

ISSN 1812-1101

