

CONNECTIONS

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

СПЕЦИАЛЬНОЕ ИЗДАНИЕ CONNECTIONS



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

ЗИМА 2023

ДВАДЦАТЬ ЛЕТ АКТИВНОГО ВЛИЯНИЯ НА ДИСКУРС БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ

РЕДАКТОРЫ:
ШОН КОСТИГАН, ТОДОР ТАГАРЕВ

*Консорциум военных академий
и институтов изучения проблем безопасности
программы «Партнерство ради мира»*

Редколлегия Консорциума ПрМ

Шон Костиган	Главный редактор
Мартин Шустер	Ответственный редактор
Аида Алымбаева	Институт анализа и развития инициативы, Бишкек
Пал Дунай	Центр Джорджа Маршалла, Гармиш-Партенкирхен
Филипп Флури	Урсулинский университет Вэньцзао (WZU), Гаосюн, Тайвань
Пётр Гавличек	Варминьско-Мазурский университет в Ольштыне, Польша
Динос Кэриган-Киру	Университет Абертей, Ирландия
Дэвид Массингтон	Правительство США
Крис Палларис	i-intelligence GmbH, Цюрих
Тамара Патарая	Кавказский институт мира, демократии и развития
Тодор Тагарев	Болгарская академия наук, София
Энекен Тикк	Институт киберполитики, Ювяскюля, Финляндия

Взгляды и статьи во всех публикациях *Connections* принадлежат исключительно авторам и не выражают официальную позицию Консорциума военных академий и институтов изучения проблем безопасности программы «ПрМ», организаций-участниц или издателей Консорциума.

Издание выходит про поддержке правительства США. Серия публикаций Консорциума доступна бесплатно по адресу <http://www.connections-qj.org>. Если вы хотите заказать для своей библиотеки печатные экземпляры или у вас есть вопросы касательно публикаций Консорциума, просим обращаться в Консорциум «Партнерства ради мира», PfCpublications2@marshallcenter.org.

Зимний (2023 г.) выпуск *Connections: The Quarterly Journal* в связи с задержкой публикации вышел в феврале 2024 г. Он может содержать информацию и касаться событий, более поздних, чем указанная на обложке дата.

Д-р Рафаэль Перл
Исполнительный директор

Шон Костиган
Главный редактор Редколлегии



ISSN 1812-1101, e-ISSN 1812-2973

CONNECTIONS

THE QUARTERLY JOURNAL

том 22, № 1, зима 2023





Том 22, № 1, зима 2023 г.

Редакционная статья

- Двадцать лет активного влияния на дискурс безопасности и обороны 5
Шон Костиган, Тодор Тагарев

Рецензированные статьи

- Вновь о гибридной войне: Спор о терминах 9
Джеймс Уизер
- Обеспечение демократического контроля над вооружёнными силами: непреходящие вызовы 31
Саймон Ланн
- Конкурирующие стратегии: Российская Федерация против ЕС и США в Грузии и Украине 55
Давид Мацаберидзе
- НАТО и антропогенная стратегическая безопасность 69
Амар Чаушевич, Ибрагим Аль-Мараш
- Кавказская политика Турции в 2000-2022 гг. 83
Мустафа Айдын
- Интернет: суверенный, или глобальный? Россия и Китай настаивают на заключении договора о киберпреступности: новые данные 96
Шон Костиган
- Не просто выживание: Роль секретной службы Аш-Шабаб – Амният – в сборе информации 105
Габор Шинко, Янош Бешенё



Двадцать лет активного влияния на дискурс безопасности и обороны

Шон Костиган,¹ Тодор Тагарев²

¹ *Европейский центр исследований в области безопасности им. Джорджа Маршалла*, <https://www.marshallcenter.org/>

² *Институт информационно-коммуникационных технологий, Болгарская академия наук, София, Болгария*, <http://www.iict.bas.bg/EN>

Аннотация: Вот уже двадцать лет журнал *Connections* играет важную роль в информировании и обсуждении политики безопасности и обороны среди участников «Партнёрства ради мира», и не только. В этот выпуск мы включили отредактированные варианты некоторых статей, имевших наибольший научный и политический резонанс.

Ключевые слова: Партнёрство ради мира, политика безопасности, оборона, международная безопасность.

В этом специальном выпуске *Connections: The Quarterly Journal* мы рады представить дайджест наших самых популярных и читаемых статей за последние два десятилетия, каждая из которых является свидетельством неизменного стремления журнала к совершенству в области исследований безопасности. Сборник не только отражает меняющуюся картину глобальной безопасности, но предлагает критические идеи и открывает инновационные перспективы, которые наши авторы выдвигают на передний план научных и политических дискуссий.

За прошедшие годы журнал *Connections* зарекомендовал себя, как солидная платформа для ученых, практиков и политиков, стремящихся углубить своё понимание сложных проблем безопасности. Статьи, выбранные для этого выпуска, нашли отклик у самой разнообразной аудитории, вы-

звали дебаты, информировали о стратегиях и повлияли на развитие исследований безопасности как дисциплины. Они охватывают широкий спектр тем, включая угрозы, возникающие в сфере кибербезопасности, сложности международных отношений и конфликтов, влияние технологических достижений на стратегии национальной обороны, а также острую необходимость в устойчивых стратегиях безопасности перед лицом широкого спектра рисков.

При отборе для этого выпуска мы исходили из данных о читательской аудитории и отзывов коллег и редколлегии с тем, чтобы избранные статьи не только представляли собой вершину академических достижений, но и затрагивали наиболее актуальные проблемы, стоящие сегодня перед международным сообществом. Каждая работа была выбрана за её актуальность, стройность изложения и вклад в своей области, воплощая нашу миссию – содействовать более глубокому пониманию проблем безопасности и поощрять диалог, выходящий за привычные границы.

Мы выражаем глубочайшую благодарность авторам, чей опыт и преданность своему делу обогатили страницы *Connections* и продвинули вперёд исследования безопасности и работу Консорциума «Партнёрство ради мира». Их работа продолжает вдохновлять и придавать сил, отодвигая пределы известного и расширяя горизонты возможного.

Мы предлагаем этот выпуск нашим читателям, как отражение ваших интересов и проблем. Ваше участие и отзывы сыграли важную роль в формировании направленности журнала и обеспечении его актуальности в нашем динамичном мире. Мы надеемся, что этот сборник статей не только послужит ценным ресурсом, но и побудит к дальнейшим размышлениям, дискуссиям и исследованиям в поисках глобальной безопасности и мира.

Заглядывая в будущее, *Connections: The Quarterly Journal* по-прежнему будет предоставлять платформу для строгих научных исследований и критического дискурса. Мы рады возможности исследовать новые перспективы, противостоять возникающим вызовам и внести свой вклад в разработку эффективных и устойчивых решений в области безопасности.

Благодарим вас за то, что вы присоединились к нам в этом путешествии, и приглашаем вас углубиться в следующие страницы, где рассматриваются, анализируются и обсуждаются самые актуальные проблемы безопасности нашего времени. Давайте продолжим общаться, учиться и работать вместе, ради безопасности и мира во всём мире.

Примечание

Представленные здесь взгляды принадлежат исключительно авторам и не выражают официальную позицию Консорциума военных академий и институтов изучения проблем безопасности программы «Партнёрство ради мира», организаций-участниц или издателей Консорциума.

Об авторах

Шон Костиган – профессор Европейского центра исследований в области безопасности им. Джорджа Маршалла и старший консультант рабочей группы по новым угрозам безопасности Консорциума программы «Партнёрство ради мира».

Электронная почта: sean.costigan@marshallcenter.org

Тодор Тагарев – опытный политик в области безопасности и обороны с глубокими знаниями кибернетики, теории и практики управления; профессор Института информационно-коммуникационных технологий Болгарской академии наук, где он возглавляет Центр управления безопасностью и обороной. Профессор Тагарев – член редколлегии *Connections: The Quarterly Journal* с 2004 года.

<https://orcid.org/0000-0003-4424-0201>



Вновь о гибридной войне: Спор о терминах

Джеймс Уизер

Европейский центр исследований в области безопасности им. Джорджа Маршалла, <https://www.marshallcenter.org>

Аннотация: Гибридная война – наиболее общий термин, применяемый для описания сложности и многогранности современной войны. Гибридная война означает принудительные методы стратегического противоборства ниже порога обычного военного конфликта и обычно применяется по отношению к сочетанию военных и невоенных методов ведения войны, используемых главными противниками Запада – Россией и Китаем. Термин «гибридная война» развился из сугубо военного понятия в понятие, потенциально охватывающее все инструменты государственной власти. Гибридная война остаётся не вполне определённым и спорным понятием, и для описания этого явления используют много других новомодных терминов, как нерегулярная война, гибридные угрозы и агрессия в серой зоне. В этой статье рассмотрена эволюция взглядов на гибридную войну и родственные понятия. В ней освещены проблемы, с которыми столкнулись ученые и практики, пытаясь определить и применить эти термины в политическом сообществе, чтобы обеспечить их общее понимание и стратегическое единство.

Ключевые слова: война, стратегическое противоборство, НАТО, Россия, Китай, США.

Вступление

До захвата Российской Федерацией Крыма в марте 2014 г. тема гибридной войны была интересна прежде всего военным аналитикам. Впоследствии этот термин широко вошел в политику безопасности на Западе, и гибридной войной стали называть все виды враждебной деятельности России. «Гибридными» также всё чаще называют операции Китая в Южно-Китайском море, войны иранских «прокси» и интриги Северной Кореи на Корейском

полуострове. При этом гибридная война превратилась из сугубо военного понятия в понятие, потенциально охватывающее все инструменты государственной власти. В минувшие годы эта тема также породила значительный массив научной литературы и политических документов. Тем не менее «гибридная война» остаётся не вполне определённым и спорным понятием, которое часто используют для общего описания современных войн. Статус термина «гибридная война» отражает не решённую пока задачу показать сложность конфликта в XXI веке, который включает множество участников и размывает различия между разными летальными и нелетальными формами войны и даже между традиционными понятиями войны и мира.

Эта статья продолжает и развивает более раннюю работу автора в *Connections* 2016 г. – «Смысл гибридной войны».¹ В ней предложен дальнейший анализ эволюции осмысления предмета, особенно в контексте стратегического противоборства, а также рассмотрены родственные понятия, которые учёные, практики и аналитики часто используют для описания характера современной войны. К ним, в частности, относятся нерегулярная война, гибридные военные действия и агрессия в серой зоне, хотя существует и множество других терминов. Чтобы представить и западные взгляды, статья содержит краткий обзор российского и китайского подходов к гибридной войне. В последнем разделе представлены первые наблюдения о характере войны в Украине. Как и в предыдущей статье, в этой статье мы постарались разобраться с существующей терминологией, используемой для описания характера современной войны, и с тем, насколько термин «гибридная война» и связанные с ним понятия помогают нашему пониманию.

Существует множество определений гибридной войны, однако автору импонирует предложенное бывшим командующим сухопутными войсками США в Европе генералом Беном Ходжесом. В нём предлагается приемлемое сочетание использования этого термина до и после 2014 года и сохранён «силовой» характер понятия:

Гибридная война — это сочетание обычной войны, нерегулярной войны и использования других возможностей, в частности, кибернетических, дезинформации, денег и коррупции, для достижения политического результата, что всегда подкрепляется угрозой или использованием обычных вооружений.²

¹ Джеймс К. Уизер, «Смысл гибридной войны», *Connections: The Quarterly Journal* 15, № 2 (2016): 84-100, <http://dx.doi.org/10.11610/Connections.rus.15.2.06>.

² Ben Hodges, “Lt-Gen Ben Hodges on the Future of Hybrid Warfare,” *CEPA*, April 8, 2021, по состоянию на 24 октября 2022, <https://cepa.org/article/lt-gen-ben-hodges-on-the-future-of-hybrid-warfare/>.

Истоки понятия гибридной войны

В 1999 году выдающийся стратег Колин Грей утверждал, что «войны могут вестись между обычными регулярными армиями, между регулярными и нерегулярными армиями, и между нерегулярными противниками».³ Мысль Грея отражала общепринятый, традиционный западный подход, определяющий войну как крупномасштабное организованное насилие, и проводила четкое различие между войной и миром. Взгляды начали меняться в 2000-х годах в результате вооружённых конфликтов, последовавших за терактом 11 сентября. В 2006 году Грей признал, что «Удобное бинарное отличие между регулярной и нерегулярной войной гораздо менее ясно на практике, чем в теории ... когда регулярные силы применяют нерегулярные методы ведения войны, а нерегуляры переходят от открытой к партизанской войне, и наоборот, это отличие может исчезнуть».⁴ Наряду с такими терминами, как асимметричная, нерегулярная и нетрадиционная война, гибридная война стала распространённым способом описания меняющегося характера, если не природы, войны. До 2014 г. военные специалисты считали быстротечную войну между Израилем и «Хезболлой» в 2006 г. конфликтом, наиболее соответствующим современным определениям гибридной войны. «Хезболла» удивила Армию обороны Израиля комплексным применением партизанской и традиционной военной тактики, а также эффективной кампанией стратегической коммуникации. Определения гибридной войны того времени подчёркивали сочетание обычных и нерегулярных подходов во всём спектре вооружённых конфликтов. Самое авторитетное современное определение предложил Фрэнк Хоффман:

... разные способы ведения войны, включая обычные возможности, нерегулярную тактику и формирования, теракты, в т.ч. неизбирательное насилие и принуждение, а также криминальный хаос, применяемые обеими сторонами и различными негосударственными субъектами.⁵

Сочетание государственных и негосударственных вооружённых сил и использование пропаганды были характерной чертой войн с древних времен. Гибридную войну, как её определяли в 2000-е гг., вряд ли можно назвать новым явлением.⁶ В докладе Счётной палаты правительства США за 2010 год содержится вывод о том, что «гибридная война не стала новой формой

³ Colin S. Gray, *Modern Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 1999), 159.

⁴ Colin S. Gray, *Another Bloody Century: Future Warfare* (London: Orion Books, 2006), 199.

⁵ Frank G. Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars* (Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies, December 2007), 8, https://www.potomac.institute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf.

⁶ Детальный анализ см. Peter R. Mansoor, "Hybrid War in History," в *Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*, ed. Williamson Murray and Peter R. Mansoor (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

войны». ⁷ Однако современные гибридные войны от их исторических форм может отличать сочетание обычных и нерегулярных методов ведения войны. Традиционно обычные и нерегулярные операции, такие, как действия партизан и регулярных войск на Восточном фронте во время Второй мировой войны, проводились одновременно, но раздельно. Операции нерегулярных боевиков также обычно были второстепенными по сравнению с кампаниями обычных вооружённых сил.

Аналитики также использовали термин «асимметричная война», чтобы описать попытки государственных и негосударственных противников США достичь своих стратегических целей, не вступая в конфронтацию с регулярными американскими вооружёнными силами. В книге «Неограниченная война», изданной двумя полковниками Народно-освободительной армии Китая (НОАК) в 1999 году, предложен план асимметричной войны против Соединенных Штатов. Среди предложений книги – несиловые методы ведения войны, которые позже стали частью гибридного сценария, такие, как дезинформация в СМИ, экономическое принуждение и взлом компьютеров. ⁸ Поскольку нацеленность на уязвимые места противника, вместо того, чтобы позволять ему использовать его сильные стороны – всего лишь разумная стратегия, существовал скептицизм по поводу полезности этого термина. Так, стратег Хью Страчан сетовал, что термин «асимметричная война» очень широко применяется ко всем формам вооружённого конфликта, не являющимся обычной межгосударственной войной. ⁹ В современных дискуссиях также фигурирует теория войны четвертого поколения. ¹⁰ Пророческим элементом этой концепции была возможная роль новых технологий в когнитивной сфере будущих войн, где сетевые СМИ и Интернет можно использовать для влияния на политиков и общественное мнение в избранном государстве, чтобы подорвать его волю к борьбе. Марк Галеотти позже описал эту форму несиловой войны как «войну против власти», где используется общественное недовольство и недоверие, социальные разломы, и подвергается сомнению легитимность власти. ¹¹ Как и у многого другого, о

⁷ Loretta Sanchez, Jeff Miller, and Adam Smith, “Hybrid Warfare,” GAO-10-1036R (Washington, DC: United States Government Accountability Office, September 2010), по состоянию на 24 октября 2022, <https://www.gao.gov/products/gao-10-1036r>.

⁸ Qiao Liang and Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare* (Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, February 1999), по состоянию на 5 ноября 2022, <https://www.oodaloo.com/documents/unrestricted.pdf>.

⁹ См., например, Hew Strachan, *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, December 2013), 82.

¹⁰ См., например, Tim Benbow, “Talking ‘Bout Our Generation? Assessing the Concept of Fourth Generation Warfare,” *Comparative Strategy* 27, no. 2 (2008): 148-163, <https://doi.org/10.1080/01495930801944685>.

¹¹ Interview by Octavian Manea with Dr. Mark Galeotti, “Hybrid War as a War on Governance,” *Small Wars Journal*, August 19, 2015, по состоянию на 24 октября 2022, <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/hybrid-war-as-a-war-on-governance>.

чём идёт речь в этой статье, имелись исторические прецеденты такой стратегии во время Холодной войны. А китайский философ Сунь Цзы говорил о возможности подрывной деятельности для формирования поля битвы ещё в V веке до нашей эры. В его трактате «Искусство войны» содержится знаменитый афоризм: «Повергнуть армию врага без боя — истинная вершина мастерства».¹² Что и остаётся фундаментальной целью гибридной войны.

Гибридная война в Украине в 2014 году

Российская кампания в Украине в 2014 году стала важным катализатором перемен в мышлении Запада и активизировала анализ последствий для безопасности Запада.¹³ Учёные и специалисты в области безопасности назвали стратегию и тактику России «гибридной войной», хотя некоторые сомневались в новизне этой концепции.¹⁴

В Крыму Россия провела тайную операцию, используя размещённые там войска, силы специальных операций (ССО) и своих прокси. Операцию в Крыму маскировали одновременные военные манёвры, а российские войска и их прокси быстро взяли власть в ходе практически бескровной кампании.¹⁵ Крым стал примером успешной военной операции, но именно использование дополнительных несиловых методов ведения войны вызвало наибольший интерес наблюдателей и позволило назвать эту операцию «гибридной».¹⁶ Тактика России включала агрессивную кампанию дезинформации, представлявшую новое правительство в Киеве как фашистскую хунту, использование средств РЭБ против линий связи украинских служб безопасности, организацию беспорядков, экономическое принуждение со стороны «Газпрома» и использование марионеточных сил. Российская стратегическая кампания дезинформации также успешно манипулировала общественным мнением в Украине и на Западе, создавала замешательство и не-

¹² Sun Tzu, *The Art of War*, Translated by Samuel B. Griffith (Oxford: Oxford University Press, 1971), 41, 77.

¹³ Источники см. в Wither, “Making Sense of Hybrid Warfare.”

¹⁴ См., например, Geraint Hughes, “Little Green Men and Red Armies: Why Russian ‘Hybrid War’ Is Nothing New,” Research Blog, *Defence in Depth*, King’s College London, March 14, 2016, <https://defenceindepth.co/2016/03/14/little-green-men-and-red-armies-why-russian-hybrid-war-is-not-new/>; и Bettina Renz, “Russia and ‘Hybrid Warfare’,” *Comparative Politics* 22, no. 3 (2016): 283-300, <https://doi.org/10.1080/13569775.2016.1201316>.

¹⁵ Michael Kofman et al., “Lessons from Russia’s Operations in Crimea and Eastern Ukraine,” Research Report RR-1498-A (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017), xi, по состоянию на 20 октября 2022, <https://doi.org/10.7249/RR1498>.

¹⁶ См., например: Ralph D. Thiele, “Crisis in Ukraine – The Emergence of Hybrid Warfare,” ISPSW Strategy Series, May 2015, accessed October 20, 2022, www.files.ethz.ch/isn/190792/347_Thiele_RINSA.pdf; и Stephen Blank, “Russia, Hybrid War and the Evolution of Europe,” *Second Line of Defense*, February 14, 2015, <https://slinfo.com/2015/02/russia-hybrid-war-and-the-evolution-of-europe/>.

доверие и мешала эффективному принятию антикризисных решений. Однако, учитывая особую уязвимость Украины в 2014 году, более широкая пригодность российской тактики была преувеличена. В ходе последующих операций на востоке Украины вскоре стало очевидно, что общая кампания России характеризовалась рядом в значительной степени импровизированных шагов, а не последовательной всеобъемлющей стратегией.¹⁷

Обсуждение гибридной войны привело к дальнейшему расширению этого понятия, по сравнению с предыдущими определениями, при большем внимании к невоенным мерам, охватывающим психологические, информационные и кибероперации, проводимые ниже порога традиционного понимания войны. *Military Balance 2015*, например, определял гибридную войну, как

использование военных и невоенных инструментов в комплексной кампании, направленной на достижение внезапности, захват инициативы и получение психологических и физических преимуществ, с применением дипломатических средств; сложных и быстрых информационных, электронных и киберопераций; скрытых, а иногда и явных военных и разведывательных мер; и экономического давления.¹⁸

Такие описания гибридной войны выходили за рамки военизированного определения Хоффмана, охватывали более широкую сферу стратегических угроз и включали многие элементы типичного стратегического противоборства государств. Сам Хоффман критиковал расширительное использование этого термина и настаивал, что гибридную войну следует отличать от ненасильственных форм конфликта.¹⁹

Гибридная война России

Действия России в Украине существенно повлияли на формирующуюся на Западе концепцию гибридной войны. Однако многие первоначальные идеи основывались на неправильной интерпретации работ российских военных аналитиков, поскольку российская концепция гибридности в войне существенно отличается от западной.

Заблуждение Запада спровоцировала статья начальника российского Генерального штаба генерала Валерия Герасимова 2013 г. Его анализ совре-

¹⁷ Michael Kofman and Matthew Rojansky, "A Closer Look at Russia's 'Hybrid War'," *Kennan Cable*, no. 7 (Wilson Center, April 2015), 5, <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no7-closer-look-russias-hybrid-war>.

¹⁸ "Editor's Introduction: Complex Crises Call for Adaptable and Durable Capabilities," *The Military Balance* 115, no. 1 (2015), 5, <https://doi.org/10.1080/04597222.2015.96334>.

¹⁹ Frank G. Hoffman, "Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges," *PRISM* 7, no. 4 (2018), 40, https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism7_4/181204_Hoffman_PDF.pdf.

менной войны как бы излагал план последующих действий России в Украине. Герасимов характеризовал современную войну как «стирание различий между состоянием войны и мира», что включает:

широкое применение политических, экономических, информационных, гуманитарных и других невоенных мер, реализуемых с задействованием протестного потенциала населения ... [и] военных мер скрытого характера.²⁰

Он утверждал, что нелетальные подходы могут оказаться эффективней военной силы, поскольку они могут вызвать социальные потрясения и создать атмосферу коллапса. Герасимов был не единственным российским военным аналитиком, делавшим оперативный упор на информационно-психологическую войну,²¹ но именно его размышления позволили предположить, что Россия приняла новую стратегию, характеризующуюся переходом от военной силы к нелетальным методам ведения войны. Однако, по мнению Герасимова, современная гибридная война придумана не в России, а представляет собой западную стратегию, используемую для дестабилизации таких стран, как Россия, мешающих доминированию США.²² Даже такие события, как «Цветные революции» и «Арабская весна», рассматривались как гибридные формы войны, используемые для продвижения американских интересов.

В докладе Института изучения войны США 2020 г. раскритикована тенденция рассматривать подходы России к гибридности, как не достигающие уровня обычной войны. В докладе эта точка зрения названа «опасно ошибочной», поскольку Россия включает в свою теорию и практику гибридной войны значительный компонент обычных вооружений.²³ В более поздних заявлениях Герасимов сам как бы пояснил свою мысль, подчеркнув, что эф-

²⁰ Валерий Герасимов, «Ценность науки в предвидении: Новые вызовы требуют переосмыслить формы и способы ведения боевых действий», *Военное обозрение* (январь-февраль 2016): 30-38, 24, <https://web.archive.org/web/20170820160806/http://www.vpk-news.ru/articles/14632>.

²¹ См., например, полковник Чекинов С.Г., генерал-лейтенант Богданов С.А. О характере и содержании войны нового поколения. Журнал «Военная Мысль», 2013, № 10.

²² См., например, Ofer Fridman, "Hybrid Warfare or Gibrnidnaya Voyna? Similar, But Different," *The RUSI Journal* 162, no. 1 (2017): 42-49, <https://doi.org/10.1080/03071847.2016.1253370>; и Mason Clark, "Russian Hybrid Warfare," *Military Learning and the Future of War Series* (Washington, DC: Institute for the Study of War, September 2020), 16-17, <https://www.understandingwar.org/report/russian-hybrid-warfare>.

²³ Clark, "Russian Hybrid Warfare," 8. See also Keir Giles, "'Hybrid Warfare' and Russia's Ground Forces," NIDS International Symposium "A New Strategic Environment and Roles of Ground Forces," January 30, 2019, pp. 79-92, http://www.nids.mod.go.jp/english/event/international_symposium/pdf/2018/e-05.pdf.

фективное применение невоенных мер в операциях в конечном итоге зависит от военной силы.²⁴ Недавняя статья о «специальной военной операции» России в Украине даёт дальнейшее понимание российской доктрины. Её авторы утверждают, что российские военные аналитики видели эту акцию, по крайней мере первоначально, как использование обычной военной силы для достижения конкретных военно-политических целей ниже порога войны.²⁵

Марк Галеотти утверждает, что есть две разные формы российской нелинейной, или гибридной войны. Одна линия предусматривает использование несиловых инструментов, таких, как информационные операции и подрывная деятельность, для деморализации и разъединения западных государств и их партнёров. По сути, это модифицированная версия советской концепции «активных мер» времен Холодной войны. Другая предполагает тактику подрыва легитимности, воли и способности противника к сопротивлению до начала силового вмешательства, включая использование военной силы. Эта концепция больше похожа на гибридную военно-политическую войну против Украины.²⁶

Гибридные угрозы

Сомнения учёных по поводу терминологии не помешали НАТО и Европейскому союзу (ЕС) использовать термин «гибридная война» или, точнее, «гибридные угрозы» для описания нового системного вызова безопасности демократических государств после 2014 года. Хотя европейские аналитики часто используют термины «гибридная война» и «гибридные угрозы» как синонимы,²⁷ в политических документах обычно говорится о гибридных «угрозах», а не о гибридной «войне». В целом было сделано недостаточно

²⁴ Michael Kofman et al., “Russian Military Strategy: Core Tenets and Operational Concepts,” *Center for Naval Analyses*, October 2021, 27, по состоянию на 21 ноября 2022, <https://www.cna.org/reports/2021/10/russian-military-strategy-core-tenets-and-concepts>.

²⁵ Roger N. McDermott and Charles K. Bartles, “Defining the ‘Special Military Operation’,” *Article Review*, *Russian Studies Series*, 5/22, NATO Defense College, по состоянию на 25 октября 2022, <https://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=777>.

²⁶ Mark Galeotti, “(Mis)Understanding Russia’s ‘Two Hybrid Wars’,” *Eurozine*, November 29, 2018, по состоянию на 21 октября 2022, <https://www.eurozine.com/misunderstanding-russias-two-hybrid-wars/>.

²⁷ См., например, Mikael Weissmann, “Hybrid Warfare and Hybrid Threats Today and Tomorrow: Towards an Analytical Framework,” *Journal on Baltic Security* 5, no. 1 (2019): 17-26, <https://journalonbalticsecurity.com/journal/JOBS/article/40/info>; и Niklas Nilsson et al., “Security Challenges in the Gray Zone: Hybrid Threats and Hybrid Warfare,” в *Hybrid Warfare: Security and Asymmetric Conflict in International Relations*, Bloomsbury Collections, ed. Mikael Weissmann, Niklas Nilsson, Björn Palmertz, Per Thunholm (London: Bloomsbury Publishing, 2021).

для разграничения этих двух терминов, хотя Шон Монаган отметил, пожалуй, самое чёткое и полезное отличие:

Гибридные угрозы сочетают широкий спектр ненасильственных средств, нацеленных на уязвимые места во всём обществе, чтобы подорвать функционирование, единство или волю объектов, одновременно разрушая и подрывая статус-кво. Ревизионисты используют такую стратегию для постепенного достижения своих целей, не вызывая решительных ответных мер, включая военный ответ.

Гибридная война — это вызов, создаваемый растущей сложностью вооружённых конфликтов, в которых противники могут сочетать разные виды военных и невоенных средств для нейтрализации обычной военной силы.²⁸

Элизабет Бро отметила аналогичное отличие. Она предлагает применять термин «гибридная война», когда традиционную военную силу используют наряду с невоенными инструментами, в то время как более широкие кампании по ослаблению устойчивости страны с помощью в основном несиловых средств лучше называть «гибридной угрозой».²⁹

Стратегическое мышление НАТО эволюционировало от прежнего понимания гибридности как сочетания регулярных и нерегулярных форм ведения войны к более комплексному подходу, включающему невоенные вызовы. Эти угрозы проанализированы в докладе НАТО “Reflection Process” 2020 г.,³⁰ а об их важности говорит последнее определение гибридных угроз Альянсом:

Гибридные угрозы сочетают военные и невоенные, тайные и явные средства, включая дезинформацию, кибератаки, экономическое давление, применение нерегулярных вооружённых групп и использование регулярных сил. Гибридные методы используют, чтобы размыть грань между войной и миром и посеять сомнения в умах целевых групп населения.³¹

²⁸ Sean Monaghan, “Countering Hybrid Warfare Project,” Information Note, MCDC Countering Hybrid Warfare Project, March 2019, 3, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840513/20190401-MCDC_CHW_Information_note_-_Conceptual_Foundations.pdf.

²⁹ Elisabeth Braw, *The Defender’s Dilemma: Identifying and Deterring Gray-Zone Aggression* (Washington, DC: American Enterprise Institute, March 2022), 9. Фрэнк Хоффман отмечает аналогичное отличие – см. Hoffman, “Examining Complex Forms of Conflict,” 39.

³⁰ NATO, “NATO 2030: United for a New Era,” Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General, November 25, 2020, 45-46, по состоянию на 8 ноября 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

³¹ Цитата из “NATO’s Response to Hybrid Threats,” NATO, по состоянию на 4 ноября 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm.

И НАТО, и ЕС признают, что гибридные угрозы охватывают весь спектр инструментов национальной мощи. Однако подходы этих организаций различаются по спектру угроз и акценту на несиловых вызовах. В докладе Совета Европы о гибридных атаках, например, гибридные угрозы рассматриваются как политическое понятие, определяемое, как «...неприемлемое иностранное вмешательство во внутренние дела и пространство суверенных государств».³² Служба внешних действий ЕС и Совместная рамочная программа ЕС по гибридным угрозам используют схожие определения, показывающие, что гибридные угрозы для ЕС преимущественно касаются принуждения в государственном управлении, а не насильственных конфликтов.³³ Возможно, это говорит о понятном нежелании милитаризировать деятельность, являющуюся нормальным аспектом противоборства в международной политике. Некоторые аналитики выражают обеспокоенность тем, что вольное использование термина «война» может расширить диапазон действий, считающихся воинственными, и потенциально снизить порог эскалации.³⁴

Различия во взглядах неизбежны, учитывая природу бюрократии и сложность этих вопросов. Однако они усложняют выработку общего понимания политиками современных проблем безопасности и мер по выработке устойчивости, необходимой для их решения. На сегодняшний день не существует однозначного определения гибридной войны/угроз, и значение этих терминов продолжает меняться.³⁵ В последней стратегической концепции НАТО не упоминается термин «гибридная война» и нет определения «гибридных угроз», хотя описание этих угроз предполагает, что Североатлантический союз склоняется к использованию термина «гибридная война» для обозначения преимущественно несиловых вызовов.³⁶

³² European Commission / Hybrid COE, *Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model* (Luxembourg: Publications Office of the EU, 2021), 10, по состоянию на 6 ноября 2022, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b534e5b3-7268-11eb-9ac9-01aa75ed71a1>.

³³ Dick Zandee, Sico van der Meer, and Adája Stoetman, “Hybrid Threats: Searching for a Definition,” in *Counterig Hybrid Threats: Steps for Improving EU-NATO Cooperation*, Clingendael Report (The Hague, The Netherlands: The Clingendael Institute, October 2021), pp. 6-29, <https://www.clingendael.org/pub/2021/countering-hybrid-threats/2-hybrid-threats-searching-for-a-definition/>.

³⁴ См., например, John Raine, “War or Peace? Understanding the Grey Zone,” *IJSS*, April 3, 2019, по состоянию на 9 ноября 2022, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/04/understanding-the-grey-zone>.

³⁵ Zandee, van der Meer, and Stoetman, “Hybrid Threats: Searching for a Definition,” 9; and Ewan Lawson, “We Need to Talk About Hybrid,” *The RUSI Journal* 166, no. 3 (2021): 58-66, 59-61, <https://doi.org/10.1080/03071847.2021.1950330>.

³⁶ “NATO 2022 Strategic Concept” (NATO, June 2022), 3, по состоянию на 4 ноября 2022, <https://www.nato.int/strategic-concept/index.html>.

Нерегулярная война

Американские учёные написали массу работ о гибридной войне, а официальные лица часто применяют этот термин. Однако термин «нерегулярная война» в США часто используют для описания того, что определено выше, как гибридные угрозы, гибридная война и конфликт в серой зоне.³⁷ Аналитики признают, что диапазон разных терминов, используемых для описания по сути схожих явлений, не способствует общей ясности и пониманию определений. В своей статье 2016 г. Антулио Эчеверрия выражал обеспокоенность тем, что мешанина терминов создала «большую путаницу, которая затуманила мышление политиков и помешала выработке разумных контрстратегий».³⁸ Недавно Дэвид Уко и Томас Маркс заявили, что диапазон «жаргона» иллюстрирует постоянные трудности США в понимании нерегулярной войны, поскольку «Эта терминология мешает преодолению укоренившихся представлений о войне – путаница порождает когнитивные трения, имеющие последствия для стратегии».³⁹ В учебном пособии КНШ США по нерегулярной войне также признается, что смешение схожих понятий и путаница в терминах может мешать ясности при обучении этой концепции курсантов.⁴⁰

До принятия Стратегии национальной обороны (СНО) США в 2018 году нерегулярная война касалась в основном проблем, исходящих от экстремистских негосударственных субъектов. В Единой операционной концепции нерегулярной войны 2010 года этот термин определялся как «...силовая борьба между государственными и негосударственными субъектами за легитимность в соответствующих группах населения».⁴¹ В СНО 2018 года официально понижен приоритет терроризма и мятежей для национальной безопасности в пользу стратегического соперничества между государствами. В

³⁷ См., например, David H. Ucko and Thomas A. Marks, *Crafting Strategy for Irregular Warfare: A Framework for Analysis and Action*, Strategic Monograph, 2nd edition (Washington, D.C.: National Defense University Press, September 2022) <https://ndupress.ndu.edu/Media/News/News-Article-View/Article/3163915/crafting-strategy-for-irregular-warfare-a-framework-for-analysis-and-action-2nd/>; и Seth G. Jones, “The Future of Competition: U.S. Adversaries and the Growth of Irregular Warfare,” CSIS, February 4, 2021, по состоянию на 7 ноября 2022, <https://www.csis.org/analysis/future-competition-us-adversaries-and-growth-irregular-warfare>.

³⁸ Antulio J. Echevarria, *Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy* (Carlisle, PA: US Army War College Press, April 2016), 1, <https://press.armywarcollege.edu/monographs/425/>.

³⁹ Ucko and Marks, *Crafting Strategy for Irregular Warfare*, 3.

⁴⁰ U.S. Joint Staff, “Curriculum Development Guide for Irregular Warfare,” Office of Irregular Warfare and Competition, Directorate for Joint Force Development (J-7), June 3, 2022, 7.

⁴¹ U.S. Department of Defense, “Irregular Warfare: Countering Irregular Threats,” Joint Operating Concept, Version 2, May 17, 2010, 9, по состоянию на 7 ноября 2021, https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/joc_iw_v2.pdf?ver=2017-12-28-162021-510.

приложении «Нерегулярная война», вышедшем в 2020 году, объявлено о смещении приоритетов с борьбы с мировыми экстремистскими организациями на противодействие равным соперникам – национальным государствам. Нерегулярная война в документе получила новое определение: «борьба между государственными и негосударственными субъектами за влияние на население и легитимность».⁴² Фокус на борьбе за легитимность сохранился, но слово «силовая» исчезло. Уко и Маркс предположили, что новое определение может указывать на «тонкий, но важный сдвиг, который может сформировать будущую доктрину».⁴³ Но они предостерегают от демилитаризации этого понятия и упущения главной черты нерегулярной войны, независимо от её определения – элемента скрытого или открытого принуждения.⁴⁴ Термин «нерегулярное соперничество» уже обсуждают, как альтернативу «нерегулярной войне»,⁴⁵ что могло бы способствовать взаимопониманию с гражданскими ведомствами, считающими, что понятие «войны» выходит за рамки их компетенции. Тем не менее, учитывая традиционную склонность Америки к военным ответам на внешнеполитические вызовы, такие изменения может быть непросто реализовать на практике.⁴⁶

В СНО США 2022 года доминирует комплексное сдерживание — всеобъемлющая стратегия, направленная на устранение широкого спектра военных и невоенных угроз для безопасности США. Но с точки зрения характеристики угрозы, в стратегическом документе чаще всего упоминаются враждебные действия в серой зоне, определяемые в СНО как «силовые шаги, которые могут быть ниже предполагаемого порога военных действий США».⁴⁷ Из вышеизложенного неясно, станет ли «серая зона» или «нерегу-

⁴² U.S. Department of Defense, “Summary of the Irregular Warfare Annex to the National Defense Strategy,” 2020, 2, <https://media.defense.gov/2020/Oct/02/2002510472/-1/-1/0/Irregular-Warfare-Annex-to-the-National-Defense-Strategy-Summary.PDF>.

⁴³ Ucko and Marks, *Crafting Strategy for Irregular Warfare*, 10.

⁴⁴ Ucko and Marks, *Crafting Strategy for Irregular Warfare*, 10. See also David H. Ucko and Thomas A. Marks, “Redefining Irregular Warfare: Legitimacy, Coercion, and Power,” *Modern War Institute*, October 18, 2022, по состоянию на 8 ноября 2022, <https://mwi.usma.edu/redefining-irregular-warfare-legitimacy-coercion-and-power/>.

⁴⁵ См., например, Jeremiah C. Lumbaca, “Irregular Competition: Conceptualizing a Whole-of-Government Approach for the United States to Indirectly Confront and Deter State and Nonstate Adversaries,” *Military Review* (July-August 2022), по состоянию на 15 ноября 2022, <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/July-August-2022/Lumbaca/>.

⁴⁶ См., например, Robert M. Gates, “The Overmilitarization of American Foreign Policy: The United States Must Recover the Full Range of Its Power,” *Foreign Affairs* (July/August 2020), <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-02/robert-gates-overmilitarization-american-foreign-policy>.

⁴⁷ U.S. Department of Defense, “National Defense Strategy of the United States of America,” 2022, 6, <https://www.defense.gov/National-Defense-Strategy/>.

лярная война» основой подхода к стратегическому соперничеству в будущем, но путаница в определениях, похоже, сохранится.

Агрессия в «серой зоне»

Центр стратегических и международных исследований (CSIS) определяет проблемы в серой зоне следующим образом:

Попытка или попытки достижения целей безопасности за счет соперника с использованием средств, выходящих за рамки обычного государственного управления, но ниже уровня, влекущего прямой военный конфликт между соперниками. Применяя подход «серой зоны», сторона стремится не пересечь порог, который приведет к открытой войне.⁴⁸

Как и другие термины в этой статье, «серая зона» — понятие расплывчатое и нечёткое. «Серую зону» используют для описания фазы конфликта, оперативной обстановки и тактики. Общеизвестно, однако, что определяющей характеристикой серой зоны является двусмысленность, поскольку её трудно распознать и установить, и нарушители почти всегда отрицают её. Основная задача политиков — решить, что представляет собой «обычное государственное управление» и «прямой военный конфликт», поскольку границы серой зоны трудно очертить на практике.

После 2014 года термин «гибридная война» стали широко использовать для описания враждебных действий, размывающих грань между миром и войной. Однако Майкл Мазарр одним из первых стал отличать «стратегии серой зоны» от гибридных форм войны. Мазарр утверждал, что гибридная война, как её обычно определяют, касается использования насилия для достижения политических целей, и, следовательно, «ближе к разновидности обычной войны, чем к истинной альтернативе ей».⁴⁹ С другой стороны, современные стратегии «серой зоны» используют традиционные нелетальные инструменты соперничества и государственного управления, которые становятся более действенными благодаря новым технологиям. Мазарр сравнил действия в серой зоне с концепцией «политической войны» Джорджа Кеннана, которая предусматривала использование мер, не связанных с войной, в стратегическом противоборстве с Советским Союзом.⁵⁰ Как и Мазарр, Элизабет Бро отличает гибридную войну, которая предполагает «постоянное использование военной силы», от того, что она называет агрессией в серой зоне, определяемой как «... враждебные действия вне рамок

⁴⁸ Melissa Dalton et al., “By Other Means – Part 2: U.S. Priorities in the Gray Zone,” A Report of the CSIS International Security Program (Center for Strategic and International Studies/ Rowman & Littlefield, August 2019), 2, <https://defense360.csis.org/by-other-means-part-ii-u-s-priorities-in-the-gray-zone/>.

⁴⁹ Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (Carlisle, PA: USAWC Press, 2015), 44-46, по состоянию на 10 ноября 2021, <https://press.armywarcollege.edu/monographs/428/>.

⁵⁰ Mazarr, *Mastering the Gray Zone*, 48-51.

вооружённого конфликта, направленные на ослабление соперничающей страны, образования или альянса».⁵¹

Примеры агрессии в серой зоне у Бро включают такие действия, как китайские инвестиции в высокотехнологические компании, что, по её признанию, «далеко от традиционных представлений о национальной безопасности». ⁵² Сет Джонс также упоминает такие действия Китая, как операции влияния в университетских кампусах и даже попытки цензуры Голливуда, которые трудно назвать угрозами национальной безопасности.⁵³ Недобросовестный бизнес и попытки силового влияния иностранных держав, безусловно, должны вызывать беспокойство государств, которых они касаются, но включение слишком широкого спектра примеров агрессии в серой зоне может лишить этот термин практической полезности и затруднить определение правительствами приоритетных несиловых проблем безопасности. Осложняет ситуацию то, что вредоносная деятельность в серой зоне часто законна, а значит, не обязательно вызовет соответствующую реакцию служб безопасности. Китай использует официальное присутствие в соцсетях, чтобы утвердить свое влияние в мире и продвигать конкретные идеи по таким деликатным вопросам, как права человека и COVID-19.⁵⁴ Представляет ли эта деятельность нормальную стратегическую коммуникацию, враждебную агрессию в серой зоне или и то, и другое — вопрос спорный.

Авторитарные противники Запада воспользовались свободой СМИ либеральных демократий, открытостью гражданского общества и частной экономики, что делает их особенно уязвимыми для тактики серой зоны. Россия использует смесь киберопераций, шпионажа, тайных действий и дезинформации против западных стран. Попытки России ослабить своих соперников не изменились с советских времен, но достижения в области вычислений, информационных технологий и обработки данных существенно увеличили их охват и эффективность. Председатель комитета по разведке Сената США Марк Уорнер заметил, что «социальные сети позволили России усилить попытки дезинформации... там, где пропаганда и фейковые новости могут распространяться со скоростью лесного пожара».⁵⁵ Вмешательство России в президентские выборы в США в 2016 году стало кульминационным моментом её кампании по дезинформации Запада. Ложь в соцсетях, взлом информационных систем Демократической партии и публикация украденных

⁵¹ Braw, *The Defender's Dilemma*, 10-11.

⁵² Braw, *The Defender's Dilemma*, 12.

⁵³ Jones, "The Future of Competition."

⁵⁴ BBC Monitoring, "China's Public Diplomacy on Twitter and Facebook," 2021, 8, https://www.academia.edu/80483985/Chinas_public_diplomacy_on_Twitter_and_Facebook.

⁵⁵ "Return of Global Russia," Speech by Senator Mark Warner to the Carnegie Endowment for International Peace, March 1, 2018, по состоянию на 11 ноября 2022, <https://www.warner.senate.gov/public/index.cfm/blog?ID=F2851C9D-3E4A-4F85-A54E-92F1B747360C>.

файлов и электронных писем породили сомнения и замешательство, усугубив разногласия в обществе.

Кибероперации России также становятся все более изощренными и адаптируются к конкретным целям в соответствующих государствах. Вирус NotPetya, появившийся в 2017 году, должен был вызвать максимальный ущерб в ходе продолжающейся гибридной войны России против Украины. В результате этой атаки вредоносный код был внедрен в автоматизированное программное обеспечение Украины для подготовки налоговых деклараций, что нарушило деятельность банков, больниц, энергокомпаний, аэропортов и госучреждений. Напротив, вторжение в цепочки поставок SolarWinds в США в 2020 году было более типичным для киберопераций против западных государств. Целью атаки был шпионаж. Компания SolarWinds не была основной целью. Это был лишь способ получить доступ к правительственным системам США. В исследовании RAND, посвященном действиям России в серой зоне в Европе, различаются «повседневные» действия, а именно пропаганда, дезинформация и операции влияния, и прямая угроза или применение насилия, как, например, попытка государственного переворота в Черногории в 2016 году.⁵⁶ Это различие во многом похоже на приведенные выше аргументы Галеотти относительно двойного подхода к гибридной войне России.

Подход Китая к агрессии в серой зоне менее милитаризован, чем российский. Будучи ведущей торговой страной мира, Китай располагает более широким набором несиловых инструментов. Серая зона даёт Китаю множество возможностей для усиления своей мощи и влияния посредством таких разнообразных действий, как строительство и милитаризация островов в Южно-Китайском море, кибервзлом с целью кражи научных исследований у западных институтов и хищнический бизнес.

В Китае с 2003 года принята доктрина «трёх войн» (*san zhong zhanfa*), включающая элементы «Неограниченной войны» в революционных традициях Компартии и «Искусства войны» Сунь Цзы.⁵⁷ Первый элемент – *психологическая война* – имеет целью подорвать способность противника принимать решения, путем обмана или запугивания. Частые вторжения в опознавательную зону ПВО Тайваня, например, призваны ослабить решимость правительства и народа Тайваня противостоять требованиям Китая. Второй элемент – *правовая война* – использует внутреннее право в качестве основы для претензий Китая в международном праве. Китай отверг решение Кон-

⁵⁶ Stacie L. Pettyjohn and Becca Wasser, “Competing in the Gray Zone: Russian Tactics and Western Responses,” Research Report RR-2791-A (RAND Corporation, 2019), Chapter 4, <https://doi.org/10.7249/RR2791>.

⁵⁷ Doug Livermore, “China’s Three Warfares in Theory and Practice in the South China Sea,” *Georgetown Security Studies Review*, March 25, 2018, <https://georgetownsecuritystudiesreview.org/2018/03/25/chinas-three-warfares-in-theory-and-practice-in-the-south-china-sea/>.

венции ООН по морскому праву касательно его претензий в Южно-Китайском море, настаивая на своих исторических правах. Последний элемент – *медиа-война* – используется для формирования общественного мнения в стране и за рубежом в поддержку психологической и юридической войны. Поэтому Китай проводит масштабную операцию в цифровых СМИ, чтобы манипулировать общественным мнением по всей Юго-Восточной Азии. Как и российские военные, Народно-освободительная армия Китая считает информационное доминирование решающим фактором своей военной стратегии. Доктрина трёх войн служит этой более широкой стратегической концепции, избегая при этом эскалации до обычной войны.⁵⁸ Возможно, это лучший пример стратегемы серой зоны.

Китай – отнюдь не единственное государство, применяющее экономическое принуждение. Например, недавнее решение США ввести контроль над экспортом в Китай полупроводников и оборудования для их производства было названо «экономической войной».⁵⁹ Но экономическое принуждение стало важным инструментом внешней политики Китая⁶⁰ для наказания таких государств, как Австралия, не согласных с его политикой.⁶¹ Китайская инициатива «Один пояс – один путь» не так однозначна. Она предлагает стимулы правительствам, не имеющим доступа к международному финансированию, и в то же время даёт Китаю возможность влиять на их внутреннюю политику и доступ к природным ресурсам и стратегическим объектам. Экономическая активность Китая больше, чем другие направления его внешней политики, стирает грань между сильным государственным управлением и агрессией в серой зоне.

⁵⁸ Livermore, “China’s Three Warfares;” and David Knoll, Kevin Pollpeter, and Sam Plapinger, “China’s Irregular Approach to Warfare: The Myth of a Purely Conventional Fight,” *Modern War Institute*, April 27, 2021, по состоянию на 15 ноября 2022, <https://mwi.usma.edu/chinas-irregular-approach-to-war-the-myth-of-a-purely-conventional-future-fight/>.

⁵⁹ Eric Levitz, “Biden’s New Cold War Against China Could Backfire,” *Intelligencer*, November 14, 2022, <https://nymag.com/intelligencer/2022/11/biden-economic-war-china-chips-semiconductors-export-controls.html>.

⁶⁰ Bonnie Glaser, “How China Uses Economic Coercion to Silence Critics and Achieve Its Political Aims Globally,” Testimony before the Congressional Executive Commission on China, December 7, 2021, по состоянию на 14 ноября 2022, <https://www.cecc.gov/events/hearings/how-china-uses-economic-coercion-to-silence-critics-and-achieve-its-political-aims>.

⁶¹ Ashley Townshend and Thomas Lonergan, “Australia Must Adopt Unorthodox Options to Disrupt China’s Grey-Zone Threats,” *The Guardian*, September 28, 2021, по состоянию на 13 ноября 2022, <https://www.theguardian.com/australia-news/commentisfree/2021/sep/28/australia-must-adopt-unorthodox-options-to-disrupt-chinas-grey-zone-threats>.

Война в серой зоне

Определение порога между агрессией в серой зоне и прямым военным конфликтом представляет собой как аналитическую, так и практическую задачу, особенно с учетом того, что силовые военные действия являются обычной чертой тактики серой зоны. До вторжения в Украину Россия использовала развёртывание войск и провокационные учения, чтобы оказать давление на Украину и запугать европейские государства. Морское ополчение Китая часто применяет силовые методы против иностранных рыболовецких судов, чтобы поддержать территориальные претензии Китая в Южно-Китайском море. Военные операции, классифицируемые как «серая зона», иногда трудно отличить от прямой войны. Некоторые ученые называют российские военные операции на востоке Украины и насилие джихадистских группировок на Ближнем Востоке и в Африке конфликтами в серой зоне.⁶² Хотя обычные вооружённые силы Ирана относительно слабы, он, тем не менее, успешно использовал силы марионеток в силовых конфликтах на Ближнем Востоке для продвижения своих стратегических интересов. Иран даже называют «типичным игроком серой зоны, весь образ действий которого определяется этим конкретным способом ведения войны».⁶³

В эпоху холодной войны сверхдержавы старались соперничать, избегая прямого вооружённого конфликта, повышающего риск ядерной войны. Но в этот период в мире произошло множество войн; многие из них вели марионетки сверхдержав, которыми те жонглировали для достижения стратегического преимущества. Прокси-войны вернулись в новую эпоху стратегического противоборства, но уже не в виде бинарной государственной деятельности. Прокси-войны определяются как «(вооружённые конфликты)», в которых противники используют третьи стороны либо как дополнительное средство ведения войны, либо вместо прямого использования собственных армий».⁶⁴ Скрытое и не прямое использование вооружённых сил государства и нерегулярных сил, к которым в настоящее время можно отнести частные военные компании, хакеров и преступников, характерно для силового аспекта «серой зоны» и идёт вразрез с попытками определить эту «зону» на основе одних лишь несиловых мер принуждения.

Слова «война» и «военные действия» обычно применяют вне их первоначальной, первичной связи с политически мотивированным организован-

⁶² См., например, Hoffman, "Examining Complex Forms of Conflict," 36; и David Barno and Nora Bensahel, "Fighting and Winning in the 'Gray Zone'," *War on the Rocks*, May 19, 2015, по состоянию на 10 ноября 2022, <https://warontherocks.com/2015/05/fighting-and-winning-in-the-gray-zone/>.

⁶³ Michael Eisenstadt, "Iran's Gray Zone Strategy: Cornerstone of Its Asymmetrical Way of War," *PRISM* 9, no. 2 (2021): 77-97, 78, по состоянию на 10 ноября 2022, <https://ndupress.ndu.edu/Journals/PRISM/PRISM-9-2/>.

⁶⁴ Geraint Hughes, *My Enemy's Enemy: Proxy Warfare in International Politics* (Eastbourne: Sussex Academic Press, 2012), 2.

ным насилием. Правительства часто используют слово «война» при описании внутренних или внешних угроз своей власти. Такие термины, как экономическая война, кибервойна или война законов, усложняют попытки провести различие между войной, конфликтом и соперничеством в международной политике. Отсутствие консенсуса среди западных аналитиков в том, являются ли войной принудительные действия в «серой зоне», не удивительно, но противники Запада, похоже, не имеют подобных сомнений. Президент Путин неоднократно заявлял, что Россия ведёт цивилизационную войну с Западом, а политическое и военное руководство России рассматривает несилковую тактику как важный элемент войны. Китайская стратегия «Трёх войн» по своей сути является формой войны, и НОАК проводит операции в «серой зоне», которые могут быть полностью интегрированы в традиционную военную стратегию и тактику. Иран постоянно ведёт асимметричную войну против своих главных врагов — Израиля и США. Некоторые аналитики разделяют мнение, что агрессия в серой зоне является формой войны, хотя никто из них не утверждает, что всегда уместен или необходим военный ответ.⁶⁵ Джордж Кеннан, возможно, принял этот принцип ещё в 1940-х годах, когда он назвал стратегию сдерживания политической войны «логическим применением доктрины Клаузевица в мирное время».⁶⁶ Некоторые современные ученые также ссылаются на Клаузевица при обсуждении гибридных угроз. Шон Монаган, например, утверждает, что гибридная агрессия нацелена на правительство, народ и армию – все три элемента знаменитой «тройки» Клаузевица, от которой правительства зависят для удержания и применения власти.⁶⁷

«Гибридный» аспект войны России против Украины

Многие аналитики предполагали, что серая зона останется главной ареной стратегического противоборства.⁶⁸ Нападение России на Украину в феврале

⁶⁵ См., например, Mark Galeotti, *The Weaponisation of Everything: A Field Guide to the New Way of War* (New Haven, CT: Yale University Press, 2022), 18; Ucko and Marks, “Redefining Irregular Warfare;” Arsalan Bilal, “Hybrid Warfare – New Threats, Complexities and ‘Trust’ as the Antidote,” *NATO Review*, November 30, 2021, по состоянию на 24 октября 2022, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/11/30/hybrid-warfare-new-threats-complexity-and-trust-as-the-antidote/index.html>; и Raphael S. Cohen et al., “The Future of Warfare in 2030: Project Overview and Conclusions,” Research Report RR-2849/1-AF (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2020), 13-14, по состоянию на 15 ноября 2022, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2849z1.html.

⁶⁶ George Kennan, “Policy Planning Staff Memorandum,” May 1948, accessed November 15, 2022, <http://academic.brooklyn.cuny.edu/history/johnson/65ciafounding3.htm>.

⁶⁷ Monaghan, “Countering Hybrid War Project,” 3.

⁶⁸ См., например, Kevin Bilms, “Gray Is Here to Stay: Principles from the Interim National Security Strategic Guidance on Competing in the Gray Zone,” *Modern War Institute*, March 25, 2021, по состоянию на 9 ноября 2022, <https://mwi.usma.edu/gray-is-here-to-stay-principles-from-the-interim-national-security-strategic-guidance-on-competing-in-the-gray-zone/>.

2022 года сломало эту парадигму. Президент Совета по международным отношениям Ричард Хаас описал войну России против Украины, как революционное событие:

Агрессия России перевернула многие представления, определявшие взгляды на международные отношения в эпоху после холодной войны. Закончились каникулы истории, когда войны между странами были редкостью, что разрушило норму, запрещающую странам приобретать территории силой.⁶⁹

Пока ещё рано судить, верны ли предположения Хааса, но война, вероятно, даст ученым и политикам богатый материал для анализа на годы вперед. Естественно, много говорилось об обычных боевых действиях и возможном использовании ядерного оружия, но конфликт продолжают рассматривать также и через призму гибридной войны.⁷⁰ Россия объединила обычные военные операции с кампаниями кибернетической, дезинформационной и экономической войны с тем, чтобы подорвать способность и волю украинского правительства и народа к сопротивлению. За пределами Украины Россия активизировала дезинформационные и пропагандистские усилия в Африке, на Ближнем Востоке и в Латинской Америке, добившись определенных успехов в снятии вины за войну. Продолжались кибератаки, в частности, на Литву и Эстонию летом 2022 года; Путин использовал угрозу ядерной эскалации для психологической войны, чтобы оказать давление на Запад и заставить его ограничить поставки вооружений Украине. Падение боевой эффективности вооружённых сил России уже породило предположения о том, что в будущем российские лидеры будут уделять ещё больше внимания гибридным формам войны.⁷¹

Между Россией и НАТО нет «горячей» войны, но обе стороны проводят враждебные операции ниже этого порога. Основным оружием «серой зоны» для Запада являются экономические санкции; с началом войны США и их союзники ввели беспрецедентно жёсткие санкции против России. *The*

⁶⁹ Richard Haass, "The Dangerous Decade: A Foreign Policy for a World in Crisis," *Foreign Affairs* (September/October 2022), <https://www.foreignaffairs.com/united-states/dangerous-decade-foreign-policy-world-crisis-richard-haass>.

⁷⁰ См., например, Scott Jasper, "Can Russian Hybrid Warfare Win the Day in Ukraine?" *The National Interest*, October 7, 2022, по состоянию на 19 ноября 2022, <https://nationalinterest.org/blog/techland-when-great-power-competition-meets-digital-world/can-russian-hybrid-warfare-win-day>; Manoj Joshi, "The Russia-Ukraine War: Ukraine's Resistance in the Face of Hybrid Warfare," *Observer Research Foundation*, June 6, 2022, по состоянию на 2 ноября 2022, www.orfonline.org/expert-speak/ukraines-resistance-in-the-face-of-hybrid-warfare/.

⁷¹ Andrea Kendall-Taylor and Michael Kofman, "Russia's Dangerous Decline: The Kremlin Won't Go Down Without a Fight," *Foreign Affairs* (November/December 2022), <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/russia-dangerous-decline>; Ucko and Marks, "Redefining Irregular Warfare."

Economist назвал их «экономической войной высокого риска»,⁷² а министр иностранных дел России Сергей Лавров — «тотальной гибридной войной» против своей страны.⁷³ Россия ответила на санкции, задействовав против Европы энергетический рычаг. Поставки газа были резко сокращены, с явной целью болезненного ограничения энергоносителей в зимний период, что должно было убедить европейские страны оказать давление на Украину, принудив её к переговорам.⁷⁴ Диверсии на трубопроводе «Северный поток» в сентябре, за которыми может стоять Россия, продемонстрировали уязвимость критически важной инфраструктуры и повысили ставки для Запада.⁷⁵ Россия установила наблюдение за нефтегазовыми объектами и трансатлантическими подводными кабелями связи; недавно при подозрительных обстоятельствах были оборваны кабели вблизи Шпицбергена и Шетландских островов. Американские специалисты в области кибербезопасности также заявляют, что Россия заранее подготовила киберсредства для массированных атак на западные объекты критической инфраструктуры.⁷⁶ Трансатлантические кабели и другая критическая инфраструктура стратегически уязвимы, если Путин решит пойти на эскалацию, хотя преднамеренный удар по ним может превысить порог открытой войны с НАТО. Саймон Тисдалл в статье в *The Observer* описывает действия России как «невоенную гибридную войну» с намерением «...навредить, запутать, запугать, ослабить и разделить подвергшиеся нападению государства, делая вид, что она тут ни при чём».⁷⁷

Многие аналитики классифицируют этот конфликт как войну прокси.⁷⁸ Как отмечено выше, война прокси характерна для многих вооружённых

⁷² “A New Age of Economic Conflict,” *The Economist*, March 2, 2022, <https://www.economist.com/leaders/a-new-age-of-economic-conflict/21807968>.

⁷³ Cameron Jenkins, “Kremlin Official Says West Has Declared ‘Total War’ on Russia,” *The Hill*, March 25, 2022, по состоянию на 16 ноября 2022, <https://thehill.com/policy/international/russia/599722-lavrov-says-west-has-declared-total-war-on-russia/>.

⁷⁴ Peter Clement, “Putin’s Risk Spiral: The Logic of Escalation in an Unraveling War,” *Foreign Affairs*, October 26, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/putin-risk-spiral-logic-of-escalation-in-war>.

⁷⁵ Melissa Eddy, “Pipeline Breaks Look Deliberate, Europeans Say, Exposing Vulnerability,” *The New York Times*, September 28, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/09/27/world/europe/pipeline-leak-russia-nord-stream.html>; Richard Milne, “Damaged Baltic Sea Pipelines Put Western Powers on Alert for Sabotage,” *Financial Times*, September 29, 2022.

⁷⁶ Marcus Willett, “The Cyber Dimension of the Russia-Ukraine War,” *Survival* 64, no. 5 (October–November 2022): 7–26, цитата на с. 21, <https://doi.org/10.1080/00396338.2022.2126193>.

⁷⁷ Simon Tisdall, “Unseen and Underhand: Putin’s Hidden Hybrid War Is Trying to Break Europe’s Heart,” *The Observer*, October 23, 2022, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/oct/23/unseen-and-underhand-putins-hidden-hybrid-war-is-trying-to-break-europes-heart>.

⁷⁸ Eliot A. Cohen, “America’s Hesitation Is Heartbreaking,” *The Atlantic*, March 14, 2022, www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/03/ukraine-united-states-nato/627052/;

конфликтов последнего времени, в которых государства стремятся повлиять на исход войны в другой стране без прямого военного вмешательства. США и их союзники предоставили военную и экономическую помощь на миллиарды долларов, включая оружие, обучение, разведку и опыт в области кибербезопасности, в поддержку военных усилий Украины. США официально отрицают своё участие в войне прокси, но, как признал министр обороны Ллойд Остин в апреле 2022 года, у США есть более широкие цели, чем просто помочь Украине защитить себя. По словам Остина, «мы хотим, чтобы России было сложнее угрожать своим соседям, и лишить её возможности делать это».⁷⁹ Как и в прокси-войнах времён холодной войны, и Байден, и Путин до сих пор придерживались негласных правил, призванных предотвратить опасную эскалацию вплоть до прямого военного конфликта.⁸⁰

Заключение

Наш анализ показывает, что политики и военные специалисты сталкиваются со множеством различных, но пересекающихся терминов, часто используемых как синонимы для описания схожих явлений. Термин «гибридная война» справедливо критиковали за то, что он неточен, неисторичен и применяется к элементам стратегического противоборства государств, которые вряд ли можно назвать войной в её традиционном понимании. Обсуждаемые здесь альтернативные термины, такие, как «нерегулярная война», «гибридные угрозы» и «агрессия в серой зоне», подвергались аналогичной критике, но, как и «гибридная война», также часто используются аналитиками и практиками. Обилие новомодных терминов создаёт путаницу и не-

Sam Winter-Levy, "A Proxy War in Ukraine Is the Worst Possible Outcome – Except for All the Others," *War on the Rocks*, March 28, 2022, по состоянию на 21 ноября 2022, <https://warontherocks.com/2022/03/a-proxy-war-in-ukraine-is-the-worst-possible-outcome-except-for-all-the-others/>; Hals Brand, "Russia Is Right: The U.S. Is Waging a Proxy War in Ukraine," *The Washington Post*, May 10, 2022, www.washingtonpost.com/business/russia-is-right-the-us-is-waging-a-proxy-war-in-ukraine/2022/05/10/2c8058a4-d051-11ec-886b-df76183d233f_story.html; Dov S. Zakheim, "Russia's Invasion of Ukraine Has Sparked a Proxy World War," *The Hill*, November 18, 2022, по состоянию на 21 ноября 2022, <https://thehill.com/opinion/national-security/3739744-russias-invasion-of-ukraine-has-sparked-a-proxy-world-war/>.

⁷⁹ U.S. Department of Defense, "Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Holds a News Conference Following Ukraine Defense Consultative Group Meeting, Ramstein Air Base, Germany," Transcript, April 26, 2022, по состоянию на 21 ноября 2022, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3011263/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-holds-a-news-conference-following-ukrai/>.

⁸⁰ Liana Fix and Michael Kimmage, "What If the War in Ukraine Spins Out of Control? How to Prepare for Unintended Escalation," *Foreign Affairs*, July 19, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-07-18/what-if-war-in-ukraine-spins-out-control>.

понимание, что может негативно сказаться на выработке скоординированных, сфокусированных и действенных ответов на угрозы, исходящие от авторитарных противников Запада. Хотя введение общей терминологии и определений для описания современных войн было бы полезно, из приведенного выше анализа должно быть очевидно, что на практике это вряд ли возможно.

Хотя термин «гибридная война» в академическом дискурсе остаётся спорным, практики и аналитики продолжают использовать его в качестве устоявшегося термина для описания комплексного характера современной войны. Несмотря на веские аргументы в отношении чрезмерно широкой и двусмысленной терминологии, обсуждение гибридной войны и других родственных понятий позволило критически подойти к традиционному для Запада бинарному отличию войны от мира, а также обычной и нерегулярной войны. Анализ этих терминов позволяет понять, как современные государственные и негосударственные субъекты используют и объединяют силовые и несиловые методы ведения войны для достижения своих стратегических целей. Дискуссия помогла больше узнать о силовых действиях противников, использующих уязвимость Запада в соперничестве на стыке государственного управления и открытой войны. Эффективность этой тактики повышает развитие кибер-, информационных и экономических методов ведения войны, которые, возможно, навсегда изменили представление о силе в международной политике. Главное – понятие гибридной войны убедило страны Запада в необходимости комплексных подходов к национальной безопасности, выходящих за рамки традиционных институтов обороны и охватывающих как военные, так и гражданские правительственные учреждения, гражданское общество и частный сектор.

Примечание

Представленные здесь взгляды принадлежат исключительно автору и не выражают официальную позицию Консорциума военных академий и институтов изучения проблем безопасности программы «Партнёрство ради мира», организаций-участниц или издателей Консорциума.

Об авторе

Джеймс Уизер – отставной офицер британской армии, бывший исследователь современной войны в Военном музее в Лондоне. Ранее был профессором национальной безопасности в Европейском центре исследований безопасности имени Джорджа Маршалла, где специализировался на исследованиях и преподавании нерегулярной войны и борьбы с терроризмом.
Электронная почта: jkw53a@gmail.com



Обеспечение демократического контроля над вооружёнными силами: непреходящие вызовы

Саймон Ланн

European Leadership Network, <https://www.europeanleadershipnetwork.org>

Аннотация: Вооружённые силы являются основой защиты и безопасности общества. Они защищают его от внешних угроз и, при необходимости, обеспечивают силовое принуждение. Как организация, они играют заметную роль в управлении страной, разработке политики национальной безопасности и распределении национальных ресурсов. Их роль определяется единственным принципом: подчинением демократически избранному политическому руководству. Такой демократический контроль гарантирует их служение обществу, которое они защищают.

В статье названы ключевые элементы обеспечения эффективного демократического контроля. Рассмотрена роль исполнительной власти в организации и использовании вооружённых сил и законодательной власти – в обеспечении надзора и подотчётности. Сложность определения полномочий и ответственности там, где пересекаются политический и военный миры и перспективы, смягчается в процессе взаимодействия, споров и достижения согласия на всех уровнях, от политического до оперативного. Демократический контроль должен отражать социальные изменения, такие, как влияние информационных технологий или массовая «гендеризация» обороны и безопасности. 20 лет переходного периода в Европе показали, что демократический контроль — это процесс, в котором каждая страна адаптирует базовые принципы к своей ситуации.

Ключевые слова: демократический контроль, парламентский контроль, реформирование сектора безопасности, управление, подотчётность, прозрачность, надзор.

Вступление

Выражение «демократический контроль над вооружёнными силами» (далее – ДКВС) в целом понимают как подчинение вооружённых сил¹ демократически избранной для руководства данной страной власти. В самом широком смысле это означает, что все решения, касающиеся обороны страны – организации, развёртывания и применения вооружённых сил; определения военных приоритетов и требований; и распределения необходимых ресурсов – принимаются демократическим руководством и контролируются законодательным органом, чтобы обеспечить их поддержку и легитимность в обществе. Это обеспечивает конечную цель: вооружённые силы служат обществу, которое они защищают, а военная политика и способности соответствуют политическим целям и экономическим ресурсам.

ДКВС следует рассматривать как часть и отражение более широких отношений между вооружёнными силами и обществом. Это не фиксированное состояние, а процесс, который развивается с течением времени в ответ на конкретные обстоятельства времени и места. Он важен и в мирное, и в военное время. Он обеспечил основу стабильности, которая стала фундаментом глубоких изменений в Европе в последние 30 лет. Но он так же применим и к более сложным обстоятельствам войны, например, к продолжающейся войне в Украине. Здесь не место комментировать саму войну. Однако в контексте данной статьи важно отметить актуальность присущих ДКВС норм и стандартов роли и действий вооружённых сил. Опыт других новых демократий на переходном этапе, пусть и в менее суровых обстоятельствах, поможет Украине выполнить требования её полной интеграции в евроатлантическое сообщество.

Рост внимания к ДКВС

В годы Холодной войны термин ДКВС не вызывал особых дискуссий и дебатов за пределами научных кругов. В большинстве стран НАТО его во многом воспринимали как нечто само собой разумеющееся, поскольку внимание было сосредоточено на возможном использовании вооружённых сил для противодействия угрозе советской агрессии. С окончанием Холодной войны вопрос ДКВС внезапно приобрел большую значимость. Вокруг него расцвели мастер-классы, семинары и конференции, появилась масса исследований и статей учёных и практиков. В Женеве был создан новый исследовательский центр, специально занимающийся этим вопросом.²

¹ Определение «вооружённых сил» может вызывать сложности. В этой статье речь идет о силах, подконтрольных министерству обороны. Однако во многих странах существуют силы, которые носят оружие и не подчиняются министерству обороны – например, полиция, силы внутренней безопасности или военизированные формирования. Само собой разумеется, что все силы безопасности подлежат демократическому контролю, независимо от их подчинения.

² Женевский центр демократического контроля над вооружёнными силами (ДКВС) был создан по совместной инициативе его первого директора Тедди Винклера и

Есть ряд причин внезапного всплеска интереса к демократическому контролю над вооружёнными силами. Прежде всего, во всей Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) шёл переходный период, бывшие коммунистические страны начали развивать демократические институты и практики, характерные для западных обществ. Вскоре в этот переходный период стало очевидно, что вооружённые силы являются одним из рудиментарных элементов старого режима, который должен претерпеть фундаментальные изменения. Их, привыкших к однопартийному контролю и привилегиям в ресурсах и статусе, нужно было подчинить происходящим демократическим процессам.³

Этот вопрос вышел на первый план, когда в НАТО дали понять, что ДКВС является одним из условий, на которые Альянс будет обращать внимание при оценке потенциальных членов. Цели инициативы НАТО «Партнёрство ради мира» включали повышение прозрачности оборонного планирования и бюджета, а также помощь в организации демократического контроля над силами обороны.

В результате многие потенциальные участники и другие партнёры обращались к Альянсу за советом и помощью в том, какие шаги им следует предпринять. Но здесь их ждал парадокс. Хотя в НАТО уделяли много внимания ДКВС, внутри Альянса не существовало единой модели, которая могла бы служить примером. По историческим и культурным причинам каждый член по-своему подходил к этой проблеме, что исключало выработку единой формулы для всех. Серия мозговых штурмов НАТО в рамках ПРМ существенно прояснила различные компоненты ДКВС. Однако эти усилия в равной степени выявили множество существующих вариаций. Трудность достижения единого определения стала ещё очевиднее. Единство в том, что «мы узнаём, увидев это, или, точнее, мы видим, когда его нет», было близко к консенсусу. Как заметил один из участников Альянса: «Как только мы приблизимся к согласованию критериев, один из нас должен покинуть комнату».

Всё это отражало дилемму, стоявшую перед Альянсом и его потенциальными членами, и затрагивало другие «критерии» НАТО – проблему оценки достижениями странами уровня, считающегося необходимым для членства в Альянсе.⁴ Для стран-кандидатов отсутствие конкретной модели имело как

его заместителя Филиппа Флури для проведения целенаправленных исследований и столь необходимой координации разрозненной деятельности на местах.

³ Положение вооружённых сил в разных странах сильно разнилось, в зависимости от исторического опыта. В Польше и Румынии военные пользовались высоким авторитетом, в Венгрии и Чехии этого не было. Но независимо от их национального статуса как организации, вооружённые силы ряда стран сохраняли старое мышление и были препятствием для успешной демократизации.

⁴ В Альянсе всегда подчёркивали, что не существует фиксированного жёсткого списка критериев приглашения новых членов; готовность к членству будет политическим решением, принятым с учётом всех соображений.

преимущества, так и недостатки. С одной стороны, им давали разнообразные, не всегда последовательные, советы о том, какие шаги им предпринять. С другой – они могли выбирать и адаптировать советы к своим потребностям и обстоятельствам.

Такое внимание к ДКВС совпало с периодом масштабных перемен в вооружённых силах стран-членов Альянса, повлиявших на отношения вооружённых сил с обществом. Вооружённые силы всех стран НАТО находились в переходном периоде – они проходили реструктуризацию, реорганизацию и, в целом, сокращение по сравнению с военной структурой и численностью войск времён Холодной войны; некоторые перешли от призывной армии к полностью добровольной. Роль и задачи этих сил также менялись в связи с более частым участием в операциях по реагированию на кризисы – миссиях, предъявлявших новые требования к военным. Кроме того, развитие новых информационных технологий влияло на действия вооружённых сил и, через вездесущие и всепроникающие средства массовой информации, на их восприятие в обществе в целом.

В совокупности эти факторы создали новую среду и новый набор задач, которые вооружённым силам необходимо было решать. Эти изменения, в свою очередь, повлияли на роль вооружённых сил в обществе, продемонстрировав постоянное изменение более широкого контекста военно-гражданских отношений, частью которых является ДКВС.⁵

Эти два события – демократизация в ЦВЕ и влияние новой ситуации в сфере безопасности – повысили актуальность ДКВС в указанный период. Большинство стран Альянса располагали соответствующими механизмами для адаптации к изменениям в новых условиях. Однако в странах ЦВЕ ситуация была сложнее. Им пришлось проводить изменения, одновременно вырабатывая процедуры, опыт и подходы к сотрудничеству, необходимые для обеспечения эффективного демократического контроля над вооружёнными силами. Самое трудное – им пришлось ещё и преодолевать наследие прошлого. Это была сложная задача, но они справились с ней и в конечном итоге стали полноценными и полноправными членами Альянса.

Важнейшие условия ДКВС

Хотя единая модель не предлагалась, активное обсуждение ДКВС привело к появлению общих рекомендаций относительно основных элементов, которые в той или иной форме должны присутствовать при обеспечении демократического контроля. Это:

1. Правовые и конституционные механизмы, описывающие взаимоотношения между главой государства, правительством, парламентом и вооружёнными силами в части разделения власти, командования

⁵ Подробный обзор работ в этой области см. в Peter D. Feaver, "Civil Military Relations," *The Annual Review of Political Science*, vol. 2 (June 1999); и Rosa Brooks, "The US Civil–Military Relations in Crisis?," *Parameters* 51 (2021).

и подчинения в мирное время и при переходе к войне. Кроме того, эти механизмы определяют роль соответствующих институтов, статус и права вооружённых сил.

2. Должное сочетание военного и гражданского персонала в МО (включая гражданского министра обороны) с тем, чтобы военный опыт использовался в соответствующем политическом контексте, а военная инфраструктура была экономически устойчивой.
3. Эффективный надзор парламента для обеспечения демократической легитимности и народной поддержки.
4. Максимальная прозрачность и открытость, включая независимые исследовательские институты и активные, любопытные СМИ.
5. Вооружённые силы спокойно относятся к своей роли в обществе.

Эти элементы легко определить на бумаге, но заставить их работать на практике – это другой вопрос. Успешная реализация зависит от роли исполнительной и законодательной власти и взаимоотношений между ними, а также от отношений их обеих с вооружёнными силами. Но прежде всего она зависит от должного разделения ответственности и компетенции между политиками и военными. Формирование доверия, уверенности и взаимного уважения, от которых зависят эти отношения, лежит в основе эффективности ДКВС.

В чём заключается особенность обороны

Во всех сферах государственного управления неизбежны определённые трения между исполнительной и законодательной властью, учитывая их функции. Должно существовать разделение власти и ответственности, что, с одной стороны, обеспечивает эффективные действия исполнительной власти без потенциально опасной её концентрации, а с другой – гарантирует общественную поддержку посредством участия законодателей, но без риска парализовать работу. Установление этого баланса между «эффективностью» и «демократией» имеет решающее значение для обеспечения эффективного управления и особенно важно в сфере обороны. Необходимость такого баланса в сфере обороны и важнее, и сложнее, чем в других сферах деятельности. Оборона – это не просто ещё одна статья расходов. Она приносит определённые характеристики и качества, которые усложняют отношения между исполнительной и законодательной властью и увеличивают потенциал трений между этими двумя ветвями.

Есть ряд причин, почему оборона усложняет эти отношения. Во-первых, оборона касается безопасности страны и охватывает решения, связанные с потерей жизней и тратой средств ради защиты нации. Решения такого масштаба налагают дополнительное бремя ответственности на политическое руководство с тем, чтобы все было сделано правильно, а решения и политика пользовались поддержкой общества.

Вторая причина заключается в том, что в любом обществе военные занимают особое и отличительное положение: они владеют оружием. Кроме того, военные представляют собой высокоорганизованную и дисциплинированную группу, сплочённую традициями, обычаями и рабочими привычками, но прежде всего, необходимостью работать вместе и зависеть друг от друга во время кризисов и конфликтов – эта зависимость может буквально быть вопросом жизни или смерти. Такая зависимость создаёт прочные связи, отношения преданности и требует такой степени сплочённости и групповой идентичности, на которую могут претендовать немногие другие профессионалы. Именно эти качества — дисциплина, преданность делу, верность — делают военную профессию особой и, в некотором смысле, отличной от всего общества.

Кто-то утверждает, что меняющийся характер войны и социальные тенденции смягчают эти различия. Мы не будем подробно обсуждать здесь этот вопрос, а лишь предположим, что эти ценности продолжают составлять основу воинской службы и характеризуют личные отношения, обеспечивающие функционирование армии в большинстве стран Альянса.

У военной профессии есть ещё один аспект, который следует принять во внимание. Высокоорганизованный и упорядоченный характер военной жизни имеет тенденцию придавать военной профессии довольно прямой и несложный взгляд на мир, который контрастирует и часто противоречит более сложному и, по сравнению с ним, явно «мутному» миру политики. Концепции уступок и компромиссов, необходимые для балансирования и примирения конкурирующих интересов во внутренней и международной политике, плохо сочетаются с ясностью и прямоотой оценок и решений, которые являются важнейшими характеристиками эффективно функционирующих вооружённых сил. Это может привести к значительному различию взглядов на одну и ту же проблему и стать источником трений между военными и политиками.⁶ Как минимум, такие трения сводятся к ворчанию в офицерской столовой по поводу действий «нашей политической верхушки». В крайнем случае это может привести к военному вмешательству или неповиновению текущему правительству. Когда такие эпизоды происходили, то часто потому, что военные выражали преданность более высокому призванию – нации, конституции, народу – чем правительство того

⁶ Чтобы получить представление об этой разнице в восприятии командиром на поле боя (или, в данном случае, на море) и политическим руководством, см. комментарии адмирала Сэнди Вудворда, командующего оперативным соединением ВМС, шедшим к Фолклендским островам: «Казалось, ни один из наших планов не продержится более двадцати четырех часов, пока г-н Нотт (министр обороны) слоняется вокруг, заламывая руки и беспокоясь о своей пропавшей карьере». В Admiral Sandy Woodward with Patrick Robinson, *One Hundred Days: The Memoirs of the Falklands Battle Group Commander* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1992).

времени.⁷ Большинство наших правительств в какой-то момент своей истории сталкивались с проблемами, связанными с «волнениями в армии». Некоторые члены Альянса — например, Турция, Греция, Испания, Португалия — имели такие проблемы в не столь отдалённом прошлом.

Сегодня ни одна устоявшаяся демократия не испытывает серьёзного беспокойства по этому поводу. Роли военных и гражданских хорошо известны и понятны — хотя, как мы увидим далее, есть области, где водораздел всё более размывается. Скорее, основное значение демократического контроля заключается в другом. Он основан главным образом на том, что в любом обществе армия представляет собой сильную корпоративную структуру, способную оказывать значительное влияние на политику и распределение ресурсов. Это подкрепляется знакомым рефреном о том, что защита и безопасность нации является первоочередной задачей правительства.

В целом, цель демократического контроля состоит в том, чтобы гарантировать, что вооружённые силы и их потребности занимают соответствующее место в национальных приоритетах, чтобы они не поглощали чрезмерную долю национальных ресурсов и не оказывали неправомерного влияния на выработку политики.

Поэтому важно обеспечить организацию и управление обороной так, чтобы максимизировать военный профессионализм и эффективность, а также гарантировать политический контроль и поддержку населения. Существует ещё один аспект, делающий эту цель труднодостижимой. Военные склонны считать, что военные дела лучше оставить профессиональным военным. Это понятно, поскольку задача вооружённых сил — готовиться к

⁷ См., например, известное заявление генерала Дугласа Макаурта: «Я считаю, что существует новая и до сих пор не известная и опасная концепция, согласно которой военнослужащие наших вооружённых сил обязаны в первую очередь подчиняться тем, кто временно осуществляет исполнительную власть, а не стране и её конституции, которую они поклялись защищать». Цитата из Telford Taylor, *Sword and Swastika: Generals and Nazis in the Third Reich* (New York: Simon and Schuster, 1952). Из России, в том же ключе: «Я никогда не служил ни царям, ни комиссарам, ни президентам. Они смертные люди, они приходят и уходят. Я служу только российскому государству и русскому народу, которые вечны» (генерал Лебедь), цитата из *Financial Times*, September 6, 1994.

Во время первой летней школы для парламентариев стран ЦВЕ, организованной в середине 1990-х годов Парламентской ассамблеей НАТО совместно с Центром Джорджа К. Маршалла в Гармише, широко обсуждался вопрос о том, возможны ли обстоятельства, при которых вооружённые силы имеют право вмешиваться во внутренние дела: например, чтобы «спасти» демократию, как это произошло, когда армия в Алжире не позволила группе избранных исламских фундаменталистов прийти к власти, или когда действуют конкурирующие демократические институты, как это было, когда президент Ельцин бросил русскую армию против парламента. Несмотря на вывод, что никакого оправдания выступлению против демократически избранных властей нет, было очевидно, что серые зоны возникают, когда находится под вопросом демократическая легитимность самого правительства. Соответственно возникает вопрос, кому вооружённые силы присягают на верность.

конфликту и потенциальной гибели людей. Это делает вмешательство сторонних или непрофессионалов весьма спорным.

Подробнее этот аспект будет рассмотрен ниже. Здесь достаточно подчеркнуть три момента. Во-первых, безусловно, существует множество областей, которые по праву являются прерогативой военных профессионалов, посвятивших себя изучению и совершенствованию военного дела и управлению вооружёнными силами. Во-вторых, однако, на каком-то этапе эта военная деятельность должна оказаться под пристальным вниманием политического руководства, чтобы гарантировать, что она соответствует политическим целям и приоритетам и отражает их. В-третьих, в ситуации, когда военные признают примат политики, подразумевается ответственность политиков за принятие обоснованных решений.

Роль исполнительной власти

Исполнительная власть любой страны включает демократически избранное или назначенное руководство, будь то президент или премьер-министр, или же оба, а также постоянный штат гражданских служащих и офицеров. Она отвечает за надлежащее место обороны среди национальных приоритетов, принятие решений по конкурирующим требованиям и соответствие оборонных требований политическим целям и экономическим ресурсам. Иными словами, исполнительная власть несёт ответственность за видение «общей картины» и за определение национальной стратегии, в рамках которой должна располагаться оборона. Исполнительная власть обычно несёт ответственность за решение о начале войны (с одобрения законодательного органа), а также за стратегическое командование и управление любым конфликтом. Ясность в ответственности и в подчинении, очевидно, имеет решающее значение.

В исполнительной власти Министерство обороны вместе с Генеральным штабом отвечает за практическую организацию и управление оборонным ведомством, а также за действия вооружённых сил, что включает ответственность за развёртывание и применение вооружённых сил, разработку стратегии и доктрины, оборонных планов и бюджетов, кадровую политику, а также обучение, подготовку и оснащение войск. Министерству обороны приходится согласовывать военные потребности с реальными политическими и экономическими ограничениями и выступать в роли арбитра между различными службами. Министерство также должно определять степень автономии вооружённых сил и объём политического надзора.

Взаимодействие политиков и военных

Ключевой элемент демократического контроля лежит на пересечении политического и военного миров и взглядов. Когда интересы совпадают, всё хорошо. Более сложная ситуация возникает, когда имеет место конфликт, а не совпадение. Тогда возникает вопрос, что возобладает? Ответом почти

неизбежно будет баланс этих двух факторов, в зависимости от обстоятельств и от того, что поставлено на карту. Такое взаимодействие и возникающий в результате процесс корректировки, адаптации и возможного согласия происходит на всех уровнях обороны и безопасности, от политического до оперативного.

Если рассматривать роль и обязанности исполнительной власти, то можно выделить три широкие области, в которых взаимодействие политиков и военных представляет особый интерес: вопрос командования, использование гражданских лиц, и разграничение между военной и политической компетентностью и ответственностью.

Командование

Первым по важности является вопрос ясности в порядке управления вооружёнными силами в мирное и военное время.⁸ Само собой разумеется, что ответственность за решение о начале войны должна быть чётко и недвусмысленно определена и, по возможности, возложена на одного человека, хотя и с согласия законодательного органа. В президентско-парламентских системах крайне важно определить роль президента и премьер-министра. Также не должно быть никаких сомнений, кому подчиняется начальник штаба и вся вертикаль управления. Но это тоже легче сказать, чем сделать. Независимо от тщательности их разработки, конституции и правовые нормы часто оставляют место для толкований, особенно со стороны влиятельных лиц.

Даже Конституция США, которую хвалят за простоту языка и чёткое разделение властей, не безупречна. Согласно Конституции, президент является главнокомандующим вооружёнными силами, но право объявлять войну имеет Конгресс. Эти определения оставили открытой возможность споров о полномочиях в конфликтах, которые не доходят до формального объявления войны, но требуют применения американских войск, а иногда и гибели американцев. Американские войска часто использовались президентом без специального разрешения Конгресса.⁹ Несмотря на резолюцию о военных полномочиях, дебаты продолжают и находят отклик в резких высказываниях Конгресса по поводу размещения сил США в Боснии, Косово, Афганистане и использования военной силы против Ирака. Это не комментарий по существу аргументов, а просто указание на то, что даже в устоявшихся демократических системах возникают разногласия по поводу того, кто несёт ответственность за использование вооружённых сил.

⁸ Очевидно, что особенно важна ясность командования для ядерного оружия.

⁹ См. Louis Fisher, "Congressional Checks on Military Initiatives," *Political Science Quarterly* 109, no. 5 (Winter 1994-95): 739-76; и Joseph R. Biden, Jr. and John B. Ritch III, "The War Powers at a Constitutional Impasse: A 'Joint Decision' Solution," *Georgetown Law Journal* 77, no. 2 (December 1988).

Точно так же конституция Франции, возлагающая на президента особые полномочия по обеспечению безопасности нации, а на правительство – ответственность за организацию обороны, оставляет место для неопределённости, особенно в период так называемого «сосуществования», когда президент и правительство представляют разные партии. Временами это проявлялось в период сосуществования президента Ширака и премьер-министра Жоспена.

В Восточной и Центральной Европе был ряд случаев, когда президенты пытались по-своему интерпретировать роль главнокомандующего и строить особые отношения с вооружёнными силами в обход правительства и Министерства обороны. Один из примеров имел место в Польше в начале переходного периода, когда тогдашний президент Валенса попытался отстоять своё верховенство над правительством. Во время встречи в 1995 году с тогдашним президентом ПА НАТО Карстеном Фойггом президент Валенса заявил, что его роль как главнокомандующего польскими вооружёнными силами является достаточным условием для удовлетворения требований демократического гражданского контроля. Это предложение было дипломатично, но решительно отвергнуто. Проблема была решена принятием нового Закона об обороне и Конституции Польши, хотя президент по-прежнему сохранил значительные полномочия.

Роль гражданских

Вторая область потенциальных разногласий касается роли гражданских лиц в Министерстве обороны (МО). Нормой большинства западных демократий является гражданский министр обороны. Тому есть несколько причин, в частности, гражданское лицо считается лучше подготовленным к учёту более широких политических вопросов и влияний и лучше способно защитить интересы Минобороны в борьбе за ресурсы. Это не означает, что военнослужащие не могут проявить те же качества на должности министра обороны, однако большой опыт показывает, что гражданский опыт более подходит для выполнения всего спектра задач, требуемых от этой должности.

Подобные вопросы взаимозаменяемости гражданских и военных возникают в отношении роли первых в министерствах обороны. Большинство западных министерств обороны нанимают большое количество гражданских лиц для работы в министерстве вместе с военными. Использование гражданских лиц даёт явные преимущества, поскольку они привносят навыки администрирования, управления и знание финансов, которыми зачастую не обладают военные специалисты. Однако многие гражданские лица также имеют опыт работы в политике и привносят его в военное ведомство, где могут возникнуть трения без тщательного определения границ.

Использование гражданских лиц часто представляло проблему в странах ЦВЕ в начале демократических преобразований. Большинство государств-партнёров ЦВЕ, реагируя на призывы Запада, довольно быстро привлекли гражданских в свои министерства обороны, однако большая часть этих людей на самом деле были бывшими военными. Частично это произошло из-

за нехватки опыта у гражданских в посткоммунистических странах, но также и из-за сохранявшейся веры в главенство военных в вопросах обороны.

Роли гражданских и военных затрагивают более широкий вопрос о том, определяет ли служба исключительно военный подход, который сохраняется и после службы, влияя на интеграцию в гражданское общество. Обсуждение этого вопроса выходит за рамки данной статьи. Очевидно, что многое зависит от способности человека к интеграции. Многие военные специалисты переходят на должности в гражданской политике (например, в НАТО) без видимых трудностей. Однако более широкий ответ заключается в том, что важно максимизировать конкретные навыки как гражданских, так и военных, действующих и отставных, с тем, чтобы они дополняли и усиливали друг друга.

Водораздел между политиками и военными

Отсюда возникает третий, главный вопрос – о разделении компетенции и ответственности между политиками и военными. Опять же, это проблема, которая пронизывает все аспекты ДКВС. Существуют ли чисто военные сферы, где военным должно быть разрешено заниматься своим делом без какого-либо политического вмешательства? Здравый смысл подсказывает, что да, есть такие области, как разработка доктрины и тактики, а обучение и подготовку вооружённых сил следует оставить на усмотрение военных специалистов. Аналогичным образом, в конфликтных ситуациях кажется очевидным, что проведение операций должны определять профессиональные военные. Однако практика и опыт говорят об обратном и показывают, что немногие военные области свободны от той или иной формы политического вмешательства или контроля.

Окончательный вердикт должен заключаться в том, что все военные действия на определённом этапе подотчётны политикам. Но возникает вопрос: на каком этапе политики могут оказывать прямое влияние? Или, говоря более прямо, когда политические суждения и авторитет должны иметь приоритет над военными? Эту грань нелегко определить, и есть ряд областей, где она размыта. Ниже мы приведём примеры областей, где политические и военные интересы часто сталкиваются.

Правила ведения боевых действий

Правила ведения боевых действий – это указания по выполнению военными своих задач, определяющие границы их действий с полным учётом политического контекста. Они охватывают широкий спектр действий, от стратегических до оперативных, и часто приводят к трениям между военными и политиками. На уровне большой стратегии напряжённость между военными и политическими потребностями лучше всего иллюстрирует кубинский ракетный кризис. Американские военные стремились установить линию, на которой советские корабли должны были остановиться вне досягаемости истребителей МиГ с Кубы, но это сократило бы время принятия решений советским руководством. Политическое требование предоставить

СССР больше времени, увеличивавшее риск для американских войск, победило.

Адмирал Сэнди Вудворд, который вёл оперативную группу к Фолклендским островам и не был уверен в интерпретации данных ему Правил поведения боевых действий, наглядно описывает разочарования командующего: «Картина мрачная. Политики, вероятно, свяжут мне руки, а затем разозлятся, когда я не смогу вытащить для них наши утюги из-под огня».¹⁰

Аналогично, командующий британскими вооружёнными силами в войне в Персидском заливе генерал сэр Питер де ла Бильер, столкнувшись с той проблемой, что его Правила ведения боевых действий по борьбе с угрозой от иракских самолётов были гораздо более ограничительными, чем у американских войск, с которым он взаимодействовал, ответил: «Политики юлят, пытаюсь избежать реальных решений, которые от них требуются. Им нравятся решения уровня командира отделения, типа определения формы одежды, или объявление решений британским вооружённым силам по радио. Правила ведения боевых действий важны, и там, где будущее ведение войны, их собственная позиция и позиция правительства могут оказаться под вопросом, они избегают их, насколько возможно».¹¹

Опыт UNPROFOR в Боснии полон примеров недовольства командиров на местах Правилами ведения боевых действий, спущенными из Нью-Йорка. Собственные миротворческие операции НАТО на Балканах шли гораздо успешней, чем операции ООН, но тоже столкнулись с проблемой адаптации к национальным правилам ведения боевых действий, которые часто были более ограничительными, чем правила общих сил.

*Многонациональные операции*¹²

Правила ведения боевых действий являются частью более широкой проблемы многонациональных операций, будь то поддержание мира или принуждение к миру, которые требуют точного баланса военных и политических соображений и предполагают дальнейшее размывание их ролей. В операциях по поддержанию мира многие проблемы на местах возникают из-за нежелания стран передавать командующему силами ничего, кроме тактического управления, и сохранять право вето на решения, которые им

¹⁰ В книге Робинсона «Сто дней» (Robinson, *One Hundred Days*) адмирал Вудворд далее комментирует вопрос о Правилах ведения боевых действий: «Я понял, что главным было существенно расширить Правила ведения боевых действий на месте. Я был уверен, что они прекрасно разбираются в политическом взаимодействии в Уайтхолле, но иногда они менее ясно выражались на передовой, где не было времени для дебатов о подразумеваемых, но не оглашённых тонкостях».

¹¹ General Sir Peter De la Billière, *Storm Command: A Personal Account of the Gulf War* (London: Harper Collins, 1992).

¹² Подробный и глубокий анализ ограничений в многонациональных операциях см. в главе “NATO Operations” бывшего руководителя операций НАТО в Афганистане и Ираке Николаса Уильямса (Nicholas Williams) в *Research Handbook on NATO*, ed. Sebastian Mayer (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023).

не нравятся.¹³ Однако эти операции создают совершенно новые проблемы для вооружённых сил, в частности, требуя от военных выполнения более политических функций. От командующего силами и до солдата на контрольно-пропускном пункте, требуется острая политическая чувствительность к местным условиям и последствиям конкретных действий. Личная инициатива и своё мнение нужны всегда.¹⁴

Сложности, связанные с многонациональными операциями, ещё серьёзней, когда речь идет о боевых действиях. Кампания НАТО в бывшей Югославии стала классическим примером взаимосвязи политических и военных факторов в таких операциях. И снова командующие НАТО говорили о боевых действиях со связанными руками, в частности, имея в виду первоначальные цели воздушных операций и отказ политического руководства рассматривать наземный вариант из-за опасений по поводу общественной поддержки.¹⁵ Таким образом, многонациональные операции ещё больше стирают различия между военной и политической сферами ответственности и компетенции. Тенденция к более образованным вооружённым силам, которая способствует большей политической осведомлённости, тоже уменьшает традиционное различие между военной и политической сторонами. Классический военный ответ на вопросы политического характера, типичный для времён Холодной войны: «Я – простой солдат, это вопрос к моим политическим руководителям» (что всегда неверно) – будут давать всё реже.

Миссии после Холодной войны потребовали от военных более политических действий; сама их природа предполагает большую политизацию военных операций. В то же время новые коммуникационные технологии и роль социальных сетей означают, что почти вся военная деятельность те-

¹³ Командующие KFOR и SFOR часто жаловались на нежелание ряда стран выполнять их решения, особенно о передислокации. Та же картина наблюдалась во время операции НАТО в Афганистане, где некоторые страны вводили строгие ограничения на применение своих сил.

¹⁴ Эта новая форма военного вмешательства привела к появлению в вооружённых силах большинства европейских стран офицеров, ответственных за сотрудничество между гражданскими и военными (CIMIC). Командировки в распоряжение сил НАТО в Боснии и Герцеговине и Косово показали немалую гордость солдат всех стран, помогавших местным общинам оправиться от травм и ущерба, нанесённого войной. По мнению военных командиров, циклы ротации должны гарантировать, что компетентность военных специалистов не ухудшится. Иными словами, отношение к этой деятельности некоторых представителей СМИ как к «мытью посуды» после того, как реальная военная работа выполнена, было неуместным.

¹⁵ Отличное описание операции в Косово и проблем согласования политических и военных требований в таких операциях см. в General Wesley K Clark, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat* (New York: Public Affairs, 2001).

перь находится в пределах политической досягаемости и контроля. Это будет иметь прямые последствия для ДКВС и всех аспектов военно-гражданских отношений.

Закупки

Закупка военной техники – ещё один пример потенциальных разногласий между политическими и военными. Часто военные соображения по поводу наиболее подходящего выбора систем подчинены экономическим, промышленным и политическим соображениям. Анализ закупок практически любой крупной системы вооружений покажет одну и ту же историю: окончательный выбор редко делают, исходя из чисто военных требований. В результате военные часто чувствуют себя обиженными, не получив оптимальной техники.

Армия и общество

Наконец, существует совершенно отдельный вопрос о том, должна ли военная жизнь отражать стандарты общества, например, в вопросах трудоустройства женщин или принятия гомосексуализма. Дебаты в США и Великобритании первоначально продемонстрировали нежелание части военных следовать этим социальным изменениям, что ставит вопрос о том, насколько политики должны продвигать политику, которая, по мнению военных, подрывает их эффективность.¹⁶

За последнее десятилетие одним из наиболее значительных и столь необходимых изменений в сфере обороны и безопасности стала «гендеризация» политики обороны и безопасности, часто в рамках инициатив «Женщины, мир и безопасность»,¹⁷ а также повсеместное уже признание необходимости интеграции гендерных аспектов во все сферы политики обороны и безопасности. В большинстве стран Альянса женщины сейчас служат во всех видах вооружённых сил и на всех уровнях. Однако изменение гендерного баланса выходит далеко за рамки службы в вооружённых силах. Женщины теперь играют видную роль в анализе, разработке и реализации политики,¹⁸ покончив с эпохой мужского доминирования в мире обороны и безопасности.

¹⁶ Глубокий анализ этих вопросов см. в Christopher Dandeker, "On the Need to Be Different: Military Uniqueness and Civil-Military Relations in Modern Society," *RUSI Journal* 146, no. 3 (June 2001).

¹⁷ Эти изменения ускорила Повестка дня «Женщины, мир и безопасность» и принятие резолюции 1325 СБ ООН в октябре 2000 года. Подробнее о широком участии женщин в обороне и безопасности см. также "Women on the Path to Peace," *The World Today* 79, no. 1 (Chatham House, February/March 2023), www.chathamhouse.org/publications/the-world-today/2023-02. НАТО доказала свою приверженность гендерному равенству и гендерным взглядам, создав Комитет по гендерным перспективам.

¹⁸ См. Women In International Security (WIIS), <https://wiisglobal.org/>, и их многочисленные сети.

Связанная с этим социальная проблема касается прямого участия военнослужащих и госчиновников в политике. В большинстве стран Альянса участие военнослужащих в политике не поощряется. В Великобритании им это прямо запрещено. Например, «В Соединенном Королевстве считается нарушением профессиональной этики публичное выражение мнений по вопросам, которые являются политически спорными, или выражение предпочтения одной политической партии».¹⁹

Но так не во всех странах. Немецкая армия с её концепцией «идеологического воспитания» (солдат имеет те же права, что и гражданин) использует совершенно иной подход, вытекающий из её недавнего прошлого и решимости никогда больше не оказаться в отрыве от общества. Также стоит вопрос о праве солдат вступать в союзы или ассоциации, гарантирующие или защищающие их благополучие, или же это несовместимо с природой военной профессии, с её упором на дисциплину, надежность и беспрекословное послушание. Тут разные страны тоже занимают разные позиции по этим сложным вопросам.²⁰

Каждая из упомянутых выше областей заслуживает детального изучения; понятно, что в этой статье мы могли лишь вскользь коснуться их. Цель нашего анализа состоит в том, чтобы указать на потенциальные области трений, присущие ролям военных и политиков в управлении обороной, а также показать, что разные интересы и представления этих участников будут и далее порождать напряжённость, которая потребует постоянного согласования и разрешения.

Роль парламента

Прежде чем рассмотреть роль парламентов и их влияние на обеспечение обороны, уместны два общих замечания. Во-первых, в идеальном мире роль парламента заключалась бы не только в поддержке исполнительной власти, но и в проведении своих взглядов и влиянии на разработку и реализацию политики.²¹ Однако на практике многие парламенты передали свои инициативные полномочия исполнительной власти. Это особенно касается политики обороны и безопасности, где широко распространено мнение, что

¹⁹ Presentation by Anthony Cragg, NATO Assistant Secretary General (on secondment from the MOD) to the NPA Seminar “Democratic Accountability of Armed Forces,” Prague, April 1995.

²⁰ Общий обзор см. в докладе “Right to Association for Members of the Professional Staff of the Armed Forces,” Committee on Legal Affairs and Human Rights, Document 9518, July 15, 2002, <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9808>.

²¹ Роль парламентов в сфере обороны и безопасности нельзя отделить от роли парламентов в целом. О снижении влияния парламентов на бюджетный процесс см. материалы “Holding the Executive Accountable: The Changing Role of Parliament in the Budget Process,” Palais du Luxembourg, Paris, January 24-25, 2001 (международный симпозиум глав парламентских бюджетных комитетов).

оборона и безопасность являются прерогативой исполнительной власти. Часто влияние парламента заключается в ограничениях, которые он может наложить на исполнительную власть, то есть в его способности изменять или отклонять предложения, или, скорее, в его способности говорить «нет». Во-вторых, черты обороны, о которых мы ранее говорили как о сдерживающих или усложняющих работу исполнительной власти, в равной, а иногда даже в большей степени касаются работы парламентов.

Важность парламентов для обороны очевидна. Никакая оборонная политика не может существовать без поддержки общества, для защиты которого она разработана. Будучи избранными представителями народа, парламентарии составляют основу демократической системы. Они представляют население, из которого формируются вооружённые силы и чьи налоги идут на их содержание. Парламенты выполняют двойную функцию в том смысле, что они должны одновременно формировать общественное мнение и отражать его. Их задача — объяснить и оправдать военные расходы, а также пояснить своим избирателям, почему военнослужащих отправляют «за границу» и почему такая отправка может привести к человеческим жертвам.

В этой связи стоит отметить, что контекст поддержки обществом армии, содержания вооружённых сил и, как следствие, расходов на оборону, менялся.²² В отсутствие прямых угроз, существовавших во время Холодной войны, вооружённые силы все больше заняты кризисами и конфликтами, которые требуют переброски и быстрого развёртывания войск.

Это имеет два прямых следствия. Во-первых, эти миссии очень требовательны к персоналу и средствам его транспортировки и содержания. Многие страны Альянса испытывали перенапряжение из-за развёртывания сил в Боснии, Косово и Афганистане. Во-вторых, характер некоторых операций чрезвычайно затрудняет своевременные консультации с парламентами. Эти тенденции влияют и на общественную поддержку. Многие из этих конфликтов далеки в том смысле, что они не представляют непосредственной угрозы национальной безопасности. Тем не менее СМИ доносят связанные с ними страдания в дома людей. Это порождает требование «сделать что-нибудь». Хотя по большей части общественность, похоже, поддерживает использование вооружённых сил в таких ситуациях, сложно оценить, насколько эта поддержка будет устойчивой в случае жертв. Это трудный расчёт как для власти, так и для политиков. Поэтому нужно как можно раньше заручиться поддержкой парламента.

Если важность парламентов для обороны неоспорима, то меньше единства вызывает роль, которую они призваны играть. Учитывая сложный характер обороны и её характеристики, термин «контроль» в контексте роли

²² Пока ещё неизвестно, какое влияние российская агрессия в Украине окажет на общественную поддержку обороны в странах Альянса и сопутствующие оборонные расходы.

парламента неуместен.²³ Скорее ключевой вопрос заключается в том, какое влияние парламенты должны стремиться оказывать на разработку оборонного бюджета, а также на организацию и деятельность вооружённых сил. Насколько детально и глубоко парламентарии должны рассматривать оборону?

Конечно, единой модели не существует. Парламенты стран Альянса оказывают влияние разными способами. Основное различие тут между теми, кто оказывает прямое влияние в рамках формальных полномочий по консультациям и принятию решений, и теми, чье влияние косвенно, через возможность привлекать исполнительную власть к ответственности, хотя бы постфактум.

На одном конце спектра находится Конгресс США, который, благодаря Конституции США и разделению властей, играет важную роль в формировании оборонного бюджета США. Конгресс спрашивает с Министерства обороны, часто до мелочей, что некоторые, особенно получатели средств, называют излишним микроменеджментом.

В первые годы демократических преобразований Конгресс США часто рассматривали как образец для тех, кто стремился внести реальный законодательный вклад в процесс оборонного планирования. Однако быстро стали очевидны два момента: полномочия Конгресса нелегко воспроизвести, поскольку они, очевидно, являются специфичным продуктом Конституции США, которой уже больше 200 лет. Кроме того, ему нужна существенная дополнительная инфраструктура в виде сотрудников комитетов, экспертов и вспомогательных органов и, хотя он представляет народ, он потребляет значительные ресурсы.

На другом конце спектра находится британский парламент, прямое руководство которого выражается в голосовании за общую цифру оборонного бюджета один раз в год, а также в различных дебатах. Правительству не нужно получать одобрение парламента для принятия конкретных решений о расходах, которые находятся исключительно в руках исполнительной власти. Такие отношения тоже являются результатом британской истории и развития сильной исполнительной власти с высокопрофессиональной и относительно самостоятельной государственной службой.

Функцию британского парламента и его Специального комитета по обороне следует рассматривать в ином контексте. Он играет важную роль в ин-

²³ В ходе первых обсуждений ДКВС, в частности, роли парламента, термин «контроль» вызвал длительные дискуссии. В целом в контроле ДКВС видели знак подчинения военных гражданскому политическому руководству, что особенно важно для посткоммунистических обществ, с добавлением слов «демократически избранному». Однако контроль не рассматривался как исчерпывающее описание роли парламента.

формировании общества и повышении прозрачности благодаря специальным слушаниям и отчётам.²⁴ Подотчётное парламенту национальное финансово-контрольное управление тоже контролирует правительство путём углубленной оценки различных программ, уделяя особое внимание эффективному использованию средств.

Парламенты большинства других стран оказывают значительно большее прямое влияние на оборону, чем британский, но меньшее, чем Конгресс США. Модели немецкого Бундестага, голландского и датского парламентов более детализованы, поскольку они обладают формальными консультативными полномочиями по таким вопросам, как закупка техники и переброска войск.

В рамках этого общего различия между прямым и косвенным влиянием в парламентской деятельности можно выделить три широких направления: подотчётность, надзор, и прозрачность.

Подотчётность

Все парламенты спрашивают со своего правительства при ежегодном голосовании о выделении необходимых средств, независимо от того, является это финалом долгого процесса рассмотрения, как в США, или просто формальным одобрением, как в Великобритании. Какой бы ни была модель, «власть над кошельком» требует от каждого правительства объяснений и обоснования потребностей в расходах. Подотчётность также достигается путём слушаний или создания специальных комитетов для изучения конкретных вопросов. Примерами последнего являются расследование парламентом Канады действий канадских солдат в Сомали или расследование парламентом Бельгии событий, приведших к гибели бельгийских миротворцев в Руанде.²⁵

Надзор

Важный вопрос – насколько надзор означает реальное влияние на решения исполнительной власти. Одобрение парламентом является важным инструментом влияния. Во многих странах для закупки основных систем вооружения требуется одобрение парламента, что, по сути, приравнивается к участию в принятии решения.

В некоторых парламентах существует конституционное требование получать информацию об отправке войск за рубеж, а некоторые имеют право

²⁴ Откровенную оценку довольно пассивной роли британского парламента при разработке оборонного бюджета см. в докладе Брюса Джорджа (Bruce George), в то время – председателя Специального комитета по обороне, на семинаре Роуз-Рота (Rose-Roth Seminar) «Вооружённые силы в демократических обществах» в замке Херстмонсо 23-26 июля 1966 г.

²⁵ См. Donna J. Winslow, “The Parliamentary Inquiry into the Canadian Peace Mission in Somalia” (paper presented at the Fourth PCAF Workshop on Strengthening Parliamentary Oversight, Brussels, July 12-14, 2002). См. также комиссию Сената Бельгии от 6 декабря 1997 г. по расследованию убийства бельгийских миротворцев в Руанде.

участвовать в этом, официально давая своё согласие. Появление новых миссий повысило потребность в более оперативном информировании парламентов и проведении консультаций об условиях их развёртывания.²⁶ Это ещё одна проверка баланса между демократией и военной эффективностью, как и применение сил в приближённых к войне условиях – например, во время авиаударов в бывшей Югославии или операции в Афганистане.²⁷ Однако во всех странах Альянса поддержка парламентом является непременным условием участия в таких чрезвычайных ситуациях, независимо от формальных полномочий на консультации. Большинство парламентов также отвечают за ратификацию договоров, включая, разумеется, расширение НАТО.

Практический вопрос заключается в том, насколько парламенты должны вмешиваться в разработку оборонной политики и деятельность вооружённых сил. Например, нужно ли их информировать или консультироваться с ними по оперативным вопросам? О разработке стратегии и доктрины?²⁸ О решениях о закупках? И снова возникает вопрос о разграничении между военными и политиками. Здравый смысл подсказывает, что есть много областей, где парламент не должен напрямую указывать военным, что им делать. В этих сферах, как отмечалось выше, термин «контроль» неуместен. Однако парламент должен быть полностью информирован путём регулярных и своевременных консультаций.

Более того, все сферы оборонной деятельности должны быть открыты для парламентского надзора и проверки. Это даёт большие возможности и широкий спектр мер парламентского внимания, например, к укреплению добропорядочности и борьбе с коррупцией в оборонной сфере²⁹ или надзоре за военной промышленностью.³⁰ Все эти меры сами по себе важны

²⁶ Сравнительный анализ полномочий парламентов при миротворческих операциях см. в Hans Born and Marlene Urscheler, "Democratic Accountability and Parliamentary Oversight of Multinational Peace Support Operations" (paper presented at the fourth PCAF Workshop on Strengthening Parliamentary Oversight, Brussels, July 12-14, 2002).

²⁷ После 11 сентября в секретных операциях под руководством США против Аль-Каиды в Афганистане принимали участие силы специального назначения ряда стран НАТО, включая Данию, Норвегию, Германию, Канаду и Великобританию. Неясно, с какими из их парламентов проводились консультации по поводу привлечения их сил, что указывает на дилемму сочетания своевременности консультаций и военной эффективности.

²⁸ Ряд новых парламентов первоначально пытались контролировать вооружённые силы на микроуровне, участвуя даже в разработке военной доктрины. Такое участие было результатом подозрительности, с которой к военным относились в тот период, а не реалистичной оценки достижимости и целесообразности этого.

²⁹ "Building Integrity in Defence," DCAF Parliamentary Brief (Geneva: DCAF, 2015), <https://e731hasugg.preview.infomaniak.website/publication/parliamentary-brief-building-integrity-defence/>.

³⁰ Todor Tagarev, "Parliamentary Oversight of National Defence Industries in NATO Countries," in *Parliamentary Oversight of National Defence Industry*, ed. Grazvydas

для эффективного обеспечения обороны и безопасности, и на всё это можно повлиять благодаря прозрачности, обеспечиваемой парламентским контролем.

При окончательном анализе отношений между исполнительной властью и парламентом исполнительная власть должна иметь гибкость и ответственно осуществлять свои полномочия, но всегда помнить, что парламент следит за ней.

Прозрачность

Парламентские дебаты и доклады помогают повысить прозрачность обороны и осведомленность общества о ней. Они играют важную роль в формировании в обществе консенсуса, что важно для обороны. Деятельность парламента в сфере обороны должна быть важным элементом общей системы безопасности и формирования оборонного сообщества, в котором вопросы безопасности обсуждаются свободно и открыто и перестают быть прерогативой избранных.

Обсуждение роли парламентов было бы неполным без упоминания их роли в более широком контексте военно-гражданских отношений. Парламентарии образуют естественную связь между вооружёнными силами и обществом. Многие парламентарии имеют особые связи благодаря наличию военных объектов или оборонных предприятий в своих округах или потому, что сами имеют военное прошлое. Кроме того, комитеты обороны часто заботятся о благополучии и правах солдат.

Что же тогда является препятствием для эффективного участия парламентов? Независимо от модели и степени участия, эффективность парламентской деятельности зависит от того, хорошо ли парламентарии информированы и осведомлены. Однако уникальные характеристики обороны делают приобретение необходимых компетенций проблематичным. Оборона всегда была связана с секретностью и исключительностью – секретностью в том смысле, что предоставление достаточной информации часто ограничено соображениями национальной безопасности. С окончанием Холодной войны этот фактор давит меньше, но конфиденциальность по-прежнему ограничивает предоставление важной информации узким кругом допущенных лиц. Зачастую руководители не хотят предоставлять желаемую информацию по причине её деликатного характера. Членство в международных организациях, таких, как НАТО, часто используется как повод для сокрытия информации из-за правил организации, которые неизбежно действуют на уровне наиболее закрытых её членов. Парламенты решают проблему конфиденциальности по-разному. Большинство из них действуют по принципу «знать то, что необходимо», при этом решение о необходимости

Jasutis, Teodora Fuior, and Todor Tagarev (Brussels, Geneva: NATO Parliamentary Assembly and DCAF, 2022), 23-40, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ParliamentaryOversightNationalDefenceIndustry_EN.pdf.

обычно принимает руководитель! Некоторые проводят закрытые слушания, чтобы обеспечить конфиденциальность. Другие предоставляют доступ к секретной информации конкретным лицам.

Эксклюзивность в смысле чувствительности военных к гражданскому вторжению на свою «территорию» уже обсуждалась. Эта чувствительность часто более выражена по отношению к парламентариям из-за вероятного отсутствия у них опыта. В некоторых случаях это понятно, поскольку, с точки зрения военных специалистов, «безграмотное» вмешательство может иметь далеко идущие последствия для жизни военнослужащих. Точно так же исполнительная власть в целом часто сопротивляется вмешательству парламента в вопросы обороны и безопасности. Однако нежелание исполнительной власти сотрудничать с парламентом неуместно и в конечном итоге контрпродуктивно. Оно неуместно, потому что противоречит духу демократии. Оно контрпродуктивно, потому что как бы ни раздражал контроль парламента, парламентская поддержка необходима. Сотрудничество с парламентами, как сказали бы американцы, «не проблема».

Успешные рабочие отношения между тремя сторонами демократического контроля – гражданскими, военными и законодателями – зависят от уважения сторонами компетентности и профессионализма друг друга. Однако развитие этой компетентности и понимания требует времени и усилий. И то, и другое обычно доступно гражданским и военным специалистам, но не доступно парламентариям, которым приходится одновременно решать целый ряд внутренних проблем. Кроме того, мало в каких странах можно получить много голосов избирателей, будучи экспертом по обороне и безопасности или внешней политике. Тем не менее оборона не является неким тайным искусством, понятным лишь элите. При наличии соответствующей вспомогательной инфраструктуры парламентарии могут приобрести компетентность и знания, необходимые для принятия ответственных решений при споре с исполнительной властью.

Вспомогательная инфраструктура

Эффективное участие парламента в вопросах обороны и безопасности лучше всего достигается с помощью вспомогательной инфраструктуры, которая должна включать квалифицированный персонал, дающий надёжные и квалифицированные рекомендации о требованиях правительства, исследовательские службы, независимые институты, обеспечивающие глубокий объективный анализ, а также критические и заинтересованные СМИ. Парламенты должны иметь доступ к разным источникам информации и независимым консультантам, чтобы не полагаться лишь на предложения правительства или автоматически принимать их.

Межпарламентские организации составляют важную часть этой вспомогательной инфраструктуры. Парламентская ассамблея (ПА) НАТО уже давно стала трансатлантическим форумом парламентского диалога и источником

знаний, информации и опыта для своих членов.³¹ В этом качестве она сыграла важную роль, помогая законодателям более эффективно влиять на политику национальной обороны через парламенты и спрашивать с исполнительной власти. Во время Холодной войны она была важным инструментом общественной поддержки НАТО, а также, по мнению большинства членов, подотчётности Альянса в виде как критики, так и поддержки. Поскольку в Североатлантическом договоре не упомянут законодательный орган, ПА по сути представляет собой де-факто, если не де-юре, межпарламентское подразделение НАТО.³² Однако всем странам-участницам и самой организации потребовались годы, чтобы оценить ценность коллективного парламентского органа как важного элемента структуры Альянса и развить связи и отношения, отражающие эту роль.

ПА влияет на политику, но не принимает политических решений. Природа межправительственного процесса принятия решений в НАТО, основанного на консенсусе, такова, что вклад межпарламентского органа состоит прежде всего в повышении прозрачности политики Альянса и содействии консенсусу в масштабах всего Альянса. Как уже отмечалось, лучше всего осуществлять парламентское влияние на коллективный политический процесс НАТО через национальные парламенты. Тем не менее члены ПА ожидают, что при выработке политики Альянса правительства стран НАТО признают коллективный парламентский голос, выраженный в дебатах, отчётах и резолюциях Ассамблеи.³³

После 1989 года Ассамблея расширилась, приняв страны Восточной и Центральной Европы. Её программа «охвата»³⁴ включала специальные семинары по актуальным местным и региональным вопросам, программу обучения парламентских сотрудников, специальные соглашения о сотрудничестве с Россией и Украиной, Средиземноморский парламентский диалог

³¹ ПА НАТО была создана в 1955 году как Североатлантическая ассамблея по инициативе самих законодателей Альянса, считавших, что Альянсу необходимо демократическое законодательное измерение. Название изменили в 2008 году, чтобы более точно выразить эту цель. Она имеет небольшой Секретариат из 30 человек в Брюсселе, отдельно от НАТО.

³² См. доклад автора “The Role of the NATO Parliamentary Assembly”, Fourth PCAF Workshop on Strengthening Parliamentary Oversight, Brussels, July 12-14, 2002.

³³ Как политику НАТО поддерживают все 30 членов, так и политическую позицию ПА поддерживают все её члены, согласуя и выражая её в резолюциях. Она может быть не так очевидна из-за редкого проведения и относительной краткости заседаний ПА, поэтому ценность этих встреч заключается прежде всего в дискуссиях, а не в выработке окончательной политической позиции.

³⁴ Инициатива Роуза-Рота названа в честь двух членов Конгресса США, которые инициировали эту программу и обеспечили необходимое финансирование через USAID. Она основана на признании сложности и масштабности проблем, с которыми сталкиваются новые демократии при создании эффективных демократических институтов, а также на решимости ПА НАТО помочь в этом. Подробный отчёт см. в публикации Ассамблеи в честь её 50-летия – NATO Parliamentary Assembly, *50 years of Parliamentary Diplomacy* (Brussels, 2005).

и Инициативу нового парламентария. Целью её деятельности было продемонстрировать приверженность Ассамблеи демократическому процессу в Центральной и Восточной Европе и возможной интеграции стран-партнёров в западное сообщество. На практике эта деятельность также способствовала укреплению демократического процесса путем обмена сильными и слабыми сторонами законодательного опыта.

Парламенты трех стран Балтии одними из первых присоединились к ПА после восстановления независимости. Первый семинар Роуза-Рота состоялся в Вильнюсе в декабре 1991 года, в те мрачные и неопределённые дни, когда российские оккупационные силы не проявляли особого желания возвращаться домой. За ним последовали аналогичные семинары в Риге и Таллинне. Участие позволило парламентариям НАТО воочию увидеть проблемы, стоящие перед новыми демократиями, а также стать свидетелями впечатляющего политического, военного и экономического прогресса, достигнутого во всех трёх странах, который завершился полноправным членством в НАТО и Европейском Союзе.

Переходные страны

Излишне говорить, что препятствия для введения норм ДКВС в новых независимых странах, переживавших переходный период, были ещё серьёзней. Преобразования увеличили масштаб проблем.³⁵ В некоторых областях проблемы были ещё хуже. Все страны с переходной экономикой столкнулись с одинаковым наследием коммунистического прошлого, но каждая из них имела свои особые черты, обусловившие разные темпы изменений. Странам Балтии, например, пришлось начинать развитие собственных вооружённых сил с нуля. Это означало, что у них не было такой огромной проблемы, как необходимость сокращать и реструктуризировать раздутые военные структуры, а также иметь дело с высокопоставленным и часто упрямым офицерским корпусом. Однако никто не начинал с чистого листа. Им, как и другим, пришлось иметь дело с самым обременительным коммунистическим наследием – менталитетом и отношением, а также с трудностями привития чувства инициативы и ответственности. Вероятно, это была главная проблема при создании и дальнейшем запуске необходимых механизмов демократического контроля.

Большинству стран-претендентов удалось разработать необходимые механизмы, практики и процедуры эффективного ДКВС. В ходе этого процесса стало очевидно, что для формирования доверия и уверенности, на которых зиждется эффективность ДКВС, нужно время. Этого невозможно достичь в одночасье, поскольку это означает изменение устоявшихся взглядов и привычек. Проблемы и недостатки неизбежно останутся. Но это касается

³⁵ Подробный анализ опыта, проблем и успехов четырёх парламентов см. в David Betz, "Comparing Frameworks of Parliamentary Oversight: Poland, Hungary, Russia, Ukraine," paper presented to a seminar on Democratic Control of Armed Forces in Croatia, Zagreb, October 26, 2001.

и стран-участниц, поскольку отношения между вооружёнными силами и обществом постоянно развиваются.

Заключение

В статье подчеркивается важная роль отношений между исполнительной властью и парламентом, а также между военными и политиками для обеспечения эффективного ДКВС. В странах Альянса напряжённость, присущая этим отношениям, смягчается обычаями и практикой. Они стали важным элементом динамики демократического управления. Такой же процесс идет в странах, осуществивших переход к демократии. То же самое наверняка произойдет и в Украине, когда закончится нынешняя агрессивная война России на её территории. Урок прошлого заключается в том, что независимо от обстоятельств, каждая страна должна управлять этим процессом по-своему. Конечная цель одна и та же: определить место обороны и вооружённых сил в наших обществах. Для достижения этой цели можно обмениваться идеями и опытом, но окончательный путь будут определять силы и влияния внутри страны.

Примечание

Представленные здесь взгляды принадлежат исключительно автору и не выражают официальную позицию Консорциума военных академий и институтов изучения проблем безопасности программы «Партнёрство ради мира», организаций-участниц или издателей Консорциума.

Об авторе

Саймон Ланн был генеральным секретарем Парламентской ассамблеи НАТО в 1997–2007 гг., работал в библиотеке Конгресса в 1979–1981 гг., руководил отделом планирования и политики Международного штаба НАТО в 1983–1989 гг. и служил в британских вооружённых силах с 1960 по 1965 год. В настоящее время является старшим научным сотрудником Европейской сети лидеров (European Leadership Network, ELN).

Электронная почта: lunnsimon@gmail.com



Конкурирующие стратегии: Российская Федерация против ЕС и США в Грузии и Украине

Давид Мацаберидзе

Тбилисский государственный университет им. Иванэ Джавахишвили, Грузия,
<https://www.tsu.ge>

Аннотация: В статье анализируется формирование и трансформация постсоветского мышления в сфере безопасности Грузии и Украины в контексте постсоветской внешней политики России в ближнем зарубежье, которое часто называют *законной сферой* российского влияния, а также конкуренция между Россией, ЕС и США в регионе. После Революции роз в Грузии и Оранжевой революции в Украине независимая/прозападная ориентация этих двух стран стала ключевым вопросом безопасности для Российской Федерации. Соответственно, сохранение территориальной целостности стало главным вопросом безопасности для Грузии (с начала 1990-х гг.) и для Украины – после оккупации Крыма (март 2014) и возобновления вооруженных действий на всей территории Украины в феврале 2022 г. Изменения во внутренней политике этих стран были перенесены на международное соперничество России с ЕС и США, что выразилось в столкновении парадигм «суверенной демократии» и «цветных революций» для будущего постсоветских государств в 2010-е гг. и трансформировалось в активные военные действия в Украине в 2020-х гг. и так называемую ползучую аннексию Грузии с 2010-х гг. На практике это инструменты сохранения российского влияния, с одной стороны, и противодействия западным ценностям и силовому влиянию, продвигаемым, во-первых, посредством Европейской политики соседства и проектов Восточного партнёрства, и во-вторых, предоставлением Украине статуса кандидата в 2022 г. Военные действия России против Грузии (2008 г.) и Украины (2014-2023) — ответ на мягкую силу Запада — направленный на создание буферных зон в виде «замороженных конфликтов», которые можно было бы использовать как косвенный рычаг Российской Федерации для блокирования прозападных устремлений Грузии и Украины.

Ключевые слова: Грузия, Россия, Украина, Европейский Союз, США, европейская безопасность, внешняя политика.

Вступление

В статье анализируется формирование и трансформация постсоветского мышления в сфере безопасности Грузии и Украины в контексте постсоветской внешней политики России в ближнем зарубежье, которое часто называют *законной сферой* российского влияния, а также конкуренция между Россией, ЕС и США в регионе. В ней представлена панорама российской внешней политики в постсоветский период на пространстве бывшего Советского Союза с начала 1990-х гг. и до настоящего времени, где независимая прозападная ориентация Грузии и Украины стала ключевым вопросом безопасности для Российской Федерации. Соответственно, сохранение территориальной целостности стало главной проблемой безопасности для Грузии (с начала 1990-х гг.) и Украины – после оккупации Российской Федерацией Крыма и последующих событий на востоке Украины и за его пределами с февраля 2022 г. Можно утверждать, что постсоветское мышление России и Грузии с Украиной в области безопасности (после «бархатных революций») представляет собой игру с нулевой суммой. Представления Грузии и Украины о безопасности связаны с их внешнеполитическим выбором – присоединение к западным политико-экономическим и военным блокам (ЕС и НАТО), что раздражает Россию, поскольку это выведет эти две страны из её орбиты – Евразийского экономического Союза (ЕАЭС) – и приведёт к ликвидации буферных зон с ЕС и НАТО.

В исследовании рассмотрены основные направления российской внешней политики после распада Советского Союза, основанные на православной геополитике, как нарративе, легитимирующем её подлинную сферу влияния на территории бывшего СССР, с одной стороны, и нарративе виктимизации России и русских Западом после распада СССР, с другой. Эти парадигмы вписываются в рамки наступательного¹ и оборонительного реализма,² что формирует картину несогласия России со своим статусом второразрядной страны, какой она стала после окончания Холодной войны и распада Советского Союза. В этой связи будет в деталях деконструировано очевидное столкновение западной либеральной демократии с русским православием во внешней политике РФ. Революция роз и Оранжевая революции в Грузии и Украине, за которыми последовали, во-первых, Соглашение об ассоциации и Соглашение об углубленной и всеобъемлющей свободной торговле, а во-вторых, статус кандидата в ЕС, рассматриваются как основные проблемы безопасности Российской Федерации, в то время как Грузия и Украина видят в них шанс покинуть геополитическую ось России. Парадоксально, но российско-украинская война приблизила Украину к Западу (ЕС и США), что, наряду с военно-экономической поддержкой, материализова-

¹ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001).

² Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw Hill, 1979).

лось в предоставление стране статуса кандидата в ЕС в 2022 г. на фоне жесточайшего военного конфликта с Россией. С другой стороны, Грузия внешне имеет нормальные мирные отношения с Россией «благодаря» политике правящей партии «Грузинская мечта» и её неформального лидера, бывшего российского магната Бидзины Иванишвили. Из-за обвинений олигархического и коррумпированного правительства Бидзины Иванишвили и его партии «Грузинская мечта» Грузия не смогла получить статус кандидата в ЕС в 2022 г. Очевидно, в политических кругах Брюсселя и Вашингтона существуют обоснованные опасения, что Грузия постепенно приближается к Северной орбите, о чём свидетельствует провал проекта глубоководного морского порта Анаклия на черноморском побережье Грузии и отказ от документа, заключенного при посредничестве президента Европейского совета Шарля Мишеля между правительством и оппозиционными политическими партиями, о нормализации внутренней политики в Грузии.

В статье отражена реакция России на изменения в ближнем зарубежье с начала 1990-х гг., во время «бархатных революций» до войн с Грузией в 2008 г. и Украиной в 2014-2023 гг. Во второй часть исследования контекстуализированы основные направления трансформации российской внешней политики в ближнем зарубежье в процессе стремления Грузии и Украины к членству в ЕС и НАТО. В связи с этим в статье указаны основные инструменты, с помощью которых Россия успешно блокирует этот процесс. Наконец, исследование рассматривает российско-грузинские и российско-украинские конфликты сквозь более широкую призму постсоветских противоречий России с Западом. Статья завершается описанием для каждого взаимодействия упомянутых выше игроков мышления и мотиваций безопасности каждой страны в то или иное время.

Реакция России на изменения в «ближнем зарубежье»

Приход национально-освободительного движения к власти в Грузии в начале 1990-х гг. и победа прозападных сил после Бархатных революций в постсоветских Грузии и Украине (начало 2000-х) рассматривались Москвой как триумф националистов в Тбилиси и Киеве. Соответственно, Кремль рассматривал сквозь призму безопасности дискуссии о национальных меньшинствах в Грузии (абхазы и южные осетины) и русскоязычном населении Восточной Украины. В 1990-е гг. удалось избежать реальной угрозы раздела Украины на Восток и Запад, но в Грузии произошли два конфликта в автономных регионах, населённых меньшинствами, в 1992-1993 гг. и полномасштабная война с Россией в 2008. Гражданская война в начале 1990-х и сепаратистские конфликты в Абхазии и Южной Осетии вынудили Грузию присоединиться к СНГ в обмен на стабилизацию страны и замораживание конфликтов на 20 % территории страны. В отличие от Грузии, хотя Украине

и удалось избежать кровавого начала постсоветского перехода в 1990-х гг.³, Майдан и Революция достоинства 2014 г. ввергли страну в хаос и войну на востоке Украины, где Россия поддержала сепаратистов в Луганской и Донецкой областях, чему предшествовала полная оккупация Крыма Россией. Цена прекращения войны, которую Путин ведёт на территории бывшего СССР, дорого обходится Украине, сводя на нет её прозападные устремления. И Грузия, и Украина не оставляют стремления вступить в ЕС и НАТО. Однако фактическим результатом для каждой из них пока стало подписание Соглашения об ассоциации и различных форматов сотрудничества с НАТО, как промежуточных шагов к Плану действий по членству (ПДЧ).⁴

В чем здесь главная проблема для России? Во-первых, «Советский Союз просто перенес Российскую Империю в XX век, а попытки государственного строительства таких российских руководителей, как Путин, тоже стали заложниками predetermined пути [...] Имперская Россия и Советский Союз произвели схожую смесь авторитаризма, военной экспансии и защитной паранойи».⁵ Революция роз и Оранжевая революция в Грузии и Украине встревожили Москву. Это были самые первые сигналы будущего расширения ЕС на восток и заинтересованности США. В политический лексикон вошёл термин «суверенная демократия», как ответ Москвы на демократические «цветные революции» в постсоветских государствах.⁶ За термином «суверенная демократия» стоит конкретный человек – бывший вице-премьер и близкий советник Путина Владислав Сурков, который изложил свои взгляды в работе «Национализация будущего: параграфы pro суверенную демократию», которые можно резюмировать так: «стремление к политической целостности и централизованной власти, идеализация целей, и персонафикация политики». «Россией управлял правящий класс с сильным патриотическим видением развития страны, несомненно, опиравшийся на давнюю традицию национального самоутверждения в противостоянии реальным и предполагаемым врагам».⁷ Тут очевидно столкновение двух взаимоисключающих идеологий: либеральной демократии Запада, продвигаемой в ближнем зарубежье России посредством «бархатных революций», и «суверенной демократии» России.

Несомненно, «бархатные революции», начавшиеся в Сербии и распространившиеся на территории бывшего СССР, включая Кыргызстан в Цен-

³ Этому можно найти целый ряд объяснений, начиная с наследия элит и заканчивая их политикой балансирования в отношениях с Россией и ЕС.

⁴ Необходимо также признать наличие внешних ограничений, которые обуславливают осторожность политики расширения ЕС и НАТО.

⁵ Christopher Leigh, "Back to the Future? Pre-Soviet History and Political Thought in the Putin Era," in *Post-Soviet Politics: Politics, Foreign Policy and Strategic Competition*, October 3, 2013.

⁶ Leigh, "Back to the Future?"

⁷ Leigh, "Back to the Future?"

тральной Азии, встревожили Москву. Ещё больше раздражало Россию признание независимости Косово, которое ясно продемонстрировало провал православной парадигмы Кремля. Россия не смогла протянуть руку помощи Сербии еще в 1999-2000 гг., во время бомбардировок НАТО. «Бархатные революции» стали событиями, спровоцировавшими постепенную трансформацию российской внешней политики в открытую агрессию по отношению к ближнему зарубежью. 18 апреля 2014 г., обращаясь к российскому парламенту, президент Путин оправдал аннексию Крыма, сославшись на унижение, которое Россия пережила из-за многочисленных невыполненных обещаний Запада, включая обещание якобы не расширять НАТО за пределы границ объединённой Германии. Подчеркивалось, что «в течение 20 лет рассказы о якобы «нарушенном обещании» не расширять НАТО на восток являются неотъемлемой частью постсоветской идентичности России».⁸ Как признает старший научный сотрудник и директор Брукингского информационного проекта Брюс Ридель, «Стратегическая цель Владимира Путина — устранить результаты поражения Советского Союза, достигнутого в результате тайной поддержки ЦРУ афганских моджахедов в 1989 г. [...] для Путина это была «величайшая геополитическая катастрофа столетия»».⁹ В 2009 г. Горбачёв тоже вспоминал, что «ФРГ, США [...] после воссоединения Германии в 1990 году обещали мне, что НАТО не продвинется на Восток ни на один сантиметр»,¹⁰ а в 2007 г. на Мюнхенской конференции Путин подчёркивал: «Получается, что НАТО выдвигает свои передовые силы к нашим государственным границам, а мы [...] никак не реагируем на эти действия».¹¹ В более широкой перспективе, если реальные намерения России в 2008 г. прикрывали предлогом защиты меньшинств в Цхинвальском регионе (ранее, в советское время – Южная Осетия), как утверждал тогда президент Путин, агрессия в Украине в 2014 и 2020-22 гг. была актом мести самого Путина за прошлые унижения.

Реванш России: Блокирование движения Грузии и Украины к ЕС и НАТО?

Реванш России имеет два измерения: практическое и идеологическое. Первое отметил Комитет оборонного планирования НАТО: «Способность и намерение России предпринимать значительные военные действия без

⁸ Michael Rühle, “NATO Enlargement and Russia: Myths and Realities,” *NATO Review*, July 1, 2014, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2014/07/01/nato-enlarge-ment-and-russia-myths-and-realities/index.html>.

⁹ Justin Lynch, “Putin’s Machiavellian Moment,” *The Weekly Wonk*, July 24, 2014, accessed September, 2014, <http://weeklywonk.newamerica.net/articles/putins-machiavellian-moment/>.

¹⁰ Andreas M. Bock, “Too Blind to See the Threat We Pose to Russia ...,” *European Union Foreign Affairs Journal*, no. 3 (2014): 45-56, 50.

¹¹ Bock, “Too Blind to See the Threat We Pose to Russia ...,” 50.

особого предупреждения представляют далеко идущую угрозу сохранению безопасности и стабильности в евроатлантической зоне»,¹² а второе резюмировал Александр Дугин, который пишет о столкновении цивилизаций и опасности для российского православия в современную эпоху, увязывая католическую экспансию с расширением НАТО:

Здесь геополитический смысл сложнее. Католицизм символизирует Европу, так же, как Православие – Россию. Провоцируемый конфликт препятствует развитию российско-европейских отношений [...] Кому это выгодно? Не Европе, не России, не Ватикану, не Русской Православной Церкви. Только США. Мы – за диалог с католичеством, но в данном случае это не диалог, а провокация, аналогичная расширению НАТО на Восток.¹³

Россию особенно оскорбило решение ряда бывших советских республик и «союзников» в Восточной Европе вступить в НАТО и ЕС (это два очень разных «образования» в глазах России, с точки зрения восприятия угрозы и приемлемости), а также поддержка США прозападных правительств в таких странах, как Грузия и Украина.¹⁴ Оранжевая революция в Украине и Революция роз в Грузии привели к власти элиты, видевшие будущее своих стран в ЕС и НАТО. Именно потому, что процессы расширения двух организаций не задуманы как антироссийские проекты, они являются открытыми и, как ни парадоксально, неизбежно будут восприниматься Россией как постоянное посягательство на её статус и влияние.¹⁵ В этом заключается главная угроза безопасности российского государства: с вступлением Грузии и Украины в ЕС и НАТО исчезнут так называемые «буферные зоны» между Россией и Западом, а военный блок станет граничить с самой Россией.

Таким образом, если августовская война 2008 г. была попыткой России помешать стремлению Грузии вступить в НАТО и ЕС или по крайней мере сделать его расплывчатым обещанием на будущее, то нападение на Украину в 2022 г. раскрывает истинное желание и более широкие намерения Путина. Если на начальном этапе в 2014-2015 гг. войну с Украиной можно было рассматривать как «воссоединение русских земель и русских душ, отражающее процесс воссоединения Германии в 1990 г., и [...] национального восстановления, влекущий своеобразный пересмотр постсоветского геополитического урегулирования»,¹⁶ то крупномасштабная агрессия, развязанная

¹² Bock, "Too Blind to See the Threat We Pose to Russia ...," 52.

¹³ Leigh, "Back to the Future?"

¹⁴ Thanos Dokos, "How the EU Got It So Wrong in Ukraine," *Friends of Europe*, April 24, 2014, <https://www.friendsofeurope.org/insights/how-the-eu-got-it-so-wrong-in-ukraine/>.

¹⁵ Rühle, "NATO Enlargement and Russia."

¹⁶ Roberto Orsi, "The Irreversible Crisis of the Ukrainian Experiment," *Eurocrisis in the Press Blog* (London School of Economics and Political Science, May 12, 2014), <https://blogs.lse.ac.uk/eurocrisispress/2014/05/12/the-irreversible-crisis-of-the-ukrainian-experiment/>.

в 2022 г., очевидно, была направлена на смену режима в Киеве. Два случая военной агрессии в постсоветской внешней политике России в Грузии (в 2008 г.) и Украине (в 2014 и 2022 гг.) можно рассматривать как месть за унижение России в начале 2000-х гг. и укрепление её влияния в законной зоне своих стратегических интересов – так называемом «ближнем зарубежье». Учитывая тот факт, что бомбардировки Сербии НАТО были восприняты в российских внешнеполитических кругах как катастрофическое унижение, Путин намерен восстановить мощь России и завоевать уважение на мировой арене.¹⁷ Совершенно очевидно, что в 2008 г. Россия попыталась использовать де-факто независимость Косово после вмешательства НАТО в качестве оправдания для международного признания Абхазии и Южной Осетии. Во время войны между Россией и Грузией в 2008 г. Путин ясно дал понять, что готов использовать военную силу для достижения внешнеполитических целей.¹⁸ Очевидно, что оккупация Крыма и Абхазии/ Южной Осетии — относительно схожие события и новые проблемы в качественном плане, но ликвидировать их результаты в Крыму будет гораздо труднее, чем в Абхазии или Южной Осетии, учитывая наличие там этнических русских. Однако это будет зависеть от решимости стран Запада противостоять новой военной политике Российской Федерации в ближнем зарубежье. В данный момент Российская Федерация занята упрочением своей власти в так называемых Донецкой (ДНР) и Луганской (ЛНР) народных республиках на востоке Украины, поскольку при поддержке Украины Западом и США задача захватить Киев и навязать Украине пророссийский режим во главе с Виктором Януковичем (как планировалось) стала нереальной.

Основная цель России – создание буферных зон между Российской Федерацией и странами-членами ЕС и НАТО – успешно достигается за счёт создания замороженных или могущих быть замороженными конфликтов в Грузии и Украине, соответственно. Тем временем стремление Грузии и Украины к фактическому членству в ЕС и НАТО «блокируется». Как показывает опыт некоторых стран, между статусом кандидата в ЕС и фактическим членством в ЕС проходит долгий промежуток времени, тогда как при вступлении в НАТО Финляндии и Швеции от механизма Плана действий по членству (ПДЧ) официально отказались. Отныне любое упоминание ПДЧ как единственного пути к вступлению в НАТО воспринимается как лицемерие. Либо кто-то готов к НАТО, либо нет! Слова о том, что это может обидеть или спровоцировать Россию, также крайне лицемерны! Доверие к НАТО будет проверено его обязательством принять Грузию и Украину в ближайшее время. Это также станет главной задачей американских политиков в более широком регионе Южного Кавказа, где Грузия находится в приоритете, по-

¹⁷ Leigh, “Back to the Future?”

¹⁸ Dokos, “How the EU Got It So Wrong in Ukraine.”

сколько две другие страны региона – Армения и Азербайджан (плюс Беларусь на восточной границе ЕС) – чётко выбрали российскую военную и экономическую орбиту.

Именно в этом контексте следует рассматривать августовскую войну 2008 года и украинский кризис 2014-2022 гг. По словам Висена Четеряна, международное соперничество было главной причиной августовской войны и основным источником нестабильности на Кавказе – результатом «растущих трений (и соперничества), военного и экономического, двух крупнейших держав – США и России».¹⁹ Это справедливо и для последующих событий в Украине, которая стала основным полем соперничества между Российской Федерацией и Западом: введённые санкции, военное развертывание и экономическая помощь Украине подтверждают это утверждение.

Пример Грузии

Я бы сказал, что к изменениям в зонах конфликта в Грузии привели не события, произошедшие до августа 2008 г., а скорее преднамеренные действия всех сторон, приведшие к изменению их союзнических отношений. Можно привести и более широкий предлог для августовской войны, уходящий корнями в 2001 год. «Что действительно изменило ситуацию, так это смена администрации в России в следующем году. Владимир Путин пришёл к власти и постепенно начал политику наказания Грузии, прекращения изоляции Абхазии и изменения баланса сил в конфликте», — утверждает де Ваал.²⁰ Рональд Асмус добавляет, что «Москва была мало заинтересована в разрешении этих конфликтов, что могло бы позволить Грузии быстрее пойти на Запад»,²¹ разделяя мнение, что открыто прозападный, проевропейский и пронатовский курс правительства «Революции роз» вызывал особую тревогу в Москве, поскольку Россия не могла терпеть окружения странами-членами НАТО. По мнению Асмуса, августовская война стала началом длинной цепочки, направленной не только против Грузии или на смену режима в стране; скорее она была нацелена на подрыв европейской безопасности: «Всё более националистическая и реваншистская Россия восставала против европейской системы, которая, по её мнению, больше не соответствовала её интересам и была навязана ей в момент временной слабости».²² Августовская война была не проблемой самой Грузии, а полигоном

¹⁹ Vicken Cheterian, “The Big Re-freeze – Has the Regional Balance of Power Merely Cooled into a Different Configuration?” (London: International Institute for Strategic Studies, 2011), по состоянию на 17 мая 2011, www.iiss.org/programmes/russia-and-eurasia/about/georgian-russian-dialogue/caucasus-security-insight/vicken-cheterian/the-big-re-freeze/.

²⁰ Thomas de Waal, *The Caucasus: An Introduction* (Oxford University Press, 2010), 166.

²¹ Ronald D. Asmus, *A Little War that Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), 4.

²² Asmus, *A Little War that Shook the World*, 4.

для будущих действий в Европе, поскольку «посредством августовской войны России удалось одержать победу над более сильными конкурентами в своём самом нестабильном и уязвимом приграничье – на Кавказе».²³

Россия тогда даже не скрывала своих намерений. Представитель России при НАТО Дмитрий Рогозин отмечал, что «как только Грузия получит от Вашингтона какую-то перспективу [в плане] членства в НАТО... на следующий день начнется процесс реального отделения этих двух территорий от Грузии».²⁴ Это косвенное свидетельство того, что Россию устраивал статус замороженных конфликтов, пока со стороны Грузии не было реальных устремлений к евроатлантическим структурам. Как только правительство Саакашвили открыто встало на прозападный путь для обеспечения большей безопасности страны и поиска возможных решений проблем сепаратизма в Грузии через западные институты, необходимость немедленных действий в зонах конфликта против грузинского правительства стала очевидной для Москвы. Разрешение этих конфликтов было главной предпосылкой членства Грузии в НАТО. Следовательно, использование сепаратистских территорий против Грузии принесёт России желаемую цель – противостоять прозападным, антироссийским устремлениям правительства Грузии. Военная интервенция была последней мерой, предпринятой Российской Федерацией против Грузии. Отношение нынешнего правительства «Грузинской мечты» к России и Западу – отсутствие проблем с Россией и торможение движения к евроатлантическим структурам – при активной антизападной риторике крайне правых группировок в Грузии отвечает интересам Российской Федерации, пока та занята войной в Украине. Россия активно действует в Грузии посредством своей политики ползучей аннексии за пределы административных границ в Цхинвальском регионе, постоянно создавая проблемы для населения, проживающего в близлежащих сёлах, тогда как реакция центральных грузинских властей пассивна, если не считать информирования Миссии наблюдателей Европейского Союза (МНЕС) в Грузии и вынесения этого вопроса на Женевские международные дискуссии по Грузии.

Пример Украины

Аналогичные рассуждения можно привести и для действий России в Украине. Основные мотивы таковы: «за политикой Кремля в отношении Украины стоят внешнеполитические проблемы, особенно опасения по поводу

²³ Ronald G. Suny, "Russia has Taken on Its Powerful Competitors for the First Time Since 1991" (London: International Institute for Strategic Studies, 2011), по состоянию на 17 мая 2014, <http://www.iiss.org/programmes/russia-and-eurasia/about/georgian-russian-dialogue/caucasus-security-insight/ronald-suny/a-watershed-in-east-west-relations/>.

²⁴ David J. Smith, "The Saakashvili Administration's Reaction to Russian Policies Before the 2008 War," в *The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia*, ed. Svante E. Cornell and S. Frederick Starr, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program Joint Center (New York: Routledge, 2009), 125.

установления более тесных связей Украины с Европой в целом и НАТО в частности».²⁵ Появление Соглашения об ассоциации и Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли, за которыми последовала Революция достоинства и смена правительства в Киеве, стали первой звонком для Москвы в 2013 году, подтолкнув её к захвату Крыма, а затем к расширению своей военной деятельности на восток Украины в 2014 г. после того, как парламент отстранил от власти президента Виктора Януковича 22 февраля 2014 г. Можно утверждать, что быстрые действия России, сначала в Крыму, а затем на востоке Украины, были обусловлены удивительным успехом Майдана и продвижением программы «Восточное партнёрство» к Соглашению об ассоциации, которое Россия рассматривала как ступеньку на пути к таким организациям, как ЕС и НАТО, в чьём расширении на восток российские службы безопасности видели серьёзную угрозу.²⁶ Однако некоторые эксперты обвиняют сам ЕС в том, что он дал России «карт-бланш» в отношении Украины. В этой связи они указывают на личную дружбу Герхарда Шрёдера и Владимира Путина, что позволило последнему заключить международное соглашение о строительстве газопровода «Северный поток» для транспортировки природного газа по дну Балтийского моря из России напрямую к немецкому газовому хабу в Грайфсвальде, фактически в обход Украины, что вело к её геополитической нестабильности (материализовавшейся с большой пунктуальностью).²⁷ В этом контексте можно ли говорить о столкновении двух систем безопасности – ЕС и России – при разработке проектов диверсификации энергобезопасности, реализуемых в странах бывшего СССР – Грузии и Украине? И если да, то как смогут проекты ЕС и США по продвижению либеральной демократии противостоять энергетической и военной политике России? События 2022 года в Украине и смена кабинета министров и канцлера в Германии полностью изменили баланс в пользу ЕС против России, начиная с отказа ЕС от сертификации газопровода «Северный поток» и мер, ведущих европейских стран по уменьшению зависимости от российских энергоносителей, в первую очередь за счёт увеличения поставок газа из Азербайджана.

Время разное, итоги похожи

Каковы в этой связи дальнейшие проблемы для Грузии и Украины на региональном уровне, и для ЕС и США, на международном? Во-первых, существует проблема территориальной целостности. Ключ к прекращению нарушений границ находится в Кремле. В поисках выхода из гражданской войны

²⁵ Timothy Frye, “A Tale of Two Russian Narratives,” *Perspectives on Peace & Security* (Carnegie Corporation of New York, August 2014), <https://perspectives.carnegie.org/us-russia/a-tale-of-two-russian-narratives/>.

²⁶ Robert McMahon, “Ukraine in Crisis,” *Council on Foreign Relations*, updated August 25, 2014, <https://www.cfr.org/background/ukraine-crisis>.

²⁷ Orsi, “The Irreversible Crisis of the Ukrainian Experiment.”

и постоянных поражений в войне в Абхазии Грузия в декабре 1993 г. вступила в Содружество Независимых Государств (СНГ). Опасаясь, что Россия признает независимость сепаратистских регионов, Грузия в той или иной степени учитывала интересы России до 2008 г., согласовывая свою внутреннюю и внешнюю политику. Украина тоже изначально была готова рассмотреть варианты присоединения к Евразийскому Экономическому Союзу, если это обеспечит мир на востоке Украины. Однако из-за негативного опыта Украина и европейские страны не доверяли России. Как и у Грузии в 1990-х гг., у них сейчас выбор между плохим и худшим – между глубоко замороженным конфликтом на границе Европы или тотальной эрозией европейской системы безопасности. События, произошедшие после 2022 г., делают реальным первый сценарий, по которому России удастся использовать в интересах своей безопасности национальные меньшинства в ближнем зарубежье – абхазов и южных осетин в Грузии и русских в Украине. Предполагаемые мотивы начала 1990-х гг. – защита национальных меньшинств в соседней Грузии – закреплены в концепции национальной безопасности. Та же политическая линия будет применена к Украине в 2022 г., с предоставлением российского гражданства жителям оккупированных территорий: Россия будет защищать своих граждан в любой части мира любыми необходимыми средствами. С этой целью Путин инициировал изменения в Концепции безопасности РФ. Таким образом, свобода действий России в ближнем зарубежье накладывает некоторые ограничения на выбор ЕС – протянуть руку помощи своим партнёрам на территории бывшего СССР. Тем не менее, начиная с 2022 г., решимость ЕС поддержать Украину в экономическом и военном отношении под руководством США и Великобритании в конечном итоге меняет эту политическую линию ЕС, а продолжающаяся трансформация его внутренней и внешней политики сигнализирует о постепенном переходе от «спокойной сверхдержавы»²⁸ к роли более активного игрока мировой политики.

Столкновение российской и западной парадигм

Грузия и Украина – не главные цели России, а инструменты для получения рычагов воздействия на Запад. Это не такое столкновение между Россией и Западом, как в 2008 и 2014 гг., или открытая агрессия против Украины 2022 г., а выражение более широкого постсоветского противоречия двух основных парадигм: ортодоксальной православной геополитики России в бывшем СССР и поддержки либеральной демократии и западных ценностей ЕС и США. Качественно, это инструменты сохранения российского влияния, с одной стороны, и распространения западных ценностей и силы на территории бывшего СССР, с другой. России удалось вынести «этнические» проблемы за пределы своих границ – в Абхазию и Южную Осетию в 1990-е

²⁸ Andrew Moravcsik, "Europe: The Quiet Superpower," *French Politics* 7, no. 3/4 (September-December 2009): 403-422, <https://doi.org/10.1057/fp.2009.29>.

годы и Чечню в начале 2000-х годов, тогда как августовская война 2008 года сигнализировала о переходе внешнеполитического подхода России к прямой интервенции, при необходимости, что повторилось в Украине в меньшем масштабе в 2014 г. и в полном объёме, как политика Российской Федерации, в 2020-23 гг.

В качестве контраргумента Запад предложил зонтик европейских ценностей тем, кто их разделяет, выдвинув такие инструменты политического сближения, как Европейская политика соседства (ЕПС) и Восточное партнёрство (ВП). Хотя эти инструменты позволили Грузии и Украине проводить успешную внешнюю политику, основанную на культурных ценностях, что постепенно привело их к уходу из русского православного лагеря, у них есть некоторые ограничения: они не дают новым партнёрам и потенциальным членам защиты от российской агрессии, что и показали 2008 и 2014 годы в случае Грузии и Украины, соответственно. Лидерство США в 2021-2022 гг. и активность ЕС усилили безопасность и сделали ЕС активным игроком в сфере безопасности на его восточном фланге. Кроме того, стремление к отдалению от России стало для Грузии «ментальной революцией», как говорил Саакашвили. Сразу после 2014 года подобное отделение казалось трудным для Украины из-за её этнического разнообразия, но оно полностью состоялось в 2020-2022 гг. При этом можно сделать один общий вывод: войнами в Грузии и Украине Россия разрушила фундамент русского православного лагеря, а значит, отношения между Россией и Украиной никогда не будут такими, как до кризиса. Тем не менее это серьёзный вызов современной системе европейской безопасности.

Однако это не только идеологическая и политическая проблема. Вышеописанная интервенция России в Грузии и Украине показывает, что Россия может легко перейти от применения мягкой силы к жёсткой, когда сочтёт это необходимым для защиты своих внешнеполитических интересов. Россия не потерпит возможной потери влияния на страны бывшего СССР. Она будет сохранять его посредством либо мягкой, либо жёсткой силы, как показали газовые войны с Грузией и Украиной после Бархатных революций 2003 и 2004 гг. (мягкая сила) и военной интервенции в Грузии в 2008 г. и Украине в 2014/2022 гг. (жёсткая сила), соответственно. Можно утверждать, что это проблемы не только Грузии и Украины, поскольку посредством этих кризисов Россия играет на уязвимой европейской периферии. В свою очередь, ЕС не смог предвидеть истинные цели России в августовской войне, получив в итоге так называемый украинский кризис, впоследствии переросший в российско-украинскую войну, которая стала вторым межгосударственным военным конфликтом в Европе после Балканских войн 1990-х гг., если считать русско-грузинскую войну 2008 г. первой. Судя по опыту первых лет российской агрессии, Запад – как ЕС, так и США – действовал более решительно при втором вторжении России в Украину и предоставил значительную военную и экономическую поддержку Киеву, превратив Украину в обширную буферную зону между Россией и Западом.

Заключение

Трансформация внешней политики России в постсоветский период в ближнем зарубежье и последующие события в Грузии и Украине демонстрируют важные общие черты. В основном это проблемы, которые были созданы, а затем использованы как вопрос безопасности в Грузии и в Украине. К ним относятся территориальная целостность и независимость Грузии в начале 1990-х гг. и её независимый внешнеполитический выбор 2000-х гг. В частности, после Революции роз Россия угрожала Грузии из-за своих постсоветских внешнеполитических или стратегических интересов в ближнем зарубежье. Те же проблемы возникли для Украины после 2004 г., когда внешнеполитический выбор Украины стал вопросом безопасности для России, в 2014 г., когда настоящей проблемой для страны стал раздел Украины, и после 2020 г., с началом неприкрытой политики прямой интервенции России в Украине.

В этом контексте очевидна эрозия русской православной парадигмы: после событий 2008 г. в Грузии и 2014-2020 гг. в Украине Россия не могла надеяться на успех православной карты, и вряд ли сможет изменить это военным путём. Можно утверждать, что войны 2008 и 2014 гг. были реакцией на успех «бархатных революций», «окружавших» Российскую Федерацию. Эти войны были направлены на изменение меняющихся международных реалий в ближнем зарубежье России. А для внутреннего «рынка» Кремль предложил концепцию «суверенной демократии» как парадигму, альтернативную проекту либеральной демократии, продвигаемому Западом и подкреплённому идеей борьбы с бандеровцами и неонацистами в Украине. Кроме того, упомянутые выше войны были не мстью за «бархатные революции» (как признак грубого вмешательства Запада в дела ближнего зарубежья России), а реакцией на международное унижение России. Унижение началось с воссоединения Германии, продолжилось через прецедент Косово и завершилось расширением ЕС на восток до границ Украины.

Таким образом, российские военные столкнулись с мягкой силой Запада в стратегических странах Восточного партнёрства – Грузии и Украине. Россия стремилась создать буферные зоны в Грузии и Украине, иницируя «замороженные конфликты», которые можно использовать в качестве косвенного рычага в руках Российской Федерации для блокирования западных устремлений в этих двух странах. Тот факт, что и ЕС, и НАТО не готовы предоставить значимые инструменты для решения этих проблем или принять нового члена с территориальными проблемами внутри государства или с другим государством, свидетельствует о прискорбной реальности: у России есть *непрямое право вето* на политику расширения ЕС и НАТО в ближнем зарубежье (процесс вступления в НАТО стран Северной Европы посылает некоторые встречные сигналы), и она больше не терпит экспансии Запада с применением политических инструментов. Использование Россией военных действий для реализации своих интересов стало заметным благодаря вызовам безопасности на границах ЕС, где «прекращение расширения

НАТО на восток может быть предметом торга». ²⁹ Каким бы ни был итог, очевидно, что проблемы геополитики и безопасности – самые острые в восточном соседстве ЕС, и ему придется противостоять растущей риторике Российской Федерации о нежизнеспособности ООН и мирового порядка после Второй мировой войны. Этот миропорядок был ориентирован на Запад и не учитывает законные интересы других глобальных игроков современной политики, таких, как Россия и БРИКС в целом. Российское вторжение в Украину в 2022 г. сопровождалось усилением российской риторики, особенно в контексте китайско-российских дипломатических связей. По крайней мере на уровне риторики два государства сейчас пытаются создать идеологические предпосылки и единый геополитический фронт, чтобы бросить прямой вызов существующему миропорядку. ³⁰

Примечание

Представленные здесь взгляды принадлежат исключительно автору и не выражают официальную позицию Консорциума военных академий и институтов изучения проблем безопасности программы «Партнёрство ради мира», организаций-участниц или издателей Консорциума.

Об авторе

Д-р Давид Мацаберидзе – доцент кафедры международных отношений факультета политологии Тбилисского государственного университета им. Иванэ Джавахишвили, Грузия.
Электронная почта: dmatsaberidze@gmail.com

²⁹ Andreas M. Bock, “Too Blind to See the Threat We Pose to Russia,” 53.

³⁰ Angela Stent, “Russia and China: Axis of Revisionists?” (Washington, D.C.: Brookings Institution, February 2020), https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/02/FP_202002_russia_china_stent.pdf.



НАТО и антропогенная стратегическая безопасность

Амар Чаушевич,¹ Ибрагим Аль-Мараши²

¹ Стокгольмский институт экологии, Отдел общества, климата и политики, Стокгольм, Швеция, <https://www.sei.org/>

² Исторический факультет Университета Сан-Маркос штата Калифорния, Сан-Маркос, США, <https://www.csusm.edu/>

Аннотация: В статье на основе исторического институционализма утверждается, что антропогенный риск (например, изменение климата и пандемия Covid-19) стал критическим моментом для переориентации стратегий обеспечения стабильности НАТО в ответ на колебания климата и потенциальную угрозу истощения ресурсов. Во время Холодной войны основной целью НАТО было сдерживание угроз, исходящих от государств, прежде всего – Советского Союза. В начале XXI века Альянс переключился на негосударственные угрозы (Аль-Каида, сомалийские пираты, российские хакеры). Затем угрозой глобальной безопасности стали природные явления – изменение климата и Covid-19. НАТО периодически сталкивалась с угрозами, связанными с изменением климата, но Covid-19 вынудил признать эту опасность, исходящую не от государств или негосударственных субъектов. Пандемия стала причиной первой за долгое время активной мобилизации военных сил Альянса на региональном (европейском) уровне в ответ на уникальную угрозу. Исходя из этого опыта, НАТО нужна прочная стратегия, признающая антропогенный риск и готовящая к будущим климатическим потрясениям и угрозам.

Ключевые слова: изменение климата, нетрадиционные угрозы, мультипликатор угроз, исторический институционализм, критические моменты.

Вступление

Летом 2021 г. в Греции наблюдалась наивысшая средняя температура с конца 1980-х гг. Выгорели более 125 000 га лесов и пахотных земель – почти в 4,5 раза больше, чем в среднем в 2009-2022 гг.¹ Соседние Турция и Италия тоже пострадали от лесных пожаров в Средиземноморье в 2021 г. В том же году Турция потеряла 1 700 кв. км лесов из-за самых страшных лесных пожаров в истории страны.² В Италии пожары уничтожили по меньшей мере 50 000 акров леса.³ Лесные пожары – природное явление, важное для регенерации национальных ресурсов, но интенсивность этих природных катастроф, связанных с изменением климата, приведёт к уничтожению поглотителей углерода в окружающей среде, которые не будут стабильно восполняться, если такие летние катастрофы будут продолжаться с прежней силой.

Вооружённые силы сыграли важную роль, помогая правительствам справиться с этим стихийным бедствием, связанным с изменением климата. Так, во время средиземноморского кризиса Турция и Греция получили поддержку с воздуха от союзников по Организации Североатлантического Договора (НАТО), а правительство Италии мобилизовало армию для помощи пожарным в тушении лесных пожаров в южной провинции Калабрия.⁴

Изменение климата является антропогенной угрозой, вызванной повышенным выделением парниковых газов. Пандемии вызваны растущим вторжением человека в естественную среду обитания, усугубляемым бесконтрольной вырубкой лесов и эксплуатацией дикой природы. Подобные случаи заставляют спросить, как антропогенный риск для безопасности учитывается концептуально и в политике.

В этой статье рассмотрены роль, готовность и способность НАТО учитывать антропогенный риск (т.е. изменение климата и пандемии) в деятельности Альянса. Главный вопрос этого исследования: может ли НАТО перестроиться и адаптироваться к антропогенному риску, как это было в критические моменты в прошлом (например, при окончании Холодной войны и после терактов 11 сентября)? В исследовании рассмотрена актуальная научная литература с особым акцентом на концепцию «общества риска» Ульриха Бека и исторический институционализм. В статье рассмотрен опыт Альянса по борьбе с антропогенным риском для входящих и не входящих в него

¹ Statista, “Area Burned by Wildfires in Greece from 2009 to 2022,” August 22, 2022, <https://www.statista.com/statistics/1264709/area-burned-by-wildfire-in-greece/>.

² Mert Ozkan and Ezgi Erkoyun, “Turkish Wildfires Are Worst Ever, Erdogan Says, as Power Plant Breached,” *Reuters*, August 4, 2021, <https://www.reuters.com/world/middle-east/fire-near-turkish-power-plant-under-control-local-mayor-2021-08-04/>.

³ Center for Disaster Philanthropy, “2021 International Wildfires,” October 25, 2021, <https://disasterphilanthropy.org/disasters/2021-international-wildfires/>.

⁴ Angela Giuffrida, “‘All That’s Left Are Ashes’: Italian Communities Count Cost of Wildfires,” *The Guardian*, August 13, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/aug/13/all-thats-left-are-ashes-italian-communities-count-cost-of-wildfires>.

государств. В статье также проанализирован механизм адаптации НАТО путем изучения внутренних организационных изменений в Альянсе, связанных с изменением климата, и внешних воздействий на его стратегию.

Антропогенные риски: нетрадиционные мультипликаторы угроз планетарного масштаба

Хотя люди с давних пор влияли на окружающую среду, это влияние выросло в геометрической прогрессии с началом промышленной революции. Рост численности населения и экономической деятельности привёл к невосполнимому истощению ресурсов, особенно планетарные экологические системы затронуло увеличение выбросов парниковых газов.⁵ Кроме того, изменение климата может усугубить существующую политическую напряжённость и уязвимость социально-экономических структур, что приведёт к нехватке продовольствия и воды и затоплению прибрежных районов, а следовательно – к конфликтам и миграции.⁶ В слабых государствах это может привести к полному краху общественного порядка, гражданским волнениям и массовым беспорядкам.

Пандемия также несёт риск мультипликации угроз. Пандемия коронавируса (Covid-19) испытала пределы глобального сотрудничества, вынудив общества действовать в условиях крайней неопределённости. Covid-19 выявил множество лазеек в системе международной солидарности, лежащей в основе мирового партнёрства и управления.⁷

В науке понятийная привязка природных угроз к безопасности началась в последние двадцать лет.⁸ Как отправную точку можно рассматривать концепцию Бека об «обществе риска», которую он определяет как «систематический способ борьбы с опасностями и неуверенностью, вызванными и принесёнными самой модернизацией».⁹ Изменение климата является пря-

⁵ Will Steffen et al., “The Trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration,” *The Anthropocene Review* 2, no. 1 (2015): 81-98, <https://doi.org/10.1177/2053019614564785>; Will Steffen et al., “Trajectories of the Earth System in the Anthropocene,” *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 115, no. 33 (August 2018): 8252-8259, <https://doi.org/10.1073/pnas.1810141115>.

⁶ John Podesta and Peter Ogden, “The Security Implications of Climate Change,” *The Washington Quarterly* 31, no. 1 (Winter 2007-08): 115-138, <http://muse.jhu.edu/article/224705>.

⁷ Göran Tomson et al., “Solidarity and Universal Preparedness for Health after Covid-19,” *BMJ* 372, 59 (2021), <https://doi.org/10.1136/BMJ.N59>.

⁸ Michael C. Williams, “The Continuing Evolution of Securitization Theory,” in *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*, ed. Thierry Balzacq (London: Routledge, 2010), 212-222, <https://doi.org/10.4324/9780203868508>.

⁹ Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity* (London: Sage Publishing, July 1992), 21.

мым следствием нынешней нерациональной эксплуатации природных ресурсов.¹⁰ Изменение климата – уникальная угроза, поскольку она затрагивает не отдельные части международной системы, а планетарную систему. Более того, это трансграничная проблема, вызванная антропогенной деятельностью, но не контролируемая человеком. Наконец, она подрывает чувство безопасности – представление о безопасном, ограниченном, предсказуемом пространстве (национальной территории), которое можно защитить от внешнего влияния.

Традиционный реалистический и либеральный анализ безопасности сталкивался с трудностями при поиске связи изменений климата и государственности, что не позволяло рассматривать изменение климата в контексте национальной обороны.¹¹ Массив литературы, посвящённой связи изменению климата с безопасностью, остаётся очень широким, общим и несистематизированным.¹²

В других работах изменение климата рассматривается как независимая переменная, оказывающая причинное влияние на международную и национальную безопасность. Гомер-Диксон эмпирически проверил связь между насильственными конфликтами и деградацией окружающей среды, утверждая, что бедность окружающей среды, вызванная невозможным истощением возобновляемых ресурсов (например, воды), увеличивает вероятность конфликта.¹³ Джошуа Басби исследует, как изменение климата может создать угрозу безопасности в странах с плохим управлением и услугами, с эксклюзивными политическими институтами, где все выгоды получают кланы, а иностранная помощь блокируется или распределяется неэффективно.¹⁴

По мнению Бека, изменение климата – риск для общества и угроза планетарного масштаба.¹⁵ Изменение климата не будет одинаково влиять на все страны. Развивающиеся страны вблизи экватора столкнутся с повышением температуры выше среднего и будут иметь меньше ресурсов для смягчения воздействия, чем развитые страны глобального севера. Так или иначе, изменение климата уже привело к аномальным и непредсказуемым

¹⁰ Adam Burgess, Jamie Wardman, and Gabe Mythen, “Considering Risk: Placing the Work of Ulrich Beck in Context,” *Journal of Risk Research* 21, no. 1 (2018): 1-5, <https://doi.org/10.1080/13669877.2017.1383075>; Beck, *Risk Society*.

¹¹ Marc A. Levy, “Is the Environment a National Security Issue?,” *International Security* 20, no. 2 (Fall 1995): 35-62, <https://doi.org/10.2307/2539228>.

¹² S.C. Lonergan, ed., *Environmental Change, Adaptation, and Security* (Amsterdam: Springer, 1999), <https://doi.org/10.1007/978-94-011-4219-9>.

¹³ Thomas F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence* (Princeton, MA: Princeton University Press, 2001).

¹⁴ Joshua W. Busby, *States and Nature: The Effects of Climate Change on Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022).

¹⁵ Burgess, Wardman, and Mythen, “Considering Risk.”

погодным явлениям. Прогнозируется, что в разных странах сила и продолжительность волн тепла будут увеличиваться, по-разному влияя на разные страны в разное время.¹⁶

Последствия пандемии ощущались не только в здравоохранении. Приостановка разных видов деятельности во всём мире, вызванная постоянными карантинами, в 2020-2021 гг. сделала нищими миллионы людей, спровоцировала глобальную рецессию, нарушила цепочки поставок продовольствия, остановила путешествия и вызвала общее торможение устойчивого развития человечества.¹⁷ Будущие пандемии, вероятно, будут вызваны усилением воздействия зоонозных патогенов животных, связанным с безудержным желанием людей получать всё больше ресурсов, в частности, с охотой на экзотических животных и превращением тропических лесов в сельскохозяйственные угодья.¹⁸ Пандемия – продукт современности. Она нарушила онтологическую безопасность, посеяв сомнение в способности глобальных и национальных институтов обеспечить защиту от угроз, исходящих от природных явлений.

В литературе НАТО в первую очередь рассматривается сквозь призму теории альянсов в международных отношениях.¹⁹ Исторический институционализм и его временные концепции траектории и критических моментов служат основой для анализа реакции НАТО на антропогенные вызовы безопасности, угрожающие этой международной организации и представляющие угрозу для стран-членов НАТО. Сет Джонстон исследует исторический институционализм Альянса и критические моменты, заявляя, что «концепция критического момента допускает два других возможных результата в институциональном анализе, а именно преобладание стабильности над изменениями) и альтернативу сотрудничества государств вне НАТО».²⁰ Джонстон также пишет, что «внутренняя адаптация касается изменений в бюрократической или организационной структуре

¹⁶ Cameron Harrington, “The Ends of the World: International Relations and the Anthropocene,” *Millennium: Journal of International Studies* 44, no. 3 (2016): 478-498, <https://doi.org/10.1177/0305829816638745>.

¹⁷ UN Statistics Division, “How COVID-19 Is Changing the World: A Statistical Perspective, Volume II” (New York: Committee for the Coordination of Statistical Activities, 2020), https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa_vol2.pdf.

¹⁸ Edward C. Holmes, “COVID-19 – Lessons for Zoonotic Disease,” *Science* 375, no. 6585 (March 2022): 1114–1115, <http://doi.org/10.1126/science.abn2222>.

¹⁹ Anand Menon and Jennifer Welsh, “Understanding NATO’s Sustainability: The Limits of Institutionalist Theory,” *Global Governance* 17, no. 1 (2011): 81-94, <https://doi.org/10.1163/19426720-01701006>; Celeste A. Wallander, “Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War,” *International Organization* 54, no. 4 (2000): 705-735, <https://doi.org/10.1162/002081800551343>.

²⁰ Seth A. Johnston, *How NATO Adapts: Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, February 2017), 3.

учреждения, тогда как внешняя адаптация связана с изменениями в результатах деятельности организации и её влиянии на среду».²¹ В этой статье концепция Джонстона адаптирована для анализа возможного реагирования на изменение климата.

НАТО и исторический институционализм на практике

НАТО не раз адаптировалась после создания организации в 1949 году. Первоначальной целью Альянса было классическое военное сдерживание Советской Армии, а затем и Варшавского Договора. Однако, когда с распадом Советского Союза эта угроза исчезла, НАТО пережила несколько критических моментов, которые заставили организацию адаптироваться, чтобы лучше реагировать на вызовы реалий после Холодной войны.

12 государств подписали Североатлантический договор о создании НАТО в 1949 г. в ответ на успешное испытание Советским Союзом атомной бомбы в том же году. Когда в 1991 г. Организация Варшавского Договора была распущена и начался кровавый распад социалистической Югославии, в НАТО заявили о готовности поддержать меры по установлению мира в регионе. НАТО провела первую крупную операцию в ответ на кризис в Боснии и Герцеговине. В декабре 1995 года были развернуты Силы реализации под руководством НАТО, а затем – Силы стабилизации под руководством НАТО, деятельность которых завершилась в декабре 2004 года.²² Несколько лет спустя НАТО подвергло бомбардировке Союзную Республику Югославия (в составе Сербии и Черногории), чтобы заставить её уйти из Косово. Это был первый случай применения ею военной силы против суверенного государства без санкции ООН.

НАТО применила Статью 5 единственный раз после терактов 11 сентября в США.²³ Её Международные силы содействия безопасности (ISAF) в Афганистане стали первой крупной операцией за пределами Европы и Северной Атлантики, направленной на борьбу с Талибаном и транснациональной негосударственной организацией Аль-Каида.

После того, как на юг Соединенных Штатов в августе 2005 г. обрушился ураган Катрина, причинив множество человеческих жертв, большой ущерб и наводнения, американское правительство запросило продовольствие, медицинскую и материально-техническую помощь, а также содействие в доставке грузов в пострадавшие районы. В сентябре 2005 г. Североатлантический совет утвердил военный план помощи США, предусматривавший координацию переброски необходимой техники и оказание гуманитарной помощи. Это была первая в истории операция НАТО по оказанию помощи при

²¹ Johnston, *How NATO Adapts*, 21.

²² NATO, "Operations and Missions: Past and Present," June 14, 2022, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52060.htm.

²³ Stanley R. Sloan, *Defense of the West: NATO, the European Union and the Transatlantic Bargain* (Manchester: Manchester University Press, 2016).

стихийных бедствиях. В 2007 г., после того, как Эстония пострадала от массовых кибератак российских хакеров, в НАТО разработали первую политику киберзащиты и создали Центр передового опыта (COE) совместной киберзащиты НАТО в Таллинне.²⁴

На сдерживание пиратства у побережья Сомали со стороны негосударственного субъекта – сомалийских морских пиратов – была направлена Операция *Ocean Shield* в защиту экономических интересов стран-членов НАТО в открытом море, во взаимодействии с Китаем, Японией, Россией, Индией и Южной Кореей.

Во время войны в Ливии в 2011 г. Альянс провёл первую официальную миссию на Ближнем Востоке.²⁵ В рамках операции *Unified Protector* НАТО впервые ввела эмбарго на поставки оружия и бесполётную зону. Организация использовала все необходимые средства, кроме иностранной оккупации, для защиты гражданского населения и гражданских районов Ливии от вооружённых сил Муамара Каддафи. НАТО впервые действовала вместе с арабскими странами, включая Иорданию, Объединённые Арабские Эмираты и Катар.

В 2014-2019 гг. НАТО присоединилась к международной коалиции против Исламского государства. Перед коалицией стояла задача одолеть эту террористическую организацию на всех фронтах военными средствами, а также разрушить её сети в странах-участницах и нейтрализовать её мировые амбиции.

Реакция НАТО на пандемию Covid-19 показала, как Альянс смог использовать существующую инфраструктуру при чрезвычайной ситуации природного характера, подтверждая наше утверждение о том, что он может делать это в случае чрезвычайных климатических ситуаций. Реагирование на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения было жизненно важно для вооружённых сил НАТО и до пандемии Covid-19. Неотъемлемой частью всех конфликтов является транспортировка и уход за ранеными. При операции ISAF в Афганистане медицинские учреждения НАТО обслуживали не только его персонал, но и местных жителей, многие из которых, к сожалению, получили ранения в ходе столкновений НАТО с Талибаном или, непреднамеренно, от сил НАТО.

Начальники военно-медицинских служб НАТО – главный военный консультативный орган в Альянсе, ответственный за планирование и координацию медицины.²⁶ У НАТО есть медицинский Центр передового опыта в Венгрии, который занимается обучением и координацией стран-участниц.²⁷ В

²⁴ NATO, "Operations and Missions: Past and Present."

²⁵ "How NATO Is Shaping up at 70," *The Economist*, March 14, 2019, www.economist.com/special-report/2019/03/14/how-nato-is-shaping-up-at-70.

²⁶ NATO, "Military Medical Support," June 2, 2022, https://www.nato.int/cps/en/nato_hq/topics_49168.htm.

²⁷ NATO, "Military Medical Support."

2019 г. Альянс не был готов к пандемии такого масштаба, как Covid-19, поскольку за стратегии охраны человеческого здоровья отвечали отдельные страны: общей стратегии у Альянса не было.²⁸

Когда в начале марта 2020 г. Всемирная организация здравоохранения официально объявила Covid-19 пандемией, такие страны-участницы НАТО, как Италия и Испания, уже боролись с вирусом.²⁹ Пандемия создала новые проблемы для систем общественного здравоохранения и обществ стран-участниц. Системы общественного здравоохранения Италии и Испании не справлялись с потоком пациентов. Ощущалась острая нехватка медицинского оборудования. Поэтому Италия и Испания обратились за помощью к НАТО. Чехия поставила в Испанию 10 тысяч защитных костюмов и 90 респираторов.³⁰ Турция по воздуху доставила в Испанию и Италию комплекты медицинской помощи (включая индивидуальные средства защиты, средства дезинфекции и 450 000 масок).³¹ Люксембургу Альянс передал палатки полевого госпиталя на 200 коек для лечения пациентов с Covid-19 и усиления возможностей Люксембурга по реагированию на пандемию.³²

НАТО использовала различные каналы сотрудничества для борьбы с пандемией. В Италии представители НАТО сотрудничали с местным стартапом 3D-печати, чтобы сделать из масок для подводного плавания маски для экстренной вентиляции и помочь итальянским больницам сократить дефицит медицинского оборудования.³³ В рамках программы международных стратегических воздушных перевозок НАТО украинские грузовые самолеты «Ан» доставили 48 тонн медицинских материалов, чтобы помочь Словакии в борьбе с COVID-19.³⁴ Альянс передал аппараты искусственной вентиляции

²⁸ Thierry Tardy, ed., "COVID-19: NATO in the Age of Pandemics," NDC Research Paper (Rome: NATO Defense College, 2020), <https://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=11>.

²⁹ Betsy McKay, Jennifer Calfas, and Talal Ansari, "Coronavirus Declared Pandemic by World Health Organization," *The Wall Street Journal*, March 11, 2020, www.wsj.com/articles/u-s-coronavirus-cases-top-1-000-11583917794.

³⁰ Martin Bentham, "Italy and Spain Trigger Emergency NATO Plan to Boost Medical Kit," *The Evening Standard*, March 30, 2020, <https://www.standard.co.uk/news/health/italy-and-spain-trigger-emergency-nato-plan-to-boost-medical-kit-a4401591.html>.

³¹ NATO, "Coronavirus Response: Turkish Medical Aid Arrives in Spain and Italy," April 1, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174826.htm.

³² NATO, "Coronavirus Response: NATO Supports Luxembourg, Increasing Hospital Capacity," March 31, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174783.htm.

³³ NATO, "Coronavirus Response: NATO Allies Cooperate with Private Sector and Academia, Making 3D Printing an Essential Contribution in the Fight against COVID 19 Pandemic," April 1, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174797.htm.

³⁴ NATO, "Allied Plane with Medical Supplies to Fight Coronavirus Crisis Arrives in Slovakia," March 25, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/photos_174530.htm.

легких из запасов НАТО больницам в Албании, Черногории и Северной Македонии.³⁵

Научное подразделение НАТО работало с первых дней распространения Covid-19. Программа «Наука ради мира и безопасности» (SPS) сотрудничала с учёными и исследовательскими институтами для поиска инновационных решений (например, разработки средств быстрой диагностики), которые могли бы сдержать распространение вируса.³⁶ Альянс сотрудничал со странами-участницами и партнёрами, делясь знаниями и оказывая помощь. Так, в рамках проекта PROMEDEUS Программа SPS помогла службе гражданской обороны Мавритании улучшить борьбу с пандемией и координацию между различными правительственными и неправительственными организациями, занимающимися этой проблемой.

Как и изменение климата, пандемия — это естественное явление, усугубляемое современными условиями или антропогенными причинами.³⁷ Связь изменения климата с конфликтами многогранна и зависит от ситуации. Пандемия лишь усилила риск нестабильности климата, создавая проблемы в государствах с неустойчивыми социально-экономическими системами.³⁸ Пандемию Covid-19 можно рассматривать как проверку способности правительств преодолевать сложные риски, такие, как климатические опасности, которые могут иметь такой же масштаб, как и пандемия Covid-19. В целом Альянс развивался в направлении проведения миротворческих операций, операций по оказанию гуманитарной помощи, борьбы с кибертеррористами и оказания помощи при стихийных бедствиях. В 2020 г. НАТО добавила в этот список безопасность в области здравоохранения. Такая эволюция дала НАТО возможность решать проблемы безопасности, возникающие в результате природных и экологических явлений.

Антропогенные риски, как следующий критический момент для НАТО

За исключением урагана «Катрина» и Covid-19, вышеупомянутые критические моменты были угрозами, вызванными деятельностью человека. Ураган «Катрина» в 2005 году показал важность экологической безопасности для НАТО. В 2008-2009 гг. генеральные секретари де Хооп Схеффер и Расмуссен подчёркивали необходимость большего учёта изменений климата в деятельности НАТО.

³⁵ NATO, “NATO and COVID-19,” March 25, 2022, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/174592.htm>.

³⁶ NATO, “NATO and COVID-19.”

³⁷ Ibrahim Al-Marashi and Amar Čaušević, “NATO and Collective Environmental Security in the MENA: From the Cold War to Covid-19,” *Journal of Strategic Security* 13, no. 4 (2020): 28-44, <https://doi.org/https://doi.org/10.5038/1944-0472.13.4.1804>.

³⁸ Beatrice Mosello et al., “Spreading Disease, Spreading Conflict? – COVID-19, Climate Change and Security Risks” (Berlin: Adelphi, 2020), <https://www.adelphi.de/en/publication/spreading-disease-spreading-conflict>.

Изменение климата впервые упомянуто в Стратегической концепции обороны и безопасности 2010 г.³⁹ В разделе «Условия безопасности» сказано:

Важные экологические и ресурсные ограничения, включая риски для здоровья, изменение климата, нехватку воды и растущие потребности в энергии, будут и далее формировать среду безопасности в районах, вызывающих озабоченность НАТО, и могут существенно повлиять на планирование и операции НАТО.⁴⁰

После 2010 года задача противодействия изменению климата была организационно оформлена в рамках Управления новых вызовов безопасности НАТО (Emerging Security Challenges Division, ESCD).⁴¹ Благодаря ESCD НАТО смогла построить более прочные партнёрские отношения с различными международными организациями, провести важную стратегическую оценку возникающих вызовов безопасности и разработать новую политику.

Последствия Стратегической концепции обороны и безопасности 2010 года проявились в 2014 году, когда Альянс утвердил принципы «Зеленой обороны». Они стала основой для экологичных решений в сфере обороны. Группы Smart Energy консультировали НАТО по вопросам снижения потребления топлива и электроэнергии, предлагая энергоэффективные решения.⁴² Кроме того, в Литве был создан Центр энергетической безопасности НАТО, которому было поручено проводить исследования по трансформации энергетики⁴³ Альянса и сокращению использования ископаемого топлива.⁴⁴ Центр передового опыта в области управления кризисами и реагирования на стихийные бедствия, находящийся в Болгарии, обеспечивает обучение и подготовку по проблемам безопасности, возникающим из-за стихийных бедствий.

³⁹ Duncan Depledge and Tobias Feakin, "Climate Change and International Institutions: Implications for Security," *Climate Policy* 12, sup01 (2012): S73-S84, <https://doi.org/10.1080/14693062.2012.728794>.

⁴⁰ NATO, "Strategic Concept 2010" (Lisbon, November 2010), https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm.

⁴¹ Amar Čaušević, "Facing an Unpredictable Threat: Is NATO Ideally Placed to Manage Climate Change as a Non-Traditional Threat Multiplier?" *Connections: The Quarterly Journal* 16, no. 2 (2017): 59-80, <https://doi.org/10.11610/Connections.16.2.04>.

⁴² Amar Čaušević, "Facing an Unpredictable Threat."

⁴³ Например, согласно исследованию Университета Брауна, если рассматривать Пентагон как страну, он занял бы 55-е место в списке крупнейших в мире источников выбросов углекислого газа. Подробнее см. Neta C. Crawford, "Pentagon Fuel Use, Climate Change, and the Costs of War" (Providence: Brown University, Watson Institute for International and Public Affairs, 2019), <https://watson.brown.edu/costs-of-war/papers/ClimateChangeandCostofWar>.

⁴⁴ Julijus Grubliauskas, "NATO's Energy Security Agenda," *NATO Review*, May 9, 2014, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2014/05/09/natos-energy-security-agenda/index.html>.

В 2015 году Парламентская ассамблея НАТО⁴⁵ приняла резолюцию 427 «Об изменении климата и международной безопасности», где изменение климата признано нетрадиционным мультипликатором угроз, влияющим на безопасность «в областях, вызывающих обеспокоенность Альянса, способным существенно влиять на планирование и операции НАТО».⁴⁶

Согласно историческому институционализму, ESCD меняет бюрократическую и организационную структуру НАТО.⁴⁷ В 2020 г. НАТО предприняла дальнейшие шаги по учёту изменений климата. В январе 2021 г. генеральный секретарь Столтенберг признал последствия для безопасности на Саммите молодежи и лидеров Science Po, заявив: «Ответственность НАТО заключается в разрешении последствий изменения климата для безопасности».⁴⁸ Изменение климата также занимало центральное место в повестке Мюнхенской конференции по безопасности 2020 г. Экспертная группа Международного военного совета по климату и безопасности опубликовала «Доклад о мировом климате и безопасности за 2020 год», в котором подчеркивается роль национальных, региональных и международных институтов безопасности и вооруженных сил в принятии стратегий устойчивости к изменению климата. В докладе отмечено, что эти учреждения безопасности должны интегрировать климатические знания и обучение в своих учреждениях, чтобы подготовиться к будущим угрозам изменения климата.⁴⁹

В 2021 г. Альянс утвердил амбициозный План действий по изменению климата и безопасности, включивший вопросы изменения климата в политическую и военную повестку дня НАТО. По сути, в плане действий сказано, что НАТО: 1) повышает осведомленность всех органов об изменении климата; 2) включает изменение климата в свою деятельность (гражданскую оборону, оборонное планирование, обеспечение сил и средств, подготовку, учения и т.д.); 3) способствует смягчению последствий изменения климата; и 4) развивает двустороннее и многостороннее сотрудничество по вопросам изменения климата.⁵⁰ Летом 2022 г. Альянс опубликовал первый отчет «Изменение климата и оценка воздействия на безопасность», в котором

⁴⁵ Консультативная межпарламентская организация НАТО, включающая 266 делегатов от всех стран-участниц.

⁴⁶ NATO Parliamentary Assembly, “Resolution 427 on Climate Change and International Security” (Brussels: NATO Parliamentary Assembly, 2015), <https://www.actu-environment.com/media/pdf/news-25462-resolution-otan-2015.pdf>.

⁴⁷ Johnston, *How NATO Adapts*.

⁴⁸ NATO News, “NATO Secretary General at Sciences Po Youth and Leaders Summit,” *YouTube*, January 18, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=Kcva85RoASk>.

⁴⁹ International Military Council on Climate and Security, *The World Climate and Security Report 2020*, February 13, 2020, <https://imccs.org/report2020/>.

⁵⁰ NATO, “NATO Climate Change and Security Action Plan,” June 14, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm.

поддержал структурную корректировку стратегии обороны и безопасности НАТО.⁵¹

К саммиту НАТО в Мадриде в 2022 г. Альянс опубликовал новую Стратегическую концепцию, упомянув изменение климата среди угроз.⁵² В документе 2010 г. изменение климата упоминалось один раз. Спустя более чем 10 лет оно упомянуто в Стратегической концепции 2022 г. 13 раз. Кроме того, на Мадридском саммите было объявлено, что Канада разместит у себя Центр передового опыта НАТО по изменению климата и безопасности, который станет платформой для военного и гражданского секторов при разработке, совершенствовании и обмене знаниями о последствиях изменения климата для безопасности.⁵³

Пандемии в Стратегической концепции 2022 г. не упоминались, хотя ко времени проведения Мадридского саммита Covid-19 все ещё представлял угрозу.⁵⁴ Полагают, что Альянс будет работать над расширением возможностей реагирования, среди прочего, на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения. Кроме того, из Стратегической концепции 2022 г. неясно, как подготовка к изменению климата будет интегрирована в деятельность НАТО. Изменение климата рассматривается как потенциальная угроза, которая дестабилизирует международную безопасность, но при этом не уточняется, как будут противодействовать последствиям изменения климата в странах-участницах НАТО и в соседних с Альянсом регионах, таких, как Ближний Восток.

Страны-участницы НАТО уже страдают от изменения климата (например, наводнения в Дрездене в 2002 г., волны тепла в Европе в 2003 и 2018 гг., ураган «Катрина» в 2005 г. и лесные пожары в Средиземноморье в 2021 г.). На данный момент антропогенные риски признаны такими международными организациями, как НАТО. Альянс способен бороться с антропогенными рисками. Будущее покажет, сохранят ли члены НАТО политическую волю работать с этим военным институтом для принятия организационных стратегий с целью решения проблемы, которая не является материальной и не связана с обычными военными угрозами.

Заключение

Антропогенные риски (в частности, изменение климата и пандемии) уже изменили глобальную картину безопасности. Дальнейший подъем уровня

⁵¹ NATO, "NATO Releases Its Climate Change and Security Impact Assessment," June 28, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197241.htm.

⁵² NATO, "NATO 2022 Strategic Concept," adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, June 29, 2022 (Madrid, 2022), https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

⁵³ Government of Canada, "NATO Climate Change and Security Centre of Excellence," June 30, 2022, https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/nato-otan/centre-excellence.aspx?lang=eng.

⁵⁴ NATO, "NATO 2022 Strategic Concept."

моря и повышение температуры могут привести к стихийным бедствиям, способным нанести серьёзный ущерб критической инфраструктуре и нарушить глобальные поставки товаров. Будущие пандемии могут оказаться более смертоносными, чем Covid-19, и вызвать значительные социальные и экономические потрясения в масштабах, достаточных для того, чтобы парализовать современное общество.

НАТО, основанная как союз коллективной обороны в первые годы Холодной войны, превратилась в организацию, способную выполнять различные нетрадиционные военные задачи. Однако у неё есть потенциал сделать больше и стать проверенным институтом, который сможет перенаправить мощь крупнейших вооружённых сил мира на реализацию превентивных стратегий смягчения последствий изменения климата.

После вторжения России в Украину в 2022 г. противоборствующие стороны будут наращивать вооружения. Члены НАТО также увеличат свои традиционные военные силы и средства, но было бы разумно рассмотреть более устойчивую стратегию распределения бюджетов и ресурсов для подготовки к угрозам, возникающим в результате нестабильности, усугубляемой колебаниями климата.

Примечание

Представленные здесь взгляды принадлежат исключительно авторам и не выражают официальную позицию Консорциума военных академий и институтов изучения проблем безопасности программы «Партнёрство ради мира», организаций-участниц или издателей Консорциума.

Благодарность

Авторы хотели бы поблагодарить Сета Джонсона (адъюнкт-профессора Джорджтаунского университета и приглашённого профессора Гейдельбергского университета), чья работа *How NATO Adapts: Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950* послужила основой для теоретического анализа в их работе.

Об авторах

Амар Чаушевич – научный сотрудник Стокгольмского института экологии. Исследует связь изменения климата и устойчивого развития, уделяя особое внимание разработке политики, устойчивому финансированию и климатической безопасности. Амар получил степень магистра международной экономики, энергетики, ресурсов и окружающей среды в Школе перспективных международных исследований Пола Нитце при Университете Джонса Хопкинса (SAIS).

Электронная почта: amar.causevic@sei.org, causevic.amar@gmail.com

Ибрагим Аль-Мараша – доцент Университета Сан-Маркос штата Калифорния и приглашённый профессор Школы глобальных и общественных отношений Университета IE в Мадриде, Испания. Получил докторскую степень в Оксфордском университете, главная тема его исследований – современная история Ирака. Соавтор работ *Iraq's Armed Forces: An Analytical History* (Routledge, 2008), *The Modern History of Iraq* (Routledge, 2017), и *A Concise History of the Middle East* (Routledge, 2018).

Электронная почта: ialmarashi@csusm.edu, ibrahim.almarashi@gmail.com



Кавказская политика Турции в 2000-2022 гг.

Мустафа Айдын

Университет Кадир Хас и Глобальная академия, <https://www.globacademy.org>

Аннотация: Появление новых независимых государств на Кавказе после Холодной войны создало сложности для Турции, одновременно усилив её роль. Распад Советского Союза устранил многовековую советскую/российскую угрозу, но создал вакуум власти на границах Турции. Хотя Турция традиционно избегала участия в региональной политике, она оказалась втянутой в нестабильную новую политику региона. Турция стала важным игроком в регионе благодаря прочным историческим связям, привлекательности географического положения, связывающего этот регион с Европой, а также экономическим, политическим связям и отношениям в сфере безопасности с Азербайджаном и Грузией. За минувшие 30 лет Турция стала одним из видных игроков в регионе, где её роль сейчас выросла после второй Карабахской войны. Хотя восстановление её отношений с Арменией продвигается медленно, а геополитические изменения, экономические и политические условия в регионе вряд ли стабилизируются в ближайшие годы, очевидно, что Турция продолжит строить новые сети взаимозависимости Анкары с региональными столицами.

Ключевые слова: Турция, Кавказ, взаимозависимость, геополитика, международное соперничество, энергоресурсы.

Вступление

Окончание Холодной войны, ознаменовавшееся распадом Советского Союза в начале 1990-х гг., создало как проблемы, так и возможности для региональных и мировых держав. В то время как с исчезновением СССР и появлением новых независимых государств на Кавказе образовался вакуум власти, Турция увидела новые возможности для своей внешней и оборонной политики, пользуясь выгодами своего геостратегического положения на границах региона. Страны Кавказа уже 30 лет существуют как независимые

государства, а геополитика Кавказа существенно изменилась, но основные направления турецкой политики в регионе, сложившиеся в первой половине 1990-х годов, не очень изменились, хоть и адаптировались к новым геополитическим вызовам. Основные политические траектории Турции на Кавказе оказались весьма устойчивыми, несмотря на многочисленные сложности, и показали комплексное понимание региональной динамики. Поэтому для понимания текущей политики Турции в регионе анализ следует начать с основных параметров, выработанных ранее.

Общие параметры подхода Турции к Кавказу

Прежде всего, Турция решительно поддержала суверенитет и независимость всех стран Кавказа после обретения ими независимости, призвав к укреплению их политических институтов, росту экономического благосостояния, международной самостоятельности и внутреннему социальному миру. Это была не просто риторика, а стратегический приоритет кавказской политики Турции, тесно связанный с опасениями конкуренции внешних сил за влияние в регионе и с тем, что любая нестабильность там могла легко перекинуться на территорию Турции. Очевидно, турецкие руководители предполагали, что если эти страны будут иметь достаточно возможностей противостоять внешнему давлению и вмешательству, то историческое, политическое, экономическое и стратегическое притяжение Турции мягко подтолкнет их в орбиту Турции.

Азербайджан, Армения и Грузия, как независимые страны, создают буферную зону между Турцией и её историческим соперником на Кавказе – Россией. Именно царская Россия и Советский Союз столетиями угрожали Османской империи, а затем Турции. После Холодной войны Турция впервые в истории больше не имела сухопутной границы с большим северным соседом. Турция считала, что лучший способ укрепить эту позицию — поддержать независимость, стабильность и территориальную целостность новых независимых государств Кавказа. Было ясно, что пока эти государства сохраняют свободу и политическую стабильность, России будет трудно единолично влиять на них вблизи турецких границ.¹ Поэтому Турция до 2010-х гг. так или иначе выступала против политического возвращения России в этот регион, посредством социально-экономического вмешательства или в виде русских солдат на турецкой границе. Тот факт, что России тем не менее удалось сделать и то, и другое в последние годы, показывает слабость позиций Турции в регионе, а также возможности России.

Также существует понимание, что стабильность кавказских стран, граничащих с Турцией, прямо влияет на её безопасность и стабильность. Существует чёткое осознание того, что дестабилизация какой-то из стран Кавказа может если не перекинуться на Турцию, то легко повлиять на торговые и

¹ Mustafa Aydın, “1990-2001 Kafkasya ve Orta Asya’yla İlişkiler”, *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumla*, ed. Baskın Oran (İstanbul: İletişim Yayınları, 2002), p. 406.

транспортные отношения Турции со многими странами Востока. В начале 1990-х гг. стало очевидно, что даже если Турция не желает быть вовлечённой в региональные конфликты, она не сможет оставаться в стороне от происходящих событий, поскольку многие турецкие граждане имеют кавказское происхождение, что способствовало сохранению интереса к региональным конфликтам. В турецком обществе развито сильное чувство родства, особенно с Азербайджаном.

По мнению Турции, территориальная целостность кавказских стран тесно связана с силовой политикой в регионе. Подход Турции к спорам, связанным с Аджарией, Абхазией и Осетией в Грузии, а также к Нагорно-Карабахскому конфликту между Азербайджаном и Арменией, чётко выражен в её внешнеполитической позиции против изменения границ суверенных государств. Эта позиция исходит из понимания того, что если границы какой-либо соседней страны будут изменены силой, это может легко вызвать цепную реакцию, способную охватить весь регион, поставив тем самым под угрозу границы Турции.

Ещё одним важным приоритетом Турции стало создание энергетического и транспортного хаба для доставки каспийской нефти и газа в Европу. Эта инициатива предполагает использование порта Джейхан для грузов и трубопроводов, а также развитие авиаперевозок через аэропорты Стамбула. Примечательно, что Turkish Airlines стала первым международным перевозчиком, открывшим регулярные прямые рейсы в региональные столицы, оставаясь популярным выбором для авиапассажиров, следующих на Запад. Кроме того, эксплуатация Турцией аэропорта Батуми, а также его использование авиакомпанией Turkish Airlines в качестве узла для турецких пассажиров, путешествующих в близлежащие города и обратно без паспортов, представляет собой инновационный подход к региональному сотрудничеству.

С другой стороны, нефтепроводы Баку-Тбилиси-Джейхан (BTC), газопроводы Баку-Тбилиси-Эрзурум (BTE) и TANAP, а также газопроводы «Голубой поток» (I и II) и «Турецкий поток» из России и все остальные региональные связи (туркменский, иранский и иракский газ) нацелены на то, чтобы сделать Турцию региональным энергетическим игроком. Однако Турция не одинока в этом соревновании. Многие считают трубопроводы важнейшим фактором обеспечения и сохранения влияния в регионе, а также финансовой выгоды. Поскольку Нагорно-Карабахский конфликт сразу сделал армянский маршрут нереальным, Турция, Азербайджан и Грузия стали стратегическими партнёрами в трубопроводной политике. Надежда Турции, что такие связи создадут взаимозависимость соседей и помогут укрепить позиции Турции в этом беспокойном регионе, в долгосрочной перспективе оказалась верной.

Развитие двусторонних отношений также имело жизненно важное значение для усиления регионального влияния Турции. Подсчитано, что макси-

мально возможная связь с регионом принесёт Турции стратегические и экономические выгоды и выход не только на Кавказ, но и в Центральную Азию, повысив её престиж в регионе и мировой политике в целом. После установления более тесных двусторонних связей со странами региона стало очевидно, что Турция имеет много общего не только с азербайджанцами, но и с грузинами и армянами – больше, чем считалось ранее.

На отношения Турции с Арменией и её позицию в абхазском и южноосетинском конфликтах, однако, влияло историческое наследие. Несмотря на немедленное признание Турцией независимости Армении после её провозглашения, установление дипломатических отношений было затруднено из-за таких исторических факторов, как события 1915 года, проблемы признания границ и Нагорно-Карабахский конфликт. Что касается конфликтов в Грузии, то на подход Турции влияло значительное число выходцев с Северного Кавказа (до 6 миллионов турецких граждан), которые остаются политически влиятельными и активными.

Ещё одним важным для Турции фактором подхода к региону является позиция и политика Российской Федерации. Несмотря на период, когда Россия какое-то время была менее активна на Кавказе, её политика в «ближнем зарубежье», провозглашённая в конце 1993 года, сигнализировала о сохранении интересов в бывших советских республиках Центральной Азии и Кавказа. Дальнейший экономический и политический подъём России в конечном итоге изменил её место в региональной динамике.² С другой стороны, в 1990-е годы Турция пользовалась поддержкой Запада, особенно США, но не обладала достаточными экономическими ресурсами и политической мощью, чтобы конкурировать с Россией. Поэтому Турция стала лучше понимать риски конфронтации и с 1994 года подчеркивала преимущества сотрудничества и взаимодействия с Россией. Этот сдвиг сопровождался ростом торговых и политических связей. Понимание этого, в сочетании с охлаждением отношений Турции со своими традиционными союзниками — США и странами ЕС, привело к шагам по нормализации отношений с Российской Федерацией в начале 2000-х гг. Когда внимание Турции переключилось на более широкий Ближний Восток и Африку, в связи с арабскими выступлениями и последующей нестабильностью на границах Турции, это в конечном итоге привело к ослаблению внимания Турции к Кавказу и росту российского присутствия и влияния в регионе в 2010-х годах.

Первоочередной целью было содействие экономическим, политическим, социальным преобразованиям и трансформации сектора безопасности кавказских стран, а также их интеграции в более широкие европейские (западные) структуры. Считалось, что это откроет путь к расширению присутствия Турции в регионе и, используя её экономическую мощь, сделает Турцию более влиятельным региональным игроком. Хотя это тоже было

² İdil Tuncer, “Rusya Federasyonu’nun Yeni Güvenlik Doktrini: Yakın Çevre ve Türkiye”, *En Uzun Onyıl, Türkiye’nin Ulusal Güvenlik ve Dış Politika Gündeminde Doksanlı Yıllar*, ed. Gencer Özkan and Şule Kut (Istanbul: Büke Yayınları, 2000), 435-460.

верно, поскольку Турция стала крупнейшим торговым партнёром Грузии и Азербайджана, а также важным торговым партнёром Армении, несмотря на закрытую сухопутную границу между ними, Турция в долгосрочной перспективе могла поддерживать такие отношения лишь с Азербайджаном. Кроме того, отход Турции от своих традиционных союзников и развитие сотрудничества с Россией тоже повлияли на её положение в регионе, поскольку для стран региона была привлекательна связь Турции с Западом.

Политика первого правительства ПСР на Кавказе

Несмотря на ожидания обратного, основы турецкой политики в отношении кавказских государств не изменились после прихода к власти Партии справедливости и развития (ПСР, *AKP – Adalet ve Kalkınma Partisi*) в ноябре 2002 г. Однако дальнейшие внутренние и мировые события повлияли на приоритеты и позицию правительства в регионе.

Сразу после смены власти в Турции возникли вопросы по поводу обязательств нового руководства по отношению к региону – ожидалось, что власти будут менее расположены к тесным отношениям со странами Кавказа и Центральной Азии, чем их предшественники, из-за их сугубо исламской риторики. В реальности, вместо того, чтобы делать упор на исторических и культурных связях со странами региона, правительство ПСР в Турции переключилось на развитие экономических отношений.³ Более того, очевидное отсутствие интереса ПСР к региону вскоре усугубилось сложными задачами правительства и такими международными событиями, как вторжение США в Ирак в марте 2003 года, дискуссии о Кипре, референдум по плану Аннана в 2004 году, начало переговоров о полноправном членстве с ЕС в 2005 году, продолжающийся террор РПК с пересечением границы, а также многочисленные внутривосточные кризисы, которые начались с выдвижения кандидатуры Абдуллы Гюля на пост президента в апреле 2007 года, что привело к досрочным всеобщим выборам в июле. В 2007 году кульминацией стало закрытие дела против ПСР в Конституционном суде, рассмотрение которого заняло ещё восемь месяцев. На фоне обострения внутривосточного кризиса правительство до конца 2008 года воздерживалось от резких внешнеполитических шагов, в том числе на Кавказе.

Но когда эти многочисленные кризисы как-то разрешились, особенно после войны между Грузией и Россией в августе 2008 года, ещё раз напомнившей Турции о нестабильной природе региона, правительство ПСР стало уделять больше внимания региональным делам. Оно выступило с инициативой, касающейся будущего Кавказа: Платформа стабильности и экономи-

³ Визит Р.Т. Эрдогана в Азербайджан, Казахстан и Туркменистан в январе 2003 г. ещё до назначения премьер-министром приводили как пример его интереса к региону. См. Mevlut Katik, "Turkish Party Leader Seeks Favor in Central Asia," *EurasiaNet*, January 14, 2003, <https://eurasianet.org/turkish-party-leader-seeks-favor-in-central-asia>.

ческого сотрудничества на Кавказе, с участием Турции, России и трёх кавказских государств. Хотя это не такая уж новая идея, инициатива Платформы была единственным предложением, рассчитанным на долгосрочную перспективу с общерегиональным подходом. Она не реализуема на практике из-за реалий на местах, но она обеспечила необходимую основу для открытия Турции для Армении в 2009 году.

Между тем на кавказскую политику ПСР также повлияли идеи, выдвинутые тогдашним советником премьер-министра по внешней политике Ахметом Давутоглу, о том, что Турция должна иметь собственную «политику соседства», основанную на «отсутствии проблем с соседями» и принципах «региональной внешней политики». Как только эти идеи были сформулированы первым правительством ПСР, они ознаменовали новое понимание внешней политики Турции, переориентировав её на региональные вопросы с 2006 года. Из-за вышеупомянутых международных и внутренних событий эти идеи не были реализованы на практике до всеобщих выборов в июле 2007 года.

До того единственной областью, в которой наблюдалось какое-то движение, был интерес правительства к энергетической сфере. Оно проводило активную политику по альтернативной доставке ресурсов в Турцию как для турецкого потребления, так и для транзита в Европу. Идея превращения Турции в «региональный энергетический хаб» быстро получила поддержку, и Турция повела политику, направленную на улучшение доступа к ресурсам Каспия через Грузию и Азербайджан. Помимо реализации трубопроводов ВТС и ВТЕ, Турция, Грузия и Азербайджан в 2007 году согласовали и подписали рамочное соглашение о строительстве железной дороги Карс-Тбилиси-Баку⁴ в обход Армении, чтобы связать Турцию с этими странами, а также со Средней Азией. Эта важнейшая инициатива, а также завершение строительства газопровода ВТЕ и нефтепровода ВТС оказали влияние на региональное развитие и безопасность, выйдя далеко за рамки секторов энергетики и транспорта.⁵

Между тем в марте 2007 года вступил в строй газопровод ВТЕ, доставляющий газ с азербайджанского месторождения Шах-Дениз, что фактически положило конец газовой зависимости Грузии от России и дало Турции альтернативный источник. Природный газ, предназначенный для Турции, первоначально был перенаправлен в Грузию по соглашению с Турцией, когда Грузия испытывала нехватку газа из-за возросшей напряжённости в отношениях с Россией и мстью последней, остановившей поставки газа зимой 2007 года.

⁴ Güncel Haberler, “Bakü-Tiflis-Kars Demiryolu Canlanıyor”, September 19, 2007, [Http://www.haberler.com/baku-tiflis-kars-demiryolu-canlaniyor-haberi/](http://www.haberler.com/baku-tiflis-kars-demiryolu-canlaniyor-haberi/).

⁵ Massimo Gaudiano, “Can Energy Security Cooperation Help Turkey, Georgia, and Azerbaijan to Strengthen Western Oriented Links?” NATO Defense College Academic Research Branch, Research Note No. 5, June 2007, 1-2.

Помимо преимуществ, которые этот проект дал трём странам, и их стратегического значения друг для друга, он также показал важность альтернативного маршрута транспортировки газа в Европу. Это позволило Турции подумать о создании энергетического коридора. Турцию также воодушевило строительство и эксплуатация нефтепровода ВТС, который вступил в строй в 2006 году, ещё до ВТЕ. Ещё одним проектом трубопровода, который в то время привлек мировое внимание, был проект Nabucco, связывающий газовые ресурсы Азербайджана и, возможно, Ирана, Ирака и Туркменистана с Европой. Хотя 13 июля 2009 г. Турция, Австрия, Болгария и Венгрия подписали межправительственное соглашение, засвидетельствованное представителями других стран, обеспечившее правовую основу и подтвердившее намерение этих стран построить трубопровод,⁶ Турция 7 августа 2009 г. также подписала соглашение с прибывшим с визитом премьер-министром России Владимиром Путиным, в присутствии премьер-министра Италии Сильвио Берлускони,⁷ о начале технико-экономического обоснования турецкой экономической зоны в Чёрном море для проекта газопровода «Южный поток», который многие считали прямым конкурентом предлагаемого трубопровода Nabucco. В то время как Турция в результате всех этих проектов к середине 2009 года смогла вновь успешно позиционировать себя между энергопроизводителями Востока и энергопотребителями Запада, проекты «Южный поток» и Nabucco были отменены, и их заменили TANAP (Трансанатолийский газопровод), который вступил в эксплуатацию в 2018 году и был соединён с TAP (Трансадриатическим трубопроводом) в 2020 году, и «Турецкий поток», который также вступил в эксплуатацию в 2020 году.

Переформатирование политики Турции на Кавказе после августа 2008 г.

Кризис августа 2008 года во многом повлиял на политику Турции на Кавказе и заставил её пересмотреть свой подход. Конфликт наглядно показал, что «замороженные» конфликты Кавказа не такие уж и замороженные и могут вспыхнуть в любой момент. Учитывая крупные военные закупки вовлечённых сторон, просто ждать, пока проблемы решатся сами собой, было невозможно. Более того, Россия чётко обозначила свои намерения в горячих точках региона в случае второго раунда войны. В конечном итоге Турция поняла, что, если она не возьмёт на себя активную роль и не сумеет умиротворить регион, Кавказ быстро будет дестабилизирован и забыт, что не соответствует турецким интересам в политике, экономике и безопасности.

Хотя двусторонние экономические и политические отношения Турции с Азербайджаном и Грузией продолжали улучшаться, её общую политику на

⁶ “EU Countries Sign Geopolitical Nabucco Agreement,” *EurActiv*, July 14, 2009, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-countries-sign-geopolitical-nabucco-agreement/>.

⁷ “Yüzyılın anlaşmaları imzalandı”, *HaberTürk*, August 7, 2009.

Кавказе осложняли события, находящиеся вне контроля Турции. Турция и Грузия сформировали сеть газо- и нефтепроводов, предлагая альтернативу маршрутам, проходящим через Иран или Россию. Развитие двусторонних отношений Турции с Грузией во всех областях, обеспечившее более надёжные альтернативные маршруты для Европы и США и способствовавшее стабильности в регионе, было поддержано Западом. Помимо политических отношений, быстро развивались экономические отношения между Турцией и Грузией. Турция стала главным торговым партнёром и вторым инвестором в Грузии, что привело к заключению Соглашения о свободной торговле между двумя странами в 2007 году.⁸ Перемещение людей между двумя странами упростилось благодаря отмене в 2007 году виз для 90-дневного пребывания и открытию аэропорта Батуми, который был построен и управляется турецкой компанией в качестве внутреннего аэропорта для турецких граждан.

Хотя экономические и политические отношения между Турцией и Грузией продолжали улучшаться, непростая ситуация в Грузии, вызванная спором об Абхазии, оставалась неразрешённой и несколько портила их отношения. Турция продолжала поддерживать территориальную целостность Грузии, но настаивала на мирном разрешении спора. Однако наличие турецких граждан как грузинского, так и северокавказского происхождения осложняло позицию Турции, создавая подозрения с обеих сторон и мешая неоднократным попыткам Турции разработать платформу для мирного урегулирования, которая дала бы результат. Кроме того, Турция столкнулась с обострением внутренней ситуации, поскольку проживающие в Турции грузинские и северокавказские диаспоры стали громко заявлять о своих требованиях, что вынуждало Турцию быть ещё осторожней в отношениях с Грузией.

Кризис августа 2008 года выявил слабости и ограничения, с которыми столкнулась Турция в этих проблемах. Когда Грузия и Россия начали военные действия, Турция обнаружила, что её политические возможности ограничены по трем причинам. Во-первых, турецкие граждане грузинского и северокавказского происхождения оказывали давление на турецкое правительство, каждая сторона искала поддержки Турции в своих делах. Во-вторых, Турция разрывалась между стратегически важным партнёром Грузией и экономически и политически важным соседом Россией. Территориальная целостность Грузии была важна для Турции и поддерживалась ею по ряду политических, стратегических, психологических и исторических причин. В то же время Россия стала важным торговым и политическим партнёром Турции. В-третьих, Турция разрывалась между требованиями своего нового партнёра, Российской Федерации, и давних союзников, США и стран НАТО. Из-за множества факторов давления реакция Турции на кризис вначале

⁸ "Free Trade Agreement between the Republic of Turkey and Georgia," <https://trade.gov.tr/data/5b9111f813b8770becf1e74b/3084ba862ac8810125184a17da1112da.pdf>.

была относительно сдержанной. Однако позже она несколько активизировалась, особенно благодаря непосредственному участию премьер-министра Эрдогана и предложенной им идее «Платформы». Хотя эта концепция не получила существенного развития, она заложила основу для потенциального возобновления связей между Турцией и Арменией.

Армения была единственной страной Кавказа, с которой двусторонние отношения Турции до недавнего времени не демонстрировали заметного улучшения. Хотя в начале 1990-х годов с обеих сторон существовало понимание необходимости развития связей, в середине 1990-х годов оно сменилось подозрительностью и недоверием из-за региональных и внутренних событий с обеих сторон, а также исторического багажа, который две страны привносят в свои текущие отношения. В результате сухопутная граница между ними осталась закрытой, а дипломатические отношения отсутствовали.

С другой стороны, проблемные отношения с Турцией и Азербайджаном, кроме изоляции от расширяющегося сотрудничества в регионе, негативно влияют на экономическое восстановление Армении. Ухудшение условий заставило многих армян искать работу в соседних странах. В результате, хотя сухопутная граница оставалась закрытой, к концу 2006 года в Турцию в поисках работы уехали около сорока тысяч армян.⁹ К концу 2007 года турецкие официальные лица называли цифру в 70 000 граждан Армении, нелегально работающих в Турции.¹⁰

В этих обстоятельствах политические отношения приняли интересный поворот, когда новоизбранный президент Армении Серж Саргсян пригласил президента Абдуллу Гюля посмотреть футбольный матч сборных Турции и Армении, который состоялся в Ереване 6 сентября 2008 года. Принятие приглашения, а затем его поездка в Ереван в рамках первого в истории визита главы турецкого государства стали переломным моментом в турецко-армянских отношениях, породив надежду на примирение и обеспечив необходимый политический толчок для длительных секретных переговоров между представителями Турции и Армении о нормализации отношений. Эта инициатива, казалось, открыла путь к подписанию турецко-армянского рамочного соглашения от 22 апреля 2009 года о примирении. В кратком заявлении, опубликованном на сайтах министерств иностранных дел Турции и Армении, говорится, что «обе стороны добились ощутимого прогресса и ... договорились о всеобъемлющих принципах нормализации двусторонних отношений».¹¹

⁹ По данным *Economist*, November 17, 2006.

¹⁰ http://www.cagdaskitap.netteyim.net/haber/Siyaset/turkiyede_kac_kacak_ermeni_isci_var-haberi-11356.html and www.milliyet.com.tr/2006/11/18/siyaset/siy09.html.

¹¹ Charles Recknagel, "Turkey, Armenia Announce Framework for Normalizing Ties," *Radio Free Europe/ Radio Liberty*, April 23, 2009, http://www.rferl.org/content/Turkey_Says_Agrees_Framework_For_Ties_With_Armenia/1614312.html; и Mary Beth Sheridan, "Turkey and Armenia in Broad Accord," *Washington Post*, April 23,

Однако реакция Азербайджана на возможное открытие турецко-армянской границы без какого-либо прогресса в карабахском вопросе вызвала резкую реакцию в Турции. Это побудило премьер-министра Эрдогана остановить развитие событий в ходе своего визита в Баку 13 мая 2009 года и объявить, что Турция не будет двигаться к открытию сухопутной границы с Арменией, пока та не прекратит оккупацию территории Азербайджана. Когда 31 августа Турция и Армения собирались объявить о том, что они достигли соглашения по двум протоколам и намерены подписать их, казалось, что Турция сможет пояснить свою позицию Азербайджану. Реакция Азербайджана на этот раз была более сдержанной, и Турция подписала протоколы 11 октября 2009 года. Однако внутри страны стало ясно, что турецкий парламент не будет форсировать ратификацию протоколов. Большинство выступило против такого шага без позитивных сдвигов в разрешении Нагорно-Карабахского спора.

Хотя отношения с Азербайджаном ненадолго омрачили шаги Турции в отношении Армении, в целом отношения восстановились после нератификации протоколов и в конечном итоге достигли стадии, которую можно назвать стратегическим партнёрством. Трубопроводы ВТС и ВТЕ и железная дорога Карс-Тбилиси-Баку не только стратегически связывают две страны – экономические отношения и взаимные инвестиции тоже достигли значительного уровня.

Турецко-азербайджанские отношения также охватили сферу образования и культуры. Азербайджанские студенты учатся в Турции, молодые дипломаты проходят стажировку в турецком Министерстве иностранных дел. Турция решительно поддержала возвращение латинского алфавита в Азербайджане, подготовив и отправив учебники, их ещё больше сблизило использование двумя странами «турецкого» языка. Турецкие телеканалы имеют большую аудиторию в Азербайджане. Кроме того, в Азербайджане за счёт Турции действуют 15 начальных и 11 средних школ, а также университет в Азербайджане, созданный при участии Турции. Эти культурные инициативы способствуют более тесным связям в обществах, дополняя и укрепляя политические связи.

Последствия второй войны в Нагорном Карабахе и «возвращение» Турции на Кавказ

44-дневная война за Нагорный Карабах в сентябре-ноябре 2020 года повлияла на политику Турции на Кавказе, особенно в отношении Армении и Азербайджана. Во-первых, она ознаменовала возвращение и подъём активности Турции в регионе после многих лет инерции.

Послевоенные изменения в регионе позволили Турции скорректировать свою роль там. Турция в июле 2020 года стала активным игроком и важным

2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/22/AR2009042203888.html>.

участником перемирия между Арменией и Азербайджаном, подписанного 10 ноября 2020 года. Это также сделало Турцию противовесом потенциально угрожающей позиции Российской Федерации в будущем. Хотя Россия за 30 лет разместила свои вооруженные силы, выполняющие различные функции, во всех странах Кавказа, она создала весьма деликатный статус-кво, чреватый рисками.

Пока обсуждаются различные идеи, связанные с региональным сотрудничеством, давать окончательную оценку, видимо, преждевременно. Однако можно предположить, что если какие-то проекты, направленные на открытие закрытых торговых путей и облегчение движения товаров в регионе, материализуются, Турция выиграет от них, учитывая её экономическое положение и связи за пределами региона.

Поддержка Турцией Азербайджана во время второй Карабахской войны вышла за рамки традиционной политической поддержки и в целом поддержки безопасности Азербайджана в конфликте с Арменией. Тем самым Турция заслужила большое уважение и благодарность в азербайджанском обществе, что потенциально может привести к расширению сотрудничества в международных делах и экономических проектах. Это, безусловно, дало возможность интенсифицировать и углубить существующие отношения, сотрудничество и стратегическое партнёрство. Помимо этого, нынешнее положение Турции в регионе и особенно её военное присутствие на азербайджанской территории, хотя и небольшое, смягчает некоторые страхи и раздражение в азербайджанском обществе по поводу размещения российских миротворческих сил после стольких лет, помогая успокоить ситуацию.

Война, завершившаяся возвращением Азербайджану оккупированных территорий, также устранила одно из препятствий, мешавших нормализации армяно-турецких отношений. В предыдущем раунде, когда две страны выступили за примирение после подписания Цюрихских соглашений в 2009 году, возражения Азербайджана и симпатия к ним турецкой общественности помешали турецким лидерам продолжить их реализацию. В итоге тогдашний премьер-министр Турции Реджеп Тайип Эрдоган заявил, что Турция не будет предпринимать шаги по нормализации отношений и открытию сухопутной границы с Арменией, пока азербайджанские территории оккупированы. Поскольку к концу войны вопрос был снят, это открыло путь к нормализации турецко-армянских отношений, и в результате обе страны продвинулись в двусторонних переговорах. В настоящее время турецкие, армянские и международные источники ожидают, что эти переговоры в конечном итоге приведут к постепенной нормализации, то есть к установлению дипломатических отношений и открытию сухопутных границ. Другие предварительные шаги уже сделаны, такие, как восстановление регулярного воздушного сообщения, разрешение возобновить торговлю через третьи страны и открытие воздушного пространства для национальных авиалиний. Если эти шаги приведут к ожидаемой нормализации отношений, это, наконец, полностью восстановит связи Турции со всеми странами Кавказа,

потенциально открывая путь к дальнейшему региональному сотрудничеству и развитию.

Хотя турецкие лидеры пытались реформатировать и продвигать одну из более ранних идей сотрудничества в области региональной безопасности в формате 3+3 (объединение трех стран Кавказа с Россией, Турцией и Ираном в организацию по безопасности) и получили поддержку России, слишком оптимистично ожидать, что эта идея воплотится в жизнь, учитывая текущую региональную и международную обстановку. Одним из главных препятствий является принципиальный отказ Грузии от этой идеи, ибо она может в конечном итоге означать союз со страной, оккупирующей её территории, то есть с Россией. Также существует недоверие Азербайджана к намерениям Ирана, нерешённый вопрос Нагорного Карабаха между Азербайджаном и Арменией, неразрешённый армяно-турецкий исторический багаж, текущая война России с Украиной и её потенциальные последствия для региона.

Но даже если идеи дальнейшей региональной экономической интеграции, политического взаимодействия и сотрудничества в области безопасности не реализовались, как было задумано, остаётся фактом, что впервые после окончания Холодной войны и обретения независимости тремя кавказскими странами у Турции есть возможность иметь тёплые отношения со всеми этими странами, дополненные особыми связями в области безопасности, политическими и экономическими отношениями с Азербайджаном, а также прочными связями в силу общей заинтересованности в существующих энергетических и транспортных маршрутах, торговле и сотрудничестве в области безопасности с Грузией. Кроме того, предлагаемые транспортные коридоры и связи, если они будут реализованы, позволят углубить связи со всеми тремя странами. Будущее покажет, сможет ли Турция наконец использовать все эти возможности в своих интересах и поспособствовать дальнейшей стабилизации региона.

Заключение

Политика Турции на Кавказе после окончания Холодной войны прошла ряд этапов, взлётов и падений. Хотя столетняя угроза безопасности Турции от России и СССР исчезла с распадом Советского Союза, вакуум, созданный этим уходом, стал источником потенциальных рисков и угроз на границах Турции. Даже если первоначальное видение и оптимистические подходы Турции к региону начала 1990-х годов оказались несколько нереалистичными, их последствия задали тон турецкой политике.

Появление независимых республик на Кавказе стало важным поворотным моментом в региональной роли и политике Турции. Она стала одним из важнейших игроков в регионе, где раньше играла незначительную роль. Хотя нынешняя напряжённость в регионе будет и далее влиять на турецкие планы в области безопасности, и ещё предстоит решить ряд проблем, прежде чем регион стабилизируется, Турция, несомненно, попытается иг-

рать свою роль в региональных событиях посредством многогранного политического сотрудничества. Добьется ли Турция успеха в новом подходе и пересмотре своей политики в отношении региона – вопрос открытый. Ответ на него будет зависеть от различных региональных и международных событий, иногда неподвластных Турции или странам региона. В условиях ограниченных возможностей, предлагая инновационные решения региональных проблем и рассматривая регион в более широком контексте, Турция может расширить географию сотрудничества стабильных стран в рамках многосторонних конвенций и двусторонних отношений. В случае успеха положительные результаты будут дополнять друг друга, так же как и негативные результаты будут иметь гораздо более широкие последствия.

Примечание

Представленные здесь взгляды принадлежат исключительно автору и не выражают официальную позицию Консорциума военных академий и институтов изучения проблем безопасности программы «Партнёрство ради мира», организаций-участниц или издателей Консорциума.

Об авторе

Мустафа Айдын – профессор международных отношений в Университете Кадир Хас (Стамбул), президент Совета международных отношений Турции и координатор Глобальной академии. Ранее он работал в Университете Анкары (1994-2005 гг.), Университете экономики и технологий (2005-2009), а также занимал должность ректора Университета Кадир Хас (2010-2018). Был приглашенным научным сотрудником/преподавателем в Мичиганском (1998 г.), Гарвардском (2002 г., стипендиат программы Фулбрайта) и Афинском (2003 г., стипендиат Онассиса) университетах, а также в Институте Ричардсона по изучению проблем мира (1999 г., стипендиат ЮНЕСКО), Институте исследований безопасности ЕС (2003 г.) и Институте гуманитарных исследований в Вене (2018 г.). В сферу его интересов входит международная политика, анализ внешней политики, вопросы безопасности в Центральной Азии, на Кавказе, в Чёрном море и на Ближнем Востоке, а также внешняя политика и политика безопасности Турции.
Электронная почта: maydin@khas.edu.tr



Интернет: суверенный, или глобальный? Россия и Китай настаивают на заключении договора о киберпреступности: новые данные

Шон Костиган

Европейский центр исследований в области безопасности им. Джорджа Маршалла, <https://www.marshallcenter.org/>

Аннотация: Под предлогом борьбы с киберпреступностью на международной арене борются два совершенно разных взгляда на киберпространство: модели киберпространства со свободным обменом, которую защищают демократические страны, противостоит так называемая суверенная модель. Продолжаются антидемократические инициативы по переформатированию киберпространства на сугубо национальных условиях, что может ослабить сотрудничество и повысить риски конфликтов и киберпреступности.

Ключевые слова: киберпреступность, киберпространство, суверенитет, сотрудничество, конфликт.

Цифровая граница, в которой многие после её появления видели бастион свободы слова и всемирных обменов, оказалась на распутье двух весьма разных мнений, влияющих на будущее киберпространства и прогресса. Первая модель, которую можно назвать моделью открытого киберпространства идеалистов и демократических государств, все чаще сталкивается с ограничительной «суверенной» интернет-парадигмой, которой отдают предпочтение авторитарные правительства. Пока разворачиваются дебаты о будущем киберпространства, разрыв между этими взглядами используют киберпреступники, чьи успехи – и причиняемый ими ущерб – теперь широко признаются в стратегиях национальной безопасности во всём мире.

Поток информации – кровоток современных глобальных систем – находится под угрозой. Правительства и критическая инфраструктура стран мира подвергаются все более активным кибератакам в геометрической прогрессии, и конца этому не видно.¹ В киберпространстве всё чаще видят источник глобальной болезни, поскольку киберпреступники используют уязвимые места, практически не опасаясь последствий, а государства умывают руки, прикрываясь проблемами идентификации, несмотря на то, что технически идентификация становится всё доступнее.² Учитывая, что взлом подключённых к Интернету устройств происходит каждые 39 секунд, масштаб угрозы отрицать невозможно. Ставки высоки; если не бороться с киберпреступностью, под угрозой окажется вся вера в способность властей выполнить свои обещания в области безопасности. Обеспокоенность очевидна; большинство европейцев волнуют атаки на правительства их стран.³ В этом году каждый третий американец станет жертвой какого-то киберпреступления, что указывает на острую необходимость противодействия цифровым угрозам, исходящим как от преступников, так и от государств.

Доверие общества к национальным правительствам и международным структурам подвергается испытаниям с нескольких направлений. По данным ОЭСР, в 2022 году одинаковое число людей доверяли и не доверяли правительству, причём среди молодёжи уровень доверия ещё ниже.⁴ На общедоступном веб-сайте Международного валютного фонда удачно описано недоверие к мировому порядку, при особом внимании к четырём факторам: реакция на глобализацию, финансовые кризисы, технологии и искусственный интеллект, и рост популизма.⁵ В этой связи стоит отметить, что во время пандемии Covid-19 усилились российские меры дезинформации, ещё больше подрывая доверие,⁶ а Китай обвиняют в дальнейшем усилении

¹ Jonathan Reed, “High-impact Attacks on Critical Infrastructure Climb 140 %,” *Security Intelligence*, June 26, 2023, <https://securityintelligence.com/news/high-impact-attacks-on-critical-infrastructure-climb-140/>.

² Jake Sepich, “The Evolution of Cyber Attribution,” *American University*, April 19, 2023, <https://www.american.edu/sis/centers/security-technology/the-evolution-of-cyber-attribution.cfm>.

³ Thomas Macaulay, “Spate of Cyber Attacks in Europe Increases Concerns about Government Defenses: The Public Sector Is a Growing Target for Cybercrime,” *TNW*, November 9, 2022, <https://thenextweb.com/news/cyber-attacks-european-governments-increase-concerns-public-sector-defenses>.

⁴ OECD, “Trust in Government,” www.oecd.org/governance/trust-in-government/.

⁵ David Lipton, “Trust and the Future of Multilateralism,” *IMF*, May 10, 2018, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2018/05/10/blog-trust-and-the-future-of-multilateralism>.

⁶ “Disinformation and Russia’s War of Aggression against Ukraine: Threats and Governance Responses,” *OECD*, November 3, 2022, <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/disinformation-and-russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-37186bde/>.

хаоса, поскольку он продолжает массовую кражу государственных секретов и интеллектуальной собственности, а также кампании дезинформации.

Москва и Пекин, похоже, мало обеспокоены вопросами своего «доброего имени» или обвинениям в кибератаках и шпионаже – например, во взломе SolarWinds, в котором США официально обвинили Россию.⁷ Между тем авторитет западных стран, занимающих схожую позицию, подрывают утечки информации об иностранном шпионаже,⁸ новости о массовой слежке,⁹ слабое шифрование¹⁰ и общее непонимание широкого спектра новых технических и политических проблем, от распознавания лиц до искусственного интеллекта.

Видение будущего, основанное на настоящем

Как минимум с 2016 года дезинформация со стороны России вызывает глубокую обеспокоенность многих правительств и исследователей во всём мире. Эти кампании политической войны, которые в сфере безопасности иногда называют «активными мерами», используются Россией десятки лет,¹¹ но с появлением соцсетей и Интернета их стоимость снизилась, а охват и потенциальное воздействие существенно возросли. В период Covid-19 дезинформация заняла центральное место в многочисленных новостях и политических дискуссиях. Примечательно, что усилия России по дезинформации последовательно продвигают лживые версии о вирусе через сомнительные новостные платформы и аналитические центры.¹²

Одним из элементов этой гремучей смеси является деятельность кибердиверсантов разных мастей, от хакеров до сотрудников спецслужб. В

⁷ Sean S. Costigan, “Charting a New Path for Cybersecurity after SolarWinds.” *Diplomatic Courier*, January 4, 2021, www.diplomaticcourier.com/posts/charting-a-new-path-for-cybersecurity-after-solarwinds.

⁸ Patricia L. Bellia, “WikiLeaks and the Institutional Framework for National Security Disclosures,” *Yale Law Journal* 121, no. 1448 (2012), April 2, 2012, Notre Dame Legal Studies Paper No. 12-59, <https://ssrn.com/abstract=2033207>.

⁹ Zygmunt Bauman et al., “After Snowden: Rethinking the Impact of Surveillance,” *International Political Sociology* 8, no. 2 (June 2014): 121-144.

¹⁰ Aaron Brantly, “Banning Encryption to Stop Terrorists: A Worse than Futile Exercise,” *CTC Sentinel* 10, no. 7 (August 2017): 29-33, https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2017/08/CTC-Sentinel_Vol10Iss7-10.pdf.

¹¹ Jolanta Darczewska and Piotr Żochowski, *Active Measures. Russia’s Key Export*, Point of View 64 (Warsaw, Poland: OSW Centre for Eastern Studies, June 2017), <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/point-view/2017-05-30/active-measures-russias-key-export>.

¹² Ben Dubow, Edward Lucas, and Jake Morris, *Jabbed in the Back: Mapping Russian and Chinese Information Operations During the COVID-19 Pandemic* (Washington D.C.: Center for European Policy Analysis (CEPA), December 2, 2021), <https://cepa.org/comprehensive-reports/jabbed-in-the-back-mapping-russian-and-chinese-information-operations-during-the-covid-19-pandemic/>.

последнее время сама НАТО стала объектом политических хакерских атак, приведших к катастрофическим утечкам внутренних документов.¹³ Манипулирование информацией посредством краж и утечки избранных данных, а также использование активных меньшинств стало новой нормой. Демократические правительства подразделяют различные информационные кампании по принципу MDM: на искажённую информацию, дезинформацию, и злонамеренную информацию (*misinformation, disinformation, malinformation*).¹⁴

В ежегодной оценке угроз аппарата Директора национальной разведки за 2023 год чётко описана киберугроза, исходящая от Китайской Народной Республики (КНР): «Китай, вероятно, в настоящее время представляет самую широкую, самую активную и постоянную угрозу кибершпионажа для правительственных и частных сетей США. Киберизыскания и экспорт соответствующих технологий Китая увеличивают угрозу агрессивных киберопераций против США ... Китай почти наверняка способен осуществлять кибератаки, способные нарушить работу служб критической инфраструктуры в Соединенных Штатах, включая нефте- и газопроводы и железные дороги».¹⁵

На сегодняшний день неспровоцированная агрессивная война России против Украины пошла не так, как планировала Россия, что снизило активность её кибератак в других местах. Как отмечается в Ежегодной оценке угроз, «война в Украине была ключевым фактором в определении приоритетов киберопераций России в 2022 году. Хотя её киберактивность, связанная с войной, оказалась ниже, чем мы ожидали, Россия остаётся важной киберугрозой, совершенствует и использует свои возможности шпионажа, влияния и нападения. Россия рассматривает кибервмешательство как внешнеполитический рычаг, позволяющий влиять на решения других стран».

Поскольку киберпространство оказалось в центре национальной безопасности, влияя на правительства, предприятия и отдельных лиц во всём мире, очевидно, что всеобъемлющий договор о киберпреступности может стать шагом к защите всех людей. 7 марта 2023 года Россия представила Открытой рабочей группе ООН по безопасности и использованию информационных и коммуникационных технологий обновленное предложение по Конвенции ООН об обеспечении международной информационной

¹³ A.J. Vicens, "NATO Investigating Breach, Leak of Internal Documents," *CyberScoop*, October 3, 2023, accessed October 5, 2023, <https://cyberscoop.com/nato-siegedsec-breach/>.

¹⁴ Canadian Centre for Cyber Security, "How to Identify Misinformation, Disinformation, and Malinformation," ITSAP.00.300, February 2022, <https://www.cyber.gc.ca/en/guidance/how-identify-misinformation-disinformation-and-malinformation-itsap00300>.

¹⁵ *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community* (Office of the Director of National Intelligence, February 6, 2023), <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2023-Unclassified-Report.pdf>.

безопасности.¹⁶ Открытая рабочая группа по информации и телекоммуникациям в контексте международной безопасности – это инициатива Организации Объединенных Наций (ООН). На момент написания этой статьи в сентябре 2021 года Открытая рабочая группа служила форумом для обсуждения мирного использования ИКТ и предотвращения конфликтов в результате их использования. Страны-участницы ООН, в том числе Россия, приняли участие в работе Открытой рабочей группы и поделились своими взглядами на нормы, правила и принципы ответственного поведения в киберпространстве.

Россия утверждает, что юридически обязывающий договор необходим из-за очевидных недостатков существующего международного права. Однако некоторые страны, включая Швецию, Южную Корею, Колумбию, Австрию и США, считают, что такого пробела нет. Вместо этого эти страны настаивают, что требуется более точное толкование и разъяснение существующего международного права. Кроме того, эти государства полагают, что если девятистраничное российское предложение получит поддержку в ООН, оно может подорвать ответственность государств за действия в киберпространстве и создать серьёзную угрозу цифровым правам человека.¹⁷

Туман неопределённости

Исторически сложилось так, что взгляды России на международную кибербезопасность часто расходятся со взглядами многих стран Запада. Москва уже давно выступает за «суверенный Интернет» и поддерживает меры государственного контроля над потоками информации.¹⁸ Предложение России о глобальной конвенции по киберпреступности отражает эту точку зрения и усиливает государственный суверенитет в сфере киберпространства. Однако интервенция и преступления России в Украине резко контрастируют с заявленными ею дипломатическими инициативами.¹⁹

¹⁶ “Updated Concept of the Convention of the United Nations on Ensuring International Information Security” (United Nations, 2023), [https://docs-library.unoda.org/Opened_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_\(2021\)/ENG_Concept_of_UN_Convention_on_International_Information_Security_Proposal_of_the_Russian_Federation.pdf](https://docs-library.unoda.org/Opened_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_(2021)/ENG_Concept_of_UN_Convention_on_International_Information_Security_Proposal_of_the_Russian_Federation.pdf).

¹⁷ Isabella Wilkinson, “What Is the UN Cybercrime Treaty and Why Does It Matter?” *Chatham House*, August 2, 2023, <https://www.chathamhouse.org/2023/08/what-un-cybercrime-treaty-and-why-does-it-matter>.

¹⁸ Timmy Broderick, “Russia Is Trying to Leave the Internet and Build Its Own,” *Scientific American*, July 12, 2023, <https://www.scientificamerican.com/article/russia-is-trying-to-leave-the-internet-and-build-its-own/>.

¹⁹ Mercedes Page, “The Hypocrisy of Russia’s Push for a New Global Cybercrime Treaty,” *The Interpreter*, March 7, 2022, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/hypocrisy-russia-s-push-new-global-cybercrime-treaty>.

18 ноября 2019 г. Комитет ООН 88 голосами против 58 одобрил поддержанную Россией резолюцию о киберпреступности, 34 страны воздержались. Этим успешным для России голосованием была создана Открытая рабочая группа для всестороннего исследования киберпреступности и мер её предотвращения. Хотя это событие может показаться потенциально прогрессивным, оно несёт прямые негативные последствия для Будапештской конвенции о киберпреступности²⁰ и существующих механизмов совершенствования борьбы с киберпреступностью, международных и национальных правовых мер, а также долгосрочные внешнеполитические последствия во многих сферах, помимо киберпространства.

Будапештская конвенция остаётся единственной конвенцией о киберпреступности, но против неё постоянно выступает Россия и её внешнеполитические партнёры, утверждающие, что само её существование нарушает их суверенитет. (Заметим, что Будапештская конвенция открыта для присоединения стран, не входящих в Совет Европы, и является инструментом международного сотрудничества в борьбе с киберпреступностью.)

Предложение России о глобальной конвенции по борьбе с киберпреступностью, а также стремление России создать Открытую рабочую группу по разработкам в области информации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности²¹ следует понимать прежде всего как политические шаги по продвижению российской цели создания «системы международной информационной безопасности».²² Система, которую стремится создать Кремль, будет основана на Конвенции о международной информационной безопасности, в которой Организация Объединённых Наций и Международный союз электросвязи будут играть главную роль. Более того, эта российская концепция опирается на сильный и даже абсолютный государственный суверенитет, что подрывает и перечёркивает международные обязательства государств, реальные или предполагаемые.²³

В то же время российские аргументы в пользу создания так называемого суверенного Интернета (известного как Рунет) подчёркивают несколько аспектов безопасности, достигаемых путём автономии. Цель создания

²⁰ Council of Europe, “Convention on Cybercrime,” Treaty No. 185, Budapest, November 23, 2001, www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185.

²¹ United Nations Office for Disarmaments Affairs, “Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” <https://www.un.org/disarmament/ict-security/>.

²² Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года, утверждены Президентом Российской Федерации 24 июля 2013 года, <http://www.scrf.gov.ru/security/information/document114/>.

²³ Alena Epifanova, “Deciphering Russia’s ‘Sovereign Internet Law’: Tightening Control and Accelerating the Splinternet,” *German Council on Foreign Relations*, January 16, 2020, <https://dgap.org/en/research/publications/deciphering-russias-sovereign-internet-law>.

отдельного российского интернета была обозначена в доктрине информационной безопасности 2017 года²⁴ как «развитие национальной системы управления российским сегментом сети ‘Интернет’». Контекст этих амбиций «обеспечения информационной безопасности в области стратегической стабильности и равноправного стратегического партнёрства» неявно, но по существу касается предполагаемой угрозы информационной безопасности со стороны США. Целью «национального сегмента сети ‘Интернет’», как его ещё называют, была защита информации как таковой и обеспечение безопасности критической инфраструктуры России в случае возникновения угроз стабильности, безопасности и функциональной целостности.

Кроме того, некоторые эксперты по внешней политике в России оправдывают цель организации внутрироссийского трафика в пределах территориальных границ финансовыми аргументами: по их расчётам, стоимость международных маршрутов в будущем может стать слишком высокой.²⁵ Аналогичным образом, требование предварительно установить российское программное обеспечение для «отслеживания, фильтрации и перенаправления интернет-трафика»²⁶ можно рассматривать в контексте информационной безопасности, защиты критической инфраструктуры и развития национальных рынков исследований и разработок.²⁷ Очевидно, что расширение охвата федеральных (Роскомнадзора) механизмов правоприменения от маршрутизации трафика на все устройства ИКТ также усиливает политический и информационный контроль над гражданами.

Используя дипломатию как оружие, Россия продолжает угрожать духу неограниченного Интернета, предвещая мрачное будущее разделённого киберпространства, в котором доминируют несколько влиятельных стран.²⁸ При различии технических подходов, Россия и Китай параллельно навязывают, по мнению многих экспертов, контролируемый государством апокалиптический подход к киберпространству в мире. Эта политика резко противоречит демократическому порядку и подрывает основы глобальной экономики и коммерческий интерес в долгосрочной перспективе.

²⁴ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. №646.

²⁵ По словам экспертов Касперского, сейчас всего 2% внутрироссийского трафика пересекает границы страны.

²⁶ “Russia Internet: Law Introducing New Controls Comes into Force,” *BBC*, November 1, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-50259597>.

²⁷ Противоположный взгляд см. Alexandra Prokopenko, “Russia’s Sovereign Internet Law Will Destroy Innovation,” *The Moscow Times*, April 21, 2019, www.themoscowtimes.com/2019/04/21/russias-sovereign-internet-law-will-destroy-innovation-a65317.

²⁸ Rishi Iyengar, Robbie Gramer, and Anusha Rathi, “Russia Is Commandeering the U.N. Cybercrime Treaty,” *Foreign Policy*, August 31, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/08/31/united-nations-russia-china-cybercrime-treaty/>.

Новый международно-правовой документ по киберпреступности также будет дублировать существующие наработки и предвосхищать выводы открытой межправительственной экспертной группы (International expert group, IEG) ООН²⁹ по всестороннему исследованию проблемы киберпреступности и мер реагирования на неё со стороны стран-участниц. Более того, нет единого мнения относительно масштабов такого нового договора по кибербезопасности. Кроме того, западные страны, похоже, осознают, что этот процесс может отвлечь усилия от национальных законодательных реформ и текущего наращивания возможностей, по сути подрывая внутренние меры борьбы с киберпреступностью.

В поиске прогрессивного видения киберпространства

Чтобы эффективно дать отпор антидемократическим инициативам, Западу необходимо разрушить один из трёх столпов стратегии Кремля: общее недоверие к ИКТ, недостаточность существующего международного права или идеологию экзистенциальной угрозы. Ещё одним способом повышения устойчивости в кибердискурсе является определение общих национальных интересов и целей для всех лагерей и континентов, например, с помощью Принципов ответственного поведения государств в киберпространстве³⁰ и Парижского призыва к доверию и безопасности в киберпространстве.³¹ Стоит отметить, что, по мнению ряда экспертов, Запад не добился особых успехов в попытках убеждения и взаимодействия с государствами за пределами своего периметра.³²

Чтобы двигаться вперед, Запад должен подготовиться к обсуждению договора как к одному из возможных вариантов будущего. Готовясь к этому худшему сценарию, необходимо найти новые возможности, позволяющие его избежать. В этот критический период демократическим странам крайне важно объединиться, восстановить стандарты киберпространства и выступить за целостное видение цифрового мира, прежде чем он расколется без надежд на восстановление.

²⁹ IEG – главный процесс в области киберпреступности на уровне ООН.

³⁰ “Joint Statement on Advancing Responsible State Behavior in Cyberspace,” United States Department of State, September 23, 2019, <https://www.state.gov/joint-statement-on-advancing-responsible-state-behavior-in-cyberspace/> и “Eleven Norms of Responsible State Behaviour in Cyberspace,” Federal Department of Foreign Affairs FDFA, April 7, 2021, <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/fdfa/aktuell/newsuebersicht/2021/04/uno-cyber-normen.html>.

³¹ “Paris Call for Trust and Security in Cyberspace – Paris Call,” <https://pariscall.international/en/>.

³² Sally Adee, “The Global Internet Is Disintegrating: What Comes Next?” *BBC*, May 15, 2019, www.bbc.com/future/article/20190514-the-global-internet-is-disintegrating-what-comes-next.

Примечание

Представленные здесь взгляды принадлежат исключительно автору и не выражают официальную позицию Консорциума военных академий и институтов изучения проблем безопасности программы «Партнёрство ради мира», организаций-участниц или издателей Консорциума.

Об авторе

Шон Костиган – см. резюме на стр. 7 этого издания, <https://doi.org/10.11610/Connections.rus.20.2.00>



Не просто выживание: Роль секретной службы Аш-Шабаб – Амният – в сборе информации

Габор Шинко, Янош Бешенё

Докторантура по исследованиям безопасности и Институт исследования Африки, Обудский университет, Будапешт, Венгрия, <https://uni-obuda.hu/>

Аннотация: В статье рассмотрено развитие и использование Амният – секретной службы Аш-Шабааб – в борьбе с войсками и силами безопасности Африканского Союза в Сомали. Сначала подробно рассматривается возникновение этой террористической группировки, что позволяет лучше понять истоки организации и то, как её возрождение связано с эффективным управлением Амният. Также детально рассмотрена структура управления и разведывательная деятельность террористической группировки. Затем в исследовании анализируются возможности разведслужбы Аш-Шабааб при особом внимании к элементам, обеспечившим её эффективность. В свете растущей важности разведки и контрразведки развитие секретной службы оказалось решающим фактором выживания террористической группировки. За последнее десятилетие Аш-Шабааб не только выжила, но и усилилась, создав ряд проблем для лучше оснащенных многонациональных сил и международного сообщества. Даже если Аш-Шабааб будет разгромлена, Амният сможет пережить её распад и возродиться в других организациях или влиться в преступную сеть.

Ключевые слова: Амният, Аш-Шабаб, разведка, безопасность, Сомали.

Вступление

Создание и воссоздание хорошо функционирующих структур безопасности никогда не было лёгким делом.¹ Безопасность и стабильность являются

¹ Omar Dewachi, *Ungovernable Life: Mandatory Medicine and Statecraft in Iraq* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2017).

фундаментом жизнеспособного общества и особенно важны в раздираемых войной странах, где гораздо труднее обеспечить устойчивое развитие. Несмотря на огромные инвестиции в безопасность и государственное строительство, а также политическую, дипломатическую и техническую поддержку Сомали, государственные институты не могут склонить чашу весов в свою пользу и добиться видимого прогресса.²

Одним из главных препятствий для мира в регионе является Аш-Шабаб. Немало террористических организаций действуют годами, но найти группы, которые существуют дольше десяти лет, сложнее. Причина в том, что они сталкиваются с целым комплексом постоянных угроз со стороны спецслужб и правоохранительных органов.³ В результате они приходят в упадок и прекращают существование, утратив влиятельных лидеров, или начинают действовать без насилия, как политическая организация.⁴ Если нападения не будут тщательно спланированы, а деятельность – хорошо продумана, террористическая организация не сможет выжить. Аш-Шабаб не только продолжает действовать, но вот уже больше десяти лет ведёт борьбу с войсками и силами безопасности Африканского Союза в Сомали.

Хотя разведслужбы играют ведущую роль в борьбе между правительством Сомали и этой террористической организацией, структура Аш-Шабаб глубоко не исследовалась.⁵ Наше исследование начинается с исторической справки об этой террористической группировке, которая поможет нам понять развитие организации и связь её возрождения с эффективным управлением Амният. Прежде чем перейти к анализу возможностей разведывательного аппарата террористической группировки, в статье тщательно рассмотрена структура управления и разведывательная деятельность Аш-Шабаб.

² United Nations Assistance Mission in Somalia and the World Bank, *The Somalia Security and Justice Sector Public Expenditure Review* (Washington, January 2017) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/644671486531571103/pdf/Somalia-Security-and-justice-sector-public-expenditure-review.pdf>.

³ Blake William Mobley, "Terrorist Group Counterintelligence," PhD dissertation (Washington, DC: Georgetown University, 2008), <https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/553096/mobleyBlake.pdf>.

⁴ Audrey Kurth Cronin, "How al-Qaida Ends: The Decline and Demise of the Terrorist Group," *International Security* 31, no. 1 (2006): 7-48.

⁵ Всесторонних исследований структуры безопасности Аш-Шабаб немного. В их числе: Mohamed Haji Ingiriis, "Insurgency and International Extraversion in Somalia: The National Intelligence and Security Agency (NISA) and Al-Shabaab's *Amniyat*," *African Security Review* 29, no. 2 (2020): 125-151, <https://doi.org/10.1080/10246029.2020.1740752>; Gábor Sinkó and János Besenyó, "Comparison of the Secret Service of al-Shabaab, the Amniyat, and the National Intelligence and Security Agency (Somalia)," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* (2021), <https://doi.org/10.1080/08850607.2021.1987143>, и Zakarie Ahmed nor Kheyre, "The Evolution of the Al-Shabaab Jihadist Intelligence Structure," *Intelligence and National Security* 37, no. 7 (2022): 1061-1082, <https://doi.org/10.1080/02684527.2022.2095599>.

В исследовании применён качественный подход и разнообразные методы исследования, включая изучение отчётов Организации Объединенных Наций (ООН), опросы в Сомали, анализ содержания документов из открытых источников, рецензируемых научных работ и журналов. Цель исследования — обогатить массив литературы по исследованию терроризма, разведки и безопасности в контексте Сомали. Регионализация (и даже глобализация) её деятельности привела к тому, что Аш-Шабаб теперь представляет угрозу безопасности Африки и Европы.⁶ Поскольку она остаётся непобедимой уже более десяти лет, возможно, потребуется новый подход к урегулированию ситуации в охваченной конфликтом Сомали. В связи с растущей важностью вопросов безопасности тщательный анализ деятельности и операций Амният может помочь пониманию динамики сомалийского конфликта.

Исторические истоки Аш-Шабаб

Сомали считают одной из наименее развитых стран мира. Ситуацию ещё больше осложняет то, что уже несколько десятилетий там действуют различные группировки боевиков. После падения режима Сиада Барре в начале 1990-х гг. в стране воцарился хаос и беззаконие. Аль-Каида попыталась заполнить возникший вакуум власти и создать исламистское государство на Африканском Роге. Она начала предоставлять финансовую поддержку, огнестрельное оружие и обучение повстанческой партии аль-Итихад аль-Исламия (АИАИ).⁷

Однако разделение Аш-Шабаб в начале 2000-х гг. принесло серьёзные изменения. Наличие политического фронта было бы достаточно для сторонников мягкой линии группы, но сторонники жёсткой линии были не согласны на меньшее, чем распространение шариата на «Великое Сомали».⁸ В результате последние объединились с Союзом исламских судов (СИС), к концу 2006 года контролировавшим большие территории на юге и в центре Сомали, и начали кампанию вооружённого сопротивления вторжению Эфиопии в Сомали.⁹ Хотя СИС в конечном итоге была свергнута Переходным фе-

⁶ Подробнее об исламском движении см. Olivier Roy, *Globalized Islam: The Search for a New Ummah* (New York: Columbia University Press, 2006).

⁷ В начале XXI века Аль-Каида обучала в Афганистане многих видных членов Аш-Шабаб, включая Адена Хаши Фараха, Ибрагима Хаджи Джамму и Мухтара Робу.

⁸ Сомалийцами движет идея «пансомализма»; они считают, что все территории и кланы должны быть объединены, чтобы сомалийское государство стало сильнее преобладающей ныне клановой системы.

⁹ Справочную информацию о военной интервенции Эфиопии в Сомали можно найти в Ken Menkhaus, "Somalia: They Created a Desert and Called it Peace (building)," *Review of African Political Economy* 36, no. 120 (2009): 223-233, <https://doi.org/10.1080/03056240903083136>.

деральным правительством (ПФП) Сомали и эфиопскими войсками, Аш-Шабаб сумел стать доминирующей отколовшейся группировкой, воспользовавшись эфиопской военной оккупацией для мобилизации поддержки.

В начале вторжения в 2006 г. население Сомали и диаспора помогали Аш-Шабаб, собирая разведданные о передвижении эфиопских сил,¹⁰ а также обеспечивали финансовую помощь и иностранных боевиков.¹¹ Кроме того, повстанцев финансировали влиятельные исламские лидеры, чья поддержка помогла вербовке джихадистов.¹² К тому времени война в Сомали шла уже более 30 лет, и Аш-Шабаб сумел убедить молодых сомалийцев присоединиться к организации, предложив им выход из трясины и возможность почувствовать себя полезными.¹³ Хотя террористическая группа была лишь неформально связана с Аль-Каидой до 2012 года, считается, что опыт её советников и общественные связи использовались и ранее.¹⁴ В результате к середине 2008 года Аш-Шабаб установил контроль над южной и центральной частью Сомали и смог отбросить ПФП, Силы национальной обороны Эфиопии и миротворцев Миссии Африканского Союза в Сомали (AMISOM) к Могадишо. За короткое время террористическая группировка стала доминирующим игроком в Восточной Африке.¹⁵

Позже, однако, Аш-Шабаб не смог продвинуться вперед и вытеснить миротворцев ПФП и AMISOM из столицы Сомали. Он также потерпел тяжелые поражения от сил Африканского Союза, поскольку тот располагал более совершенной техникой. В 2008-2011 гг. Аш-Шабаб ослаб в военном отношении и страдал от конфликтов с местными кланами, которые обвиняли группировку в многочисленных жертвах.¹⁶ Помимо этого, местные жители покидали организацию из-за растущего страха, увеличения числа жертв среди

¹⁰ Опросы на месте проводились в Могадишо в сентябре-октябре 2017 г., см. Ingiriis, "Insurgency and International Extraversion in Somalia."

¹¹ Roland Marchal, "The Rise of a Jihadi Movement in a Country at War: Harakat al-Shabaab al Mujaheddin in Somalia," Research Report (SciencesPo, CERI, 2011), <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/5ncvgncesl8n4a0rpg5k3c1j5p/resources/art-rm2-1.pdf>.

¹² United Nations Security Council, "Report of the Monitoring Group on Somalia Pursuant to Security Council Resolution 1853 (2008)," S/2010/91 (UN, March 2010), 31, <https://reliefweb.int/report/somalia/report-monitoring-group-somalia-pursuant-security-council-resolution-1853-2008>.

¹³ Молодёжь составляет более двух третей населения Сомали.

¹⁴ Подробней о PR-поддержке Аш-Шабааб от Аль-Каиды см. Daveed Gartenstein-Ross, "The Strategic Challenge of Somalia's Al-Shabaab," *Middle East Quarterly* 16, no. 4 (2009): 25-36.

¹⁵ Péter Kiss-Álmos, János Besenyő, István Resperger, *Szomália: Országismertető* (Budapest: Honvéd Vezérkar, 2014).

¹⁶ Christopher Anzalone, "Al-Shabab's Setbacks in Somalia," *CTC Sentinel* 4, no. 10 (October 2011): 22-25, <https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2011/11/CTCSentinel-Vol4Iss106.pdf>.

гражданского населения и строгого подхода группировки к шариату.¹⁷ Когда в 2008 г. США признали Аш-Шабаб террористической организацией, сомалийская диаспора тоже сократила свою поддержку.

Голод в Сомали в 2011 г. привел к дальнейшему падению репутации организации после того, как эмир Аш-Шабаб Ахмед Абди Годан заявил, что не допустит иностранную продовольственную помощь на юг Сомали. Группировка не только отрицала существование голода, но и делала всё, чтобы местные жители на юге не могли получить помощь.¹⁸ Боевики отступили от столицы Сомали, поскольку обычная война с лучше оснащенными войсками AMISOM истощила их финансы. Хотя можно сказать, что международное сообщество одержало крупную победу, уход Аш-Шабаб мог иметь стратегический характер, указывая на возврат группировки к партизанской войне. Портовые города Барааве и Кисмайо приносили Аш-Шабаб значительные доходы,¹⁹ поэтому их потеря оказала большое финансовое и стратегическое влияние на повстанцев и побудила их прибегнуть к преступной деятельности под видом налогообложения бизнеса и старейшин кланов.²⁰

Кроме того, внутри руководства Аш-Шабаб возникли разногласия, усугублявшиеся конфликтами между Годаном и его оппонентами.²¹ Эмира критиковали за диктаторские замашки и стратегические ошибки (например, участие в борьбе с военизированной группировкой умеренных суфиев Ахлу Сунна Вальджамаа, ASWJ) и игнорирование основных принципов Аш-Шабаб (как то внесудебные расправы над «истинными мусульманами»). Годан считал, что ему нужно использовать жёсткие прагматичные меры для подавления своих противников, а репутацию Аш-Шабаб необходимо было улучшать. Эти факторы могут объяснить объединение с Аль-Каидой в 2012 г.²² В

¹⁷ Human Rights Watch, “Somalia: Al Shabaab Attack Indefensible: Mogadishu Bombing Shows Price Being Paid by Civilians,” October 5, 2011, <https://www.hrw.org/news/2011/10/05/somalia-al-shabaab-attack-indefensible>.

¹⁸ Ken Menkhaus, “No Access: Critical Bottlenecks in the 2011 Somali Famine,” *Global Food Security* 1, no. 1 (December 2012): 29-35, <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2012.07.004>.

¹⁹ По оценкам, Аш-Шабаб ежегодно получала 35–50 млн. долларов доходов от портов и еще 30–60 млн. долларов от «налогов» с бизнесменов в Сомали. Подробнее см. Barbara Starr, “U.N. Report: Al-Shabaab is Raising Millions Illegally in Somalia,” *CNN World*, August 5, 2011, <https://edition.cnn.com/2011/WORLD/africa/08/05/somalia.al.shabaab.report/>.

²⁰ Благодаря расширению возможностей Амният и его способности постоянно учиться на своих ошибках Аш-Шабаб предприняла тактический ход и начала вымогать деньги.

²¹ Решение Годана приостановить деятельность шуры, служившей форумом для коллективного разрешения споров путём посредничества, определённо способствовало внутренним разногласиям в Аш-Шабаб.

²² Таким образом, заявление о лояльности Аль-Каиде не преследовало оперативных целей, но было призвано укрепить идеологические связи между организациями и увеличить мощь Аш-Шабаб.

результате «чистки» группа стала более компактной, но менее ограниченной, что оказалось полезным в ведении асимметричной войны против ПФП и сил AMISOM с использованием атак террористов-смертников, самодельных взрывных устройств и тактики ударов с мгновенным отходом. Таким образом террористическая организация смогла создать максимально благоприятные условия для войны.

Однако Аш-Шабаб тоже понёс оперативные и символические потери в начале 2010-х гг.²³ Вероятно, самой серьёзной неудачей для группировки стало убийство Годана в ходе авиаудара США в 2014 г. Считалось, что именно бывший эмир цементировал организацию, и в отсутствие стратегического планирования могла разгореться борьба за власть, которая привела бы к фрагментации или распаду группы. Но вопреки ожиданиям международного сообщества, преемник Годана Ахмед Умар (более известный как Абу Убайда) с самого начала установил жёсткий контроль над Аш-Шабаб, в целом сохранив единство группировки.²⁴

С тех пор Аш-Шабаб удалось увеличить свои силы и средства в Сомали и на соседних территориях. Организация превратилась в эффективную, предсказуемую и последовательную террористическую группировку, способную гораздо лучше обеспечить безопасность местного населения, чем Федеральное правительство Сомали (ФПС). Хотя некоторые её высокопоставленные члены были убиты, а международное сообщество предприняло двусторонние и многосторонние усилия для победы над Аш-Шабаб, эта террористическая организация удерживает под контролем большие территории в западной, южной и центральной части Сомали.²⁵ Разведывательный аппарат сыграл важную роль в асимметричной стратегии группировки, а активное использование Аш-Шабаб вызывающей ужас сети Амният определённо способствовало возрождению организации.

Амният

Аш-Шабаб имеет чёткую организационную структуру: эмир отвечает за всю её деятельность и единственный уполномочен принимать решения самостоятельно. Он отвечает за работу консультативных и исполнительных советов, которые помогают и реализуют стратегию группы. Кроме того, ряд специализированных отделов занимаются административными и военными

²³ Robert Burns and Lolita C. Baldor, "US Confirms Death of Somalia Terror Group Leader," *The Times of Israel*, September 5, 2014, <https://www.timesofisrael.com/us-confirms-death-of-somalia-terror-group-leader/>.

²⁴ Claire Klobucista, Jonathan Masters, and Mohammed Aly Sergie, "Al-Shabab," Backgrounder, *Council on Foreign Relations*, updated May 19, 2021, <https://www.cfr.org/backgrounder/al-shabab>.

²⁵ Christopher Anzalone and Jason Warner, "Al-Shabaab," *Oxford Bibliographies*, updated June 23, 2021, <https://doi.org/10.1093/OBO/9780199743292-0303>.

вопросами, правосудием, пропагандой, безопасностью, налогообложением и т.д.²⁶ Организация имеет три независимые службы безопасности – Хесбат (Hesbat), Джабхат (Jabhat) и Амният (Amniyat).²⁷ В то время как Хесбат с помощью своей религиозной полиции внедряет шариат на подконтрольных Аш-Шабаб территориях, а Джабхат, чьи сотрудники отвечают за связь, взрывчатые вещества, логистику, медицину и СМИ, проводит важные операции с привлечением воинских подразделений в разных регионах,²⁸ Амният де-факто является разведывательной службой.

Согласно отчёту ООН за 2013 г., секретная служба Аш-Шабаб «структурирована по принципу тайной организации внутри организации».²⁹ Никто не знает личности друг друга, а внедрение остаётся маловероятным из-за тесной связи между участниками. Возможности и роли определяют характер деятельности. Большинство оперативников привлекаются лишь эпизодически, что делает задержание агентов сложной задачей для Национального агентства разведки и безопасности (NISA). Хотя точное происхождение Амният неизвестно, создание разведывательного аппарата в 2010-х гг. рассматривалось как весьма радикальный сдвиг в тактике группировки. Вероятно, оно было связано с усилиями по модернизации планирования и операций этой террористической организации.³⁰ Амният в целом не зависит от других служб Аш-Шабаб, о чём свидетельствует наличие у него отдельной финансовой, логистической сети и системы управления.³¹ Он годами служит эффективным инструментом выявления потенциальных целей и уязвимых мест, тем самым способствуя созданию обстановки неопределенности в области безопасности в Сомали.

²⁶ Среди этих отделов – Джугта Улус (Jugta Ulus, силы быстрого реагирования), Мухабарад (Mukhabarad, служба разведки), Икляам и Аль-Катаиб (Iclaam, al-Kataib – медийные офисы), Закават (Zakawaat, сбор налогов и налогообложение) и Мутафаджирад (Mutafajirad, отдел смертников, с двумя подразделениями: Амалия Истишхад (Amaliya Istishhad, подрывы смертников) и Амалия Инкимас (Amaliya Inquimas, нападения смертников).

²⁷ National Counterterrorism Center, “Counter Terrorism Guide: Al Shabaab” (Office of the Director of National Intelligence, 2022), https://www.dni.gov/nctc/groups/al_shabaab.html.

²⁸ Nor Kheyre, “The Evolution of the Al-Shabaab Jihadist Intelligence Structure.”

²⁹ United Nations Security Council, “Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea Pursuant to Security Council Resolution 2060 (2012): Somalia,” S/2013/413 (UN, July 2013), 7, <https://reliefweb.int/report/somalia/report-monitoring-group-somalia-and-eritrea-pursuant-security-council-resolution-2060>.

³⁰ Anneli Botha and Mahdi Abdile, “Radicalisation and al-Shabaab Recruitment in Somalia,” ISS Paper 266 (Institute for Security Studies, September 2014), <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper266.pdf>.

³¹ United Nations Security Council, “Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea,” 13.

Это самая грозная, целостная и организованная ветвь Аш-Шабаб, подчиняющаяся непосредственно эмиру.³² Вероятно, Амният использует разведку и контрразведку для критического анализа уязвимостей своих противников. После проверки информация передается вышестоящему командиру, который может принять решение передать её эмиру для дальнейшего использования. Секретная служба вербует своих членов из числа бойцов группировки, но главным рекрутинговым резервом являются местные жители, к которым обращаются по рекомендации надёжных оплачиваемых информаторов.³³ Женщины преимущественно находят безопасное убежище, обеспечивают связь и еду, но большинство боевиков – образованные молодые люди, связанные с кланами основных членов Аш-Шабаб.³⁴ Амният выполняет в организации различные задачи, в первую очередь отвечая за (контр)разведывательные операции. Он также является оперативным органом группировки и в этом качестве проводит мелкие и крупные атаки с применением гранат, бомб, тактики нападений с немедленным отходом, а также организованных убийств.³⁵

В прошлом Аш-Шабаб проводил более скромные операции, но затем начал совершать не только более смертоносные, но и более заметные налёты на популярные рестораны, объекты ООН и Верховный суд Сомали.³⁶ Ранее террористическая организация атаковала местные цели, но теперь она более активна и на региональном уровне.³⁷ Их наиболее известные операции включают подрывы террористов-смертников в 2010 г. в Кампале, Уганда, нападение на торговый центр Westgate в 2013 г. в Найроби, Кения, и на университетский колледж в 2015 г. в Гариссе, Кения. Амният помогает Аш-Шабаб осуществлять эти нападения путём принудительного привлечения, запугивания и убийств правительственных чиновников, агентов службы безопасности, местных журналистов и деловых людей. Наличие разведывательного подразделения крайне неудобно для правительства Сомали и

³² Harun Maruf and Dan Joseph, *Inside Al-Shabaab: The Secret History of Al-Qaeda's Most Powerful Ally* (Bloomington, IN: Indiana University Press, 2018), 90.

³³ Carlos Revilla Arango, "Insurgent Counterintelligence," *Studies in Intelligence* 12, no. 1 (Winter 1968): 39-54.

³⁴ United Nations Security Council, "Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea," 57.

³⁵ Ken Menkhaus, "Al-Shabab's Capabilities Post-Westgate," *CTC Sentinel* 7, no. 2 (February 2014): 4-9, <https://ctc.westpoint.edu/al-shababs-capabilities-post-westgate/>.

³⁶ «Хорошо выбранная цель» может привлечь сторонников, показать интересы террористической группировки и даже удешевить нападение. Подробнее см. János Besenyő, "Low-cost Attacks, Unnoticeable Plots? Overview on the Economical Character of Current Terrorism," *Strategic Impact* 62, no.1 (2017): 83-100, http://real.mtak.hu/83718/1/low_cost_attacks_unnoticeable_plots_overview_on_the_economical_character_of_current_terrorism.pdf.

³⁷ Peter Bergen, Bruce Hoffman, and Katherine Tiedemann, "Assessing the Jihadist Terrorist Threat to America and American Interests," *Studies in Conflict & Terrorism* 34, no. 2 (2011): 65-101, <https://doi.org/10.1080/1057610X.2011.538830>.

войск AMISOM. Кроме того, оно угрожает иностранным агентствам и гуманитарным организациям.

Именно Годан решил вложиться в секретную службу после ухода группировки из Могадишо в 2011 г. Он лелеял Амният, как свой собственный контрразведывательный аппарат, используемый в качестве инструмента для сохранения целостности Аш-Шабаб и достижения его личных целей.³⁸ Развитие возможностей секретной службы преследовало две цели – эмир мог держать под контролем местных командиров и подчиненных, а главное, мог избавиться от соперников.³⁹ В то время оперативникам Амният приходилось собирать разведданные и наводить страх на местное население и джихадистов всеми возможными методами, включая лишение свободы, запугивание и даже убийство родственников или близких друзей. При попытке дезертирства предателя бросали в тюрьму или убивали, что вселяло ещё больший страх перед сотрудниками секретной службы и деморализовало потенциальных дезертиров.⁴⁰

Помимо выполнения административных, военных и разведывательных задач, Амният отвечает за внутреннее правосудие в Аш-Шабаб. Секретная служба управляет специальными тюрьмами и судами, где проводятся показательные процессы над предполагаемыми заговорщиками и шпионами. Она также играет активную роль в наблюдении за поведением гражданского населения, и при необходимости Амният может обеспечивать соблюдение законов и политики. Таким образом, это ещё и надзорный орган, который курирует различные службы и поддерживает связь с руководством Аш-Шабаб. Разведывательный аппарат имеет широкую юрисдикцию и действует вне судебной системы террористической группировки.⁴¹ Суровому наказанию подлежат и его собственные члены, особенно если будет доказана их причастность к шпионажу в пользу ФПС или Запада. Религиозный фанатизм, неумолимость и ненависть к иностранным войскам должны были быть главными приоритетами оперативников Амният для доказательства преданности эмиру.⁴² Хотя их несомненно боялись, они пользовались

³⁸ Амният отвечал за устранение внутренних угроз и обеспечение лояльности. Подробнее см. Matt Bryden, "The Reinvention of Al-Shabaab: A Strategy of Choice or Necessity?" A Report of the CSIS Africa Program (Washington, DC: Center for Strategic & International Studies, February 2014), https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/140221_Bryden_ReinventionOfAlShabaab_Web.pdf.

³⁹ Hassan M. Abukar, "Somalia: The Godane Coup and the Unraveling of Al-Shabaab," *African Arguments*, July 2, 2013, <https://africanarguments.org/2013/07/somalia-the-godane-coup-and-the-unraveling-of-al-shabaab-by-hassan-m-abukar/>.

⁴⁰ Stig Jarle Hansen, *Al-Shabaab in Somalia: The History and Ideology of a Militant Islamist Group* (London: Hurst, 2013).

⁴¹ В случаях шпионажа Амният обходил шариатские суды террористической группировки, но если в шпионаже уличали высокопоставленного командира, этим занималась именно шура. См. Hansen, *Al-Shabaab in Somalia*, pp. 84, 87.

⁴² Maruf and Joseph, *Inside Al-Shabaab*, 90.

выгодами высокой репутации и зарплаты, что делало службу в разведывательном аппарате большой честью.

Поскольку безопасность и секретность имеют для Амният первостепенное значение, разведывательное подразделение должно быть отделено от остальной части организации. Секретная служба Аш-Шабаб является организацией внутри организации, но для того, чтобы ещё больше обезопасить группировку, были созданы самостоятельные подразделения со своими кодовыми названиями.⁴³ Их обязанности варьируют от предотвращения утечек информации до исключения возможности членов сообщить секретную информацию силам противника, если они будут схвачены и допрошены. Это была весьма дальновидная мера, особенно если учесть наступление войск AMISOM в 2012-2015 гг., в результате которого Аш-Шабаб отступил в Джубаленд. Тем не менее информаторы разведывательного аппарата оставались в густонаселенных районах Сомали и передавали информацию Амният.⁴⁴

С тех пор секретная служба имеет оперативников практически по всей стране. Считается, что они собирали информацию в иностранных дипломатических миссиях и сумели проникнуть в правительственные учреждения, штаб-квартиру Африканского союза и даже в Национальное агентство разведки и безопасности (NISA).⁴⁵ Хотя внедрение часто преуменьшают, важно отметить участие Амният как в наступательной, так и в оборонительной контрразведывательной деятельности. Как пояснил бывший офицер NISA, «из-за возросшего внедрения агентов Аш-Шабаб в наши правительственные учреждения мы заметили рост числа нападений».⁴⁶ Таким образом, существует линейная связь между количеством агентов Аш-Шабаб в правительственных учреждениях и атаками на ФПС.

Две разведслужбы часто конкурируют, но их разведывательная деятельность выглядит взаимосвязанной.⁴⁷ Хотя Амният гораздо больше внимания

⁴³ Вероятная организационная структура Амният такова: Центральное командование; региональные командиры; подразделения финансового и тылового обеспечения; разведывательные подразделения; отряды гранатомётчиков/убийц/самоубийц. См. United Nations Security Council, "Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea," 57.

⁴⁴ Michael Horton, "Reclaiming Lost Ground in Somalia: The Enduring Threat of al-Shabaab," *Terrorism Monitor* 15, no. 15 (2017): 8-11, <https://jamestown.org/program/reclaiming-lost-ground-in-somalia-the-enduring-threat-of-al-shabaab/>.

⁴⁵ "Car Bomb Rocks Mogadishu Hours after Somalia Cabinet Announcement," *The New Arab*, 2017, <https://english.alaraby.co.uk/english/news/2017/3/21/car-bomb-rocks-mogadishu-hours-after-somalia-cabinet-announcement>.

⁴⁶ Бывший высокопоставленный сотрудник NISA в интервью от февраля 2020 г. – см. Nor Kheyre, "The Evolution of the Al-Shabaab Jihadist Intelligence Structure."

⁴⁷ Подробней о взаимосвязи NISA и Национальной службы безопасности (NSS) см. Gábor Sinkó, "Different Times, Same Methods: The Impact of the National Security Service on the Operations of the National Intelligence and Security Agency," *Journal of Central and Eastern European African Studies* 1, no. 1-2 (2021): 112-123, <https://jceeas.bdi.uni-obuda.hu/index.php/jceeas/article/view/6>.

уделяет внешней разведке и тратит много времени на отслеживание и изучение разведывательной деятельности своих противников, он постоянно работает и над вербовкой информаторов в правительстве Сомали. Там понимают свою ценность для террористической группировки и делают всё возможное, чтобы получить человеческие ресурсы, необходимые для проведения успешных операций. Например, оперативники Амният разъезжают на роскошных автомобилях без номерных знаков, так же, как агенты NISA, чтобы не выделяться и быть ближе к потенциальным правительственным информаторам.⁴⁸

Понимая зависимость членов ядра Аш-Шабаба от политики кланов и разрушительные последствия межкланового соперничества в борьбе со сплочённой организацией, эмир и его ближайшее окружение решили реализовать двухэтапный план. За исключением технических знаний, иностранцев считали обузой и либо убивали, либо изгоняли, чтобы Годан мог сохранить поддержку на местах.⁴⁹ Затем террористическая группа была реорганизована по образцу сомалийской клановой системы, которая действует посредством влияния и консенсуса, а не через централизованную формальную вертикаль. В результате на командиров и начальников в организации была возложена бóльшая ответственность при назначении мелких чиновников и наборе боевиков. Кроме того, командиры группировки получили возможность совместной организации и проведения небольших терактов.

Однако Годан знал, что децентрализация власти возможна только за счёт Амният, чей охват и влияние необходимо было усилить, чтобы разведслужба могла жёстко контролировать командиров Аш-Шабаб.⁵⁰ Казалось, между террористической группировкой и её руководством существует фундаментальное противоречие, поскольку первая, как и кланы в Сомали, была децентрализована, а второе имело высокую степень централизации. Кроме того, только нынешний эмир мог спросить с Амният за их действия. Поскольку это было местное повстанческое движение, Аш-Шабаб понимал важность активного участия в политике кланов. Фактически высокопоставленные члены организации не раз выступали посредниками между конкурирующими сомалийскими кланами, что позволило Аш-Шабаб упрочить свою власть в стране.⁵¹

В связи с тем, что Аш-Шабаб трактует ислам строго салафитски, ему приходится преодолевать всё больше препятствий для местной поддержки.

⁴⁸ Опрос в Могадишо в мае-сентябре 2015, апреле-августе 2016 и сентябре-октябре 2017 гг., см. Ingiriis, "Insurgency and International Extraversion in Somalia".

⁴⁹ Усиление общественной поддержки деятельности Амният также было необходимо, чему способствовал адекватный отбор сотрудников.

⁵⁰ Daniel Maxwell and Nisar Majid, eds., *Famine in Somalia: Competing Imperatives, Collective Failures, 2011-2012* (New York: Oxford University Press, 2016).

⁵¹ Horton, "Reclaiming Lost Ground in Somalia."

Тем не менее предсказуемости и безопасности⁵² дало существенное преимущество этой террористической группировке, что особенно важно в стране, где подобные вещи не являются сами собой разумеющимися вот уже более 30 лет. Хотя их методы радикальны, а наказания суровы, джихадисты последовательны, что отличает их от ФПС.⁵³ Сомалийцы никогда не знают, какие налоговые ставки они должны платить сомалийской армии и силам AMISOM. Есть и другие проблемы, такие, как конфискация продуктов и введение новых налогов. При этом организация собирает налоги лишь один раз, а торговцы получают квитанцию об оплате для поездок в пределах контролируемых Аш-Шабаб территорий.⁵⁴ В то время как нападения и облавы на торговцев являются обычным явлением в районах, подконтрольных правительству Сомали, местные повстанцы и бандиты избегают открытой конфронтации на юге страны. Это даёт чувство безопасности, которое так ценят местные жители.

Тем не менее население Сомали и члены террористической группировки ощущают не только предсказуемость и безопасность, но и страх. Старейшины кланов, не признающих власть Аш-Шабаб, бизнесмены, не укладывающиеся в сроки выплат, люди, замышляющие против группы, могут стать жертвами Амният, который схватит, посадит в тюрьму или казнит их, в зависимости от серьёзности их действий. Оперативники Амният, признанные виновными во взяточничестве, растрате или преступлениях, тоже не застрахованы от строгих наказаний. Поскольку Сомали уже несколько десятилетий находится в состоянии войны, планка хорошего управления довольно низка, что, в свою очередь, даёт больше возможностей террористическим организациям. До сих пор Аш-Шабаб удавалось эффективно использовать Амният. Если эта тенденция, в сочетании со способностью группировки обеспечить предсказуемость и безопасность, а также заручиться местной поддержкой, сохранится и в будущем, есть все основания полагать, что они сохраняют влияние в долгосрочной перспективе.

⁵² Как заметил один сомалиец: «Что они делают хорошего, так это то, что вас не ограбят на улице в Могадишо, в той части, которую они контролируют... Вы можете открыто ходить с большими деньгами, если вы не являетесь целью [для Аш-Шабаб]. То есть они, как полиция. Они защищают от воров, защищают имущество, охраняют». Опрос Майкла Шелдруп в Найроби 13 августа 2010 г. – см. Hansen, *Al-Shabaab in Somalia*, 84.

⁵³ Omar Faruk and Max Bearak, “If I Don’t Pay, They Kill Me: Al-Shabab Tightens Grip on Somalia with Growing Tax Racket,” *The Washington Post*, August 30, 2019, https://www.washingtonpost.com/world/africa/if-i-dont-pay-they-kill-me-al-shabab-tightens-its-grip-on-somalia-with-growing-tax-racket/2019/08/30/81472b38-beac-11e9-a8b0-7ed8a0d5dc5d_story.html.

⁵⁴ Harun Maruf, “In Somalia, Businesses Face ‘Taxation’ by Militants,” *VoA*, December 3, 2018, www.voanews.com/a/in-somalia-businesses-face-taxation-by-militants/4684759.html.

Заключение

В исследовании показано развитие и использование секретной службы Аш-Шабаб – Амният – в борьбе с войсками и силами безопасности Африканского Союза в Сомали. За прошедшие годы эта террористическая группировка стала ведущим игроком в сфере безопасности и политики в Сомали. Используя тайные операции, контрразведывательные меры и возможности сбора разведанных, организация использовала уязвимости правительства Сомали. Последнее, в свою очередь, пыталось победить Аш-Шабаб, принимая превентивные меры против террористических актов группировки, преследуя джихадистов и отвечая военным путем, но не смогло добиться успеха из-за отсутствия как технических, так и кадровых возможностей. Разведывательная служба ФПС – NISA – тоже не преуспела в сборе разведывательной информации и, следовательно, не смогла повысить свою эффективность.

С другой стороны, Амният более боеспособен, чем другие силы безопасности в Сомали. Частично это можно объяснить технически подкованными стратегами группы. Судя по всему, это передовая и хорошо оснащенная служба разведки и безопасности, заслужившая свой авторитет. Одновременно это самая опасная часть террористической группировки, которая печально известна нападениями смертников и ответственна за похищения, тюремные заключения и убийства. В то время как Аш-Шабаб терял территории, Амният сохранил тактические возможности, особенно в городах, о чём свидетельствуют тайные операции организации и её способность эффективно действовать в районах, контролируемых AMISOM. В будущем эта секретная служба может стать даже более опасной, поскольку сейчас ей не хватает политической и/или клановой поддержки и авторитета на местах, и её единственной целью является обеспечение выживания Аш-Шабаб.

Даже если организация в конечном итоге потерпит поражение, важно помнить, что Амният создали «с тем, чтобы он пережил любой распад».⁵⁵ Постоянные войны и распад государства сопровождают Сомали вот уже 30 лет, за это время вооружённые группировки постоянно появлялись и исчезали. Тем не менее благодаря налогообложению местных бизнесменов, тайным соглашениям с сомалийскими политиками, а главное, возросшей эффективности Амният, опасные составные части этой террористической группировки могут пережить распад и «возродиться» в каких-то образованиях или слиться в преступную сеть. Приобретение или потеря территории

⁵⁵ United Nations Security Council, “Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea,” 7.

определит, будет ли Аш-Шабаб обновляться стратегически и организационно.⁵⁶ Они либо повысят налоги на территориях, контролируемых группировкой, либо расширят сферу действия разведслужбы. Как бы то ни было, важно понимать различие между риском насильственного экстремизма в Сомали и Аш-Шабаб, поскольку первый может пережить второй.

Примечание

Представленные здесь взгляды принадлежат исключительно авторам и не выражают официальную позицию Консорциума военных академий и институтов изучения проблем безопасности программы «Партнёрство ради мира», организаций-участниц или издателей Консорциума.

Об авторах

Габор Шинко — научный сотрудник Института исследования Африки и докторант исследований безопасности в Обудском университете, Венгрия. Его научные интересы включают террористические организации в Африке, африканские разведслужбы, применение террористов-смертников на Ближнем Востоке, внешнюю политику США и пропаганду Холодной войны. Получил степень бакалавра в Университете Паннонии в Венгрии и степень магистра в Орхусском университете, Дания. Живёт и учится в Будапеште, Венгрия. *Электронная почта:* sinko.gabor@phd.uni-obuda.hu

Д-р Янош Бешенё — доцент докторантуры исследований безопасности Обудского университета и директор Центра исследования Африки. В 1987-2018 гг. служил в Африке (Западная Сахара, Дарфур) и Афганистане в миротворческих и военных миссиях. Имеет степень доктора военных наук Университета национальной обороны им. Миклоша Зрини. Его последняя на данный момент публикация — *Hungary and the Crisis in Western Sahara*. *Электронная почта:* besenyő.janos@uni-obuda.hu

⁵⁶ Стратегическое обновление может проявляться в постепенном сближении характеристик Аш-Шабаб с преступной сетью, а оперативное обновление может быть заметно в расширении Амнийя.

Connections: The Quarterly Journal **Указания по подаче материалов и стилю**

Connections принимает рукописи объёмом от 2000 до 5000 слов, написанные понятным языком для целевой аудитории информированных специалистов-практиков и учёных в области обороны и безопасности. Все рукописи следует подавать в редколлегию *Connections* на электронную почту PfPCpublications2@marshallcenter.org или загружать на веб-сайт журнала, <https://connections-qj.org>. В них должно быть указано имя автора, нынешнее место его работы и предварительное название вверху первой страницы, а также, при необходимости, ссылки. Кроме того, авторы должны представить аннотацию и ключевые слова рукописи.

Предпочтительные темы для будущих изданий журнала:

- Война в Украине
- Постконфликтное управление
- Противодействие гибридной войне
- Укрепление Североатлантического альянса
- Борьба за ресурсы и её влияние на безопасность
- Негосударственные игроки в киберпространстве
- Новые и прорывные технологии
- Цифровые трансформации и безопасность
- Строительство институтов обороны
- Борьба с коррупцией и формирование добропорядочности
- Совершенствование военного образования

По вопросам сносок и ссылок см. Chicago Manual of Style, http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide.html.

Инициативные рукописи принимаются в текущем порядке на усмотрение Редколлегии Консорциума ПрМ.



В этом специальном выпуске *Connections: The Quarterly Journal* мы рады представить дайджест наших самых популярных и читаемых статей за последние два десятилетия. Каждая статья является свидетельством неизменного стремления журнала к совершенству в области исследований безопасности. Сборник не только отражает меняющуюся картину глобальной безопасности, но предлагает критические идеи и открывает инновационные перспективы, которые наши авторы выдвигают на передний план научных и политических дискуссий.

По всем вопросам, касающимся журнала
CONNECTIONS, пожалуйста связывайтесь с:

Partnership for Peace – Consortium
Managing Editor – MAJ Martin Schuster
Gernackerstrasse 2

82467 Garmisch-Partenkirchen, Germany

Phone: +49 8821 750 2333

E-Mail: PfPCpublications2@marshallcenter.org

ISSN 1812-1101

