

*Л.В. Дериглазова
Томский государственный университет*

Стратегии НАТО и России в борьбе против асимметричных угроз

В статье рассмотрены особенности современных угроз с акцентом на их асимметричный характер; стратегии борьбы против таких угроз, используемые НАТО и Россией; а также области взаимодействия и формы кооперации НАТО и России в названной сфере. Необходимость кооперации в борьбе против новых угроз определяется их осознанной общностью для НАТО и России:

- в понимании уязвимости развитых стран;
- во внезапности и жестокости ударов;
- в отсутствии локализации угроз;
- в наступательном характере борьбы — в переносе борьбы с периферии на территорию развитых стран;
- в сложности осуществления контроля и борьбы с сетевыми структурами современных террористических групп.

Еще одной из тревожащих тенденций является объединение террористических групп в международном масштабе против развитых стран. В период «холодной войны» движения, использовавшие террористические тактики, в какой-то степени контролировались через своих союзников в развитом мире — в «западном» или в «восточном» блоках. Победа идей либерализма и рыночной экономики над идеологией и практикой системы социализма означала, что модель развития по западному образцу рассматривается зачастую как безальтернативный путь к процветанию и политической стабильности. Россия, принявшая ценности либеральной модели, стала частью «Запада», и во многом потеряла свое влияние в развивающихся странах. Однако сохраняющиеся проблемы развития в странах третьего мира порождают разочарование в идеологии либерализма в целом, в его политических и экономических принципах. Это усиливает традиционалистские идеологии, способствует мобилизации и объединению противников западной модели социально-экономического и политического развития.

1. Определение асимметричных угроз

В первую очередь понятие асимметричных угроз относят к действиям групп, политических движений и организаций, которые используют стратегии партизанской борьбы и террористические тактики для достижения политических целей. Другой составляющей асимметричных угроз является стремление таких групп получить доступ к оружию массового уничтожения и использовать его в своей борьбе. В-третьих, террористические группы угрожают применением оружия массового уничтожения против гражданского населения, что является наиболее тревожащей

Лариса Валериевна Дериглазова, кандидат исторических наук, доцент кафедры мировой политики Томского государственного университета. Специализируется в области современной социальной политики Европы. E-mail: dlarisa@inbox.ru.

тенденцией последних лет. Сами угрозы, о которых идет речь, не являются новыми. Однако есть, несомненно, новое в ситуации начала XXI века, то, что все чаще определяют как асимметричные угрозы. Можно выделить несколько проявлений «новизны» в современных угрозах:

— осознание парадоксальности ситуации, когда слабый противник способен нанести сокрушительный удар по несоизмеримо более сильному противнику и оказать, таким образом, давление на его поведение;

— возрастающая вероятность соединения терроризма и оружия массового уничтожения;

— серьезность «внесистемных» угроз, или то, что называют приватизацией насилия¹;

— осознание цели международного терроризма — попытка сокрушить влияние западных стран в развивающемся мире²;

— осознание общности угроз странами НАТО и Россией, понимание необходимости сотрудничества по их предотвращению.

Понятие асимметричности использовалось, начиная с середины 1970-х гг., применительно к военным действиям и конфликтам в странах третьего мира, в которые были вовлечены развитые страны. Речь шла о войнах между несопоставимыми по своим силовым характеристикам противниками, в которых исход борьбы не был однозначным. Понятие асимметричных угроз стало активно использоваться военными, политиками и аналитиками в последние десять лет. Сутью используемого термина является указание на парадоксальный характер отношений между антагонистами, в которых более слабый противник (в ресурсном и силовом отношении) способен нанести серьезный ущерб и даже навязать свою волю более сильному противнику, а сильный не всегда может отстоять свои интересы и подчинить слабого³.

То, что трудно объяснить посредством формальной логики — способность слабого победить сильного и навязать ему свою волю, — можно проиллюстрировать через метафоры и сравнения и соответствующие интерпретации. Приведем несколько примеров сравнений из работ, посвященных анализу асимметричных угроз, что помогает понять сложность и парадоксальность ситуации.

Давид против Голиафа — ситуация, когда слабый и малый поражает сверхсильного гиганта⁴.

Данная аналогия иллюстрирует известный трюизм, что не только сила определяет победу, и указывает на сложность учета нематериальных параметров. Однако в стратегическом анализе по-прежнему измерение силы как основы для победоносной борьбы все же происходит через оценку ее материальной составляющей — людские ресурсы, вооружения, экономическая мощь и т.д. По-прежнему сохраняется трудность измерения и сопоставления нематериальных атрибутов победы, которые имеют решающее значение — такие как «воля к победе», приверженность целям победы, способность мобилизации населения на продолжение борьбы и готовность жертвовать для достижения поставленной цели, в том числе и собственной жизнью.

В этом отношении показательным является признание командующего американскими войсками в Европе генерала Монтгомери Мейгза, выступавшего перед слушателями и преподавателями Общевоинской академии ВС РФ в октябре 2002 г. Говоря об особенностях ведения военных действий в новых условиях, он сказал, что «среди американских военнослужащих присутствует некоторое нежелание участвовать в конфликтах с малой интенсивностью боевых действий. Это происходит оттого, что военные специалисты считают, что их используют не

¹ Источником насилия являются не государства и не признанные (легитимные) политические игроки, а экстремистские группы, стремящиеся нанести ощутимый удар против развитых стран-гигантов и политической элиты своих стран. Всесистемные игроки стремятся оказать давление на ведущих участников международной системы, которые формируют современную систему международных отношений, намеренно нарушая сложившиеся нормы и ценности.

² Это происходит через устрашение гражданского населения развитых стран, которые ведут активную политику в этом регионе. Террористические действия осуществляются также на территории развивающихся стран, с тем, чтобы подорвать поддержку населения по отношению к местной политической элите, придерживающейся прозападной ориентации. Эти цели террористических групп не приемлемы ни для развитых стран, ни для их сторонников в развивающемся мире.

³ См.: Дергулова Л. В. Парадокс асимметрии в международном конфликте // Международные процессы. Т. 3, №3 (9), сент.–дек. 2005. С. 85–94.

⁴ Fischerkeller, M. David versus Goliath: Cultural Judgments in Asymmetric Wars // Security Studies. 1998. Vol. 7, n. 4.

совсем по прямому целевому назначению»⁵. Для развитых стран, которые рассматриваются как сильные и которые подвергаются атакам со стороны менее развитых и относительно «слабых» антагонистов, все чаще звучат оценки как «поствоенных» обществ⁶. Большая часть населения этих стран не имеет военного опыта — не проходила военную службу, не участвовала в военных конфликтах и не хотела бы в них участвовать. Т.е. приверженность общества к военным формам борьбы, «воля к победе», даже в случае необходимости, низкая.

Настрой и уровень мобилизации населения или части населения в развивающихся странах, ведущих борьбу, показывает высокую готовность к продолжению борьбы. Поведение террористов-самоубийц является экстремальным проявлением абсолютной приверженности целям борьбы. Активное участие в вооруженной борьбе населения в развивающихся странах и антивоенные настроения в западных странах — это проявления диаметрально противоположного отношения обществ к борьбе — в одном случае готовность жертвовать всем во имя победы, в другом — нежелание жертвовать во имя политических целей. Однако, как показывает опыт асимметричных конфликтов, зачастую именно нематериальные параметры оказывают решающее значение для победы.

2. Победив дракона необходимо бороться с сонмом ядовитых змей, которые не менее опасны и смертоносны, хотя не столь впечатляющи по размеру, как дракон

Данная аллегория была применена директором ЦРУ Дж. Уолси в 1993 г. для оценки ситуации в мире после окончания «холодной войны». США считали, что уничтожение советской угрозы должно улучшить состояние международной безопасности, однако столкнулись с большим количеством новых, хотя и не столько тотальных, на первый взгляд, противников и угроз⁷. После 11 сентября 2001 г. угрозы, исходящие от террористических групп, рассматриваются как наиболее опасные.

Данную аналогию также можно применить для объяснения ситуаций, возникающих после проведения успешных военных компаний по установлению мира или разоружению потенциально-опасного режима (например, Афганистан, 2002 г., Ирак, 2003 г.). Формальная победа и разгром военных сил противника не всегда приводят к установлению контроля над территорией и населением, к восстановлению мирной жизни. Продолжение борьбы с применением партизанских стратегий, террористических тактик, переход к затяжной войне — все чаще становится отличительной чертой таких столкновений. Эти формы не прямых военных действий активно применялись в ходе национально-освободительных и антиколониальных движений в послевоенный период. Современный терроризм, по мнению немецкого ученого Х. Мюнклера, как способ борьбы слабых, «заменял партизанскую войну, которая в XX веке длительное время выполняла эту функцию»; терроризм является вариантом асимметричных боевых действий в том смысле, что он воплощает логику борьбы «слабых» против «сильных»⁸. Дополнительную сложность борьбы против интернациональных террористических групп составляет их разбросанность, мобильность и «сетевая структура».

Таким образом, в современных асимметричных конфликтах формальная военная победа не является синонимом политической победы, и даже победы вообще.

3. Удар в солнечное сплетение

Х. Мюнклер рассматривает терроризм как новую форму военных действий и отмечает, что «террористы уклоняются от конфронтации с железным кулаком противника, нанося вместо этого удары в подчревную область. Если удастся поразить это сплетение кровеносных сосудов и нервов, то железный кулак упадет сам собой». «Солнечное сплетение» разви-

⁵ *Meiß M.* Эпоха стратегической асимметричности. Способность использовать нетрадиционные способы ведения войны предопределяет победу // Независимое военное обозрение, №14 (423) [Электронный ресурс] режим доступа — http://nvo.ng.ru/forces/2002-10-18/3_war.html.

⁶ *См.: M. Shaw.* Post-Military Society: Militarism, Demilitarisation and War at the End of Twentieth Century. Cambridge: Polity Press, 1991.

⁷ Цит. по: *P. Rogers.* «Losing control» – War and the Modern World // *International Relations*, vol. 17, #1, 2003, p. 97.

⁸ *Мюнклер Х.* Терроризм сегодня. Война становится асимметричной // *International Politic.* 2004. №1. С. 4.

тых обществ — это само общество, его «сложнейшие экономические структуры, а внутри них — подвижное психическое состояние людей»⁹. Подрыв морально-психологического потенциала возможен через экстремальное воздействие на массовое сознание, поражение гражданского населения и гражданских объектов в обход силовых структур.

Уязвимыми точками развитых обществ являются различные виды производства, нестандартные ситуации на которых могут привести к технологическим катастрофам. Химическое производство, ядерные объекты, хранение высокотоксичных отходов производства, сложная архитектура инфраструктуры современных обществ (транспорт, связь, передача энергии, высокая плотность городского населения и т.д.) — все это может стать целью террористических групп и чревато массовыми потерями среди гражданского населения.

Исследователи, изучавшие особенности асимметричных форм борьбы, указывали, что победа во многом зависит от поддержки населения. Так, в условиях партизанской войны, решающее значение имеет обеспечение безопасности местного населения. Франция и США, которые потерпели политическое поражение в Индокитае после Второй мировой войны, были вынуждены прекратить военные действия под давлением внутренней оппозиции¹⁰. Понадобилось почти 10 лет внутренних разногласий в США, чтобы завершить военную фазу во Вьетнаме, однако войны в Афганистане и Ираке, инициированные США, показывают, что сворачивание военного присутствия может произойти гораздо раньше. Так, в Афганистане США все больше опираются на своих союзников по НАТО, идут дебаты на уровне американского экспертного сообщества и более широких кругов — о способах оптимального выхода из Ирака¹¹. Европейские союзники США по антииракской коалиции также стремятся к уменьшению своего военного присутствия в Ираке.

В современных столкновениях жертвами нападений становятся жители развитых стран, когда борьба переносится на их территорию, а ведение затяжных войн на периферии приводит к значительным потерям среди военнослужащих — все это существенно снижает порог терпимости и одобрения военных действий в развитых странах.

4. Вратарь, пропустивший мяч

Пол Уилкинсон, директор Центра изучения терроризма и политического насилия, университет Сент-Эндрюс, Великобритания, сравнил борьбу с терроризмом с работой вратаря: он может «блестяще защищать ворота команды сотни раз, но люди все же запомнят тот единственный гол, который окажется пропущенным»¹². Это сравнение указывает на влияние совершаемых терактов на массовое сознание, на умонастроение нации. Ярким примером такого давления является выборы в парламент Испании, прошедшие 14 марта 2004 г. Выборы состоялись через три дня после террористического акта 11 марта 2004 г., в результате которого погибли около 200 человек и более 1500 человек получили ранения. На выборах победила Испанская социалистическая рабочая партия (ИСРП) во главе с Х. Р. Сапатеро. ИСРП критиковала правящую Народную партию и действия премьер-министра Х. М. Аснара за участие в войне в Ираке. Главное обещание, которое накануне выборов дала ИСРП, — это возвращение на родину испанских военных. Правящая партия потерпела на выборах сокрушительное поражение, поскольку рядовые испанцы напрямую связали трагические события 11 марта с участием Испании в военной операции в Ираке. Незадолго до начала операции в Ираке почти 90% жителей Испании высказывались против войны, однако руководство страны оказало безоговорочную поддержку планам США вопреки мнению большинства испанцев.

⁹ Мюнклер Х. Терроризм сегодня. Война становится асимметричной. // International Politic. 2004. № 1. С. 9.

¹⁰ См.: Merom, Gil. How Democracies Lose Small Wars: State, Society, and the Failure of France in Algeria, Israel in Lebanon, and the United States in Vietnam. Cambridge, NY: Cambridge University Press, 2003.

¹¹ См. материалы дискуссии об «Этике выхода» из Ирака в журнале «Foreign Policy», May-June 2005, Lawrence F. Kaplan, Avoiding Betrayal; George A. Lopez, Get Out Now; Kenneth R. Himes, A Job Half Done; Jean Bethke Elshaint, Tightly Tied to the New Iraq; Sohail H. Hashmi, An Islamic Solution. — режим доступа — http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=2851.

¹² Цит. по: Leader S.H. The Rise of Terrorism. (Режим доступа — <http://www.securitymanagement.com/library/000339.html>).

Таким образом, как это ни парадоксально, современные развитые общества являются уязвимыми зачастую именно благодаря своим завоеваниям. Демократическая форма правления, инфраструктура современных развитых стран, открытость обществ, отсутствие жесткого государственного контроля невольно способствуют деятельности террористических групп.

Основу стратегии террора составляют действия, направленные на создание атмосферы страха, и для достижения этой цели действия террористов требуют широкой публичности, распространения информации об терактах. В этом отношении невольную помощь деятельности террористических групп оказывают современные средства массовой информации, широко освещающие подобные события.

Современная политика подразумевает активное участие населения в принятии политических решений. Действия террористов являются своеобразным способом давления на общественное мнение, политиков, что в свою очередь оказывает воздействие на процесс принятия решений.

Террористические группы используют инфраструктуру развитых обществ для своей деятельности. Доктор В. Дрейк, исследователь Фонда Карнеги, отмечает: «террористические организации имеют в своем распоряжении те же самые технологические возможности, которые делают успешным бизнес, деятельность неправительственных организаций и других негосударственных акторов, чтобы организовать свои действия и достичь целей более эффективно, чем раньше. Как и другие акторы, они (*террористы*. — Л.Д.) способны действовать в глобальном масштабе, перемещая и координируя людей, деньги, информацию и другие элементы через ставшие все более прозрачными национальные границы»¹³.

Благодаря глобализации террористы способны использовать новейшие военные технологии. По выражению Мартина Либики, аналитика корпорации РЭНД, Вашингтон: «Сегодня почти любой элемент силы может быть приобретен на мировом рынке»¹⁴.

Террористы намеренно нарушают установленные нормы и правила поведения, то, что называют правилами игры. Они применяют силу для устрашения и давления на более сильных противников, которые не могут переступить определенную грань в поведении, методах борьбы.

Как отметил немецкий политический аналитик Александр Пар, действия террористов могут привести к тому, что Европа будет вынуждена отказаться от демократии. В интервью компании Ньюс-Инфо, Россия, А. Пар сказал: «Сейчас в Европе многие боятся, что демократические институты, выстроенные в западном обществе после Второй мировой войны, не приспособлены для того, чтобы эффективно защищать общество от подобных атак со стороны скрытого врага. Сейчас складывается ситуация, при которой западное общество просто вынуждено идти каким-то более авторитарным путем — ужесточать режим проверки документов, ограничивать миграцию, устанавливать всюду камеры слежения, как это делается в Великобритании. К сожалению, только через такую тотальную проверку общество может себя защитить от этих ужасных проявлений терроризма, которые теперь уже наступают на Европу. В своем нынешнем качестве Европа практически беззащитна перед такими организациями, как «Аль Каида»¹⁵.

Суммируя вышесказанное, можно выделить следующие существенные черты асимметричных угроз:

- использование слабым участником стратегии поиска «слабостей сильного»;
- обращение слабой стороны к запрещенным средствам ведения военных действий;
- тактика «непрямых» военных действий, применяемая слабой стороной;
- сетевые и расплывчатые формы организации слабой стороны;
- активное использование достижений развитых стран против них самих.

По словам генерала М. Мейгза, главными теоретическими основами для определения современной ситуации являются понятия асимметричности и идиосинкритичности. Под асим-

¹³ Lecture Series: Balancing National Security and Civil Liberties in an Age of Networked Terrorism. September 26, 2001. Carnegie Empowerment for International Peace. — www.ceip.org

¹⁴ Martin Libicki, Rethinking War: The Mouse's New Roar? // Foreign Policy, Winter 1999-2000. — P. 30.

¹⁵ Интервью с А. Паром, 16.03.2004 — <http://www.rambler.ru/db/news/msg.html?sid=260004594&mid=4392958>.

метричностью он понимает «отсутствие общего основания для сравнения, аспект возможностей, которые невозможно сравнить с прошлым опытом», и идиосинкритичность понимается как «специальный или необычный подход или средство применения возможностей, другими словами — это новые способы использования новых или старых средств вооруженной борьбы, таких, на которые не распространяются правила»¹⁶.

Специфика современных угроз заставляет пересматривать традиционные стратегии борьбы. В данный момент правительства стран, вовлеченные в борьбу против международного терроризма, вынуждены ужесточать внутренний контроль, делать менее прозрачными национальные границы и убеждать своих граждан в необходимости мобилизации общества на войну против общенациональной и даже общецивилизационной угрозы. Все эти действия оцениваются как ограничения демократических устоев развитых стран во имя обеспечения безопасности. Одновременно происходит переосмысление роли силовой компоненты безопасности — пересмотр военных доктрин, структуры и системы подготовки вооруженных сил, разработка новых превентивных стратегий, существенное увеличение расходов на оборону и деятельность разведывательных служб¹⁷.

5. Стратегии борьбы против асимметричных угроз

Стратегии противодействия угрозам разрабатываются для немедленного реагирования на возникающие кризисные ситуации, а также для выработки долгосрочных подходов и предупреждения подобных угроз. Исходя из понимания причин угроз, форм и способов реагирования на них, стратегии противодействия можно подразделить на:

- краткосрочные — реагирование на случившуюся ситуацию;
- краткосрочные и среднесрочные — упреждающие и превентивные меры;
- долгосрочные — предупреждение как профилактика.

Более понятными, часто обсуждаемыми и освещаемыми в прессе являются стратегии реагирования на кризисные ситуации, на уже совершенные террористические действия. Более сложными и реже публично обсуждаемыми являются упреждающие стратегии, действия разведывательных и силовых структур. Пожалуй, самым сложным и чувствительным вопросом является предупреждение подобных угроз, исходя из понимания их причин и возможности профилактики.

При сравнении стратегий борьбы России и стран НАТО необходимо указать на различия и совпадения обстоятельств такой борьбы, что объясняет в какой-то степени особенности их сотрудничества или невозможность и отказ от сотрудничества в конкретных случаях.

Объединяющими моментами является принадлежность России и ведущих стран НАТО к развитому миру. Страны НАТО и Россия владеют оружием массового уничтожения и технологиями его изготовления, являются основными производителями и продавцами обычного и высокотехнологичного оружия и средств его доставки. Кроме того, это страны, которые определяют векторы развития международных отношений, являются влиятельными игроками, заинтересованными и способными обеспечивать международную безопасность. И Россия, и страны НАТО сталкиваются с асимметричными угрозами и проявлениями терроризма в последние десятилетия. Более того, борьба с терроризмом определяется как важнейшее направление обеспечения национальной и международной безопасности.

Для России источниками асимметричных угроз в большей степени являются проблемы внутреннего развития, необходимость решения вопросов о статусе и соотношении властных полномочий между центром и регионами, в том числе национальными. Кроме того, источник терроризма, но не его проявлений, все же локализован — это Северо-Кавказский регион.

¹⁶ *Мейз М.* Эпоха стратегической асимметричности. Способность использовать нетрадиционные способы ведения войны предопределяет победу. // Независимое военное обозрение, 18.10.2003. — режим доступа — http://nvo.ng.ru/forces/2002-10-18/3_war.html.

¹⁷ *См.: Ramsfield D.H.* Transforming the Military. // Foreign Affairs. May/June 2002; Canonico P. An Alternate Military Strategy for the War on Terrorism. Thesis. Naval Postgraduate School, Monterey, California, USA, December 2004, режим доступа — (<http://www.ccc.nps.navy.mil/research/theses/canonico04.pdf>); Roberts B. Asymmetric Conflict 2010, Institute For Defense Analyses, Alexandria, Virginia, USA, Ida Document D-2538, November 2000. — режим доступа — <http://www.ida.org>.

Другие вопросы, которые имеют значение для борьбы против асимметричных угроз, связаны с контролем над нераспространением ОМУ, опасных материалов, технологий, вооружений внутри страны. Важны также вопросы предотвращения финансирования террористических групп, борьба с наркотрафиком, контроль над деятельностью экстремистских и националистических групп, которые могут провоцировать экстремистские действия.

В военной доктрине РФ 2000 г. «международный терроризм» был назван в последнюю очередь среди других «внешних угроз» (на 11-м месте), тогда как перечисленные в этом документе «внутренние угрозы» почти все так или иначе увязаны с проявлениями терроризма или квалифицируются как терроризм¹⁸. В «Концепции национальной безопасности РФ» 2000 г. отмечалось, что «масштабы терроризма и организованной преступности возрастают вследствие зачастую сопровождающегося конфликтами изменения форм собственности, обострения борьбы за власть на основе групповых и этнонационалистических интересов»¹⁹.

Основные направления и формы борьбы с названными угрозами отражены в целом ряде законов, принятых в России в последние годы: в 1998 г. был принят специальный Закон «О борьбе с терроризмом»²⁰ (в закон вносились изменения и дополнения в 2000, 2002, 2003 и 2004 гг.); в 2001 г. Государственная дума приняла Закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»²¹ (закон изменен дважды, в 2002 и в 2004 гг.); в 2001 г. был принят Закон «О противодействии экстремистской деятельности»²². В этих законах оговаривается право силовых структур на самые жесткие предупредительные и антитеррористические меры, расширение возможностей контроля над финансовыми операциями, системой коммуникаций, связи, ограничивается право прессы на освещение таких действий, определены режимы чрезвычайных ситуаций и полномочия различных ведомств в таких условиях. Эти документы отражают опыт борьбы с проявлениями терроризма в России новейшего времени, и призваны регулировать проблемы, возникающие в результате совершения террористических акций, а также при осуществлении антитеррористических действий.

Для противодействия возможным угрозам РФ необходимо также решать вопросы обеспечения безопасности функционирования и охраны производств, связанных с опасными материалами — атомные электростанции, исследовательские центры, склады хранения вооружений, взрывчатых, отравляющих веществ и т.д. Эти проблемы обострились в период распада СССР, с ослаблением и реформой существовавшей системы контроля, конверсии военного производства и появления рыночных элементов в сфере военных технологий и производств. Внимание к

¹⁸ «Основные внутренние угрозы: попытка насильственного свержения конституционного строя; противоправная деятельность экстремистских националистических, религиозных, сепаратистских и террористических движений, организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутриполитической обстановки в стране; планирование, подготовка и осуществление действий, направленных на дезорганизацию функционирования федеральных органов государственной власти, нападения на государственные, хозяйственные, военные объекты, объекты жизнеобеспечения и информационной инфраструктуры; создание, оснащение, подготовка и функционирование незаконных вооруженных формирований; незаконное распространение (оборот) на территории Российской Федерации оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств, которые могут быть использованы для осуществления диверсий, террористических актов, иных противоправных действий; организованная преступность, терроризм, контрабандная и иная противозаконная деятельность в масштабах, угрожающих военной безопасности Российской Федерации» // Военная доктрина Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 21 апреля 2000 г., №706. Режим доступа — <http://www.mil.ru/articles/article3923.shtml>.

¹⁹ Концепция национальной безопасности РФ, утверждена указом Президента РФ от 10 января 2000 г., №24. Режим доступа — http://www.scrf.gov.ru/documents/decreel/2000_24_1.shtml.

²⁰ Федеральный закон от 25 июля 1998 г. №130-ФЗ «О борьбе с терроризмом». Режим доступа — http://www.scrf.gov.ru/documents/decreel/1998_130.shtml.

²¹ Федеральный закон от 7 августа 2001 г. №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Режим доступа — http://www.scrf.gov.ru/documents/decreel/2001_115.shtml.

²² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Режим доступа — http://www.scrf.gov.ru/documents/decreel/2002_114.shtml.

этой проблеме было зафиксировано в принятии в декабре 2003 г. двух документов: «Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности РФ на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу»²² и «Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности РФ на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу»²⁴. Еще одной проблемой, в большей степени беспокоящей внешний мир, чем Россия, хотя именно Россия является потенциальным поставщиком такой опасности, является возможность распространения экспертных знаний об опасных технологиях — проблема «утечки мозгов» в условиях резкого обеднения научного и экспертного сообщества, ослабления государственного контроля и появления международного «серого» рынка запрещенных технологий.

Реальной проблемой, создающей сложности эффективного противодействия России новым угрозам, является все еще не произошедшая реформа Вооруженных сил. Не столько армия как таковая представляет собой источник угрозы, сколько нынешняя армия не способна эффективно действовать и успешно справляться с новыми угрозами. В «Концепции национальной безопасности РФ» прямо говорится о том, что «усиление негативных тенденций в военной сфере способствуют затянувшийся процесс реформирования военной организации и оборонного промышленного комплекса Российской Федерации, недостаточное финансирование национальной обороны и несовершенство нормативной правовой базы. На современном этапе это проявляется в критически низком уровне оперативной и боевой подготовки Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в недопустимом снижении укомплектованности войск (сил) современным вооружением, военной и специальной техникой, в крайней остроте социальных проблем и приводит к ослаблению военной безопасности Российской Федерации в целом»²⁵.

Таким образом, для России международный, внешний компонент источников асимметричных угроз является второстепенным, и угрозы в большей степени обусловлены внутренними проблемами, хотя их масштаб уже давно перерос границы страны. Ссылки на международный терроризм, как правило, делают официальными лицами РФ для указания на внешнее вмешательство в дела России, а также поддержку международными структурами и организациями внутренних инсургентов, что затрудняет борьбу с ними. Необходимо отметить, что сама Россия нередко рассматривается западными странами как потенциальный источник подобных угроз.

Для стран НАТО (США и их европейских союзников) определяющим компонентом асимметричных угроз является осознание их международного характера. Это связано с той активной политикой, в том числе и военной, которую проводят страны НАТО после окончания «холодной войны», их участием в силовых операциях по «принуждению к миру», в давлении на развивающиеся страны, что стимулирует антизападные настроения. В Стратегической концепции НАТО, принятой в апреле 1999 г. на юбилейном саммите в Вашингтоне, терроризм был назван в конце списка новых рисков и вызовов. В первую очередь были названы проблемы невоенного характера, которые могут дестабилизировать ситуацию «на периферии» и создавать региональные кризисы — экономические, социальные, политические проблемы, этнические и религиозные конфликты, территориальные споры, нарушение прав человека. Особо была выделена опасность распространения оружия массового уничтожения, и необходимость партнерства со странами, не входящими в Альянс, для решения названных проблем²⁶.

События 11 сентября 2001 г. заставили страны НАТО пересмотреть иерархию рисков. США наиболее радикально заявили о формах борьбы с новыми угрозами в рамках «Страте-

²²² «Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности РФ на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу», утверждены Президентом РФ 4 декабря 2003 г., Пр-2194. Режим доступа — http://www.scrf.gov.ru/documents/decree/2003_pr-2194.shtml.

²⁴⁴ «Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности РФ на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу», утверждены Президентом РФ 4 декабря 2003 г., Пр-2196. Режим доступа — http://www.scrf.gov.ru/documents/decree/2003_pr-2196.shtml.

²⁸⁵ «Концепция национальной безопасности Российской Федерации», утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. №1300 (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. №24. — режим доступа http://www.scrf.gov.ru/documents/decree/2000_24_1.shtml.

²⁸⁶ <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>.

гии национальной безопасности» 2002 г., в принятии законов и создании новых институтов, призванных обеспечить внутреннюю безопасность США от внешних угроз. Сутью стратегии является заявленное одностороннее право на применение силы, в том числе на упреждающие удары, контрдействия, направленные на разрушение потенциальных угроз и лишения потенциального противника возможности нанесения ответного удара. Во внутренней политике были определены задачи по улучшению разведывательной работы и превентивных мер, обеспечения безопасности границ и транспорта, борьба против террористов внутри США, защита критически важной инфраструктуры и ключевых объектов, защита от катастроф, готовность к оперативным действиям в условиях чрезвычайных ситуаций²⁷.

Европейские партнеры США по НАТО с пониманием реагировали на осознание новых угроз, которые первоначально были реализованы против США. На Пражском саммите в ноябре 2002 г. была принята «Военная Концепция НАТО по обороне против терроризма». Этот документ зафиксировал проблему терроризма как угрозу безопасности для всех стран Альянса, и симптоматично обозначил необходимость «оборон» против терроризма. В документе говорилось о том, что кроме религиозного экстремизма, «источниками террористических угроз могут быть мотивы экономического, социального, демографического и политического характера, происходящие из нерешенности конфликтов или новых идеологий». Также отмечалась возможность использования оружия массового уничтожения террористами, и то, что по-прежнему отдельные государства оказывают поддержку террористическим группам. Концепция определила четыре «роли» НАТО в военных операциях по обороне против терроризма: 1) антитеррористические действия, что подразумевало оборонительные действия; 2) реагирование на террористические атаки — действия по уменьшению последствий уже свершившихся террористических атак; 3) контртеррористические действия подразумевают наступательные методы; 4) военное сотрудничество²⁸.

Осознание странами НАТО угрозы терроризма как основной проблемы безопасности способствовало сближению позиций России и НАТО и стимулировало сотрудничество в рамках уже существовавших структур. После операции НАТО в Косово в отношениях между Россией и НАТО наступило серьезное охлаждение, которое было преодолено только после событий сентября 2001 г. Сразу после этих нападений Россия открыла свое воздушное пространство для стран НАТО для проведения кампании в Афганистане, согласовала возможность размещения военных баз в странах Центральной Азии и обмена разведывательными данными по борьбе с терроризмом.

После серии переговоров на высшем уровне зимой 2001 г. в мае 2002 г. главы государств и правительств России и стран НАТО подписали совместную декларацию «Отношения Россия — НАТО: Новое качество». В соответствии с Декларацией существовавший с 1997 г. Совместный Постоянный совет стран НАТО и России (Permanent Joint Council) был преобразован в Совет Россия — НАТО с изменением формата отношений. Если в Постоянном совете страны НАТО выступали консолидированно при обсуждении проблем²⁹, то в новом Совете Россия участвует на равных в дискуссиях³⁰, и правило консенсуса при принятии важных решений распространено и на деятельность Совета. Работа Совета предполагала ежегодные встречи на уровне министров иностранных дел и министров обороны (дважды в год), и встречи на высшем уровне глав правительств. Кроме того, подразумевалось активное участие российских представителей в работе Политического комитета НАТО, создание Подготовительного комитета и рабочих групп по основным направлениям сотрудничества³¹. Необходимо отметить, что

²⁷ См.: Золотухин В.П. Международный терроризм и новая концепция внутренней безопасности США. // Новая и новейшая история, №3, 2004. С. 137–148.

²⁸ NATO'S Military Concept for Defence against Terrorism. Available at URL — <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm>.

²⁹ Формула «19+1», или, как часто шутили российские представители, «19 – 1».

³⁰ Формула «двадцати» в 2002 г. — См.: Интервью с доктором Гюнтером Альтенбургом, послом и помощником Генерального секретаря НАТО по политическим вопросам // Новости НАТО. Выпуск №1, 2003. С. 3–4. После расширения НАТО в 2004 г. в Совет входят 27 стран, 26 стран НАТО и Россия.

³¹ NATO-Russia Relations: A New Quality. Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation. 28 May 2002, Rome Summit. Available at URL – <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b020528t.htm>.

намеченный план работы соблюдается, и, как отмечают в кулуарах сотрудники НАТО, представители российских военных, политических и других кругов стали такими же частными гостями в штаб-квартире НАТО в Брюсселе, как представители других стран — членов Альянса.

Реализованные масштабные террористические акции 11 марта 2004 г. в Мадриде и 7 и 21 июля 2005 г. в Лондоне, а также теракты в Турции — все это заставляет страны НАТО и России проводить совместную деятельность по эффективному противодействию новым угрозам.

6. Сотрудничество стран НАТО и России в борьбе против новых угроз

Выделяют 6 основных направлений сотрудничества России и стран НАТО:

- борьба против терроризма;
- кризисное регулирование;
- противоракетную оборону на театре военных действий;
- нераспространение оружия массового уничтожения;
- сотрудничество между военными;
- военная реформа.

Названные направления сотрудничества отражают понимание новых угроз и рисков, общих для России и стран НАТО, и предлагают конкретные направления работы по их предупреждению. Характерно выделение областей, косвенно связанных с борьбой с терроризмом, таких как пограничный контроль, нераспространение оружия массового уничтожения, организация использования воздушного пространства и ядерная безопасность.

После событий в Беслане в декабре 2004 г. Россия и страны НАТО приняли «Россия — НАТО. План действий по терроризму». В этом плане были названы следующие направления совместных действий: предотвращение терроризма, борьба с террористической деятельностью и управление последствиями террористических действий. В программу по предотвращению терроризма включены: улучшение механизма обмена разведывательной и агентурной информацией; развитие и обмен результатами аналитической работы по оценке рисков, включая опасность распространения оружия массового уничтожения (ядерного, химического, биологического, радиологического); совместная защита грузоперевозок и пассажиров, включая улучшение координации работы гражданского и военного воздушного флота и регулирования воздушного пространства; улучшение сотрудничества в области контроля над обычным легким вооружением, включая переносные ракетно-зенитные установки; организация мероприятий по обмену опытом стран, сталкивающихся с проблемой терроризма, в которых бы принимали участие как военные, так и гражданские эксперты; содействие укреплению стабильности в Афганистане и прилегающем регионе, в том числе по борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

В направлении борьбы с террористической деятельностью намечены активные действия против террористических групп; участие России в антитеррористических операциях НАТО (операция в Средиземноморье «Активная попытка»); повышение совместности войск и служб России и НАТО (оперативная совместность); ратификация договоров, регламентирующих нахождение войск НАТО по территории России (договор по СОФА — Status of Forces Agreement in the Partnership for Peace — SOFA PFP³¹).

В сфере управления последствиями террористических действий было намечено дальнейшее развитие гражданских служб по чрезвычайным ситуациям; проведение совместных учений с привлечением гражданских и военных служб; продолжение научных исследований по изучению последствий терактов, в том числе для экологии и психики людей; обмен опытом по ликвидации последствий терактов; повышение координации местного, национально-го и международного уровней при проведении антитеррористических операций³².

³¹ Agreement among the States parties to the North Atlantic Treaty and the other States participating in the Partnership for Peace regarding the status of their forces. 19 June 1995. Available at URL — <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b950619a.htm>.

³² NATO-Russia Action Plan on Terrorism. 9 December 2004. — Available at URL — <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b041209a-e.htm>.

Можно сказать, что большая часть намеченного реализуется. В борьбе против терроризма идет постоянный обмен данными, установлены прямые контакты между представителями спецслужб, военных — как представителей штабов, так и полевых офицеров. Организуются мероприятия по обмену опытом, в том числе антипартизанской борьбы³⁴. НАТО стремится к привлечению России и ее силовых возможностей к сотрудничеству в рамках операций, проводимых НАТО. Например, достаточно долго шли переговоры о возможности участия российских военных в операции в Афганистане, такое согласие со стороны России не было достигнуто, однако Россия согласилась на проведение совместных учений по контролю над наркотрафиком в районе Афганской границы. Совещания и семинары по этой проблеме проводились в октябре 2004 г. и июле и сентябре 2005 г.³⁵ Россия и Украина обеспечивают воздушные перевозки сил НАТО в различных операциях, в том числе в Афганистане. Страны участвуют в совместных учениях, где отрабатываются практические задачи организации воздушных перевозок, включая отработку задач по дозаправке самолетов в воздухе и воздушным перевозкам комплексов противовоздушной обороны³⁶.

Страны НАТО, страны СНГ — члены Организации договора о коллективной безопасности и страны ЕС продолжают сотрудничество в области создания сил быстрого реагирования — небольших мобильных групп, которые могут быть дислоцированы в любой точке через 5 дней после получения приказа и автономно вести действия до 30 суток. Это должны быть многонациональные соединения, включающие в себя компоненты сухопутных войск, военно-воздушных сил, военно-морских и сил специальных операций. Совместные учения таких многосторонних сил антитеррористической направленности проводились в 2004 г. на границе Казахстана и Киргизстана, в 2005 г. в Таджикистане.

Россия присоединилась к операции НАТО «Активная попытка» (Active Endeavour) по обеспечению безопасности Средиземноморского бассейна в 2004 г. Операция была инициирована странами НАТО сразу после сентябрьских терактов 2001 г. Эта операция рассматривается как часть программы мероприятий по борьбе с терроризмом на море, включая защиту торговых маршрутов, путей транспортировки энергоресурсов, газо- и нефтепроводы из стран Ближнего Востока в Западную Европу³⁷.

Другим важным направлением совместной работы является программа в области изучения совместимости противоракетной обороны стран НАТО и России. Эта проблема была со всей остротой осознана в сентябре 2001 г., а также после взрывов самолетов в августе 2004 г. в России. Была создана специальная рабочая группа, задачей которой является оценка концепций и терминологии ПРО, исследование возможностей упублированного практического взаимодействия, включая совместные учения, консультации. 8–12 декабря 2004 г. были проведены первые командно-штабные учения противоракетной обороны на театре военных действий Россия — НАТО в Колорадо-Спрингс в США³⁸. К 2007 г. планируется закончить всю подготовительную работу для создания совместной системы противоракетной обороны страны НАТО и России — через подготовку людей, согласование процедур и отработку механизмов совместной работы.

Связанная с темой ПРО инициатива о сотрудничестве по использованию воздушного пространства, реализация которой началась сразу после создания Совета Россия — НАТО в 2002 г. Главная задача состоит в создании эффективного совместного наблюдения и управления воздушным движением для повышения безопасности полетов, а также для противодействия угрозе использования террористами гражданских самолетов. В рамках этого направления также была создана отдельная рабочая группа, которая занимается отработкой методов

³⁴ Во время встречи в штаб-квартире НАТО в Брюсселе с преподавателями Сибирских университетов в ноябре 2005 г. Роберт Пшель, освещавший вопросы сотрудничества России и НАТО, привел пример проведения совместного мероприятия по обмену опытом антипартизанской борьбы представителей российских силовых ведомств, имеющих подобный опыт в Чечне, и английских коллег, накопивших определенный опыт в Северной Ирландии.

³⁵ *Afghan narcotics* // NATO-Russia news. NATO Public Diplomacy Division. #2, 2005. P.5.

³⁶ Брифинг НАТО, декабрь 2004. NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2004. С. 12.

³⁷ Борьба с терроризмом на море. Брифинг НАТО, апрель 2004 г. NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2004.

³⁸ Брифинг НАТО, декабрь 2004. NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2004. С. 12.

и процедур обмена информацией, картами воздушной обстановки между российскими гражданскими и военными службами и службами стран НАТО. После событий августа 2004 г. в России было принято решение о возможности обмена полетными данными с целью предотвращения и своевременного реагирования на нештатные ситуации.

Другим практическим направлением является повышение готовности для совместного реагирования в случаях терроризма или нештатных кризисных ситуаций на ядерных объектах или чрезвычайных происшествий с ядерным оружием. Такие совместные учения проводились в июне 2004 г. в Калининграде, в Мурманске в августе 2004 г. В сентябре 2005 г. в Великобритании вблизи Эдинбурга были проведены учения под кодовым названием «Сенатор-05», где отрабатывались действия по обеспечению безопасности транспортировки ядерных материалов и смягчению последствий чрезвычайных происшествий. На учениях присутствовали около 60 военных и гражданских специалистов из 20 государств НАТО, а также из России и штаб-квартиры НАТО. Впервые за учениями такого рода в Великобритании наблюдали представители НАТО и Российской Федерации³⁹.

Совместные военные учения создают основу для более слаженной совместной деятельности войск и служб НАТО и России, то, что на языке военных экспертов называют — оперативной совместимостью (interoperability). В 2005 г. произошло событие, которое наглядно продемонстрировало важность такой работы. В июне 2005 г. страны НАТО и России проводили совместные учения в Средиземном море «Сорбет роял-2005», где отрабатывался сценарий спасения 200 моряков в затонувшей подводной лодке⁴⁰. В учениях принимали участие спасатели и техника из 14 стран. В начале августа 2005 г. на Дальнем Востоке в результате непредвиденного развития ситуации затонул российский батискаф с командой на борту. В операции спасения приняли участие британские моряки, которые участвовали в учениях «Сорбет роял-2005», а российское командование было готово принять помощь в экстренной ситуации. В результате этого британская команда получила полный доступ к параметрам пострадавшей российской подводной лодки и поэтому знала, какое оборудование понадобится для успешного проведения операции. «Знать параметры и иметь под рукой правильное снаряжение необходимо в таких условиях, когда на счету — каждая секунда, — сказал эксперт по подводным лодкам в Международном военном штабе НАТО капитан 3-го ранга Гейвлин Шорт. — Одновременно российские власти знали, что Великобритания располагает оборудованием, позволяющим выполнить поставленную задачу»⁴¹.

Группа, в которую входит и Россия, учредила Международный координационный центр по поиску и спасанию экипажей аварийных подводных лодок в Норфолке (США, штат Виргиния). Это бюро располагает базой данных, через которую направляются информация об авариях и предложения о помощи со всего земного шара. В настоящее время Альянс готовит несколько других инициатив по спасанию экипажей аварийных подводных лодок, включая исследование по вопросам оперативной совместимости при спасании экипажей аварийных подводных лодок и разработку соответствующей системы НАТО.

Страны НАТО и России также сотрудничают по предотвращению нетрадиционных угроз, к которым относят угрозы окружающей среде как результат террористических действий. Семинар по «Экологическому терроризму и методам борьбы с ним» проводился в сентябре 2004 г. в Венеции, по инициативе Министерства природных ресурсов РФ, которое предложило создать международную систему мониторинга и анализа состояния окружающей среды, обмен информацией и выработку рекомендаций по контрмерам. Были предложены совместные проекты по защите пищевых цепей и предотвращения рисков на заводах, производящих питьевую воду. В октябре 2004 г. в Москве был проведен семинар по «Продовольственной безопасности в России и странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии»⁴².

³⁹ Обеспечение безопасности транспортировки ядерных материалов // NATO update, 19–25 September 2005. Available at URL — <http://www.nato.int/docu/other/ru/upd2005/r050919a.htm>.

⁴⁰ Подобные учения призваны предупредить трагедии, подобно той, что произошла с затонувшей подводной лодкой «Курск» в августе 2000 г., когда погибло 118 человек.

⁴¹ <http://www.nato.int/docu/other/ru/upd2005/r050808a.htm>.

⁴² Новости НАТО. Вып. №4, 2004. NATO Public Diplomacy Division. Brussels. 2004. – С. 9.

Другим реализуемым направлением совместной работы является сотрудничество по реагированию на стихийные бедствия и использование потенциала вооруженных сил для быстрого реагирования на природные катастрофы. По инициативе России создан Евро-Атлантический координационный центр реагирования на стихийные бедствия и катастрофы в 1998 г. Страны НАТО и России совместно участвовали в операции по оказанию помощи Пакистану после землетрясения в октябре 2005 г.⁴³

Еще одним из направлений совместной деятельности стран НАТО и России является военная реформа, включая создание программ переподготовки отставных военных, организация семинаров переподготовки, которые финансирует НАТО в России. В Москве в 2002 г. был создан Центр по информации, консультации и подготовке для военных, который реализует подобные программы.

Выводы

Приведенные примеры сотрудничества можно продолжить. Несмотря на то, что некоторые эксперты оценивают их как «второстепенные направления сотрудничества»⁴⁴, по мнению автора, они демонстрируют следующие закономерности:

- Понимание необходимости совместных действий. Как отмечают некоторые специалисты, странам НАТО и России необходимо действовать вместе, а не вместо друг друга.
- Расширительное понимание рисков и способов обеспечения безопасности.
- Прямой диалог по спорным вопросам, касающийся ядерного оружия, стратегических вооружений, военно-стратегических доктрин.
- Рутинная работа по техническому обеспечению совместной деятельности людей, систем и структур, без чего невозможно эффективное реальное сотрудничество.
- Способность подчинять политические разногласия задачам прагматического обеспечения безопасности.

В брошюре «Россия — НАТО: Выстраивая углубленные отношения», подготовленной отделом по связям с общественностью штаб-квартиры НАТО в Брюсселе говорится: «Движущей силой нового духа сотрудничества стало осознание того, что Россия и НАТО сталкиваются с общими вызовами, и у них общие стратегические приоритеты. Это справедливо и в отношении такого общего приоритета, как противодействие новым угрозам безопасности — терроризму и распространению оружия массового уничтожения, и применительно к необходимости проведения военной реформы и создания эффективных и полностью боеготовых вооруженных сил, способных к быстрому развертыванию и совместным действиям. Между Россией и союзниками по НАТО нет полного согласия по всем вопросам. Между ними остаются расхождения по некоторым проблемам, которые не могут быть решены сразу. Но Россия и НАТО нуждаются друг в друге для противодействия вызовам XXI века»⁴⁵.

Россия и страны НАТО являются, возможно, партнерами поневоле, их партнерство построено на «прагматизме и общих интересах». Однако это позволяет создавать реальную основу для эффективного сотрудничества по предотвращению новых рисков и угроз.

Summary

The article analyses the new threats that Russia and NATO countries have faced in recent years. New threats are often described as asymmetric by nature and to be difficult to prevent and control. Russia and NATO countries realized the necessity to cooperate closely for effective prevention, combating and managing of new threats and risks. Pragmatism and practical orientations is main feature if Russia and NATO cooperation in this direction.

⁴³ Pakistan earthquake relief operation — [http:// www. nato. int/ issues /Pakistan_earthquake/ index.html](http://www.nato.int/issues/Pakistan_earthquake/index.html).

⁴⁴ Такая оценка была высказана А.В. Загорским (Институт мировой экономики и международных отношений РАН) на международном семинаре «НАТО и Россия перед лицом глобальных вызовов современности», Тюмень, 22–25 ноября 2005 г., на основании того, что НАТО не ратифицировало Договор об ограничении обычных вооружений в Европе в ответ на то, что Россия не вывела все свои войска с территории Грузии и Молдовы.

⁴⁵ Россия — НАТО: Выстраивая углубленные отношения. Брюссель. NATO Public Diplomacy Division. 2004. С. 1. Available at URL — [http:// www. nato. int/ docu/ nato- russia/ nato- russia- r. pdf](http://www.nato.int/docu/nato-russia/nato-russia-r.pdf).