

Восприятие угроз в области безопасности и вооруженные силы в Польше

Анна-Мария Дынер

Агрессия России в отношении Украины (аннексия Крыма и участие в войне на Донбассе), начавшаяся в 2014 году, изменила представления о безопасности в Центральной и Восточной Европе. Впервые после распада СССР стабильность в регионе находится под вопросом, и такое положение дел изменило восприятие угроз в Польше.

Для государств-членов НАТО и ЕС война в Украине стала отправной точкой для серьезного обсуждения безопасности в евроатлантическом мире. Россия стала восприниматься не только как вызов обеим организациям, но и как серьезная угроза. Среди наиболее заметных результатов этого сдвига – положения Саммита НАТО 2014 года в Ньюпорте. В контексте войны в Украине Польша, вместе с Литвой, Латвией, Эстонией и Румынией, призвала к значительному укреплению политики сдерживания и оборонной политики НАТО, а также к постоянному размещению войск союзников в регионе.

Агрессия России в отношении Украины вызвала резкую реакцию со стороны Польши, которая потребовала провести экстренное заседание Совета Североатлантического договора, состоявшееся 4 марта 2014 года¹. Кроме того, в ответ на действия России, которые подорвали сложившийся после Холодной войны порядок в Европе, лидеры стран НАТО в Ньюпорте приняли решение о необходимости укрепить безопасность на восточном фланге альянса. Решения были приняты не только для того, чтобы успокоить членов НАТО, но и для того, чтобы отбить у России охоту продолжать эскалацию напряженности и продемонстрировать поддержку Украины со стороны НАТО².

Вторым фактором, который значительно повлиял на обсуждение вопросов безопасности в Польше, стала смена правительства в 2015 году. Новое правительство, сформированное партией «Право и справедливость» (PiS), стало реформировать вооруженные силы и другие силовые структуры. В 2016 году в соответствии с законом о Национальной налоговой

¹ Подробнее см.: A. Kacprzyk, “Deterring Russia after Ukraine: CEE Divided on the Future of NATO Policy,” PISM Policy Paper, No. 13 (96), 2014, www.pism.pl.

² Подробнее см.: W. Lorenz, “NATO Narrows Military Gap on Its Eastern Flank,” PISM Strategic File, No. 20 (55), www.pism.pl.

системе Таможенная служба (SC) была приравнена к вооруженным силам. В 2017 году была создана новая силовая структура – Служба государственной безопасности (SOP) при Министерстве внутренних дел и администрации, которая в феврале 2018 года заменила собой Бюро охраны правительства (BOR). В сентябре 2018 года польский министр национальной обороны принял решение создать новую механизированную дивизию (четвертую в Польше), которая будет базироваться в Седльце, восточная Польша.

Кроме того, в 2017 году, незадолго до саммита НАТО в Варшаве, Министерство национальной обороны Польши опубликовало «Концепцию национальной обороны Республики Польша», которая стала одним из результатов стратегического обзора по вопросам обороны. В документе представлено новое видение для польских вооруженных сил и подчеркивается, что Россия является самой большой угрозой для безопасности Польши. В нем также упоминалась необходимость модернизации вооруженных сил и создания нового формирования – Сил территориальной обороны (WOT). Документ также был представлен в качестве отправной точки для более широкой дискуссии о ситуации в сфере безопасности и всестороннего пересмотра польских стратегических документов.

Членство Польши в НАТО и Европейском союзе укрепляет ее безопасность. НАТО считается наиболее важным политическим и военным гарантом безопасности Польши, в то время как ЕС поддерживает социально-экономическое развитие страны и укрепляет ее позиции в мире. В то же время Соединенные Штаты остаются наиболее важным неевропейским партнером Польши. Польша участвует в пяти миссиях и мероприятиях НАТО: в Афганистане (330 военнослужащих), Ираке (60), Косово (250), Румынии (адаптированное передовое присутствие (Tailored Forward Presence), 220) и Латвии (расширенное передовое присутствие (Enhanced Forward Presence), 170).

Определение угроз в документах в области национальной безопасности

В Польше отсутствует единый документ, регулирующий функционирование системы национальной безопасности. Помимо Конституции, три стратегических документа посвящены безопасности. Наиболее важным является «Стратегия национальной безопасности Республики Польша», принятая в 2014 году. Другими двумя являются «Стратегия развития системы национальной безопасности Республики Польша на период до 2022 года» от 2013 года и «Концепция национальной обороны Республики Польша», которая была опубликована в мае 2017 года в рамках стратегического обзора по вопросам обороны. Инструкции по мерам безопасности можно найти во многих других законопроектах, посвященных, например, полиции или пограничной службе. Парламент Польши работает над законопроектом о национальной системе спасения, который упорядочит правовые положения о службах оказания помощи в чрезвычайной обстановке.

Помимо угрозы со стороны России, в качестве основных угроз для стабильности в мире в польских стратегических документах упоминаются экономические кризисы, спрос на энергетические и водные ресурсы, распространение оружия массового поражения, международный терроризм и киберугрозы.

Поскольку «Стратегия национальной безопасности» была принята в 2014 году, она лишь частично включает угрозы, вызванные агрессией России в отношении Украины. Этот документ, наряду с проводимой в то время в Польше президентской и парламентской кампаниями, стал отправной точкой для внутренних дебатов по вопросам безопасности. Однако все, кто в них участвовал, подчеркивали, что главной угрозой для Польши является Россия, и призывали к повышению мощи польских вооруженных сил.

Новое правительство в 2016 году представило стратегический обзор по вопросам обороны. Первым результатом стала подготовка «Концепции обороны», в которой тогдашний министр обороны Антони Мацеревич написал: «события последних нескольких лет, такие как российская агрессия в Украине, дестабилизация ситуации на Ближнем Востоке и в Северной Африке и последующие террористические акты, указывают на растущее число угроз для Польши»³.

В «Стратегии национальной безопасности» указывалось, что «отношения России с Западом будут оставаться важным фактором, влияющим на безопасность Польши, региона и всей Европы. Отстаивание Россией своих позиций в качестве крупной державы за счет соседей, а также эскалация ее конфронтационной политики, примером которой является конфликт с Украиной, включая аннексию Крыма, негативно сказываются на безопасности в регионе»⁴. В то же время в документе подчеркивается, что «одним из наиболее важных инструментов, формирующих ситуацию в области безопасности, является Североатлантический альянс», и что «крайне важно сохранять долгосрочную приверженность Соединенных Штатов вопросам европейской безопасности в рамках НАТО и двусторонних отношений»⁵. В то же время он подчеркнул, что «ситуация в Северной Африке и на Ближнем Востоке, а также сохраняющийся потенциал нестабильности на Балканах представляют собой серьезную проблему для европейской безопасности»⁶.

«Концепция обороны Республики Польша» также указывает на то, что Россия является главной угрозой безопасности: «Российская Федерация стремится укрепить свои позиции в глобальном балансе сил, используя различные средства. К ним относятся нарушения норм международного права, регулярное применение силы и принуждение в отношениях с другими государствами и различные попытки дестабилизировать западные интеграционные структуры. Это представляет угрозу главным образом для Польши и других стран региона, а также для всех других стран, стремящихся к стабильному международному порядку. Россия открыто называет НАТО главной угрозой своей безопасности, несмотря на многочисленные действия альянса, подчеркивающие его оборонительный характер. Это особенно тревожно в связи с постоянно растущими военными расходами и модернизацией российских вооруженных сил. (...)

Особую обеспокоенность вызывают случаи использования российских вооруженных сил для преследования политических целей. В том числе агрессия 2008 года против Грузии,

³ Ministry of National Defence, Republic of Poland, The Defence Concept of the Republic of Poland, <http://en.mon.gov.pl/documents/category/dokumenty/the-defence-concept-of-the-republic-of-poland-j-103276/>.

⁴ National Security Bureau, National Security Strategy, www.bbn.gov.pl/ftp/dok/NSS_RP.pdf.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

незаконная аннексия Крыма и война на востоке Украины. Россия готова дестабилизировать внутренний порядок других государств и поставить под сомнение их территориальную целостность, открыто нарушая нормы международного права. Действия России часто маскируются и проводятся ниже порога вооруженного конфликта. Не исключено, что Россия может разжечь региональный конфликт и втянуть в него одну или несколько стран НАТО. Россия также может спровоцировать войны чужими руками в различных частях мира, чтобы оказать давление на западные страны»⁷.

Более того, Министерство национальной обороны Польши предположило, что «Россия сохранит агрессивную позицию во внешней политике и политике безопасности. Учитывая асимметрию военного потенциала между Россией и членами восточного фланга НАТО, такая ситуация создает прямую угрозу для Польши и региона»⁸. Однако, в документе подчеркивается, что Польша признала серьезные проблемы, связанные с глубоким разноплановым кризисом на южной границе НАТО⁹. Чтобы противостоять этим угрозам, польские вооруженные силы должны быть гибкими и реагировать на все более разнообразные угрозы, а ядром вооруженных сил должны оставаться боевые части и подразделения.

В то же время новое правительство создало Территориальные силы обороны в качестве нового образования для нейтрализации враждебных действий ниже порога вооруженного конфликта, а также для оказания поддержки регулярным войскам. В документе также подчеркивается, что «НАТО остается самым мощным военным альянсом в мире, и Польша приложит все усилия для того, чтобы оставаться гарантом мира и процветания в Европе. Североатлантический альянс, а также Европейский союз внесли свой вклад в обеспечение беспрецедентной стабильности континента»¹⁰.

К другим угрозам, упомянутым в польских стратегических документах, относятся терроризм, угрозы, связанные с глобализацией, нелегальной миграцией, экономическими кризисами, изменением климата и стихийными бедствиями, новыми (например, электронная война) и новейшими технологиями, которые могут быть использованы в военных целях. Также подчеркивается критическая важность энергетической безопасности – для Польши это означает диверсификацию энергоносителей.

Более того, согласно польским документам, решающее значение имеет защита объектов критической инфраструктуры в рамках обеспечения государственной безопасности. В «Стратегии развития системы национальной безопасности Республики Польша на период до 2022 года» подчеркивается, что «Директива 2008/114/WE от 8 декабря 2008 года об идентификации и обозначении объектов европейской критической инфраструктуры и оценке необходимости совершенствования их защиты определяет объекты европейской

⁷ Ministry of National Defence, Republic of Poland, The Defence Concept of the Republic of Poland, <http://en.mon.gov.pl/documents/category/dokumenty/the-defence-concept-of-the-republic-of-poland-j-103276>.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

критической инфраструктуры как объекты инфраструктуры, нарушение работоспособности которых может затронуть как минимум два государства-члена»¹¹.

Опросы общественного мнения

Агрессия России по отношению к Украине усилила ощущение угрозы среди поляков. Согласно опросам, проведенным Центром изучения общественного мнения (COBOS) в апреле 2014 года, сразу после аннексии Крыма, ощущение угрозы среди поляков выросло до самого высокого уровня с 1991 года. Почти половина респондентов (47%) посчитали, что независимость Польши находилась под угрозой. Влияние событий в Украине также выразилось в четырехкратном увеличении числа респондентов, убежденных, что эта угроза носит военный характер и связана с возможностью нападения на территорию Польши другой страны (увеличение с 7% в декабре 2013 года до 29% в апреле 2014 года). Более того, 80% респондентов заявили, что Польша должна опасаться России¹².

В апреле 2014 года в качестве основных угроз поляки назвали: экономические, понимаемые как зависимость Польши от других стран и финансовых институтов (45%); военные, связанные с возможностью нападения на Польшу со стороны какого-либо другого государства (29%); а также политические, связанные с ощущением отсутствия у польского правительства возможности принимать решения независимо (18%)¹³.

Более того, в 2014 году 61% поляков считали, что ситуация в Украине угрожает безопасности Польши, а 54% считали это угрозой для всей Европы. 62% поляков были уверены, что Россия может захотеть восстановить контроль над Центральной Европой¹⁴.

В марте 2016 года около 52% поляков воспринимали ситуацию в Украине как опасную для Польши (по сравнению с 67% в июне 2016 года)¹⁵. В 2018 году 44% поляков считали Россию угрозой. В то же время около 64% заявили, что польская армия не сможет защитить страну от нападения России¹⁶.

Поляки твердо верят в НАТО. В 2014 году уровень поддержки членства вырос до рекордных 81%, а 64% поляков поддержали усиление присутствия НАТО в Польше. В 2018 году ситуация не изменилась: 79% респондентов поддержали членство в НАТО (только 3% были против), а 61% ответили, что НАТО сможет защитить польские границы. Более того, в

¹¹ Ministry of National Defence, Republic of Poland, The Strategy of Development of the National Security System of the Republic of Poland 2022, en-m.mon.gov.pl/p/.../ENGLISH_SRSBN_RP_do_pobrania.pdf.

¹² Подробнее см.: CentrumBadaniaOpiniiSpolecznej, Komunikat z badań COBOSnr 48/2014, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_048_14.PDF.

¹³ Там же.

¹⁴ Подробнее см.: CentrumBadaniaOpiniiSpolecznej, Komunikat z badań COBOS nr 59/2014, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_059_14.PDF.

¹⁵ Подробнее см.: CentrumBadaniaOpiniiSpolecznej, Komunikat z badań COBOS nr 33/2016, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_033_16.PDF.

¹⁶ WirtualnaPolska, "Sondaż WP: Polacy uważają Rosję za zagrożenie. I niewierzą w polską armię," <https://opinie.wp.pl/sondaz-wp-polacy-uważają-rosję-za-zagrożenie-i-nie-wierzą-w-polską-armię-6275070205818497a>.

2018 году 67% респондентов поддержали расширенное передовое присутствие войск НАТО в Польше (по сравнению с 57% в 2014 году)¹⁷.

Согласно опросам, проведенным исследовательским центром Pew Research Center в 2017 году¹⁸, основными угрозами, которые воспринимают поляки, являются мощь и влияние России, исламский терроризм (в основном ИГИЛ), большое количество беженцев (нелегальная миграция), кибератаки из других стран и глобальное изменение климата, что совпадает с угрозами, указанными в стратегических документах государства.

Модернизация вооруженных сил

В Польше идут серьезные дебаты о модернизации армии. Более чем через шесть месяцев после формирования нового правительства партия «Право и справедливость» отменила переговоры с Airbus Helicopters о сделке на сумму 13,5 млрд злотых (3,14 млрд евро) на покупку многоцелевых вертолетов. Это решение подверглось серьезной критике со стороны польской оппозиции и негативно повлияло на польско-французские отношения.

Приоритетом является приобретение боевых и многоцелевых вертолетов, патрульных кораблей и систем ПРО среднего и более дальнего диапазона действия. Самой большой проблемой является не только закупка таких систем вооружения, но и заключение офсетных сделок (включая производство компонентов вооружений и обслуживание в Польше). Решения о таких закупках также продиктованы угрозой со стороны России. В марте 2018 года Польша подписала контракт на поставку двух ракетных батарей «Пэтриот».

Согласно польской Конституции, верховным главнокомандующим вооруженными силами Польши является президент. В мирное время президент осуществляет командование вооруженными силами Польши через министра национальной обороны¹⁹. В мирное время министр национальной обороны руководит всей деятельностью вооруженных сил Польши и выполняет задачи при содействии Министерства национальной обороны, в которое входит Генеральный штаб польской армии. В военное время вооруженными силами и другими подчиненными организационными подразделениями командует верховный главнокомандующий, назначаемый президентом Республики Польша и подчиняющийся непосредственно президенту.

В 2014 году вступила в силу реформа системы управления вооруженными силами Польши. В соответствии с ним Общее командование вооруженных сил отвечает за командование воинскими частями в мирное время, а в военное время частями и подразделениями армии управляет Оперативное командование вооруженных сил.

Однако правительство, сформированное партией «Право и справедливость», хочет восстановить прежнюю систему командования. Согласно «Концепции обороны», «после

¹⁷ Подробнее см.: CentrumBadaniaOpiniiSpolecznej, Komunikat z badań COBOS nr 71/2018, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_071_18.PDF.

¹⁸ Подробнее см.: Pew Research Center, "Globally, People Point to ISIS and Climate Change as Leading Security Threats Concern about cyberattacks, worldeconomy also widespread," www.pewglobal.org/2017/08/01/globally-people-point-to-isis-and-climate-change-as-leading-security-threats.

¹⁹ The Constitution of the Republic of Poland, www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm.

реформы роль “первого солдата” будет играть начальник Генерального штаба вооруженных сил Польши, а в подчинении у него будут находиться новые командования отдельных видов вооруженных сил: сухопутных войск, ВВС, ВМС, Сил специальных операций и Территориальных сил обороны. Начальник Генерального штаба также будет отвечать за командование вооруженными силами в стране и за рубежом, а также за планирование их стратегического развертывания.

Реформа системы была разработана в соответствии с предлагаемой моделью вооруженных сил Польши на период до 2032 года. Общее командование вооруженными силами и Оперативное командование вооруженными силами будут расформированы. Задачи первого будут переданы командованиям видов вооруженных сил, а задачи последнего – вновь созданной Учебно-командной инспекции, которая также будет координировать вопросы обучения. Как Учебно-командная инспекция, так и Инспекция поддержки вооруженных сил будут подчинены начальнику Генерального штаба. Его будут поддерживать два заместителя, отвечающих за планирование оборонительных действий и поддержку вооруженных сил, соответственно. Ввиду важности материально-технического обеспечения статус Инспекции поддержки вооруженных сил будет повышен до стратегически-оперативного уровня. Генеральный штаб станет частью Министерства национальной обороны и будет следовать указаниям руководства министерства, чтобы обеспечить гражданский контроль над вооруженными силами. Офицеры Генерального штаба будут претворять в жизнь руководящие принципы оборонной политики, разработанные в реформированном Отделе оборонной политики Министерства национальной обороны и утвержденные гражданским руководством министерства»²⁰.

В 2017 году польские вооруженные силы насчитывали 130 000 человек на действительной службе и 62 000 человек в резерве первой очереди, в том числе в сухопутных войсках (Wojska Lądowe) – 77000 человек; в ВВС (Siły Powietrzne) – 17500 человек; в военно-морских силах (Marynarka Wojenna) – 8500 человек; в силах специального назначения (Wojska Specjalne) – 2500 человек, в Силах территориальной обороны (Wojska Obrony Terytorialnej) – 11700 человек.

Не будем забывать и о НАТО, в том числе о расширенном передовом присутствии на восточном фланге. Альянс отвечает за поддержание общей ситуации в сфере безопасности Польши на уровне всего региона. Вот почему Польша потребовала, чтобы Североатлантический альянс усилил свое военное присутствие на восточном фланге, и подчеркнула, что это возможно в соответствии с Основополагающим актом Россия-НАТО, даже несмотря на то, что Россия неоднократно его нарушала²¹.

Выводы

Аннексия Россией Крыма и участие в войне на Донбассе стали отправными точками для обсуждения ситуации с безопасностью, а также состояния вооруженных сил в Польше.

²⁰ Ministry of National Defence, Republic of Poland, The Defence Concept of the Republic of Poland, <http://en.mon.gov.pl/documents/category/dokumenty/the-defence-concept-of-the-republic-of-poland-j-103276>.

²¹ Подробнее см.: A. M. Dyner, A. Kasprzyk, W. Lorenz, M. Terlikowski, “How Russian Violations of the 1997 Founding Act Influence NATO-Russia Relations,” PISM Policy Paper, No. 6 (166), 2018, www.pism.pl.

Россия стала рассматриваться в качестве главной угрозы для региона не только польскими властями, но и польской общественностью. Это было отражено как в польских стратегических дебатах, так и в документах, а также в опросах общественного мнения. И даже сейчас это заметно в широких политических и общественных дебатах. Более того, вопросы, связанные с модернизацией польских вооруженных сил, до сих пор обсуждаются в СМИ и являются темой дискуссий между основными политическими силами.

Россия показала, что готова вести военные действия против своих соседей. Это изменило ситуацию в сфере безопасности не только в Центральной и Восточной Европе, но и для НАТО, поскольку Россия является соседом четырех стран на восточном фланге Североатлантического альянса. По просьбе Польши и стран Балтии альянс принял решение усилить свое военное присутствие на восточном фланге. Этот факт также ускорил принятие решений об укреплении польских вооруженных сил. Более того, в обозримом будущем именно российская политика окажет наибольшее воздействие на ситуацию в области безопасности в Центральной и Восточной Европе.

Анна-Мария Дынер

Руководитель программы «Восточная Европа» Польского института международных дел (PISM)



The report is part of the project “From Situational Analysis to Foresight: Deepening the Understanding of Immediate and Strategic Futures in the EU’s Eastern Neighbourhood”, which is implemented by the Wilfried Martens Centre for European Studies and the Konrad Adenauer Foundation in cooperation with the Minsk Dialogue Track-II Initiative. The project receives financial support from the European Parliament. Sole liability rests with the project implementers; the European Parliament is not responsible for the contents.

