

per Concordiam

Журнал по проблемам безопасности и обороны Европы

■ РОССИЯ СТИРАЕТ ГРАНИ

Как справляться с изменяющимися угрозами

■ ПРОБЛЕМЫ РАСШИРЕНИЯ НАТО

Сталкиваясь с политическими реалиями

■ ГОЛОВОЛОМКА ВОЕННЫХ ЗАТРАТ

В центре внимания – распределение финансового бремени

■ МЕНЯЮЩИЙСЯ ЛАНДШАФТ БЕЗОПАСНОСТИ

Новые опасности требуют новых подходов

ПЛЮС

Навигация по Черному морю в неспокойные времена
Препятствия на пути Северной Македонии к членству в НАТО

Центр им. Маршалла отмечает знаменательную дату

БУДУЩЕЕ НАТО

Самому великому военному альянсу
исполняется 70



10

7 Сила в единстве

Генерал сухопутных войск США Кертис Скапарротти, командующий Европейским командованием Вооруженных сил США и Верховный Главнокомандующий Объединенных вооруженных сил НАТО в Европе.

НАТО совершенствуется и адаптируется к многозначному миру.

10 Обязательные 2%

Джек Тредденик

Как простая формула усложняет подсчет расходов на оборону.

18 Сильный встречный ветер

Пал Дуней

Неопределенность ставит под угрозу расширение НАТО.

26 Инструментарий для нового мира

Майкл Руле

НАТО и нетрадиционные вызовы безопасности.

34 Отягощённые риском

Грэм Херд

Отношения между НАТО и Россией – эволюция и сложности.

42 Стратегическая важность

Натия Гвенетадзе, Министерство обороны, Республика Грузия

Сотрудничество и конфронтация в Черном море.

48 Адаптируясь к российским методам ведения войны

Перепечатывается из «Small Wars Journal»

Интервью с генерал-полковником в отставке, бывшим командующим сухопутными силами США в Европе Беном Ходжесом.

56 Свет в конце туннеля?

Капитан Горазд Бартол, ВМФ Словении и Бывший начальник Отдела связи НАТО в Скопье, Северная Македония

Северная Македония и евроатлантическая интеграция.

60 Времена меняются

Ральф Ролофф

Центр им. Маршалла отмечает свою важную дату.

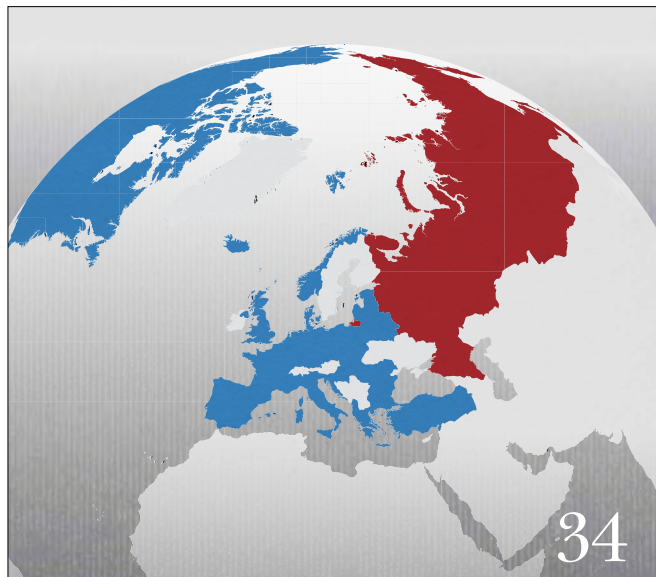


18



26

разделы



В каждом номере

4 ПИСЬМО ДИРЕКТОРА

5 АВТОРЫ

7 ТОЧКА ЗРЕНИЯ

66 КАЛЕНДАРЬ

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ

64 Чему нас учит прошлое

Обзор подготовлен редакцией *per Concordiam*

На протяжении веков альянсы и коалиции играли чрезвычайно важную роль в достижении стратегических целей в военное и мирное время.



на обложке:

Разменивая восьмой десяток, НАТО столкнется с целым рядом сложных проблем.

ИЛЛЮСТРАЦИЯ PER CONCORDIAM



GEORGE C. MARSHALL
EUROPEAN CENTER FOR SECURITY STUDIES

Представляем вашему вниманию 35-й выпуск журнала *per Concordiam*. В этом выпуске мы рассматриваем НАТО и ее роль гаранта европейской безопасности. Опубликованные в номере статьи затрагивают такие вопросы как противодействие российскому вмешательству в дела соседних государств, параметры расширения НАТО, сегодняшние проблемы и разногласия по поводу доле- вых взносов в финансирование коллек- тивной обороны, с которыми столкнулись члены этой организации.

Профессор Центра им. Маршалла Грэм Херд анализирует сложные и постоянно изменяющиеся отношения между НАТО и Россией. Херд отмечает, что, в лучшем случае, стратегия Москвы заключается в том, чтобы Запад признал российские интересы безопасности, ее статус глобальной «великой державы», а также ее статус регионального гегемона. В худшем же случае, Россия пребывает в состоянии длительного структурного упадка, но при этом намерена принять участие в асимме- тричном соревновании великих держав.

Натия Гвенетадзе, глава департа- мента в Министерстве обороны Грузии, рассматривает возможные сферы сотру- дничества с Россией, а также потенциа- лные причины конфронтации в регионе Черного моря.

В то время как эти статьи подробно анализируют крупные и мелкие проблемы в отношениях с Россией, профессор из Центра им. Маршалла Пал Дуней обра- щает наше внимание на то, как нынеш- няя нестабильная ситуация ставит под вопрос расширение членства в НАТО. Сегодня продолжающееся расширение альянса напрямую связано с укреплением безопасности государств и представляет собой политическую модель, в соответ- ствии с которой людям предстоит жить. Учитывая, что в НАТО рассматривается вопрос о принятии Северной Македонии, капитан ВМФ Словении Горазд Бартол рассуждает о шагах, которые эта бывшая югославская республика должна будет предпринять в отношении инвестиций в собственную оборону.

Североатлантический альянс должен

разработать инструментарий для функци- онирования в новом мире с нетрадицион- ными вызовами безопасности, указывает Майкл Руле, член Международного штаба НАТО. Хотя эти новые вызовы затмила нарастающая напряженность в Европе, они многогранны и воздействуют на целый спектр угроз, начиная с терро- ризма и организованной преступности и заканчивая киберугрозами и энергетиче- ской безопасностью. Бывший профессор Центра им. Маршалла Джек Тредденник скептически относится к пресловутым «2% от НВП» – простой формуле определения размера вклада каждого члена НАТО в коллективную оборону. Он считает, что эта формула на самом деле только услож- няет подсчеты, сколько в действительности было выделено на оборону.

В течение последних 25 лет Центр им. Маршалла был основной – и я бы сказал незаменимой – платформой возвраще- ния такого понимания. Профессор Ральф Ролофф, заместитель декана программ очного обучения в Центре им. Маршалла, рассматривает в ретроспективе четверть века исследований по вопросам безопасно- сти в международной обстановке, которая становилась все более сложной и неста- бильной. Своей деятельностью Центр им. Маршалла, продукт тесного америка- но-немецкого сотрудничества, благодаря созданию сети экспертов и разработке качественных программ по отстаива- нию мира при помощи сдерживающего фактора военной силы, укрепил европей- скую безопасность, а также, косвенным путем, и НАТО. И мы надеемся еще в течение многих лет формировать кадры и институты, обеспечивающие безопасность в Европе и во всем мире.

Как всегда, мы в Центре им. Маршалла приветствуем ваши комментарии и рассуждения на эти темы и включим ваши ответы в следующие выпуски. Пожалуйста, связывайтесь с нами по электронной почте по адресу editor@perconcordiam.org

Искренне ваш,

Кит В. Дейтон
Директор



Кит В. Дейтон

*Директор
Европейского центра по изучению
вопросов безопасности им. Дж. К.
Маршалла*

Кит Дейтон вышел в отставку с военной службы в Сухопутных войсках США в конце 2010 г. в звании генерал-лейтенанта, прослужив в вооруженных силах более 40 лет. Его последним назначением на действительной военной службе была должность Координатора США по вопросам безопасности между Израилем и Палестиной в Иерусалиме. В его послужном списке служба в качестве офицера-артиллериста, а также работа на посту офицера по военно-политическим вопросам при штабе Сухопутных войск США в Вашингтоне (округ Колумбия) и военного атташе США в Российской Федерации. В его послужном списке работа на посту директора аналитической группы по Ираку в ходе опера- ция «Свобода Ирака». Генерал- лейтенант Дейтон проходил стажировку в Колледже для старшего руководящего состава при Гарвардском университете. Он также являлся старшим стипендиатом от Сухопутных сил США в Совете по междунаро- дным отношениям в Нью-Йорке. Генерал-лейтенант Дейтон имеет степень бакалавра истории от Колледжа Вильгельма и Марии, степень магистра истории от Кембриджского университета, а также степень магистра международных отношений от Южнокалифорнийского университета.



Капитан Горазд Бартол – бывший начальник Отдела связи НАТО в Скопье, Северная Македония. Он служил в ВМФ Словении во время войны за независимость, а позже стал штабным офицером и занимался вопросами оборонного планирования и политики. Он также был офицером в Международном военном штабе при штаб-квартире НАТО в Брюсселе. Он имеет степень магистра в области национальной безопасности от Люблянского университета, был стипендиатом Фулбрайта в Институте американских исследований в университете штата Делавэр, США. Он также является выпускником Военного училища НАТО в Риме.



Д-р Пал Дуней – профессор в Центре им. Маршалла, специализирующийся на вопросах европейской безопасности и НАТО. До этого он был директором Академии ОБСЕ (Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе) в Бишкеке, Кыргызстан, и директором курса в Центре политики безопасности в Женеве. Он также был старшим научным сотрудником в Стокгольмском международном институте исследований проблем мира и директором Института международных отношений в Венгрии.



Натия Гвенетадзе – начальник Департамента профессионального и институционального развития в Школе строительства оборонных институтов при Министерстве обороны Грузии. До этого она была начальником Отдела международных отношений в Национальной военной академии Грузии, а также работала в Департаменте оборонной политики и планирования в Министерстве обороны Грузии. Она имеет степень магистра в вопросах международной безопасности и стратегии от лондонского Кингз Колледж и степень магистра общественных наук от Международного черноморского университета в Тбилиси, Грузия. В настоящее время работает над кандидатской диссертацией по вопросам анализа и управления конфликтами в Тбилиском государственном университете.



Д-р Грэм Херд – профессор в Центре им. Маршалла, специализирующийся на вопросах международной безопасности. До этого он был директором Программы международной безопасности в Центре политики безопасности в Женеве. Перед этим он преподавал курс по военно-гражданским отношениям в Центре им. Маршалла и был руководителем семинарских занятий Программы продвинутых исследований вопросов безопасности и заместителем директора Программы семинаров для старших руководителей. Во время работы над своей докторской диссертацией на тему истории российской армии и дипломатии в XVII веке он проходил обучение в Институте советской/российской истории советской/российской Академии наук в Москве в качестве стипендиата Британского совета. Имеет степень магистра в области исторических классических исследований и докторскую степень в области российской истории от Абердинского университета в Шотландии.



Д-р Ральф Ролофф – заместитель декана программ очного обучения в Центре им. Маршалла и директор магистерской программы по исследованиям международной безопасности. Он также профессор в Университете Бундесвера в Мюнхене. До этого был старшим преподавателем из Германии в Центре им. Маршалла и директором программы семинаров по тематике европейской безопасности.



Майкл Руле – начальник Отдела энергетической безопасности в Управлении новых угроз безопасности в Международном штабе НАТО. До этого он был руководителем группы составления речей и старшим политическим советником в Подразделении политического планирования при Генеральном секретаре НАТО. До службы в НАТО был стипендиатом Фольксвагена в Фонде им. Конрада Аденауэра в Санкт-Августине, Германия, и приглашенным исследователем в Центре стратегических и международных исследований в Вашингтоне. Имеет степень магистра политологии от Боннского университета.



Д-р Джек Тредденик – бывший преподаватель в Центре им. Маршалла. Он также преподавал в Королевском военном училище в Канаде и в Военном училище НАТО в Риме. В настоящее время на пенсии и проживает в г. Кингстон в провинции Онтарио, но сохраняет профессиональный интерес к экономическим аспектам обороны и безопасности и мировой экономике в целом.

*Европейский центр
по изучению вопросов
безопасности им. Дж.
К. Маршалла:*

К. Маршалла:

Руководство

Кит В. Дейтон
Директор

Дитер Э. Барейс
Заместитель директора (США)

Йоханн Бергер
Заместитель директора (Германия)

Центр имени Маршалла

Европейский Центр по исследованию вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла – это совместный немецко-американский центр, основанный в 1993 г. Задачей центра является поддержка диалога и понимания между европейскими, евразийскими, североамериканскими и другими государствами. Тематика его очных курсов обучения и информационно-разъяснительных мероприятий: большинство проблем безопасности в 21 веке требуют международного, междоместного и междисциплинарного подхода и сотрудничества.

Контактная информация:

per Concordiam editors

Marshall Center

Gernackerstrasse 2

82467 Garmisch-Partenkirchen

Germany

editor@perconcordiam.org

per Concordiam является профессиональным журналом, публикуемым ежеквартально Европейским командованием США и Европейским центром по изучению вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла, посвященный вопросам обороны и безопасности в Европе и Евразии для ученых и экспертов, занимающихся проблемами обороны и безопасности. Высказанные в журнале взгляды не обязательно отражают политику или точку зрения этих организаций или других государственных ведомств Германии и США. Мнения, высказанные авторами статей, принадлежат исключительно этим авторам. Министр обороны принял решение о том, что публикация этого журнала необходима для поддержания связей с общественностью, как того требует от Министерства обороны США действующее законодательство.

ISSN 2166-4080 (печатные издания)

ISSN 2166-417X (интернет)

ДВОЙНОЙ ОБЪЕМ ОНЛАЙН

Читайте новые и старые выпуски *per Concordiam*

<http://perconcordiam.com>

Отправляйте статьи, отзывы и запросы на подписку в
Центр им. Маршалла по адресу: editor@perconcordiam.org



Еженедельно получайте самые свежие новости о
глобальной безопасности

transnational
weekly
<http://www.marshallcenter.org>



Сила в ЕДИНСТВЕ

НАТО совершенствуется и адаптируется к многозначному миру

Генерал сухопутных войск США Кертис Скапарротти, командующий Европейским командованием Вооруженных сил США и Верховный Главнокомандующий Объединенных вооруженных сил НАТО в Европе.

Семидесятилетняя годовщина основания Организации Североатлантического Договора, отмечаемая в этом году – самое подходящее время для оценки многочисленных достижений и будущего альянса. Семьдесят лет назад лидеры 12 государств собрались в Вашингтоне для подписания трансатлантического договора, который должен был сдержать советскую экспансию, укрепить послевоенную политическую стабильность и обеспечить коллективную оборону всех государств-членов. Союзники закрепили свои обязательства в декларации о солидарности, включенной в хорошо известную Статью 5, гласящую, что «Вооруженное нападение на одну или несколько стран... будет считаться нападением на все страны-участницы». Это было началом самого успешного военного альянса в истории.

В последующие десятилетия после своего основания НАТО была задействована в целом ряде различных миссий, операций и мероприятий по таким направлениям, как борьба с терроризмом; обучение, консультативная помощь и поддержка; повышение военных возможностей; воздушное патрулирование; реагирование на кризисные ситуации с беженцами и мигрантами; гуманитарная помощь; ликвидация последствий стихийных бедствий; обеспечение безопасности судоходства; борьба с пиратством; обеспечение соблюдения эмбарго на поставку вооружения; обеспечение соблюдения границ бесполетных зон; раннее оповещение с использованием летательных аппаратов; разведка, наблюдение и рекогносцировка; нанесение ударов с воздуха и с моря; и многим другим. Широкий диапазон действий, принятых альянсом, демонстрирует его способность адаптироваться к постоянно меняющейся обстановке



Генерал Кертис М. Скапарротти

АССОЦИИЭЙТЕД ПРЕСС

безопасности и успешно отвечать на ее вызовы.

В условиях существования стратегических вызовов в современной сложной, непрерывно изменяющейся обстановке, альянс продолжает адаптироваться к существующим реалиям, чтобы по-прежнему соответствовать своему назначению. Страны-члены НАТО осознали, что угрозы евроатлантической безопасности требуют перестройки мышления и изменения военно-политической концепции. Отвечая этим угрозам, альянс в течение прошлых пяти лет предпринял самое крупное усиление коллективной обороны на памяти одного поколения.

Нынешняя фаза нашей продолжающейся адаптации началась на саммите в Уэльсе в 2014 г., где НАТО признала, что мы сейчас переживаем ключевой момент в развитии системы евроатлантической

безопасности. Агрессивная Россия, нестабильность на Ближнем Востоке и в Северной Африке и транснациональные угрозы были обозначены как стратегические вызовы для всей свободной и живущей в мире Европы. Признавая эти вызовы, НАТО предприняла меры, необходимые для того, чтобы повысить боеспособность, надежность и готовность сил альянса к ответным действиям. Эти меры включали создание Объединённой оперативной группы повышенной боеготовности, способной развернуть наземные, воздушные и морские силы, а также подразделения спецназа в течение нескольких дней, усовершенствование системы органов военного управления стран НАТО (СОВУСН), возрождение программы учений, а также усовершенствование инструментов и возможностей, необходимых для противостояния угрозам гибридной войны. Альянс также договорился обратить вспять тенденцию к сокращению оборонных бюджетов и принять обязательства тратить на оборону как мини-

передового присутствия в Болгарии, Румынии и на черноморском побережье, включая размещение в Бухаресте Юго-восточного штаба многонациональной дивизии. Альянс также объявил о том, что его возможности обороны против баллистических ракет достигли начальной боевой готовности, в результате чего береговой объект «Иджис» в румынском г. Девеселу был передан под командование НАТО. Кроме того, НАТО официально признала киберпространство как оперативную сферу, которую необходимо защищать.

В 2018 г. на саммите в Брюсселе НАТО использовала уже имеющуюся тенденцию для того, чтобы еще больше повысить свою готовность, способность реагировать и укреплять свои позиции – меры, важность которых подчеркивалась в натовской Инициативе по повышению готовности. Эта инициатива получила название «четыре раза по тридцать»: 30 боевых подразделений ВМФ, 30 батальонов сухопутных сил тяжелой или средней маневренности и 30 эскадрилий боевых самолетов должны быть готовы к боевым действиям в течение 30 дней. Что касается защиты киберпространства, то союзники договорились создать новый Центр операций в киберпространстве в рамках усиленной системы управления, а также использовать кибервозможности отдельных стран-союзников для подготовки и проведения операций и миссий. Проходящая в настоящий момент адаптация СОВУСН будет включать в себя увеличение Первоначального штата мирного времени. Это орган Штаба командования объединенной группировки в Норфолке, который командует и управляет (С2) операциями в Атлантике. Кроме того, процесс адаптации предполагает создание структуры НАТО по тыловому обеспечению и логистике (СТОЛ) в немецком городе Ульм. Для того,

чтобы реагировать на вызовы с Африки и Ближнего Востока, НАТО создала Стратегический узел на южном направлении, который достиг полной готовности в 2018 г. Двигаясь географически еще дальше от Европы, нужно отметить, что в целях оказания помощи правительству Ирака в его усилиях по стабилизации страны в условиях продолжающейся борьбы с терроризмом, НАТО начала в Ираке программу небоевого обучения и повышения возможностей; в настоящее время в рамках этой программы в стране размещено более 250 военнослужащих НАТО.

Адаптация НАТО проявляется не только в многочисленных принятых мерах и инициативах, указанных



Истребитель F/A-18E Super Hornet взлетает с авианосца ВМФ США «Гарри Трумэн» во время учений «Единый презубец» в Норвежском море в октябре 2018 г. РЕЙТЕР

мум 2% своего валового национального продукта, из которых 20% будут направляться на закупку основной боевой техники, а также на исследовательские работы и разработки.

На саммите 2016 г. в Варшаве союзники приняли дополнительные меры по укреплению своих позиций в плане сдерживания и обороны. НАТО увеличила свое передовое присутствие в восточной части альянса, разместив четыре многонациональные боевые группы, каждая численностью в батальон и общим количеством более чем 4 тыс. военнослужащих, в Эстонии, Латвии, Литве и Польше. На юго-восточном фланге союзники договорились создать ограниченные силы



Президент США Гарри Трумэн объявляет о подписании североатлантического оборонного договора в Вашингтоне 4 апреля 1949 г., провозглашая, что договор будет позитивно влиять на обеспечение мира и будет «щитом против агрессии». Министры иностранных дел и послы 12 первоначальных участников договора, сидящие на сцене, позже также подписали этот исторический документ. АССОШИЭЙТЕД ПРЕСС

выше, но также и в принятии повышенных обязательств всех стран-членов НАТО в отношении бремени расходов на коллективную оборону. Каждая страна-член альянса берет на себя часть общего бремени, состоящего из трех основных категорий: финансирование, военные возможности и конкретный вклад. Финансовые вложения в оборону остаются фундаментальным звеном в процессе адаптации НАТО, и с января 2017 г. участники альянса добавили к своим оборонным затратам более 41 млрд. долл. США по сравнению с уровнем 2016 г. Как подчеркнул Генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг, к концу 2020 г. страны альянса готовы потратить на оборону дополнительно примерно 100 млрд. долл. США. Что касается военных возможностей, то в процессе оборонного планирования НАТО следит за тем, чтобы каждая страна создала оптимальное сочетание вооружений и живой силы, отвечающее как ее собственным потребностям, так и потребностям альянса в целом. Каждый член НАТО привносит в организацию свои уникальные возможности, будь то ядерное оружие, современные истребители, боевые суда, самолеты-разведчики, системы противоракетной обороны или дальнобойная артиллерия. А что касается конкретного вклада, то союзники увеличили

поддержку операций, проводимых под эгидой НАТО. Более 22 тыс. союзных войск размещены в рамках таких миссий как коллективные международные силы безопасности в Косово (KFOR) на Балканах, «Решительная поддержка» в Афганистане, миссия НАТО в Ираке и операция «Морской защитник». По всем трем направлениям – финансирование, военные возможности и конкретный вклад – НАТО продемонстрировала значительный прогресс.

Адаптация НАТО к существующим реалиям продолжает набирать обороты. Однако, многое еще предстоит сделать. Мы должны продолжать укреплять свою решимость: создать оборонные возможности, которые нам необходимы; достичь запланированных показателей затрат на коллективную оборону; сохранить единство альянса; и защитить свободу, демократию, верховенство закона и наши общие ценности. Все это, в свою очередь, цементирует тот международный порядок, который мы создали.

НАТО оставалась сильной и единой организацией на протяжении 70 лет, она прошла через многочисленные эволюции и адаптации. По мере того, как адаптация будет продолжаться, мы увидим, как и раньше, что любую проблему лучше решать не в одиночку, а сообща альянсом. □



ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ

Как простая формула
УСЛОЖНЯЕТ
подсчет расходов на оборону

Джек Тредденик

Самая поразительная особенность 70-летия НАТО – это то, что организация еще жива. Оглядываясь назад, можно сделать вывод, что НАТО просуществовала так долго благодаря необъяснимой особенности приспосабливаться и изменяться перед лицом колоссальных перемен в международной обстановке. Кроме того, альянс успешно справился с внутренним напряжением и порождаемой угрозой самому его существованию. Основной причиной такого напряжения является постоянно раздражающий вопрос о финансовом бремени и непропорционально большой доле Соединенных Штатов в обеспечении коллективной обороны.

Напряженность, вызываемая разногласиями по этому поводу, ставящая под вопрос единство альянса и даже само его существование, с годами была сглажена и преодолена, а затем и вовсе сведена на нет, при этом указанное неравенство по-прежнему сохранялось. Однако, по мере того, как НАТО приближается к своему 70-летию юбилею, политические перемены в США заставили обратить внимание на этот вопрос с такой настойчивостью, что вероятными кажутся только два выхода – либо в рамках организации произойдет существенная перебалансировка, либо НАТО уйдет в историю, что уже не раз преждевременно предсказывалось.

Правила игры

Администрации всех американских президентов с момента подписания Североатлантического Договора в 1949 г. выражали раздражение и разочарование по поводу того, что их союзники не вносят адекватный финансовый вклад в коллективную оборону. Когда стратегические аргументы не могли заставить союзников увеличить расходы, американские лидеры часто давали понять, когда завуалировано, а когда и напрямую, что они могут вывести из Европы американские войска, которые считались самым убедительным материальным доказательством приверженности США обеспечению безопасности Европы. Спустя всего лишь четыре года после подписания договора администрация Эйзенхауэра угрожала провести «мучительную переоценку» своих обязательств. В 60-е гг. президент Джон Кеннеди высказал недовольство по поводу того, что обеспеченные страны НАТО не вносят полагающийся вклад в совместную оборону, и пригрозил в срочном порядке вывести американские войска из Германии. В недавнем прошлом президент Барак Обама предупредил Великобританию, что их двусторонние отношения нельзя будет больше называть «особыми отношениями», если Лондон не будет тратить положенные 2% своего национального валового продукта (НВП) на оборону. А в 2017 г. тогдашний министр обороны США

Джим Мэттис поставил натовским министрам обороны ультиматум, что если их страны не увеличат до конца года военные расходы, США могут «сократить свои обязательства» перед альянсом.

Обычно, когда возникала высокая вероятность того, что эти угрозы могут быть реализованы, союзники брали на себя обязательства увеличить военные расходы и иногда действительно выполняли их, если того требовала обстановка региональной безопасности. Похоже, что они будут продолжать это делать до тех пор, пока США не выразят удовлетворение или их внимание не будет отвлечено какими-то другими событиями. Аргументы США в пользу того, что богатые европейские страны (и Канада) могут вносить гораздо больший вклад в собственную оборону, остаются неоспоримыми. Вместе с тем, терпимое отношение к асимметричному распределению финансового бремени также служит американским интересам. Низкие затраты европейских стран приводят к зависимости европейской безопасности от США, что узаконивало их роль лидера в альянсе. Это также оправдывало значительное американское военное присутствие в Европе, позволяя США поддерживать НАТО и одновременно с этим оказывать влияние за пределами Европы.

Правила игры под названием «распределение финансового бремени между странами НАТО» кажутся понятными и простыми: США пытаются сбалансировать требования увеличить затраты европейских стран на оборону с озабоченностью по поводу того, чтобы эти траты не достигли такого уровня, который вызовет у Европы желание иметь независимую оборону и, соответственно, независимость в мировых делах. Европейцы, в свою очередь, пытаются определить тот наименьший уровень военных затрат, на который США согласятся без сокращения своих обязательств в отношении европейской обороны, сдерживая при этом желание создать самостоятельную систему европейской обороны, которую они в противном случае могли бы иметь. До сегодняшнего дня игра по этим правилам имела заметный успех и сохранила альянс.

В каком ключе эта игра пойдет дальше, однако, зависит в большой степени от обстановки безопасности. Так, в качестве непосредственного ответа на присоединение Россией Крыма и вторжение в Восточную Украину весной 2014 г. Соединенные Штаты, после десятилетий постепенного сокращения своих сил в Европе, приступили к реализации Европейской инициативы сдерживания, значительно усилив свой контингент в Европе и увеличив прямые военные затраты в странах региона. Соответственно, на саммите в Уэльсе в сентябре 2014 г. члены НАТО согласились принять обязательства довести в течение десяти лет уровень своих военных затрат до 2% НВП как минимум, причем не менее 20%

из этой суммы будет расходоваться на новые вооружения. Похоже, что большинство европейских членов НАТО серьезно отнеслись к этому обязательству. На сегодняшний день увеличение их затрат на оборону достигло впечатляющего показателя 14% в реальном исчислении, в то время как увеличение расходов США за тот же период составило всего 2%. И, что также явилось показательным событием, европейские члены НАТО в совокупности приостановили продолжавшуюся двадцать пять лет тенденцию к снижению доли НВП, выделяемой на оборону. И все же нынешний европейский показатель в примерно 1,5% ниже показателя США, равный 3,5%.

Следует отметить, однако, что даже еще до событий 2014 г. спокойствие и уверенность европейцев относительно обороны и зависимости их безопасности от США постепенно подвергались эрозии не только из-за постепенного снижения американского военного присутствия в Европе, но также и из-за очевидной стратегической переориентации США на западную часть тихоокеанского региона. Осознание того факта, что Европа является лишь одним из регионов американских стратегических интересов и не обязательно самым главным, вызвало опасение, что США могут не захотеть продолжать игру «распределение финансового бремени между странами НАТО» по старым правилам.

Между молотом и наковальней

В то же время США продолжают подчеркивать важное значение НАТО. В таких документах, как Стратегия национальной безопасности США и Стратегия национальной обороны, подчеркивается связь между сотрудничеством с Европой в сфере обороны и процветанием и безопасностью самой Америки. Эта позиция решительно поддерживается не только американским внешнеполитическим и оборонным истеблишментом, но также и Конгрессом, который совсем недавно единогласно одобрил резолюцию в поддержку НАТО.

Сохранение такого уровня поддержки при нынешних условиях, однако, будет возможно, скорее всего, только если европейские члены НАТО продемонстрируют готовность взять на себя большее бремя расходов на коллективную оборону. Именно в этом контексте стало придаваться гораздо больше важности 2% затрат на военные нужды. В настоящее время критерием того, что США удовлетворены и будут предоставлять гарантии безопасности, является порог в 2% затрат от НВП, которые европейские союзники, вместе и по отдельности, должны направлять на нужды обороны. Пока что не ясно, правилен ли этот подход или нет.

Несмотря на естественное желание сопротивляться попыткам заставить увеличить оборонные расходы, у Европы, похоже, не остается иного выбора, кроме как уступить давлению, тем более, что эти угрозы со стороны США переплетаются с их аналогичной тактикой в вопросах торгового баланса и тарифов. Как раз перед встречей министров обороны стран-членов НАТО в

июне 2018 г., на которой министр обороны США Мэттис категорически потребовал от союзников роста расходов на оборону, США объявили о вводимых в отношении Канады и Европейского союза тарифах на сталь и алюминий, оправдывая их потребностями национальной безопасности.

Расчеты на то, что США не выполнят своих угроз снизить уровень своих обязательств перед Европой сегодня кажутся более шаткими и спорными, чем ранее. Действительно, может вызвать споры, как в Америке, так и в Европе, идея о том, что вывод американских войск из Европы будет не таким уж плохим шагом, а скорее толчком к тому, чтобы Европа серьезно задумалась о собственной обороне и создании независимых и эффективных оборонных возможностей. Однако, вряд ли это случится. Чтобы такой шаг имел смысл с военной и финансовой точек зрения, эта предполагаемая автономия потребует, как минимум, выработки единой европейской оборонной политики и почти наверняка создания единой европейской армии. Это нереалистичные амбиции, особенно если учесть то, как Европейский союз решал оборонные вопросы в прошлом. Более того, сейчас, когда сплоченность ЕС подвергается серьезным испытаниям по многим направлениям, включая иммиграционные вопросы, Брекзит и растущие популистские настроения против ЕС, будет не самое благоприятное время для защиты идеи более глубокой европейской централизации. Наконец, поскольку вопрос разделения бремени совместной обороны в конечном итоге упирается в деньги, то финансовые усилия, требуемые для создания европейских оборонных возможностей, эквивалентных тем, которые предоставляла НАТО, наверняка будут намного большими, чем те 2%, которые требуется тратить сейчас.

Так легко запомнить

Зацикленность на 2% на самом деле представляет собой просто триумф определенного лозунга над сложностью вопроса и предполагает, что проблема распределения бремени между странами НАТО является не более чем спором из-за денег. Постоянное упоминание этой легко запоминающейся цифры с ее аурой аналитической точности превратили ее в навязчивый символ признанного разумного показателя оборонных затрат. Реальность, однако, состоит в том, что цифра эта никогда не была подкреплена аналитическим обоснованием. Никогда не было определено, что 2% европейского НВП каким-то образом будут представлять именно ту сумму, которая обеспечит военные возможности, необходимые для достижения стратегических целей НАТО. Сомнительно это и с концептуальной точки зрения.

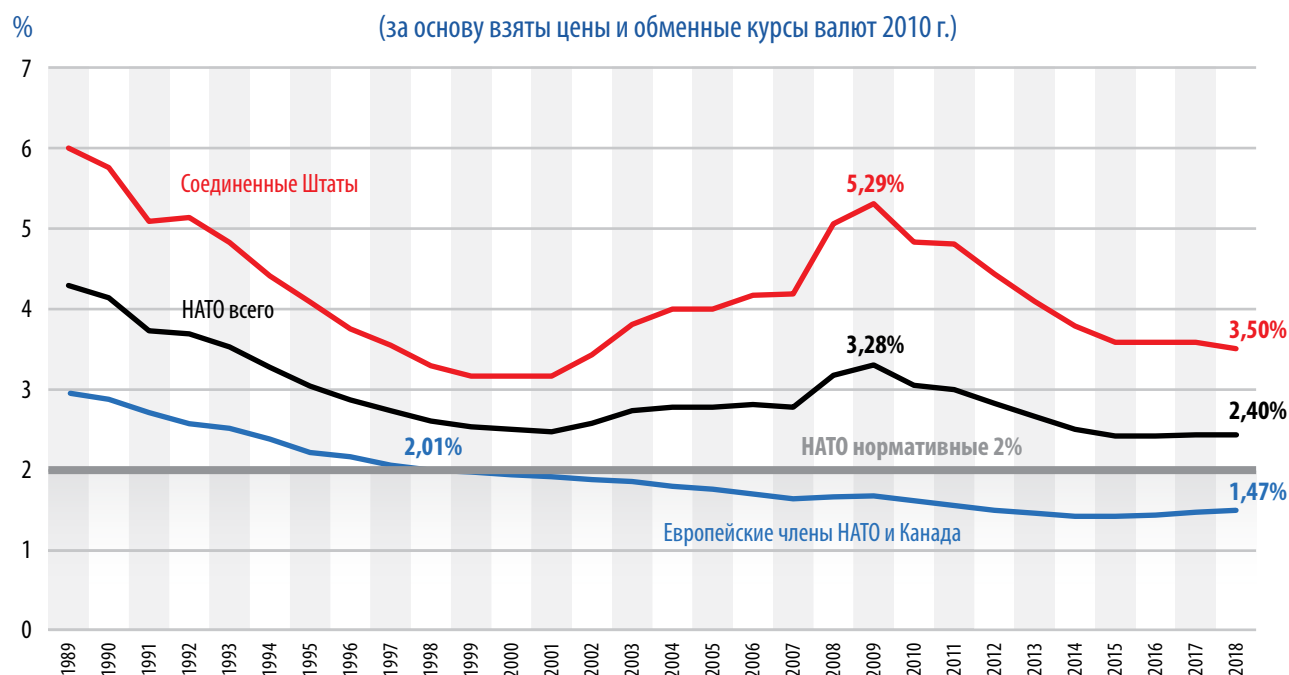
Правда, однако, то, что доля НВП, выделяемая на оборонные нужды, является разумной единицей измерения вклада в общую оборону в том смысле, что это является показателем того, чем государство готово пожертвовать и не направлять эти ресурсы на другие

нужды, такие как личные расходы граждан, промышленные инвестиции, общественная инфраструктура, образование, здравоохранение, пенсии и тому подобные. Меньшую ценность эта единица измерения представляет и при сравнении вклада военных усилий отдельных стран. Во-первых, имеются определенные отклонения в финансовом учете, в которых еще предстоит разобраться, особенно в вопросе о том, что именно считать затратами на оборону. У НАТО нет единого стандартного определения затрат на оборону, и в них включаются, например, военные пенсии, но эти пенсии в одних странах выплачиваются министерством обороны, а в других центральными пенсионными органами. В некоторых странах-членах НАТО эти пенсионные выплаты составляют значительную часть средств, которые, как считается, расходуются на оборону, хотя они не вносят никакого вклада в повышение военных возможностей. Аналогичным образом некоторые страны включают расходы на силы военизированной полиции в оборонные бюджеты, а другие страны не включают. Расходы на здравоохранение, особенно на членов семей военных и на ветеранов, также в одних странах включаются в военные бюджеты, а в других они считаются частью национальных программ здравоохранения. Например, США в 2017 г. потратили на здравоохранение военных более 50 млрд. долл. – сумму, превышающую весь военный бюджет любой из стран НАТО, за исключением Великобритании. Все эти концептуальные проблемы еще более усложняются перепадами в курсах валют, разными

уровнями инфляции и другими статистическими нюансами, которые затрудняют сравнение вкладов каждой из стран, основываясь только на сумме затрат.

Еще одна проблема, возникающая при использовании процента НВП в качестве единицы измерения вклада в коллективную оборону НАТО, состоит в том, что ни одна страна не направляет свои оборонные затраты исключительно только на обеспечение возможностей, имеющих отношение к НАТО. Это утверждение тем более верно в отношении США, у которых интересы безопасности есть в различных регионах мира. В результате, показатель затрат в 3,5% НВП, используемый для обеспечения американских военных интересов по всему миру, совсем не дает ответа на вопрос о том, сколько США тратят конкретно на оборонные нужды евроатлантического региона. И хотя невозможно с необходимой точностью определить сумму затрат на оборонные нужды, связанные с конкретным географическим регионом, примерные подсчеты показывают, что на европейскую оборону тратится примерно 15-25% американского оборонного бюджета. Таким образом, сравнение американских военных затрат с европейскими не дает точной картины и значительно завышает реальный вклад США. Европейские союзники приводят этот аргумент при каждом удобном случае. В то же время эти подсчеты преувеличивают ресурсы и возможности, реально имеющиеся в распоряжении альянса, таким образом снижая решимость европейцев увеличить затраты на коллективную оборону.

Затраты на оборону, измеряемые процентной долей НВП (%)



Источник: НАТО, «Затраты на оборону стран-членов НАТО (2011-2018 гг.)», 10 июля 2018 г.



Королевские морские пехотинцы Великобритании высадились на берег в ходе учений НАТО «Единый боец» в апреле 2018 г. в шотландской деревне Дандреннан. GETTY IMAGES

Но это все мелкие проблемы. Главный недостаток подхода, при котором основной единицей измерения вклада членов альянса является процент НВП, выделенный на оборону, состоит в том, что связь между финансовыми затратами и повышением военных возможностей чрезвычайно размыта и существенно варьируется в зависимости от особенностей конкретной страны. Военные возможности сами по себе являются многомерной концепцией и зависят не только от размера и структуры национальных сил, но также и от таких их особенностей как оснащение, готовность к действиям, готовность к размещению в конкретной точке, жизнеспособность, маневренность, возможность взаимодействия с силами союзников и, что наиболее важно, политическая воля к использованию этих сил. Не все эти атрибуты можно свести к простому денежному выражению.

Откуда взялся этот критерий?

Если критерий в 2% является такой некорректной единицей измерения, тогда вообще откуда он взялся? Похоже, что НАТО выбрала его чисто случайно. Как показано на графике на стр. 13, средние затраты европейских союзников НАТО на оборону резко снизились примерно с 3% НВП в конце «холодной войны» до 2% десятилетие спустя. За тот же самый период американские затраты на оборону снижались более стремительными темпами, с 6% до 3% НВП. Становилась ясной достаточно неприятная тенденция, при которой сокращение затрат такими темпами привело бы к тому, что в Европе они упали бы ниже символического 1% в течение последующих нескольких лет, а американские затраты на оборону, которые сокращались более быстрыми темпами, примерно в то же самое время достигли бы такого же низкого уровня.

Сокращение американских затрат на оборону, однако, было приостановлено и обращено вспять после

нападений 11 сентября 2001 г., и последующее увеличение затрат на оборону покрывало войны в Афганистане и Ираке, которые обошлись в триллион долларов. Одновременно с этим, после саммита в Праге в 2002 г. и решения НАТО о проведении военных операций за пределами географического района действий альянса, государства-члены согласились с принятием набора комплексных и дорогих требований к военным возможностям. Чтобы иметь возможность финансировать эти устремления, союзники заключили «джентльменское соглашение», о котором никогда не было объявлено официально – о том, чтобы сокращать оборонные затраты до отметки не ниже примерно 2% НВП. Несмотря на благие намерения, оборонные затраты европейских союзников в виде процентной доли НВП продолжали быстро сокращаться.

Первым опубликованным документом, свидетельствующим о том, что 2% НВП постепенно становятся нижней границей оборонных затрат, стали договоры НАТО о расширении членства, заключенные в 2004 г. В том году произошел «большой взрыв» – к альянсу присоединились Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Румыния, Словакия и Словения – и в документах о присоединении они взяли на себя обязательство тратить минимум 2% своего НВП на оборону. Несмотря на растущее единогласие относительно критерия, затраты европейцев в виде процента от НВП продолжали неуклонно снижаться. Для сравнения – после вторжения в Ирак в 2003 г. затраты на оборону в США продолжали расти, достигнув в 2009 г. своего пика в 5,3% от НВП, и только стали снижаться после того, как долг, вызванный Великой рецессией 2008 г., вынудил сократить все затраты федерального правительства.

Трудности при составлении пражского документа об обязательствах в отношении военных возможностей заставили министров обороны стран-членов НАТО на своей встрече в Стамбуле в июне 2006 г. в конце концов объявить, что «Союзники, после тщательного политического анализа, приняли на себя обязательства тратить 2% на нужды обороны». После этого, как раз перед саммитом в Риге в ноябре 2006 г., постоянный представитель США в НАТО Виктория Нуланд прямо обозначила критерий в 2% от НВП как «неофициальный нижний предел» затрат на оборону стран-членов НАТО. Заключительное коммюнике рижского саммита, однако, включало только размытую формулировку «мы призываем страны, чьи затраты на оборону снижаются, приостановить это снижение и нацелиться на увеличение затрат на военные нужды в реальном исчислении».

И хотя критерий в 2% оставался на слуху в натовских кругах, он более не упоминался в официальных документах до саммита НАТО в Уэльсе в 2014 г. Это обязательство было подтверждено на саммите в Варшаве в 2016 г. и совсем недавно на брюссельском саммите в 2018 г., на котором союзники согласились «подтвердить нашу неизменную приверженность всем

аспектам Обязательства по инвестициям в оборону, принятого на саммите в Уэльсе в 2014 г., и представить взвешенные национальные планы относительно его имплементации, включая график затрат до 2024 г., запланированных возможностей и вкладов». Закрепление 2% от НВП в качестве официального критерия было завершено.

Возможности выбора в сфере обороны

Страны-члены НАТО остаются суверенными государствами, и как таковые вольны сами определять, сколько и как им тратить на военные нужды. Статья 3 Североатлантического Договора просто требует от стран-членов «поддержания и развития их индивидуальных и коллективных возможностей для противостояния вооруженному нападению. Сколько и как страны будут тратить на оборону, зависит, помимо любых обязательств в рамках альянса, от целого ряда факторов. Готовность тратить на оборону в первую очередь будет зависеть от того, насколько серьезной страна видит угрозу своему суверенитету, что, в свою очередь, будет зависеть от ближайшего географического окружения и отношений с соседями. Например, Греция и Турция уже давно вносят большой вклад в оборону НАТО, однако, их относительно большие военные бюджеты, по крайней мере, в прошлом, были больше ответом на их напряженные двусторонние отношения, чем на стратегические требования НАТО.

Желание государства тратить на оборону должно подкрепляться его способностью это делать. Это зависит от экономической мощи и общих тенденций в экономике, и что особенно важно – от состояния государственных финансов страны, особенно ситуации с государственным долгом. Мировой финансовый кризис 2008 г. и последовавший за ним долгий период рецессии и замедленного роста оставил многих членов НАТО с большими годовыми дефицитами и высоким уровнем государственного долга, что привело к тому, что некоторые из них, включая США, вынуждены были снизить оборонные расходы. По иронии, страны, которые переживали отрицательный экономический рост, но при этом снижали военные расходы более медленными темпами, на самом деле демонстрировали рост процента НВП, идущего на оборону. Вот такая арифметика, если за основу подсчета военных расходов брать процентную долю НВП.

Членство в альянсе также оказывает влияние на желание государства тратить средства на оборону. Экономическая теория альянсов предполагает, что после того, как возможности альянса достигли уровня, позволяющего дать ответ на существующую угрозу, у стран, особенно маленьких, появляется побудительный мотив снижать расходы на оборону и «выезжать» за счет других членов. В результате альянс в целом будет испытывать нехватку ресурсов.

Помимо низкого уровня расходов, реальность

состоит в том, что общие затраты европейских членов НАТО распределены между 28 странами, каждая из которых сохраняет свое министерство обороны, военные штабы, учебные центры, логистическую систему и т.д. Эта фрагментация представляет собой огромные фиксированные расходы, серьезно ограничивающие ресурсы для создания реальных военных возможностей альянса и не дает альянсу всех выгод от национальных экономик в масштабах, которые, в противном случае, были бы доступны при более интегрированной структуре. Для иллюстрации приведем факт – в вооруженных силах США примерно 1,4 млн. человек личного состава, в то время как у европейских союзников НАТО этот показатель составляет более 1,8 млн. человек, однако, их военные возможности составляют лишь небольшую часть возможностей США.

Какой разумный выход?

После финансового кризиса 2008 г. оборонные бюджеты стран НАТО значительно сократились, и эта тенденция к сокращению сохранялась до 2014 г. Для того, чтобы остановить снижение военных возможностей, вызванное сокращением военных бюджетов, генеральный секретарь НАТО в 2011 г. ввел инициативу под названием «Разумная оборона», которую позднее одобрили государства-члены на саммите в Чикаго в 2012 г. «Разумная оборона» была попыткой привлечь членов НАТО и других партнеров к совместным закупкам оборудования, интеграции силовых структур и специализации по отдельным военным направлениям. Все это предлагалось сделать для того, чтобы преодолеть фрагментацию оборонных усилий европейских стран и «выжать» как можно больше военных возможностей из сокращающихся военных бюджетов. Что касается основ альянса, то это была попытка начать эру более тесного сотрудничества, где многонациональное взаимодействие должно было бы стать обычной моделью функционирования альянса.

У «Разумной обороны» есть своя привлекательная логика. Вместе с тем, у нас нет никаких эмпирических доказательств того, что взаимодействие и сотрудничество действительно обеспечат более высокий уровень военных возможностей. На самом деле, имеются основания полагать, что выгоды будут гораздо меньше, чем ожидается. Во-первых, она породит целый ряд новых вопросов, связанных с международным обменом информацией. Таким образом, государство может предпочесть отказаться от сотрудничества из-за опасения быть втянутым в конфликт только потому, что у него есть такие же особые возможности, как и у других стран. Что касается оборотной стороны медали, то у государства может возникнуть опасение, что партнеры, с которыми оно делит определенные возможности, не придут ему на помощь в случае необходимости. Совместные закупки также могут вызывать возражения, если рационализация оборонного производства негативно скажется на национальной промышленности

и занятости. И последнее – «Разумная оборона» может вообще не увеличить военные возможности, учитывая, что взаимодействие само по себе требует финансовых затрат, особенно в таких аспектах, как координация действий и коммуникации.

Лучший подход

Привлекательность критерия в 2% состоит в его простоте. Упростив сложные расчеты военных затрат до одной, как представляется, реалистичной цифры, становится возможным разработать поддающуюся измерению схему выполнения государствами своих обязательств, что позволит определить, какое государство соответствует этому критерию, а какое нет. В этом смысле он может быть надежным показателем сплоченности стран НАТО и их приверженности целям организации. Он может быть также убедительным политическим инструментом оказания давления на страны, не выполняющие свою часть обязательств. Проблема в том, что это совершенно произвольная цифра, никоим образом не связанная с реальными вкладами в увеличение военных возможностей. В центре внимания этого критерия находится общая сумма затраченных средств, а не то, как средства, выделенные на оборону, были действительно потрачены. Что еще более важно, этот критерий не дает ответа на вопрос об относительной способности отдельных государств-членов превращать оборонные затраты в реальные военные возможности.

Если дискуссии относительно распределения коллективного бремени общей обороны станут более первостепенными, чем вечные споры из-за денег, тогда перед НАТО встанет проблема выработки системы измерения, которая во главу угла поставит именно вклад в увеличение военных возможностей. Для того, чтобы эта система измерений была приемлемой, она должна иметь такое преимущество как простота, благодаря чему критерий в 2% стал таким запоминающимся и политически приемлемым. Однако, переключение внимания на оборонные возможности или оборонное производство также столкнется с трудностями, поскольку окончательный показатель успеха либо вообще невозможно измерить, либо он измеряется совершенно неуместными критериями: отсутствие войны вовсе не является показателем того, что сдерживание эффективно работает; победа в войне является показателем того, что сдерживание не сработало. В результате необходимо выработать набор промежуточных индикаторов, которые максимально точно будут давать ответы на вопросы, которые ставит перед собой НАТО.

Цели, которые стремится достичь НАТО, наиболее четко изложены в Стратегической концепции. Этот документ представляет взгляд НАТО на нынешнюю обстановку безопасности и дает представление о том, как альянс намеревается реагировать на проблемы, которые могут возникнуть в этой обстановке. Самая последняя Стратегическая концепция, одобренная на

саммите в Лиссабоне в 2010 г., определяет коллективную безопасность, управление кризисными ситуациями и совместную безопасность как жизненно важные задачи альянса. Коллективная оборона связана с традиционным обязательством, закрепленным в Статье 5 Североатлантического Договора, гласящей, что нападение на одного члена будет считаться нападением на всех членов альянса. Управление кризисными ситуациями предполагает использование политических и военных инструментов НАТО для разрешения любого кризиса, включая кризисы, возникшие за пределами географического района НАТО. Совместная безопасность предполагает усилия НАТО по активному сотрудничеству в делах международной безопасности в основном посредством партнерских отношений в сфере безопасности с другими странами и организациями по всему миру.

Последние две задачи стали ответом на обстановку безопасности, существовавшую в период с 1989 г. по 2014 г., когда угроза со стороны Советского Союза исчезла, и НАТО оказалась больше в положении субъекта, отвечающего за глобальную безопасность. Ситуация в сфере безопасности, однако, с 2010 г. претерпела серьезные изменения, и возможно, пришло время разработать новую стратегическую концепцию. В любом случае, совершенно ясно, что Россия вновь стала основной угрозой и что внимание НАТО, соответственно, переместилось вновь на первую из своих основных задач. И, как и ранее, ответ НАТО в основном строится на стратегии сдерживания, основанной на демонстрации убедительных военных возможностей.

Ключ к разработке более эффективной и действенной системы измерений распределения бремени лежит именно в том, каким образом НАТО попытается приобрести эти возможности. Процесс оборонного планирования дает ответ на вопрос, как именно это будет сделано. Этот формальный процесс, состоящий из пяти этапов, начинается с определения возможностей, которые необходимы для достижения согласованных стратегических целей альянса. Затем посредством консультаций альянс пытается распределить целевые задания между странами-членами в зависимости от приоритетов национальных оборонных планов каждой страны и на основе «справедливой» доли общего бремени коллективной обороны для каждого. Процесс определения «справедливой» доли по понятным причинам не публикуется, хотя после 70 лет эволюции организации можно предположить, что планировщики НАТО приобрели большой опыт в управлении внутренним политическим давлением и в состоянии прийти к прагматичным и выполнимым решениям.

Последний этап в процессе планирования – это детальная оценка того, насколько хорошо члены альянса справляются с выполнением целевых заданий. На этом этапе НАТО составляет отчет о выполнении заданий каждой страной, и качество выполнения оценивается по 11 пунктам. Два из этих пунктов относятся к традиционным вопросам финансовых затрат,

включая пресловутый критерий общей процентной доли от НВП, потраченной на нужды обороны, а также данные о том, какая часть этих затрат пошла на закупку нового оборудования, на исследования и развитие, что является вторым критерием измерения, указанного в обязательствах, принятых на саммите в Уэльсе. Остальные девять пунктов состоят из комбинации количественных и качественных показателей, включая количество войск, участвующих в это время в миссиях НАТО, а также меры, направленные на повышение устойчивости функционирования и оперативности развертывания сил. Затем все эти принятые меры сравниваются с существующими целевыми заданиями НАТО, например, такими, как требование к наземным силам, чтобы как минимум 50% из них можно было развернуть в определенной точке, а 10% – на длительной основе, как было согласовано министрами обороны в 2008 г. И в конце эти 11 пунктов каждой страны сравниваются с такими же показателями других стран.

Отчет с таким набором пунктов является более эффективной мерой показателей возможностей и дает более полную картину действительных вкладов каждой страны в коллективную оборону альянса. К сожалению, только Дания сделала свои результаты доступными для широкой публики, а все остальные страны вполне справедливо относят эти отчеты к секретной информации. Это досадно, поскольку у этой системы критериев действительно есть возможность сместить дискуссии о распределении бремени в сторону от навязчивой идеи о 2% в направлении тех аспектов, которые действительно важны для альянса.

У этой всеобъемлющей, емкой и четкой системы измерения есть один минус – в ней 11 пунктов, и нет той лаконичной простоты критерия в 2%, ставшего доминирующим в дискуссиях о распределении бремени затрат на оборону. Исправить положение могло бы объединение этих 11 пунктов в какой-то своего рода «табель успеваемости» с баллами по таким параметрам, как финансирование, имеющиеся в распоряжении силы и текущая деятельность – или деньги, возможности и обязательства, как это недавно определил Генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг.

Если отбросить в сторону мелкие технические детали, то важно отметить, что термины в дебатах о распределении бремени обороны, похоже, начинают меняться в лучшую сторону. Это с удивлением было отмечено во время недавнего введения в действие натовской Европейской инициативы готовности. В случае кризисной ситуации в Европе существует разрыв между силами «повышенной боевой готовности» и «первоначально задействованными» силами. Чтобы устранить этот недостаток, на встрече в Брюсселе в июне 2018 г. министры обороны стран-членов НАТО, опять же, по инициативе министра обороны США, приняли план под названием «Четыре раза по тридцать». Согласно этому плану, 30 батальонов, 30 эскадрилий боевых самолетов и 30 боевых кораблей должны

быть готовы к боевым действиям в течение 30 дней. Выражения, используемые в этом документе, дают серьезные основания полагать, что НАТО сейчас готова публично обсуждать свои планы в том, что касается конкретного боевого потенциала, который измеряется возможностью его быстрого размещения. Если не обращать внимания на повторение числа 30, что напоминает тягу к запоминающимся лозунгам, характерную для критерия в 2%, то этот план действительно заставляет европейские правительства сосредоточить внимание на готовности вооруженных сил. Что так же важно, этот план подчеркивает необходимость в ускоренном процессе принятия политических решений в возможной кризисной ситуации и четко указывает на острую необходимость создания эффективной командной структуры и подготовки физических и организационных возможностей мобилизации сил одновременно в большом количестве стран.

Выполнение обязательств и проявление терпения

Вопрос о распределении бремени коллективной обороны для стран НАТО всегда предполагал нечто большее, чем просто спор о деньгах. Если бы это было не так, то альянс точно давно бы прекратил существование. Просто аспект справедливого распределения взносов является слишком очевидным, чтобы его игнорировать, однако смещение дискуссий в сторону вопроса о том, чего же можно достичь благодаря этим финансовым взносам, позволит рассматривать более существенные вопросы и снизит вероятность использования упрощенных схем измерения, отвлекающих страны альянса от задачи создания военного потенциала.

В альянсе, сформированном на добровольной основе, где каждый участник свободен определять, сколько и как он будет тратить на оборону, вопроса о разделении бремени на коллективную оборону не избежать. Парадоксально, но сила НАТО именно и состоит в этой свободе выбора. А институты, бюрократический аппарат, организационные структуры, соглашения относительно командования и управления, процесс планирования и механизм консультаций, которые эволюционировали за последние семьдесят лет и которые было бы невозможно воспроизвести, являются тем материалом, который цементирует альянс и служит источником его жизнестойкости.

С учетом всего вышесказанного, если НАТО суждено функционировать еще 30 лет и дожить до столетнего юбилея, то на этом пути от европейских членов НАТО потребуются доказательства того, что они серьезно работают над пересмотром механизма распределения бремени обороны, инвестируя средства в создание полезных военных возможностей. А со стороны США потребуются терпение и выдержка, которые позволят им воздерживаться от грубого давления на своих союзников. □

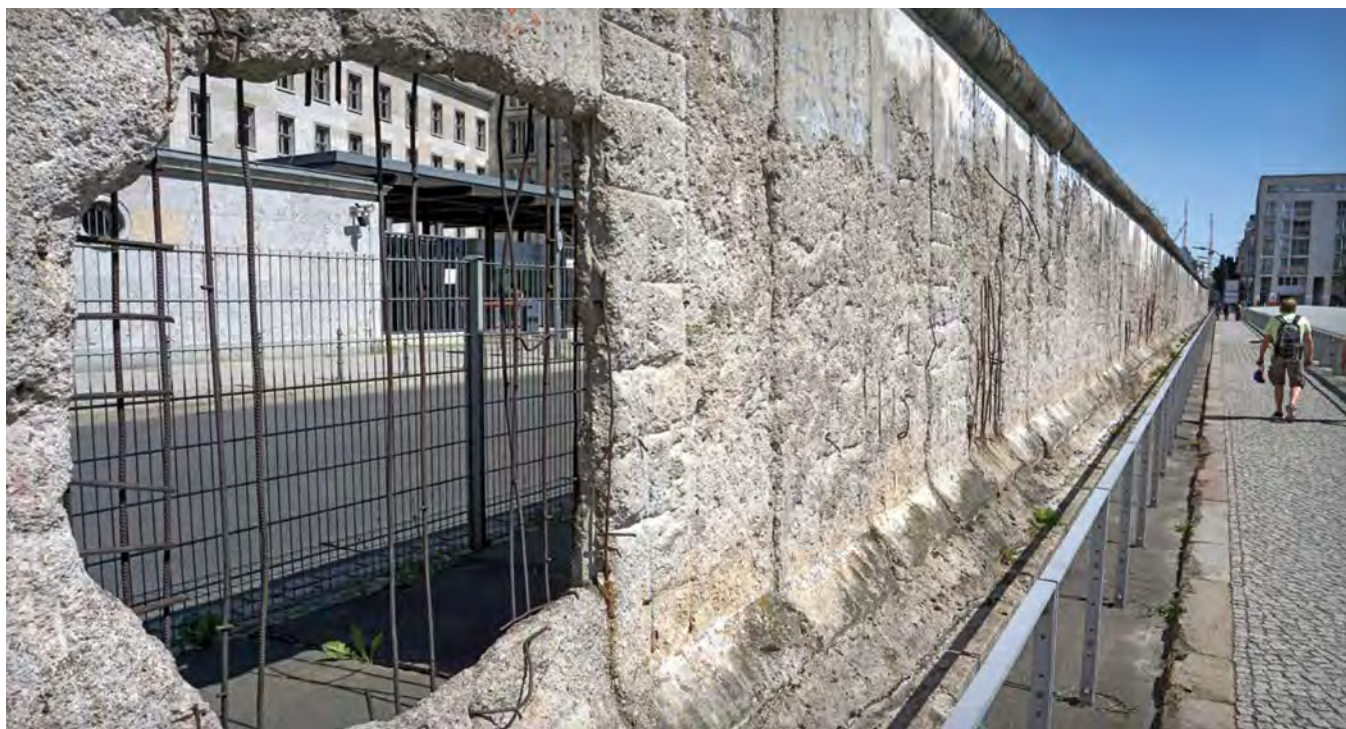
Сильный встречный ветер



Неопределенность ставит под
угрозу расширение НАТО

Пал Дуней

ИЛЛЮСТРАЦИЯ PER CONCORDIAM



Семьдесят лет назад 12 первоначальных членов создали НАТО; сейчас в этой организации 29 стран, а это означает, что более половины нынешних членов присоединившиеся страны. Расширение членства НАТО путем присоединения происходило в ответ на семь различных событий, а в одном случае географическая территория организации увеличилась без увеличения числа ее членов – в 1990 г. Германская Демократическая Республика (ГДР) стала частью Федеративной Республики Германии (ФРГ).

Условия различных этапов расширения НАТО – первый этап был в 1952 г. (Греция и Турция), а самый последний был в 2017 г. (Черногория) – существенно отличались друг от друга. Первые три этапа расширения членства имели место во времена «холодной войны» и считаются стратегическими. Они способствовали консолидации европейского порядка, сформировавшегося после Второй мировой войны, и определению его территориальных границ. Первый этап расширения обеспечил НАТО присутствие в восточном Средиземноморье и в районе Черного моря. Это было также кульминационным моментом в политике Греции относительно интеграции с Западом. Турция в то время еще не была полноценной демократией, однако, стратегические расчеты взяли верх.

Присоединение ФРГ спустя 10 лет после окончания Второй мировой войны в Европе, в мае 1955 г., имело много последствий. Оно означало, что:

- Была признана демократическая форма правления в ФРГ.
- Страна могла быть интегрирована в военную структуру НАТО, что свидетельствовало о том, что она будет подчиняться правилам организации и не

будет вести военные действия самостоятельно за пределами альянса.

- Членство ФРГ в НАТО дало толчок к образованию пятью днями позднее Варшавского Договора, в результате чего ГДР стала членом восточного военного блока. Это стало завершением деления на Восток и Запад, по крайней мере, в вопросах безопасности.

Посетители идут вдоль уцелевшей секции Берлинской стены. 2018 г. Окончание «холодной войны» и объединение Европы привели к воссоединению Германии.

АССОЦИИЭЙТЕД ПРЕСС

Третий этап расширения НАТО – вступление Испании в 1982 г. – означало, что формальное членство страны, которая и так уже участвовала в военной стратегии альянса, включая присутствие американских военных баз на ее территории, не внесло больших изменений в основной театр военных действий НАТО времен «холодной войны». В те времена расширение членства в организации в основном диктовались стратегическими потребностями, хотя политические соображения также принимались в расчет.

Окончание «холодной войны» и объединение Европы повлекло за собой долгожданное воссоединение Германии. Однако, две Германии смогли бы выработать лучшие условия объединения страны, чем т.н. международное «Соглашение 2+4». Было ясно, что международное сотрудничество ФРГ будет продолжаться через ее членство в НАТО, в Европейском Сообществе и в других международных институтах. Однако, до конца не ясно, пришлось ли заплатить определенную цену за это расширение, учитывая, что Россия настаивала на том,

чтобы Запад пообещал не расширять НАТО на восток или, как минимум, не размещать на новых территориях войска альянса. Можно ожидать, что Запад и Россия и дальше будут вести безрезультатные дискуссии относительно этих условий, в которых ни одна из сторон не может привести убедительные доводы.



Военнослужащие участвуют в учениях НАТО к западу от Вильнюса, Литва. Предполагается, что все члены НАТО вносят вклад в систему безопасности, предлагаемую альянсом. АССОЦИИЭЙТЕД ПРЕСС

Стратегия против политики

В то время, как расширение членства в НАТО во времена «холодной войны» характеризовалось как стратегическое, после окончания «холодной войны» оно представляется как результат политических соображений. Тем не менее, эта политическая природа расширения НАТО вовсе не исключает полностью наличие стратегического компонента. Во всех последних этапах расширения членства в альянсе с конца 90-х гг. присутствует один общий фактор – все новые члены в прошлом состояли в социалистическом/коммунистическом лагере. Большинство из них были членами Варшавского Договора или территориально принадлежали к одному из его членов (Эстония, Латвия и Литва), или были республиками единственной неприсоединившейся социалистической страны, Югославии (Хорватия, Черногория и Словения). Это не означает, что у этих стран одинаковая история или один и тот же политический курс. Тем не менее, у всех у них был период недемократического правления, и все они были ранее незнакомы с демократическим контролем над вооруженными силами страны. Необходимо подчеркнуть, что обычной практикой для этих стран был именно политический контроль над армией. Однако, этот контроль над армией со стороны коммунистических партий означал также и более прямую вовлеченность в дела военных. В отличие от Советского Союза, в более мелких социалистических странах их вооруженные силы представляли собой довольно слабый козырь и были подчинены политическому руководству.

Этапы расширения членства в НАТО после окончания «холодной войны» в какой-то степени действительно носили политический характер. Имеется ввиду, что военные возможности стран-кандидатов имели вторичное значение. Однако, в 1999 г., когда три бывших члена Варшавского Договора (Чехия, Венгрия и Польша) стали членами НАТО, классические чисто военные соображения были частично проигнорированы. В плане возможности военного взаимодействия НАТО предъявляла к этим странам минимальные требования. Можно сказать, что на этом этапе членами альянса стали страны, которые просто необходимо было сделать участниками организации. Было совершенно очевидно, что Чехию и Польшу – имевших историю конфликтных отношений с Германией, и Польшу, имевшую споры с Россией, а потом и с Советским Союзом – нельзя было оставить за пределами НАТО на первом этапе расширения организации на восток. Что же касается Венгрии, то проблема была иного характера, хотя, возможно, Германия и считала, что эту страну надо как-то отблагодарить за ее роль в ускорении падения «железного занавеса» в 1989 г. С Венгрией была особая проблема: она не имела общей границы ни с одной страной НАТО, и оказывать помощь другим странам-членам НАТО в случае необходимости Венгрия могла только при помощи авиации.

НАТО, тем не менее, была прекрасно осведомлена об ограниченных возможностях стран Восточной и Центральной Европы в плане военного взаимодействия с первоначальными членами альянса. Чтобы устранить этот недостаток, на своем саммите в Варшаве, отмечая свое 50-летие через месяц после первого со времен окончания «холодной войны» расширения на восток, НАТО приняло несколько особо важных решений, включая План действий по членству (ПДЧ). Как мы увидим позднее, за последующие два десятилетия этот план оброс большим количеством мифов. Важно подчеркнуть, что НАТО хотела удлинить период подготовки новых членов к вступлению в организацию. Государства, стремящиеся стать членами альянса, начинают выполнять ПДЧ, а страны НАТО оказывают им помощь в этот подготовительный период. При этом эксперты разделились во мнении, действительно ли ПДЧ способствует ускорению вступления в альянс.

Следующий этап расширения НАТО на восток включал разнородную группу стран, в которой были государства, не попавшие в первый этап расширения из-за медленных темпов своего развития или по другим причинам. Самая многочисленная группа новых членов НАТО состояла из семи государств: Эстонии, Латвии, Литвы, Словакии, Болгарии, Румынии и Словении. Хотя к тому времени Владимир Путин сменил Бориса Ельцина на посту главы государства, российская оппозиция расширению НАТО тогда еще не достигла того уровня, который мы наблюдаем в период с 2008 г. Один из уроков расширения НАТО на восток состоит в том, что этот деликатный процесс удобнее проводить тогда, когда отсутствует сильная оппозиция.

В последующие годы членство НАТО продолжало расширяться – в 2013 г. в альянс вступили Албания и Хорватия, а в 2017 г. – Черногория. Эти этапы расширения продемонстрировали решимость НАТО держать двери открытыми для государств Западных Балкан.

Вашингтонский Договор

При рассмотрении трех этапов расширения членства НАТО после 2004 г. важно принимать во внимание определенные юридические и политические аспекты. Основой для расширения членства НАТО является Статья 10 Вашингтонского Договора. В ней указывается, что «Договаривающиеся стороны по всеобщему согласию могут предлагать любому другому европейскому государству, способному развивать принципы настоящего Договора и вносить свой вклад в безопасность Североатлантического региона, присоединиться к настоящему Договору. Любое государство, получившее подобное приглашение, может стать Договаривающейся стороной путем передачи на хранение правительству Соединенных Штатов Америки документа о своем присоединении к настоящему Договору. Правительство Соединенных Штатов Америки будет уведомлять каждую из Договаривающихся сторон о передаче ему на хранение каждого подобного документа о присоединении».

Чрезвычайно важно внимательно изучить значение этой статьи. Условия присоединения следующие:

1. Любая страна может претендовать на членство в НАТО. Требования к государственности определяются международным правом и не являются очень строгими. Государство может быть большим или маленьким, и его население может исчисляться тысячами или превышать миллиард. Государства со слабой центральной властью никогда не вызвали серьезных сомнений.
2. Государство должно быть европейским, хотя четкой формулировки европейского государства нет. Где конкретно проходят границы Европы? Чисто географический аспект может не совпадать с политическим. С точки зрения географии можно предположить, что страны к востоку от азиатской части Турции уже не принадлежат к Европе. Однако, этот принцип не применяется по отношению к государствам Южного Кавказа. Таким образом, современная политическая география НАТО предполагает, что граница Европы проходит по западной границе Каспийского моря. Похоже, что этим двум критериям легко соответствовать.
3. У членов Атлантического альянса есть полная свобода приглашать или не приглашать государство для присоединения. Это и понятно, поскольку договор устанавливает систему коллективной обороны. Естественно, это приглашение должно основываться на взаимных интересах альянса и желающей присоединиться к нему страны.
4. Страна-кандидат должна развивать принципы

договора. Это положение может показаться двусмысленным. Однако, преамбула и первые три статьи Вашингтонского Договора дают определенный контекст. Там есть ссылки на принципы демократии, миролюбивую природу государства и его готовность поддерживать и развивать способность противостоять вооруженной агрессии. Всегда ли НАТО соответствовала своим установленным стандартам? Здесь все зависит от интерпретации, когда речь идет о принятии новых членов и когда члены альянса не всегда выполняют принятые на себя обязательства. Хотя в альянсе имеется механизм принятия новых государств, у него нет механизма исключения государства из числа членов. Государство нельзя заставить выйти из организации, если только оно само не захочет. И хотя эта вероятность носит абстрактный характер и на практике никогда официально не рассматривалась, об этом обстоятельстве все же важно помнить.

5. Последнее материальное условие может быть наиболее деликатным. В частности, оно требует, чтобы государство-кандидат было в состоянии вносить вклад в безопасность в Североатлантическом регионе. Оценка этого условия, безусловно, зависит от восприятия, и государства-члены НАТО должны быть уверены в том, что приглашенное государство выполняет это условие. В последнее время два обстоятельства стали вызывать озабоченность. Во-первых, что будет если какое-то государство, не являющееся членом НАТО, выскажет предположение, что принятие в альянс определенных стран будет угрожать безопасности Североатлантического региона? С юридической точки зрения ситуация ясна: государство, не являющееся членом НАТО, никак не может влиять на решения о расширении членства в этой организации. Однако, политические реалии могут быть совсем другими. Крупное государство, способное влиять на европейскую безопасность, может подать сигнал о том, что потенциальное расширение НАТО угрожает региональной безопасности. Во-вторых, что будет, если возникнут опасения относительно того, что присоединение определенной страны не укрепит региональную безопасность, поскольку у страны нет необходимых для этого военных возможностей, и такая страна будет рассматриваться как своего рода «халявщик»? Два фактора могут создавать такое впечатление: низкий уровень соблюдения своих обязательств нынешними членами, которые не выполнили обещаний, сделанных во время процедуры вступления в альянс, и ограниченные военные возможности маленьких стран. Взятые вместе, эти два фактора могут привести к тому, что отдельные политики в государствах-членах НАТО будут колебаться при принятии решения об обеспечении безопасности страны, которая не может или не хочет вносить вклад в коллективную оборону.

Процедурные условия членства ясны и однозначны. Необходимо единогласие всех членов для того, чтобы пригласить государство на переговоры о возможном членстве и для вступления этого государства в альянс. Государства-члены и вступающее государство должны ратифицировать протокол о вступлении, и новый член должен передать ратификационные грамоты правительству США, являющемуся депозитарием Вашингтонского Договора. Процедура требует единогласия всех членов в целом ряде случаев. Если государство считает, что оно не сможет поддержать присоединение страны-кандидата, оно должно немедленно сообщить об этом и остановить процесс вступления. Именно это и произошло в 2008 г., когда некоторые члены НАТО высказались против того, чтобы предложить ПДЧ отдельным странам, бывшим когда-то в составе Советского Союза, а именно Грузии и Украине. В 1997 г. произошло обратное, когда в начале мадридского саммита 16 членов НАТО США уведомили о том, что поддержат вступление трех новых членов, но не более.

Перспективы

Беспокойства, упомянутые выше, имеют основания. Россия неоднократно указывала на то, что считает продвижение инфраструктуры НАТО в сторону ее границ серьезной угрозой своей безопасности. Именно поэтому Россия резко возражает против расширения членства НАТО. У каждого государства есть право соглашаться или не соглашаться с политической ориентацией другого государства и с его стремлением стать членом альянса. У каждого государства также есть право выражать свои взгляды и полагаться на дипломатические и политические средства для оказания влияния на партнеров. В то же время, есть определенные границы, которые ни одно государство не должно переходить. Нынешние 57 государств-членов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1996 г. приняли обязательство «подтвердить изначальное право всех и каждого государства-члена свободно выбирать или менять его договоренности по вопросам безопасности, включая союзные договоры, по мере того, как они претерпевают изменения».

Это означает, что государства должны уважать выбор друг друга. Само собой разумеется, что несогласие с международными устремлениями какой-то страны никогда не должны перерасти в угрозы или использование силы. Это правило базируется на основных принципах международного права. Даже если, как предполагают некоторые, враждебная обстановка между Грузией и Россией в ночь на 7 августа 2008 г. была спровоцирована Грузией, это не должно было дать основания для фактической оккупации двух частей грузинской территории и признания их в одностороннем порядке «независимыми» государствами.

Три бывшие советские республики присоединились к НАТО, а еще две видят свое будущее в присоединении к Западу, включая членство в НАТО. Остальные

республики либо стали членами Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ), договора о коллективной обороне, в котором доминирует Россия, объявили о нейтралитете, либо продемонстрировали колебания в отношении выбора союзников.



Грузия

С 2004 г., когда к власти пришел президент Михаил Саакашвили, Грузия проводит политику союзнических отношений с Западом, включая стремление стать членом НАТО и Европейского Союза. Страна подкрепляет свои слова практическими действиями, проводя обучение своих войск по западной модели и часто на Западе, участвуя в учениях с западными партнерами, закупая западное оборудование, и способствует усилиям Запада по отдельным направлениям, например, оказывая помощь в стабилизации обстановки в Афганистане и принимая бывших заключенных из Гуантанамо. Ясно, что последние 15 лет Грузия была верна обязательству стать членом альянса.

Самым серьезным препятствием на пути к членству в НАТО для Грузии является решительная оппозиция со стороны России. С годами она принимала различные формы, включая устное предупреждение Путина на конференции по вопросам безопасности в Мюнхене в феврале 2007 г. и на саммите НАТО в Бухаресте в апреле 2008 г. Россия не медлит с ответом каждый раз, когда вопрос о членстве Грузии поднимается на более высокую позицию в повестке дня НАТО. Россия стремится спровоцировать внутренние разногласия в НАТО с тем, чтобы стремление Тбилиси к членству не было поддержано всеми 29 членами. Москва использует жесткие выражения по отношению к грузинским лидерам, которые хотят избежать рискованных ситуаций и предпочитают «стабильность». Например, в 10-ю годовщину российско-грузинской войны премьер-министр России Дмитрий Медведев, комментируя возможное вступление Грузии в НАТО, заявил: «Это может спровоцировать ужасный конфликт». Россия также прилагает усилия по восстановлению торговых связей с Грузией, разорванных в период, когда Саакашвили был президентом.

Сейчас во внешней торговле Грузии на Россию приходится немногим более 10%, что дает Тбилиси определенную независимость. На Грузию направлена также российская пропаганда, хотя способность Москвы влиять на грузинское население с использованием материалов на русском языке снижается, особенно среди молодых людей, которые все меньше учат русский как второй язык. Поддержка планов вступления в НАТО была на очень высоком уровне, однако, теперь несколько снизилась, хотя все равно остается где-то в пределах 70%. Главная проблема для НАТО заключается в поддержании интереса к членству в организации среди грузин, которые понимают, что в ближайшее время приглашение присоединиться к альянсу не поступит. После того, как саммит НАТО в Брюсселе, прошедший в июле 2018 г.,

не закончился приглашением начать работу над ПДЧ, Тбилиси пришлось довольствоваться обещаниями в повышении практического сотрудничества или помощи в сферах «контрмобильности, подготовки и военных учений и обеспечения безопасных коммуникаций».



Украина

В случаях Украины и Грузии есть как общие черты, так и различия. В отличие от Грузии, у Украины не было постоянного ярко выраженного желания присоединиться к НАТО до 2014 г. После «Оранжевой революции» 2005 г. Украина продемонстрировала готовность сблизиться с НАТО. Однако, до 2010 г. тогдашний президент Виктор Янукович информировал генерального секретаря НАТО о том, что Украину не следует считать кандидатом в члены альянса, хотя спустя немногим более года Украина выразила желание развивать более тесные связи с НАТО. Вместе с тем, военные реформы, начатые после «Оранжевой революции», в основном так и остались на бумаге, а финансовые ресурсы, выделенные на эти реформы, исчезли. Более того, выраженное руководством стремление сблизиться с НАТО далеко не всегда поддерживалось народом. Никогда до 2014 г. сторонники идеи вступления Украины в НАТО не составляли большинство. Однако, к 2017 г. НАТО поддерживали уже 54% населения Украины, страны, имеющей общие границы с четырьмя странами-членами НАТО и тремя бывшими советскими республиками. «Революция достоинства» 2014 г. и последовавшая за ней аннексия Крыма и российская поддержка сепаратистов в Донецкой и Луганской областях существенным образом изменили динамику.

С 2014 г. четкая ориентация на Запад проникла во все сферы в Украине, включая торговлю, инвестиции и область обороны. Конфликт высокой интенсивности в 2014 г. выявил недостатки Вооруженных сил Украины и привел к осознанию необходимости модернизации этой сферы. Процесс модернизации принял различные формы, включая украинские инициативы по обучению личного состава и западную помощь, включая поставки нелетального оборудования и, в ограниченных масштабах, оборонительных летальных вооружений, таких как

противотанковые ракеты «Джавелин».

В силу различных причин сотрудничество Украины с НАТО отнюдь не означает, что страна станет членом альянса в обозримом будущем. Как сказал американский посол в НАТО во время президентского правления Барака Обамы, «Во-первых и прежде всего, ... будет невозможно добиться консенсуса в альянсе относительно приглашения стране, которая участвует в конфликте с мощным противником, который оккупировал часть территории этой страны. Остается под вопросом, приведет ли внутренняя динамика конфликта к пересмотру стремления Украины к членству в НАТО». Россия всегда резко возражала против вступления в НАТО бывших советских республик с тех пор, как этот вопрос впервые возник в начале этого столетия.

Россия не высказывала резких протестов против присоединения к НАТО балканских стран в 2004 г., будь то Болгария, Румыния или Словения. Однако, в последнее время Москва все более громко протестует против продолжающегося расширения НАТО за счет стран Западных Балкан, а также и против увеличения западного влияния в этом регионе в целом. Причины этого явления можно толковать по-разному. Тем не менее, вступление отдельных стран этого региона в НАТО не могло быть неожиданностью для Москвы, что заставляет предположить одну возможную причину: Россия сделала переоценку стратегической обстановки и пришла к выводу, что расширение НАТО, где бы оно ни происходило, противоречит ее интересам. Это означает, что в соответствии с последними оценками России, геостратегическое соревнование с Западом распространяется на всю Европу.

В 90-е гг. Россия была против расширения НАТО поскольку понимала, что в ее ослабленном состоянии изменение статус кво будет не в ее интересах. Сегодня Москва возражает против расширения, потому что она хочет повернуть историю вспять, изменив международный порядок в свою

Украинские военнослужащие маршируют во время военного парада по случаю празднования Дня независимости в Киеве. Вопрос о членстве Украины в НАТО остается открытым из-за российского вмешательства.

АССОЦИЕЙТЕД ПРЕСС

Сегодня Москва возражает против расширения, потому что она хочет повернуть историю вспять, изменив международный порядок в свою пользу.





Силы безопасности сдерживают демонстрантов, протестующих в греческом г. Салоники против изменения названия страны, известной как Македония, на Северная Македония. РЕЙТЕР

пользу. Поскольку ее положение на международной арене является ключевым фактором внутреннего самоуважения, то можно ожидать, что в обозримом будущем Россия будет пытаться заблокировать любое расширение членства в НАТО.



Черногория

Присоединение Черногории к НАТО в 2017 г. представило одновременно две дилеммы. Россия неожиданно развязала мощную кампанию против вступления этой страны в НАТО, и были озвучены сомнения относительно вклада Черногории в коллективную оборону альянса. Россия рассчитывала на то, что ей удастся сыграть на расколе во внутренней политике Черногории. В качестве первого шага представители российского МИД критиковали Черногорию за то, что не был проведен референдум по этому вопросу. Действительно, Венгрия и некоторые другие страны провели референдумы по вопросу вступления в НАТО, которые показали решительную поддержку присоединения к альянсу со стороны общества. Однако, у стран-кандидатов нет юридического обязательства проводить общественное голосование по этому вопросу; достаточно одобрения законодательного органа страны. Открыто враждебная критика со стороны России должна была послужить предупреждением относительно глубоко укоренившегося недовольства ходом событий. Последовавшие за этим действия России были беспрецедентными. Москва предприняла попытку организовать переворот с целью свержения выступавшего за присоединение к НАТО правительства и физического устранения премьер-министра страны, длительное время занимавшего этот пост (нынешнего

президента). Вмешательство в дела Черногории с подрывными целями было организовано с территории Сербии. Когда попытка переворота была раскрыта, секретарь Совета безопасности России (и доверенное лицо Путина) Николай Патрушев в срочном порядке посетил Белград, что является верным признаком незаконных и замаскированных действий России. Несмотря на все усилия Москвы, Черногория стала 29-м членом Североатлантического альянса.

Однако, возражения России были не единственным препятствием, которое необходимо было преодолеть. В американском Сенате был поднят вопрос о военном потен-

циале Черногории и ее возможности вносить вклад в коллективную оборону. Это абсолютно законный вопрос, который может поднять любой член альянса, поскольку ожидается, что все члены внесут свой вклад в противостояние внешней военной угрозе. Этот вопрос продемонстрировал изменение атмосферы в НАТО, где более, чем когда-либо вклад каждой страны в общие усилия должен подвергаться измерению. Несмотря на беспокойство, высказанное несколькими сенаторами, в марте 2017 г. Сенат 97 голосами против 2 одобрил протокол о вступлении Черногории в НАТО. Вопросы относительно вклада в коллективную оборону НАТО могут подниматься при приеме любой новой страны, особенно при приеме небольшой страны с ограниченными военными возможностями. Этот аспект опять стал обсуждаться, когда президент США Дональд Трамп также усомнился в том, сможет ли Черногория сама защитить себя или внести значительный вклад в коллективную оборону.

Чем меньше вклад некоторых из новейших членов в сравнении с их ПДЧ обещаниями, тем сложнее будет работать по расширению НАТО. Это серьезная проблема, так как это вступает в конфликт со стратегической необходимостью в расширении НАТО. Понятно, что сейчас, когда число членов НАТО достигло 29, количество европейских стран, которые могли бы или были заинтересованными вступить в эту организацию, не так уж и велико. Некоторые – от Ирландии до Швейцарии и от Сербии до Азербайджана – не проявляют никакого интереса к вступлению в НАТО. Другие – сталкиваются с противодействием России или являются участниками ОДКБ. Все это ставит под вопрос возможное расширение членства в НАТО.



Северная Македония

Македония выглядела как достойный кандидат, однако ее перспективы вступления в НАТО омрачались политическим спором вокруг названия страны. Греция возражала против названия страны после того, как Македония получила независимость от бывшей Югославии в 1991 г., и поэтому страна в 1993 г. стала членом ООН под временным названием – Бывшая Югославская Республика Македония. Спустя пять лет Греция отклонила заявку Македонии на вступление в НАТО, и Македония подала протест в Международный суд ООН, который в 2011 г. вынес решение в ее пользу. Но это была пиррова победа. Она не принесла никаких изменений, поскольку никакой юридический орган не может отнять у Греции ее суверенное право поддерживать или отклонять заявку другого государства на членство в НАТО. Политические фракции в Македонии согласились в 2018 г. в качестве компромисса назвать страну Северная Македония. Переговоры о вступлении в НАТО возобновились, хотя Россия и пыталась заблокировать этот процесс. Усилия Москвы потерпели неудачу после того, как двух российских дипломатов обвинили в попытке подкупа греческих политиков в обмен на их противостояние примирению с Македонией. В свою очередь, Греция приняла решение заменить своего посла в Москве, что привело к временному охлаждению дипломатических отношений.

Националистические силы в Македонии, возражающие против изменения названия страны, сделали все возможное, чтобы этого не произошло, несмотря на то, что в долгосрочных интересах страны дорога к членству в НАТО (а затем и в ЕС). Но в начале 2019 г. Греция и Македония согласились сменить название на Северную Македонию и поставить страну на путь двух из наиболее важных интеграционных процессов в Европе и евроатлантическом регионе.



Финляндия и Швеция

Существует вероятность того, что неприсоединившиеся в военном отношении Финляндия и Швеция также могут выразить желание стать членами НАТО. Россия попыталась сдержать обе эти страны от продвижения в этом направлении, препятствуя поступлению позитивных сигналов со стороны НАТО. Хельсинки и Стокгольм, осознавая всю противоречивость ситуации, продолжают укреплять свое сотрудничество с альянсом, однако, не предпринимают никаких формальных шагов по вступлению, не желая рисковать региональной стабильностью. Тем не менее, открытие в Хельсинки Европейского центра мастерства противодействия гибридным угрозам – первого подобного центра за пределами территории НАТО, приносящего пользу, таким образом, как членам ЕС, так и членам НАТО – было шагом вряд ли вызвавшим одобрение Москвы.

Заключение

Расширение членства НАТО – так же, как и расширение членства ЕС – не проходит по принципу «искусство ради искусства». Это отражение развития государств и политической модели, которую люди выбрали для своей жизни. Совершенно ясно, что надежды, которые пытались реализовать после речи Джорджа Буша-старшего в 1989 г. в г. Майнц, так и не были реализованы, и что в ближайшее время Европа вряд ли станет единой, свободной и бесконфликтной, как это хотелось бы видеть американскому президенту. Должны будут сосуществовать различные социально-политические модели. Большая часть Европы уже сделала свой выбор. Однако, сохраняется определенный элемент непредсказуемости, поскольку некоторые государства, принадлежащие к ключевым западным институтам, не являются либеральными демократиями. Есть государства и территории, которые еще не определились с выбором, и нынешнее соревнование определит политическую модель, которой они будут следовать, а также и их международных политических союзников. На Западе нет сомнений относительно того, какая модель предпочтительна; однако, это не означает, что эта модель возьмет верх без возражений.

В целом, расширение НАТО было очень успешным процессом, и он помог многим малым и средним странам выйти из той серой зоны, в которой статус таких стран порой называют «курсирующие от берега к берегу паромы». Если бы эти страны так и остались в этой серой зоне, которую президент Чехословакии Томас Масарик в свое время назвал «промежуточной Европой», то ситуация их была бы неопределенной и конфликтной, а перспективы тревожащими.

В этом смысле расширение НАТО является процессом, который внес вклад в стратегическую и политическую трансформацию, а также, в отдельных случаях, и консолидацию европейского континента. Он также внес вклад в создание коллективной военной мощи Запада. Однако, в этом контексте, возможно, и нет единого мнения относительно того, насколько велик вклад малых стран НАТО в объединенный военный потенциал альянса. Хорошо известно, что малые страны могут внести свой специфический и четко определенный вклад, но их роль будет незначительной в отдаленных конфликтах высокой интенсивности. Необходимо иметь четкое представление, в каких областях различные члены НАТО могут быть наиболее полезными, и соизмерять свои ожидания в соответствии с этими представлениями.

Двери НАТО и дальше будут оставаться открытыми, даже если в реальности в ближайшее время не стоит ожидать большого количества кандидатов. Если достичь объединения Европы на условиях, предложенных Западом невозможно, то важно определить линии раздела и сделать так, чтобы этот раздел принес как можно меньше страданий жителям Европы. □

ИНСТРУМЕНТАРИЙ ДЛЯ НОВОГО МИРА

НАТО и нетрадиционные вызовы безопасности

Майкл Руле

*«Мои интересы лежат в будущем,
поскольку именно там я собираюсь провести всю оставшуюся жизнь».*

Это наблюдение американского изобретателя Чарльза Кеттеринга как нельзя лучше характеризует стремление подготовиться к тому, что нас ждет в будущем. Эта логика включает и вопросы безопасности. Традиционные понятия военной безопасности, в центре которых находится государство и которые сосредоточены на защите границ и территорий от агрессии другого государства, все больше и больше вытесняются сложной комбинацией военных и невоенных угроз, которые могут влиять на общества также и изнутри. Они могут варьироваться от целенаправленных искусственных угроз, таких как кибернападение или распространение оружия массового уничтожения, до более широких явлений, таких как изменение климата и нехватка природных ресурсов. Для НАТО, которая основывается на традиционных понятиях сдерживания и обороны от вооруженного нападения, и основополагающий договор которой даже определяет конкретную территорию, подпадающую под коллективную защиту, рост невоенных угроз без определения территорий, на которые они распространяются, создает целый ряд проблем. И то, насколько эффективно НАТО на них отреагирует, и определит ее будущее в качестве действенного инструмента, обеспечивающего безопасность почти 1 млрд. граждан.

ТРАДИЦИОННЫЕ И НЕТРАДИЦИОННЫЕ ВЫЗОВЫ

Возвращение соревнования великих держав, проявляющееся в российском ревизионизме и китайской более агрессивной внешней политике, служит суровым напоминанием о том, что рост нетрадиционных угроз

совсем не означает исчезновение традиционных вызовов безопасности. Наоборот, традиционные и нетрадиционные угрозы все больше и больше взаимодействуют между собой. Кибератаки, например, долгое время были инструментом промышленного шпионажа, а теперь они также стали составной частью военных кампаний. Аналогичным образом, в то время как эффект политически мотивированных террористических нападений в большей степени является символическим, нападения, спонсируемые государством, также могут иметь целью подорвать способность страны создать четкую конвенциональную военную оборону. Дезинформация может использоваться как инструмент дестабилизации государства и в то же время она может быть частью гибридной войны для подготовки (а затем и маскировки) прямой военной агрессии против соседнего государства. В свою очередь, изменение климата может увеличить количество и масштабы стихийных бедствий, на которые часто первыми реагируют именно военные, но они могут также усугубить конфликты между государствами или стать источниками новых миграционных кризисов. Наконец, количество виртуальных ядерных государств растет благодаря тому, что все больше стран овладевают полным ядерным топливным циклом, а также благодаря коммерциализации распространения чувствительных технологий – появлению их «черного рынка».

ПРЕДЕЛЫ СДЕРЖИВАНИЯ

Во времена «холодной войны» центральной парадигмой НАТО было сдерживание. Логика избегания военного конфликта путем демонстрации того, что ваша



Военнослужащий
стоит перед системой
киберобороны во
время Международного
форума по вопросам
кибербезопасности
во французском
г. Лилль в 2018 г. Форум
является платформой,
нацеленной на
продвижение
паневропейского
видения
кибербезопасности.

АССОЦИИЭЙТЕД ПРЕСС

собственная военная мощь соответствовала особым характеристикам того периода: единый четко определенный противник, симметричные военные возможности, долгий период предупреждения и, что самое главное, предположение, что поведение оппонента будет определяться рациональным просчетом затрат и выгод. Хотя сдерживание остается основной концепцией в межгосударственных отношениях, нетрадиционные вызовы, такие как терроризм, кибератаки и гуманитарные катастрофы, лежат за пределами парадигмы сдерживания. В отличие от традиционного военного сдерживания, которое основано на демонстрации военного арсенала, кибервозможности остаются невидимыми. Более того, так как кибератаки или отключения электроэнергии могут быть специально спланированы так, чтобы избежать людских жертв; такие нападения будет трудно сдерживать, поскольку агрессор может надеяться на то, что его действия будут ниже того порога, когда жертва предпримет решительные ответные действия. Другие вызовы, такие как уязвимость энергетических сетей или изменение климата, вообще не вписываются в парадигму сдерживания. В то же время НАТО должна сохранять свою логику сдерживания в своих отношениях с Россией и другими потенциальными соперниками, одновременно с этим признавая, что сдерживание имеет крайне мало смысла за пределами традиционного военного контекста.



Специалист по кибербезопасности Богдан Ботезату обсуждает в Украине кибернападение 2017 г., которое сорвало нормальную работу многих государственных и частных учреждений накануне празднования Дня Конституции. НАТО должна быть готова к нетрадиционным угрозам безопасности, которые приводятся в исполнение без предупреждения. АССОЦИЙТЕД ПРЕСС

ПОДХОД НАТО

Этот появляющийся новый ландшафт безопасности бросает вызов НАТО на нескольких уровнях. На институциональном уровне новые угрозы бросают вызов центральному месту НАТО, поскольку многие из них по своей природе невоенные, и на них невозможно отвечать чисто военными методами. На политическом уровне, тот факт, что при этих угрозах время раннего оповещения очень незначительно, а то и вообще отсутствует, что сами атаки часто анонимны и завуалированы и, что самое главное, не экзистенциальны, создает дилемму с такими аспектами как установление агрессора, солидарность всех членов НАТО и коллективный ответ агрессору. Вследствие этого, НАТО должна не только усвоить специфический характер таких нетрадиционных вызовов, но также и определить свою роль в каждом из них. В то же время НАТО необходимо установить доверительные контакты с более широким кругом заинтересованных сторон. Чтобы преуспеть в таком подходе, НАТО должна:

- **Преодолеть несоответствие между своим мандатом и средствами, которые она может применять.** НАТО уже довольно давно пыталась реагировать на целый ряд возникающих угроз, хотя она делала это как-то неорганизованно, без четкой политической ориентации или продуманного концептуального обоснования. Стратегическая концепция 2010 г., осветившая в значительной мере возникающие вызовы, сигнализировала о начале перемен, предоставив НАТО широкий мандат для более системного реагирования на эти вызовы. Более того, создание Отдела новых вызовов безопасности в Международном штабе НАТО, произошедшее одновременно с опубликованием Стратегической концепции, создало в альянсе бюрократическую основу для реагирования на нетрадиционные вызовы, что способствовало разработке более четкой политики по этим вопросам и ее реализации.
- **Повысить ситуационную осведомленность.** Сведя вместе более 60 разведслужб, НАТО обеспечивает уникальную возможность для обсуждения нынешних и будущих угроз, включая нетрадиционные угрозы. Обмен разведданными в НАТО включает все события, которые имеют отношение к безопасности альянса, начиная от региональных конфликтов и заканчивая нападениями на жизненно важную энергетическую инфраструктуру. В целях еще большего повышения ситуационной осведомленности, в своем Международном штабе НАТО создала Отдел безопасности операций разведки, одновременно с этим расширяя свои внутренние аналитические возможности. В отличие от обмена разведданными, стратегический анализ позволяет формировать более опережающий, а иногда и более провокационный подход, основанный на открытых источниках, по отношению к возникающим вызовам – от использования искусственного интеллекта в сфере безопасности до стратегических последствий оборота биткоинов.



Поля зерновых культур в Германии стали коричневыми в июне 2018 г. из-за отсутствия дождей. Потери урожая, связанные с изменением климата, могут породить вопросы безопасности на национальном и региональном уровнях. AFP/GETTY IMAGES

- **Решить проблему установления агрессора.**

Распознавание агрессора представляет собой еще одну область, в которой, помимо традиционных форм конфликта, возникают нетрадиционные вызовы, такие как кибератаки. В то время как исполнители традиционных военных нападений обычно известны (даже террористические негосударственные субъекты любят хвастаться своими «подвигами»), киберпреступления намного более завулированы. Даже если жертва точно знает, кто совершил атаку, и хотела бы «назвать и заклеить позором» преступника, у нее возникнут трудности с предоставлением доказательств, которые мировое сообщество признало бы убедительными. Более того, традиционные вооружения, такие как танки и истребители, принадлежат государству. В отличие от них, кибервозможности и другие дезорганизирующие средства в основном принадлежат частному сектору и даже физическим лицам. Чтобы сделать угрозу распознавания преступника инструментом сдерживания, союзникам придется согласиться с тем, что при публичном объявлении преступника используемые доказательства будут далеки от идеальных.

- **Модернизировать систему обучения и образования.**

По мере того, как важность нетрадиционных вызовов

возрастает, они становятся постоянным предметом в образовательных и обучающих программах НАТО. Как дипломатам, так и военным должна быть предоставлена возможность составить более четкое представление о киберпространстве, энергетике, изменении климата и других подобных вызовах, которые будут предопределять обстановку безопасности в будущем. Для этой цели в натовских учебных центрах, а также в центрах мастерства НАТО были разработаны специализированные курсы, а уже имеющиеся курсы перестраиваются. Учитывая специфическую природу некоторых нетрадиционных вызовов, особенно имеющих отношение к киберпространству, НАТО должна предлагать курсы, которые бы подходили для экспертов с узкой специализацией, но при этом также инвестировать в курсы, дающие более широкую оценку ситуации.

- **Адаптировать натовские учения.** Необходимость справляться с нетрадиционными угрозами также отразилась и на военных учениях НАТО. Даже «традиционный» военный конфликт сегодня будет включать многочисленные киберэлементы, выбор энергосетей и других жизненно важных объектов инфраструктуры в качестве целей для нападения, а

Итальянские офицеры спасают беженцев с лодки в Средиземном море, к северу от Ливии. Ученые говорят, что изменение климата может существенно увеличить количество людей, стремящихся найти убежище в Европе, что будет представлять проблему безопасности для НАТО. АССОЦИИЭЙТЕД ПРЕСС



также огромное количество дезинформации. Таким образом, только при помощи учений можно понять эффект этих нетрадиционных угроз. Такое включение нетрадиционных вызовов в натовские учения, а также более частое проведение штабных учений, которые обеспечивают более детальное рассмотрение специфичных проблем, отражают осознание этого факта. Например, натовский Центр мастерства в области энергетической безопасности провел такие учения с Украиной в 2017 г. и внес свой вклад в составление отчета о сети электроэнергии Украины.

- **Повышение жизнестойкости.** Основываясь на предположении, что некоторые виды нападения, например, кибератаки или нападения террористов, невозможно будет сдерживать, то основное внимание должно переместиться на аспект жизнестойкости. Поскольку кибернападения случаются с возрастающей частотой, то основной упор необходимо сделать на обновление оборонительных инструментов, чтобы система продолжала функционировать в ухудшившихся обстоятельствах. Аналогичным образом, эффект от нападения на энергетическую инфраструктуру можно минимизировать, если эту инфраструктуру можно быстро отремонтировать. Такие меры по повышению жизнестойкости в основном должны приниматься национальными правительствами конкретных

стран. Однако, НАТО может содействовать странам в проведении самооценки, которая помогает определить слабые места. Такой новый акцент на вопросы жизнестойкости также важен для натовской традиционной коллективной обороны: противник, стремящийся подорвать подготовку коллективной обороны НАТО, будет делать это прежде всего нетрадиционными, невоенными способами, такими как кибератаки или нарушение электроснабжения.

- **Установить связь с другими международными организациями.** Сама природа нетрадиционных вызовов безопасности делает успех НАТО все более зависимым от того, насколько эффективно альянс сотрудничает с другими организациями. В этой связи НАТО должна наладить более тесное сотрудничество с широким кругом международных организаций. В первую очередь это относится к организациям, занимающимся вопросами безопасности, таким как Европейский Союз и ООН, но не стоит забывать и о неправительственных организациях. Таким образом, расширение связей НАТО является неременным условием будущего функционирования альянса в качестве организации, обеспечивающей надежную безопасность своих членов. В отношениях НАТО-ЕС, возможно, наиболее важных из всех двусторонних отношений альянса, наблюдается значительный

прогресс в основном благодаря профессиональному подходу обеих организаций к вопросу нетрадиционных угроз безопасности. Поскольку многие из этих угроз являются по своей природе как внутренними, так и внешними, сотрудничество между НАТО и ЕС является *sine qua non* (необходимым условием) для их преодоления.

- **Наладить связь с частным сектором.** Другим аспектом расширения связей НАТО являются прочные отношения с частным сектором. Так же как срочная необходимость в повышении способностей НАТО в сфере киберобороны ведет к более тесному сотрудничеству с компаниями-разработчиками программного обеспечения, необходимость в создании более эффективного подхода к энергетической безопасности потребует от НАТО установления контактов с энергетическими компаниями. Поскольку большинство компьютерных и энергетических компаний находится в частных руках, то будет чрезвычайно важно установить партнерские отношения между государственным и частным секторами. Целью здесь должно быть создание профессиональных групп, основанных на доверии, где каждая заинтересованная сторона может поделиться конфиденциальной информацией о кибератаках и других проблемах безопасности. Установление таких новых отношений будет трудной задачей, поскольку иногда национальные бизнес-интересы и интересы коллективной безопасности могут оказаться несовместимыми. И все же природа многих новых вызовов безопасности делает все более анахроничной существующую ныне «местечковость» в разделении ответственности между государственным и частным секторами.
- **Усовершенствовать механизм коллективного принятия решений.** Очередная очевидная проблема относится к скорости принятия ответных мер, и, следовательно, к вопросу о политическом контроле. В качестве наиболее яркого примера возьмем кибератаки: они просто не оставляют жертве времени на длительные обсуждения, не говоря уже о возможности добиваться парламентского одобрения ответных мер. Уже на национальном уровне эта проблема достаточно серьезна, а в контексте многонациональной организации она стоит еще более остро. Для ее решения страны должны согласовать своего рода «правила вступления в бой» или заранее делегировать полномочия конкретным органам. Такой полуавтоматизм ответных мер вступает в противоречие с естественным желанием правительств сохранять политический контроль над каждым аспектом их коллективного ответа. В то же время, медленная совещательная природа процесса достижения консенсуса совсем не подходит для решения имеющейся проблемы. Консенсус должен быть достигнут уже до совершения нападения. Как следствие этого, НАТО постоянно пересматривает свои процедуры принятия решений и стремится приспособить их к уникальным обстоятельствам, вызванным

нетрадиционными вызовами безопасности, такими как кибератаки и гибридная война.

- **Создать новую культуру дискуссий.** И наконец, союзники должны использовать НАТО в качестве форума для постоянного политического диалога по широкому кругу вопросов безопасности. Хотя НАТО ведет свою работу на нескольких континентах, коллективное мышление альянса до сих пор в основном сфокусировано на Европе и является реактивным по своей природе. В результате этого многие члены НАТО с неохотой подходят к обсуждению вопросов будущего безопасности, опасаясь, что представление о НАТО как об альянсе, склонном проводить различные операции, создаст впечатление, что подобные дискуссии являются первым шагом к военным действиям. Хотя такое неверное восприятие нельзя полностью сбрасывать со счетов, союзники, тем не менее, не должны позволять ставить себя в положение заложников риска нескольких неверных сообщений в новостях о предполагаемых тайных военных намерениях НАТО. На самом деле, действительный риск для НАТО исходит с противоположного направления: отказываясь смотреть вперед и обсуждать политические и военные варианты реагирования на возникающие вызовы, союзники обрекают себя на полностью реактивный подход, лишая себя, таким образом, возможности ведения политики упреждения. Такая культура

Сведя вместе более 60 разведслужб, НАТО обеспечивает уникальную возможность для обсуждения нынешних и будущих угроз, включая нетрадиционные угрозы. Обмен разведданными в НАТО включает все события, которые имеют отношение к безопасности альянса, начиная от региональных конфликтов и заканчивая нападениями на жизненно важную энергетическую инфраструктуру.

ведения дискуссий тем более важна, что новые вызовы безопасности не затрагивают всех союзников альянса в одинаковой мере. Террористическое нападение или кибератака против одного союзника совсем не обязательно вызовет чувство морального возмущения и политической солидарности, какое мы видели после нападения террористов 11 сентября 2001 г. Следовательно, добиться политической солидарности и коллективного ответа, вероятно, будет гораздо труднее. Признание этого факта не является свидетельством приверженности фатализму. Это просто напоминание о том, что новые угрозы могут не только объединять союзников, но и разъединять, если союзники не примут решение рассматривать эти угрозы коллективно. Переходя на позитивную ноту,

следует отметить, что эти культурные изменения в НАТО наконец-то начались, поскольку союзники стали проявлять больше желания обсуждать потенциально противоречивые вопросы в формате «мозговой атаки». Этот позитивный сдвиг теперь должен быть поддержан наращиванием аналитических возможностей НАТО, включая более эффективную модель обмена развединформацией и более долгосрочное прогнозирование. Со временем эти меры должны привести к смещению культуры НАТО в сторону превращения альянса в организацию, анализирующую свои долгосрочные перспективы.

ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ

Учитывая многочисленные структурные различия между традиционными и нетрадиционными вызовами безопасности, не удивительно, что спорадические попытки НАТО сопровождаются трудностями. Тем не менее, с тех пор как в 2010 г. была принята Стратегическая концепция, многого удалось достичь. Особенно справедливо это утверждение в отношении киберобороны, где прогресс был стремительным. Помимо прочего, была

Необходимость справляться с нетрадиционными угрозами также отразилась и на военных учениях НАТО.

Даже «традиционный» военный конфликт сегодня будет включать многочисленные киберэлементы, выбор энергосетей и других жизненно важных объектов инфраструктуры в качестве целей для нападения, а также огромное количество дезинформации.

разработана четкая политика НАТО, дано определение киберпространства как четкого операционного домена, и включено упоминание о нем в контексте Статьи 5 о коллективной самообороне. В то время как некоторые эксперты считают, что государство должно держать в секрете свои возможности и слабые места в компьютерных технологиях даже от союзников, необходимость со стороны НАТО реагировать на вызовы в киберпространстве была признана всеми. Четкое определение нападавшего остается трудно выполнимым требованием при механизме коллективного принятия решений, но уже есть прецедент – союзники НАТО проявили политическую волю и «назвали и заклеили позором» Россию за использование нервнопаралитического средства «Новичок» в попытке убить российского двойного агента Сергея Скрипаля.

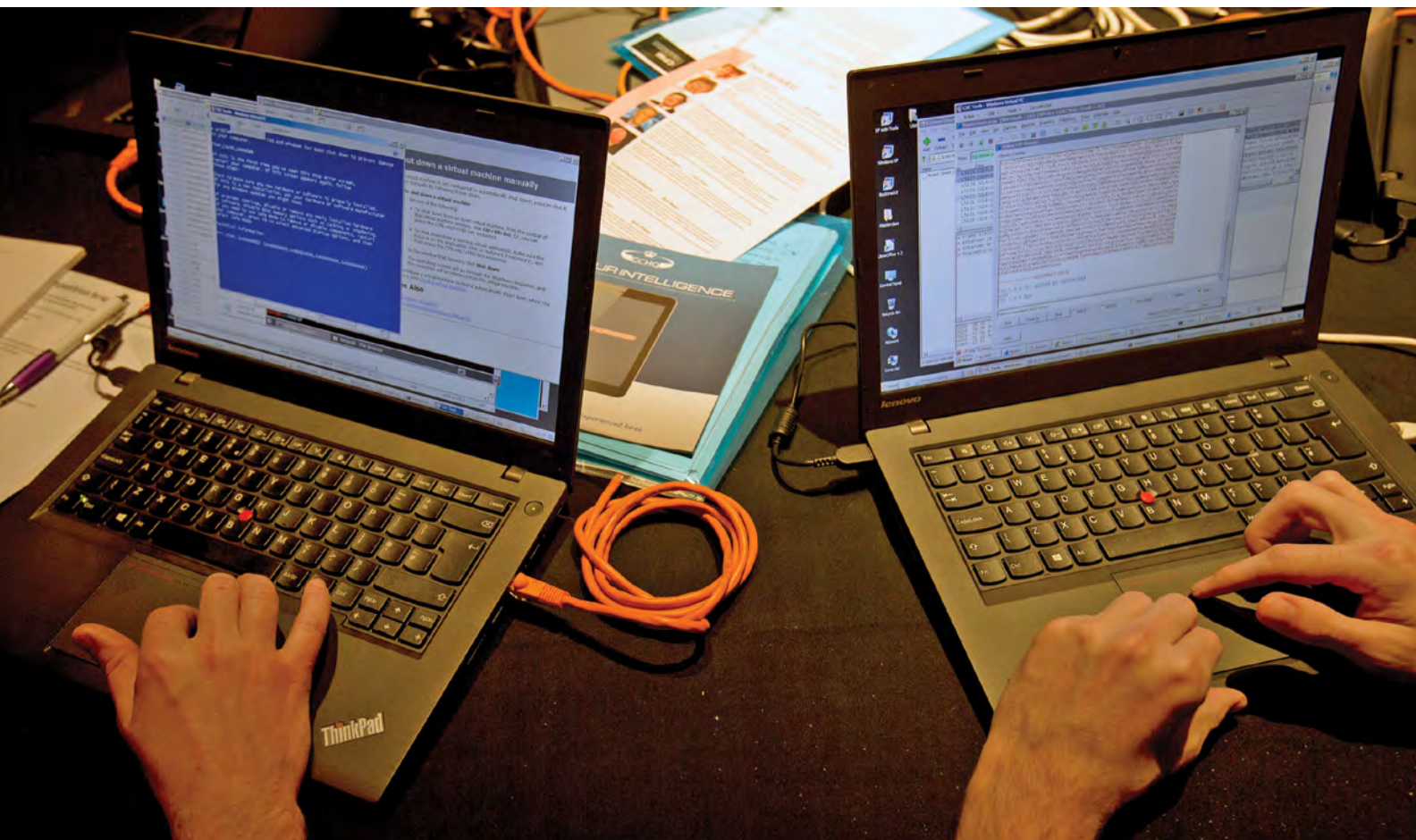
Другие аспекты, такие как энергетическая безопасность, развивались не так быстро, однако, сочетание разработки политики, добавления элементов нетрадиционных угроз в учения НАТО и введения соответствующих специализированных учебных курсов повысило

роль НАТО в таких сферах, как антитеррористическая деятельность, энергетическая безопасность и нераспространение ОМУ. Например, роль НАТО в борьбе с терроризмом, включая операции в Афганистане и участие в кампаниях против ИГИЛ, защиту от самодельных взрывных устройств, химической, биологической, радиологической и ядерной угрозы, внедрение биометрики для опознания возвращающихся домой иностранных боевиков, значительно увеличилась благодаря наличию в аппарате НАТО сотрудников, которые занимаются этими проблемами, а также благодаря учебным и образовательным возможностям альянса.

Совместный ответ на нетрадиционные угрозы был также удобным способом для некоторых стран-партнеров сблизиться с НАТО. Более того, несколько натовских центров мастерства, а также два стратегических командования оказались бесценными аналитическими ресурсами. Поддержка научных исследований со стороны НАТО также сосредоточена на нетрадиционных вызовах, включая изменение климата и безопасность водоснабжения. НАТО установила связи с академическими кругами для обсуждения этих и других вопросов. Союзники также улучшили свое понимание гибридных угроз, в частности, при сотрудничестве с ЕС. Короче говоря, НАТО превратилась в активное промежуточное звено, занимающееся нетрадиционными угрозами.

Все вышесказанное вовсе не означает, что НАТО уже полностью освоила такой сложный предмет, как нетрадиционные вызовы безопасности. Все еще есть отдельные сферы, где сохраняется серьезный разрыв между ожидаемыми и реальными шагами. Например, хотя Стратегическая концепция 2010 г. и называет изменение климата в числе факторов, которые усугубят имеющиеся проблемы, союзники пока что не выработали какого-либо единого коллективного подхода к этому явлению. Это же утверждение верно и в отношении нехватки ресурсов и других аналогичных вопросов: хотя НАТО и не должна привносить военный компонент в чисто экономические дела, недостаток интереса к таким темам может привести ко всяким нежелательным сюрпризам. Аналогичным образом, несмотря на многочисленные попытки прогнозирования как со стороны альянса в целом, так и со стороны отдельных союзников, НАТО, как коллективное образование, еще не приняла на вооружение эту методологию.

Но самое главное, однако, это то, что до сих пор остается открытым вопрос, поступится ли НАТО со временем своей ролью лидера, к которой она привыкла. Для того, чтобы НАТО стала играть лишь поддерживающую роль вместе с другими заинтересованными сторонами, потребуются серьезные перемены в культуре альянса. Как сказал бывший высокопоставленный натовский чиновник: «НАТО не привыкла делиться лидерством и ответственностью принятия решений с различными гражданскими субъектами за пределами обычной военной командной структуры». И в то же время это именно то, чему альянсу придется научиться.



Участники учений в Лондоне работают над устранением последствий условной кибератаки. Члены НАТО должны создать новые оборонительные системы против нетрадиционных угроз. АССОШИЭЙТЕД ПРЕСС

ВЫВОДЫ: НОВЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРАКТ

Реагирование на нетрадиционные вызовы требует смещения парадигмы от сдерживания в сторону жизнестойкости, что представляет собой огромную трудность как для каждого союзника, так и для альянсов в целом. Политику безопасности, которая признает, что отдельные угрозы нельзя предотвратить путем сдерживания, и что определенный ущерб будет неизбежно нанесен, будет трудно объяснить гражданам, которые привыкли к почти полной безопасности. Таким образом, будут те, кто скажет, что эта политика фаталистическая и разжигает чувство страха, а также и другие, которые будут интерпретировать ее как оправдание для правительств организовать слежку за собственными гражданами или как оправдание для увеличения оборонных бюджетов.

Таким образом, нетрадиционные вызовы сопровождаются неудобной правдой: то, что раньше было абсолютной безопасностью, сейчас стало относительной. Любой может стать жертвой в любом месте и в любое время. Это имеет далеко идущие последствия для современного государства, которое, в конечном счете, черпает свою легитимность из способности защищать своих граждан. Поэтому сейчас нужен новый

социальный контракт, не меньше. Правительства должны признать, что в век кибератак, терроризма и изменения климата они не могут обеспечить своим гражданам такую же всеобъемлющую защиту, как раньше. В то же время эти же самые граждане должны будут дать государству разрешение на использование силы, включая оборонительные киберсилы, иногда раньше, чем это предполагается традиционными понятиями самообороны, а возможно, и в большем объеме.

Последствия этих изменений будут действительно далеко идущими. Усилия по введению такого нового социального контракта столкнутся с серьезным сопротивлением. Однако, бездействие в конечном итоге обойдется еще дороже. Никто не смог бы выразить эту идею лучше, чем один из наиболее богатых людей в мире, Уоррен Баффет. Известный инвестор уже давно задумывается над тем, как крупные катастрофы могут повлиять на страховую индустрию. Но свои наблюдения он не обратил в конкретные действия. В письме своим акционерам, написанном спустя несколько недель после трагедии 11 сентября, Баффет признал, что он нарушил заповедь Ноя: неважно, предсказываете ли вы ливни или нет; главное, чтобы вы построили ковчег. □



ОТЯГОЩЕННЫЕ РИСКОМ

ИЛЛЮСТРАЦИЯ PER CONCORDIAM

Отношения между НАТО и Россией — эволюция и сложности

Грэм Херд

В период с февраля 2014 г. Россия, страна с 1 900 готовыми к запуску ядерными боеголовками, аннексировала Крым, дестабилизировала восточную часть Украины, агрессивно вторгалась в воздушное пространство НАТО в прибалтийских странах, провела операции с подводными лодками в Атлантике вблизи важных подводных кабелей, обеспечивающих связь через Интернет, запустила ракеты «Калибр» с флотилии в Каспийском море по целям в Сирии и чуть не дошла до рукопашной с Турцией.

Президент Владимир Путин хвастается, что российские войска могут за два дня дойти не только до Киева, но также до Риги, Вильнюса, Таллина, Варшавы и Бухареста. Высокопоставленные военачальники НАТО, дипломаты и политики предупреждают о смещении парадигмы отношений России с Западом, наполненную риском в связи с тем, что Россия использует конвенциональные силы и конфронтацию советского образца в целях устрашения и принуждения, а также превосходство в темпах эскалации и угрозу захвата территорий других стран. Даже еще до попытки убийства в Великобритании бывшего российского шпиона в марте 2018 г. было очевидно, что между двумя противостоящими сторонами нет четких правил и устоявшегося языка отношений, что линия между внутренней и внешней политикой размыта, равно как и линия между войной и миром, и что полемика о стратегической мотивации России и ее намерениях продолжается.

В лучшем случае, можно предположить, что стратегия Москвы заключается в том, чтобы заставить Запад признать российские интересы безопасности и ее статус глобальной «великой державы» и регионального гегемона. В худшем случае, Россия пребывает в длительном структурном упадке, но при этом намерена принимать участие в асимметричном соревновании «великих держав», сознательно объединяя конвенциональные силы и гибридные посреднические инструменты для дестабилизации соседних стран. В этом контексте насилие и принуждение, а также действия, напоминающие набег и разбой, составляют суть продуманной российской стратегии.

Среди членов НАТО понимание солидарности различно, а обязательства Соединенных Штатов, похоже, впервые стали обуславливаться

определенными обстоятельствами. Европейские члены НАТО могут столкнуться с угрозой двойного ревизионизма в виде Сциллы и Харибды, двух морских чудовищ из древнегреческой мифологии. Сцилла – это вывод американских войск из Европы, вызванный торговым протекционизмом, узким определением национальных интересов (которое ставит под вопрос обязательства в сфере безопасности по отношению к торговым конкурентам) и нежеланием нести финансовые затраты. Харибда – это возрастающая угроза со стороны России, особенно нарушения подпункта 5 и Хельсинского заключительного акта. Прямой диалог с Россией может смягчить ситуацию и снизить риск и возможность просчетов.

С момента основания альянса и до сегодняшнего дня НАТО и Россия оставались в состоянии структурного конфликта. В этой связи уместно отметить два момента. Во-первых, структурные различия между двумя ведущими членами альянса – США и Германией – помогут объяснить различия, имеющиеся у этих двух союзников в приоритетах и реализации оборонных аспектов, стратегии сдерживания и политики диалога в отношении России. Хотя сильная оборона и сдерживание не заменяют политическое решение, достигнутое в результате переговоров, эти два фактора могут стать предварительными условиями такого политического решения. Во-вторых, если мы посмотрим на идеологические структуры в России, ее постоянную борьбу за статус «великой державы», боязнь внутренней слабости, которая приведет к хаосу и беспорядку, а также потребность в уважении, то увидим, что все эти факторы формируют негативное отношение российских лидеров, принимающих решения (Путина и его ближайшего окружения), к НАТО. Структурные факторы будут продолжать оказывать влияние на НАТО, а также не

в последнюю очередь на соревнование капиталистически-демократического и капиталистически-авторитарного государства (России и Китая), которое ведется в виде политической войны.

Структура и международные отношения

Теория реализма объясняет, как функционируют международные отношения на системном уровне. Международные структуры оказывают влияние, формируют и даже определяют поведение государств, составляющих международную систему. Государства обладают разной силой, и то, как эта сила распределяется, и формирует международную систему, будь то биполярная, многополярная или однополярная система, стабильная или нестабильная, хотя структурные реалисты соглашались с тем, что риск просчетов выше в многополярной системе. Структурные оборонные реалисты считают, что государства стремятся достичь баланса и равновесия, поскольку это наилучшим образом отвечает их нуждам безопасности. Структурные наступательные реалисты предполагают, что гегемония и доминирование (максимизация силы) являются более рациональной стратегией. Сила сама по себе представляется спорным вопросом (идут дискуссии относительно соотношения между качеством и количеством, а также между тем, что нужно вложить для получения силы, и теми выгодами, которые приносит обретенная сила), таким же спорным является и понятие смещения силы. Под воздействием процессов транснационализма и глобализации сила смещается с евроатлантического пространства в сторону Восточной и Южной Азии, с военных аспектов в сторону экономических и с государственных субъектов в сторону негосударственных. По мере того, как Китай создает таблицы принятия решений с целью изменить правила игры и мировой порядок, а США настроены сохранять свою позицию гегемона, явно существует риск побочных столкновений при трансформации господствующей силы (т.н. ловушка Фукидида).

После Второй мировой войны администрация Трумэна успешно создала и возглавила основанный на правилах международный порядок, в основе которого лежали такие ценности как свобода, законность, человеческое достоинство, терпимость, институты плюрализма, а также открытая и свободная торговля. Все последующие американские президенты, как республиканцы, так и демократы, следовали этим в широком смысле межпартийным либеральным международным традициям. Рах Америгана основывался на вовлеченности США в мировые дела путем обмена мнениями, людьми, товарами и альянсами. Система, вращающаяся вокруг Запада, была основана на вильсоновском либерализме и многонациональных институтах. Предполагалось, что в предсказуемой, взаимозависимой системе единого мира общие стратегические угрозы создадут основанные на интересах побудительные мотивы и функциональные выгоды, которые будут

служить движущей силой глобального сотрудничества. При этом США будут существенной европейской силой (посредством институтов НАТО) и незаменимым партнером.

Окончание «холодной войны» и развал Советского Союза сняли с США структурные ограничения, за чем последовало активное стремление расширения американского либерального международного порядка. Президент Билл Клинтон принял доктрину расширения и вовлечения, расширяя круг демократических стран с рыночной экономикой посредством расширения НАТО и вовлекая в сотрудничество бывших противников (Россию и Китай), сохраняя при этом позицию доминирования для сдерживания потенциальных соперников и конкурентов из числа западных стран. «Повестка дня свободы» Буша и теория «глобального лидерства» Обамы стремились пропагандировать расширение либерального мирового порядка каждый своим путем. Победа на выборах Дональда Трампа стала большим сюрпризом за последние два или три поколения (возможно, со времен победы президента Гарри Трумэна в 1948 г.). Администрация Трампа проповедует идеи антиглобализации и антииммиграции, подвергает сомнению действенность многонациональных институтов (Европейского союза, НАТО, Всемирной торговой организации) и продвигает проэкономический национализм и протекционизм вместо либерального интернационализма, проводя тем самым разделительную линию между американскими ценностями и политикой.

Роль, которую играет структура в политическом пространстве Запада, также следует принимать во внимание. По недостоверным данным, будучи на посту советника президента по национальной безопасности, Генри Киссинджер задал вопрос: «Кому я должен позвонить, если захочу поговорить с Европой?». Пережив глобальный финансовый кризис, аннексию Крыма Российской Федерацией, а затем Брекзит, а также наблюдая рост экономической и еще больше военной агрессивности Китая, любой современный американский советник по национальной безопасности даст четкий ответ на этот вопрос: «Звоните в Берлин, в приемную канцлера». Если в политическом плане стратегическим центром притяжения Запада является вера элит и общественности в демократические идеалы (система сдержек и противовесов, прозрачность, свободные и независимые СМИ, динамичные гражданские общества), функционирующие на основе законности институты, разнообразие взглядов и общие нормы и ценности, то оперативным центром притяжения является трансатлантическое партнерство между США и Германией – ось Берлин-Вашингтон.

В разное время президент Трамп утверждал, что «Германия подчиняется России»; «НАТО еще хуже, чем НАФТА»; «Европейский союз наш противник»; и «Я назвал его [Путина] конкурентом. И он хороший конкурент. И я считаю слово «конкурент» комплиментом».

Эта риторика укрепляет и ранее существовавшую у Путина и его ближайшего окружения веру в то, что Запад наивен, его раздирают противоречия, на которых можно сыграть, и вообще он находится на грани внутреннего взрыва. С этой точки зрения смещение в сторону отказа от НАТО и единства Запада дает России возможность поэксплуатировать то, что она рассматривает как сбрасывание бремени сотрудничества с Европой и сокращение расходов со стороны США. Такое понимание ситуации верно, в лучшем случае, только частично. Оно не дает ответа на вопрос, почему, как и до каких

пределов США будут обновлять свои стратегически позиции. При Трампе США не являются изоляционистской страной. Страна пытается быть вовлеченной в мировые процессы, но не через многонациональные институты, а посредством двусторонних отношений. Таким образом, США полагаются на своих союзников для поддержания баланса сил на Ближнем Востоке и в Европе, одновременно пытаясь возглавлять коалицию, уравнивающую ситуацию в азиатско-тихоокеанском регионе. По мнению профессора Гарвардского университета Стивена Уолта, «оффшорное уравнивание» представляется рациональным выбором для США. Региональные союзники США становятся первой линией обороны, США перекладывают на них ответственность, и союзники выполняют свои обязательства. Журнал «Atlantic» цитирует президента Трампа, который в разговоре с канцлером Германии Ангелой Меркель сказал: «И я ответил ей «Ты знаешь, Ангела, я не могу дать гарантий, но мы защищаем вас, и эта защита значит для вас гораздо больше, чем та защита, которую вы предоставляете нам. Потому что я не знаю, какую защиту мы получаем от вас, давая защиту вам»».

Некоторые наблюдатели комментируют ситуацию с затратами на оборону еще более безапелляционно. Историк и журналист Виктор Дэйвис Хэнсон пишет в «National Review», что «Сочетание уровня процветания Германии и ее скупости при выделении денег на оборону выходит за пределы реального. Германия накопила самый большой в мире торговый профицит в пределах примерно 300 млрд. долл. США, включая торговый профицит в 64 млрд. долл. США со своим благодетелем в сфере обороны, Соединенными Штатами, и в то же время у нее наблюдается серьезная нехватка танков и истребителей». Затраты Германии на оборону вырастут с 1,1% национального валового



Российская межконтинентальная баллистическая ракета на Красной площади в Москве во время военного парада по случаю Дня победы во Второй мировой войне. Россия использует чувство страха как инструмент для удержания под контролем своих соседей. GETTY IMAGES

продукта (НВП) в 2013 г. до 1,5% в 2024 г. (с 34 млрд. долл. США до 62 млрд. долл.), и плюс к этому структурный дисбаланс снизит перспективы России стать гегемоном в Европе. Во-первых, ЕС имеет 560 млн. человек населения, а общая экономическая мощь составляет 17 трлн. долл. США, в то время как население России составляет 146 млн. человек, а показатель экономики менее 2 трлн. долл. Во-вторых, объединенные военные бюджеты европейских стран НАТО сегодня в четыре раза больше военного бюджета России. В-третьих, если к 2024 г. Германия начнет тратить на оборону 2% своего НВП, то только ее военный бюджет уже будет больше бюджета России.

В комментарии, размещенном на вебсайте The Strategist, бывший премьер-министр Швеции Карл Бильдт утверждает, что США преувеличивают проблему европейцев – «безбилетников» и неравного распределения бремени коллективной обороны, завышая собственную роль лидера в НАТО и собственные обязательства по отношению к Европе. Военный бюджет США составляет примерно 72% общих оборонных расходов всех членов НАТО, однако, половина этого бюджета направляется на поддержание «американского присутствия в Тихом океане, а еще четверть тратится на операции на Ближнем Востоке, стратегическое ядерное командование и управление и другие нужды», – пишет Бильдт. Что касается вооруженных сил и объектов США в Европе, большинство из них «на самом деле сосредоточены на геостратегической



арке от Индии до Южной Африки. При помощи таких военных объектов как Рамштейн, Фейрфорд, Рота, Висенза и Сигонелла США уже давно используют Европу как площадку для размещения своих сил в других частях мира. А американские объекты раннего оповещения и наблюдения в Великобритании и Норвегии используются для защиты континентальной части США, а не Европы». В результате, суммарные траты европейцев на обеспечение безопасности в Европе в два раза превышают американские.

Как между Россией и Западом наблюдается структурный конфликт, так же и структурные различия между Германией и США влияют на то, как эти союзники относятся к конфронтации с Россией. Анализируя подходы Германии и США к России, мы видим, что Россия имеет большое значение для обеих этих стран, но в то же время разное. Америко-российские отношения характеризуются как, мягко говоря, «прохладные» и нацеленные на проблемы во всех регионах мира.

Российский президент Владимир Путин идет по мосту в Дрездене во время визита в Германию для встречи с канцлером Ангелой Меркель в 2006 г. Будучи молодым советским разведчиком в Дрездене в 80-е гг., Путин был свидетелем окончания «холодной войны».

АССОЦИЭЙТЕД ПРЕСС

В отличие от Германии, США могут позволить себе стратегическую автократию и энергетическую независимость, а их торговые связи с Россией составляют одну десятую часть торговли России с Европой. Хотя

российско-украинский конфликт представляет собой одну из немногих проблем, которые в США в равной степени беспокоят как республиканцев, так и демократов, более высокими приоритетами, чем Россия для администрации Трампа сегодня являются кризисная ситуация вокруг ядерной программы Северной Кореи, будущая роль Ирана на Ближнем Востоке после того, как США вышли в мае 2018 г.

из ядерной сделки (Совместного всеобъемлющего плана действий) и рост могущества Китая. По существу, структурные ограничения в центре американо-российских отношений можно свести к простой реальности: Россия слишком слаба, чтобы США признали ее как равную; и Россия слишком сильна, чтобы хотеть и быть в состоянии принять неравный статус тактического союзника.

Что касается немецко-российских отношений, то они, наоборот, «мощные» и нацелены только на европейский регион. Помимо наличия прочных исторических и культурных связей, Германия импортирует 30-35% своих нефти и газа из России и имеет с Москвой прочные и всесторонние торговые отношения. Германия не может позволить себе роскошь пренебречь сотрудничеством с Россией, учитывая ее геополитическую близость. В Германии Россия рассматривается как угроза европейскому порядку, но не самой Германии как таковой (имеются планы обороны Европы, но нет планов обороны только Германии). В США Россия рассматривается как раздражающий фактор, как крупная региональная держава, с которой нужно считаться при выработке политики в азиатско-тихоокеанском регионе, на Ближнем Востоке и в Северной Африке. При этом Россия не входит в список первых пяти глобальных приоритетов Америки, она также не является центральным организующим принципом. Позиция НАТО, тем временем, отличается на 360 градусов. США намного надежнее Германии защищены от проблем, которые Россия может спровоцировать и использовать в своих целях. Более того, понимание руководством Германии того, что нынешняя американская администрация представляет еще больший вызов либеральному порядку, чем Россия, является признанием того, что США играют роль защитника и главной опоры системы.

В то время как существуют определенные пределы, дальше которых Германия не сможет пойти в том, что касается наказания или изоляции России, у президента Трампа, наоборот, есть факторы, которые не позволяют ему беспредельно улучшать отношения с Россией. В числе этих факторов санкции, введенные Конгрессом, группа экспертов по национальной безопасности, которая рассматривает Россию как кратковременную угрозу, и продолжающееся и неприятное для Трампа расследование возможного сговора между его предвыборной командой и российскими службами безопасности. Таким образом, скорее благодаря, а не вопреки определенным различиям в подходах к внешней политике и безопасности, к национальным интересам и приоритетам прочные американо-германские отношения являются краеугольным камнем сплоченности западного блока. Другими словами, там, где у Германии и США есть общее мнение, этого мнения придерживается НАТО и ЕС, и «политический Запад» сохраняется и становится еще сильнее. Там, где мнения двух стран расходятся, трансатлантические отношения портятся, и у разногласий есть вероятность закончиться разводом.

Структурные факторы и стратегические намерения России

Поскольку для танго нужны двое, то теперь давайте переместим свое внимание с НАТО на Россию и рассмотрим роль структурных идеологических факторов в формировании отношения России к НАТО. Структуралисты рассматривают результаты как продукт целого ряда макроуровневых долгосрочных факторов, которые людям трудно изменить. В числе этих факторов доминирующие идеи и культурные особенности, экономическое развитие и ресурсная база, а также наследие прошлого, такое, как в случае с российской покровительственной политикой – «система» – ощущение исключительности, определенной миссии и даже какой-то мессианской роли. Эти структурные факторы влияют на «ширину полосы частот», параметры и оперативную обстановку, в которой люди на руководящих должностях принимают решения. Наследие прошлого формируют опыт и убеждения российских лидеров, институты, в системе которых они работают, и стратегии, которые они разрабатывают. В то время как российское руководство может использовать «славное прошлое» страны как инструмент для оправдания выбора политики и предпочтений, эти же самые лидеры, сознательно или нет, формируются под воздействием фобий, основополагающих мифов, предполагаемых слабых мест и других элементов стратегической философии и стратегической культуры. Таким образом, структурные факторы очень важны для объяснения антипатии России по отношению к НАТО.

При рассмотрении идеологического контекста мы видим постоянное усиление трех взаимосвязанных и взаимообеспечивающих умозаключений, вытекающих из уроков российской истории: возвращение статуса великой державы, прочно укоренившееся чувство нестабильности и понимание того, что уважения можно добиться, в конечном итоге, только внушая страх. Эти уроки были получены благодаря целому ряду факторов, не в последнюю очередь благодаря роли географических особенностей, развитию российской экономики, роли элиты, появлению и консолидации государства, полностью отвечающего за благополучие граждан, и сильному лидеру, защищающему осажденную крепость от внешних врагов, желающих уничтожить российский народ вместе с его святыми убеждениями и неотъемлемыми ценностями.

Первый урок российской истории заключается в том, что Россия была, есть и всегда будет великой державой. Современные политики, принимающие решения в сфере национальной безопасности, утверждают, что система баланса сил, основанная на определенных правилах – примерами могут служить Венский Конгресс 1815 г. и Ялтинская и Потсдамская конференции 1945 г. – принесла стабильность, поскольку Россия спасла Европу от ее самой. С самого начала российские элиты и народ считали статус великой державы и равенство с другими великими державами

источником стабильности, гордости и достоинства. Убежденность в том, что уважение, в конечном счете, основано на страхе перед военной мощью России, была очень сильна, так же, как и вера в способность России начать и выиграть даже ту игру, в которой выигравших быть не может. Более высокий «болевого порог» России был предопределен способностью ее народа страдать и терпеть, и это служило сдерживанием против посягательств на ее государственность. И отсюда убеждение, что никто и ничто не может диктовать Москве, что ей делать в пределах ее границ и внешних сфер влияния.

Второй урок российской истории в том, что Россия может перейти от стабильности к коллапсу, беспорядку и анархии чрезвычайно быстро, что источников нестабильности множество, и что внешние субъекты получат выгоды от слабой России. После российской революции октября 1917 г. была гражданская война между «белыми» и «красными», англо-американские экспедиционные силы высадились в Архангельске, а японские, китайские и американские воинские контингенты оккупировали район Приморья на Дальнем Востоке. Урок был ясен: внутренняя слабость способствовала интервенции извне. Во времена «холодной войны» советское руководство было твердо убеждено, что США стремятся разрушить Советский Союз, и что для этой цели был разработан План Даллеса (Аллен Даллес был главой ЦРУ). В соответствии с этой теорией заговора, США совершат и поставят под свое влияние «пятую колонну» внутри Советского Союза с целью подорвать советские ценности и моральные устои и в конечном итоге предать большинство населения страны.

На заключительном этапе «холодной войны», находясь в Дрездене в период с 1985 г. по 1990 г. в качестве офицера контрразведки Второго Главного Управления КГБ, Путин был свидетелем того, как быстро общественный порядок в Германской Демократической Республике сменился хаосом, и страна, считавшаяся наиболее стабильной и наиболее сталинистской из всех советских сателлитов, вдруг развалилась в 1989 г. Образ мышления «путинизма» предполагает, что посягательство на Россию приняло множество форм, включая идеологическое соревнование, в котором Запад будет использовать свою политическую систему в качестве инструмента для подрыва, ослабления и, в конечном счете, контролирования России. В соответствии с такой точкой зрения, Россия должна сопротивляться таким инструментам Запада, как демократическая форма правления, верховенство закона и соблюдение прав человека. НАТО – это «жесткая» поддержка «мягких» инструментов, призванных сделать возможными современные перевороты по типу «цветных революций». Таким образом, если Россия согласится на предлагаемые Западом ограничения, то Россия превратится, говоря словами Путина, в «колониальную демократию».

Третий урок российской истории в том, что уважение российского статуса великой державы обеспечивает стабильность, и что уважение появляется из чувства

здоровой осторожности, и даже страха, перед силой России. На заключительном этапе имперского периода единственными двумя союзниками России были «ее армия и ее флот», говоря словами царя Александра Третьего. Сегодня сила России, в конечном итоге, предопределяется поддержанием независимой ядерной триады и модернизированными конвенциональными силами. Если мы суммируем основные моменты ключевых выступлений Путина, в которых он излагает свое видение мира, – в Мюнхене (февраль 2007 г.), саммит НАТО в Бухаресте (апрель 2008 г.), обращение к Федеральному Собранию (март 2014 г.) и выступление на Генеральной Ассамблее ООН (сентябрь 2015 г.) – в одно главное послание, то мы услышим, как Путин жалобно повторяет все тот же классический русский вопрос: «Вы меня уважаете?». Страстный *crie de coeur* Путина «А ну ка слушайте нас!» в его обращении к Федеральному Собранию 1 марта 2018 г., когда он объявил о пяти новых гиперзвуковых системах вооружений, которые, как предполагается, могут уничтожить США, на самом деле означал ультиматум: «Любите меня, а то дам в морду». В действительности, наиболее успешный экспортный товар России не углеводородные энергоносители, а страх. Российские военные учения «Восток», проведенные в сентябре 2018 г., в которых участвовали 300 тыс. военнослужащих, 36 тыс. танков и других бронемашин и 1 тыс. единиц авиации, представляются как широкомасштабная продуманная психологическая операция. В этой операции были элементы театра, символизма, обмана, запугивания и принуждения, а также определенное послание России в равной степени как США, так и Китаю. Суть послания – Россия не боится того факта, что соседи боятся Россию, наоборот, Россия опасается оказаться в ситуации, когда соседние страны не будут бояться российской абстрактной совокупной военной мощи.

Россия видит мир в ключе политического прагматизма, баланса сил и правил игры, при которых выигрыш одного возможен только при проигрыше другого. Она демонстрирует подход, при котором военная мощь ставится на первое место (основываясь на четких расчетах затрат и выгод, беря за точку отсчета эффективность затрат и предотвращение потерь), сопротивляясь введению более легитимной и устойчивой либеральной формы устройства общества, при которой соблюдаются определенные правила и повышается эффективность затрат. НАТО представляет собой символ того порядка, который Россия хотела бы заменить, и это помогает объяснить антипатию России к альянсу, хотя ее ответ на предполагаемую угрозу со стороны НАТО прошел определенную эволюцию. Мышление российских наступательных реалистов помогает объяснить аннексию Крыма и активную поддержку подрывных действий на Донбассе. Российские теории Новороссии и Российского мира стали терять актуальность по мере того как среди московских политиков, принимающих стратегические решения, стал

преобладать оборонный реализм. Это смещение в стратегических расчетах и в позиции само по себе является реакцией на то, что бывшие друзья и союзники в регионе (не в последнюю очередь элиты в Беларуси и Казахстане) дали «задний ход», на провал попыток найти аудитории в странах региона, которые бы поддержали эти концепции, а также на неуклонное ужесточение санкций, которое показало, что единство Запада сильнее, чем ожидали в Москве.

Выводы

Эволюция отношений между Россией и НАТО будет

служить косвенным тестом жизнеспособности и привлекательности военно-политических систем в последующее десятилетие. В 1990 г. авторитарная капиталистическая система составляла 12% от всех типов режимов; к 2018 г. этот показатель равнялся уже 33%. Смогут ли либеральные ценности и институты, гражданские права и политические свободы и дальше обеспечивать экономическое развитие, высокий уровень жизни, безопасность и национальный престиж? Может ли авторитарная капиталистическая система обеспечить альтернативный путь к современному экономическому росту, национальным интересам и престижу? За последние 20 лет 15 из 20 наиболее быстроразвивающихся стран были авторитарными режимами. Две трети наиболее быстрорастущих экономик мира по критерию роста доходов на душу населения не являются демократиями, о чем пишет в своей статье в 2018 г. в журнале «Journal of Democracy» профессор политологии Университета Мельбурна Роберто Стефан Фoa. Достаточно ли сильны авторитарные капиталистические государства и могут ли они обеспечить политическую стабильность и порядок? Могут ли они направлять инвестиции на развитие общественных услуг и инфраструктуры? Или эти режимы оказались поверженными распадом авторитаризма и угодили в «ловушку модернизации»? Ответы на эти фундаментальные вопросы определяют структуру международной системы и сформируют уместность и роль НАТО в будущем.

Устойчивые и эффективные трансатлантические отношения в сфере безопасности со временем приносят чистую выгоду всем их участникам. Естественно, если государства разделяют общие интересы в сфере экономики и безопасности – в их число могут включаться общее понимание угрозы, оценка противника и подход к нему, а также политическая воля финансировать,



Члены Российского исторического клуба в Санкт-Петербурге передвигают пушку времен Второй мировой войны во время военного шоу в 2018 г., посвященного блокаде Ленинграда, как назывался Санкт-Петербург в советское время. Россия демонстрирует готовность пойти на большие потери в качестве сдерживающего фактора против посягательств на свою государственность. АССОШИЭЙТЕД ПРЕСС

создавать и использовать инструменты для реализации этого подхода, и элиты и общества разделяют ценности, такие как верховенство закона и уважение демократических процедур, то можно сделать вывод, что есть большая политическая воля к стратегическим мышлению и действиям. Общие ценности и интересы помогают в установлении доверия и играют посредническую роль, позволяя проводить переговоры и принимать взаимовыгодные решения или урегулировать разногласия, а также уравнивать со временем затраты и выгоды. Разделяют ли страны НАТО стратегическое видение общего будущего политического Запада и роли НАТО как ведущего трансатлантического института? НАТО должна создать нарратив – рассказать гражданам своих стран рациональную историю – о том, что из себя представляет альянс и почему он приносит пользу. Учитывая, что самый действенный инструмент в сфере обороны и безопасности в наборе НАТО – это прочная приверженность граждан ее ценностям, формирующие общественное мнение лидеры должны постоянно подчеркивать, что демократические страны с рыночной экономикой приносят мир, стабильность, процветание, свободу и верховенство закона и в состоянии защитить свои народы от агрессии. Нарратив также должен делать упор на то, что отношения США с Германией являются наиболее важными из всех двусторонних отношений, на то, что все страны защищают друг друга и что 70-летние отношения ждут долгое и прочное будущее. □

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ВАЖНОСТЬ

*Сотрудничество и конфронтация
в Черном море*

Натия Гвенетадзе, Министерство обороны, Республика Грузия



«Тот, кто контролирует или имеет доминирующие позиции в Черном море, может оказывать сильное влияние на континентальную Европу».

– Януш Бугайски и Питер Доран, Центр анализа европейской политики

Недавние события в системе международных отношений, не в последнюю очередь возрождение России как амбициозной региональной и мировой державы, негативно сказались на глобальных структурах безопасности. Когда Россия продемонстрировала возможность проводить чужими руками операции в своём ближнем зарубежье, НАТО и прозападные страны в регионе оказались неспособными консолидироваться и выступить с эффективной контрстратегией. В 2014 г. тогдашний Генеральный секретарь НАТО Андерс Фог Расмуссен охарактеризовал российскую военную агрессию как «самый серьезный кризис в Европе со времен падения Берлинской стены» и объявил, что НАТО «не может больше вести дела с Россией как обычно».

Российские попытки восстановить региональное превосходство, которое существовало в советские времена до начала «холодной войны», включают целый ряд гибридных операций в Прибалтике, Восточной Европе и, совсем недавно, в регионе Черного моря и в Евразии. В основном Россия прибегает к «мягкому давлению», бросая вызов Западу, но при этом не переходя «красную черту». Многие эксперты соглашались с тем, что российской политикой движет желание восстановить свой статус «великой державы». Аннексия Крыма после вторжения в 2004 г. в Грузию является показателем эволюционирующей военной стратегии Кремля в черноморском регионе.

Любое обсуждение новой политики России на Черном море должно опираться на исторические аспекты. Во времена «холодной войны» Черное море называли «советским озером». Как считает Борис Тукас из Центра стратегических и международных исследований, после развала Советского Союза черноморский регион стал менее важным для Запада с геостратегической точки зрения, «но для России он сохранил свою насыщенность при формировании концепции отношений с ближним зарубежьем». Россия утратила свои наиболее важные геополитические и торговые коридоры в регионе. Как поясняет Гуннар Аселиус в своей работе «Взлет и падение советского военно-морского флота в Прибалтике в 1921-1940 гг.», черноморские порты служили советскому флоту в качестве регионального форпоста, позволявшего контролировать торговые маршруты товаров и энергоносителей и оказывать влияние на прибрежные государства.

После окончания «холодной войны», в новом однополярном мире, в котором не было сильной России с ее амбициями «великой державы», регион был относительно стабильным. Сегодня, однако, как отмечает

корреспондент Би-Би-Си Джонатан Маркус, Россия «вернулась, и у нее есть желание взять реванш, она стремится укрепить свои позиции у своих границ, она хочет восстановить подобие своей бывшей глобальной роли и отомстить за то пренебрежение, с которым, как ей казалось, к ней относился Запад». И черноморский регион вновь стал ареной противостояния в контексте баланса сил между Россией и Западом.

Региональное значение

В классическом геополитическом понимании черноморский регион, из-за его геостратегической важности как перекрестка коридоров, протянувшихся с востока на запад и с юга на север, считается базовым регионом для евроазиатской стабильности и безопасности. Географическое расположение региона всегда обуславливало его значимость для великих держав, что, возможно, является одним из основных факторов сдерживания поступательной интеграции и практического сотрудничества в регионе.

В этом районе имеется сложный набор конфликтов, находящихся как в активном, так и в замороженном состоянии. Конфликты в Абхазии, Южной Осетии, Нагорном Карабахе и Приднестровье тянутся в регионе еще с того времени, как распался Советский Союз и бывшие республики вновь обрели независимость. Эскалация некоторых из этих старых конфликтов усилилась в результате возникновения новых – в Украине, в Крыму, на Донбассе. Нерешенные конфликты в регионе не только создают помехи для сотрудничества и партнерских отношений между региональными субъектами, но еще больше стимулируют дестабилизацию и оказывают негативное влияние на региональную безопасность.

Теоретически, с точки зрения географии, черноморский регион имеет важное значение для межрегиональной торговли и транзита товаров и энергоресурсов. На практике же это своеобразная площадка, на которой державы меряются силой. По этой причине значение региона часто обсуждается в ключе интересов основных региональных и мировых игроков, таких как Россия, США, НАТО и Турция.

Важность региона определяется тремя взаимозависимыми факторами: безопасность, торговля и маршруты транзитных перевозок энергоносителей. Значение региона как торгового и транзитного коридора значительно повышает интерес к нему в плане стратегической безопасности со стороны региональных и мировых держав. Находясь близко к российским нефтяным и газовым месторождениям, а также к Каспийскому морю, черноморский регион представляет собой важную

мировую транзитную зону для действующих и планируемых нефтяных и газовых трубопроводов, соединяющих Европу, Россию, Среднюю Азию и Ближний Восток.

Европа, зависящая в большой степени от транзита нефти и газа через этот регион, ищет возможности диверсифицировать свой импорт энергоносителей, чтобы обезопасить себя от непредсказуемой России. Одна из таких возможностей – Южный газовый коридор, который должен обеспечить диверсификацию импорта природного газа Европейским союзом. Вместе с тем, в черноморском регионе также могли бы быть размещены альтернативные маршруты доставки российских энергоносителей.

Черное море также превратилось в логистический центр для операций российского ВМФ в восточном средиземноморье. Аннексировав Крым, Россия повысила свой статус морской державы. Россия планирует модернизировать свой флот, построить новые базы и увеличить свои военные преимущества в регионе. Януш Бугайски и Питер Доран из Центра анализа европейской политики в своей работе, опубликованной в 2017 г., указывают: «Черноморский флот России расположен таким образом, чтобы перекрыть доступ иностранным военным судам к Кавказу и Украине. Присоединение Крыма дает России дополнительную береговую линию в несколько сотен километров, а также критически важный черноморский порт Севастополь». И это вдобавок к 220-километровому черноморскому побережью, которое предоставила России Абхазия.

Однако, ВМФ Турции пока что остается самым сильным в регионе. Турция сохраняет ведущую роль в структуре безопасности в регионе и активно проводит политику, не позволяющую никому другому доминировать в регионе. Турция традиционно контролирует пролив Босфор, реализуя право, данное ей Конвенцией Монтрё. Вместе с тем, учитывая агрессивную политику и значительные военные преимущества России, для Турции может быть затруднительным и дальше проводить свою традиционную политику в отношении Черного моря. Турция должна будет прийти к определенному балансу в сотрудничестве с Россией и НАТО в том, что касается безопасности черноморского региона. Текущее обновление Россией своего черноморского флота и ее желание доминировать в регионе усложняет ситуацию.

Региональные интересы России

Россия рассматривает черноморский регион как жизненно важную зону для своей национальной безопасности, торговли и транзита энергоносителей. Экономика России в значительной степени зависит от экспорта энергоносителей, что заставляет ее бороться за контроль над маршрутами, по которым проходят трубопроводы.

Россия всегда была самой крупной региональной державой как с экономической, так и с военной точки зрения. Как поясняют Оксана Антоненко и Бастиан Гиегерич в своей статье в журнале «Survival», «Россия все еще рассматривает вопросы безопасности с позиций

географии и политического прагматизма», и воспринимает все соседние страны на западном направлении в качестве ключевых для своей безопасности.

Несмотря на то, что после распада Советского Союза эти страны получили независимость и начали выработать свою внутреннюю и внешнюю политику, Россия все еще не в состоянии принять эту новую реальность и «рассматривает регион как свою исключительную сферу влияния или, как выразился бывший российский президент Дмитрий Медведев, «зоны привилегированных интересов» России», – пишет Трейси Герман в своей работе, написанной в 2014 г. для Института стратегических исследований в Военном училище сухопутных сил США.

Стратегические амбиции российского президента Владимира Путина состоят в том, чтобы восстановить статус России как мировой державы и ограничить влияние НАТО. Тукас указывает, что основной темой Стратегии национальной безопасности России, принятой в 2015 г., и военной доктрины, принятой в 2014 г., является «общая одержимость Кремля идеей разделять и властвовать, особенно в регионах Черного моря и Кавказа». Это отражает тот факт, что «российская военная элита рассматривает захват Крыма как знаменательное событие в восстановлении стратегической состоятельности», как отмечается в докладе Чатем Хаус, опубликованном в 2015 г.

Путин называет возрождение России «восстановлением исторической справедливости». Осознавая, что она не смогла помешать присоединению Румынии и Болгарии к НАТО, Россия старается использовать все возможности, чтобы не допустить расширения НАТО непосредственно до своих границ. Таким образом, целью агрессивной политики России в черноморском регионе является снижение в нем роли НАТО. Масштабная милитаризация региона, предположительно для сохранения и продвижения этих укоренившихся российских интересов, была наиболее заметным аспектом действий России в регионе. Как пишут Бугайски и Доран, «Целью этой модернизации является создание объединенных вооруженных сил, способных лишить НАТО доступа к Черному морю, а также увеличить внешнее влияние и угрожать интересам США и НАТО в Средиземноморье и на Ближнем Востоке».

Интересы НАТО в черноморском регионе

Нынешнее участие НАТО в делах региона берет начало с распада Советского Союза. Из-за своего привлекательного географического местоположения регион стал играть важную роль для Запада в противостоянии возникающим угрозам безопасности и в глобальной войне с терроризмом. Таким образом, страны-члены НАТО осознают, что им «необходим беспрепятственный доступ к региону Черного моря для обеспечения безопасности на Балканах и на Ближнем Востоке. Этот регион чрезвычайно важен для коммуникаций НАТО и для доступа к Афганистану для управления переходным периодом после окончания войны. Обеспечение безопасности региональной

энергетической инфраструктуры в черноморском регионе чрезвычайно важно для удовлетворения энергетических потребностей Европы», пишет Шерил Кросс в журнале «Southeast European and Black Sea Studies».

В том, что касается вопроса безопасности, «Стратегией НАТО в черноморском регионе движет не только противостояние с Россией, но также проблемы терроризма, распространения оружия массового уничтожения и обеспокоенность по поводу энергоносителей», – отмечает Надия Александрова-Арбатова, соавтор доклада «Расширенный черноморский регион в XXI веке: стратегические, экономические и энергетические перспективы». На своем саммите в Варшаве в 2016 г. альянс признал стратегическую важность Черного моря и необходимость расширять сотрудничество между странами-членами и партнерами НАТО. Кроме того, признавая, что текущие события в регионе серьезно подрывают доверие к НАТО, Генеральный секретарь Йенс Столтенберг отметил вероятность усиления военных возможностей альянса в регионе.

Россия и НАТО

Исторически, отношения между НАТО и Россией характеризуются как «состоящие из проблем, недоверия и ложных представлений; эти отношения вряд ли можно назвать настоящим партнерством», – считают Антоненко и Гиегерич. В России НАТО воспринимается как анти-российская организация и угроза безопасности, несмотря на четкое указание в Уставе НАТО на то, что альянс является оборонительным и не направлен против какой-либо страны. Российские политические руководители также считают НАТО инструментом американской политики как в Европе, так и в Евразии.

Реальной характеристикой отношений между НАТО и Россией в черноморском регионе является тот факт, что обе стороны уже пересекли «красную черту». Еще в 2008 г. российский президент заявил, что «мы рассматриваем появление мощного военного блока у наших границ ... как прямую угрозу безопасности нашей страны». С другой стороны, тогдашний заместитель Генерального секретаря НАТО Александр Вершбоу в 2015 г. так охарактеризовал деятельность России: «В Восточной Европе Россия порвала и выбросила международный кодекс поведения. Она вернулась к стратегии политики с позиции силы. Она угрожает не только Украине, но и европейской и глобальной безопасности в целом... Российская агрессия против Украины – это не единичный случай, а введение в европейскую безопасность совершенно новых правил игры».

Сегодня многие эксперты считают, что баланс сил в черноморском регионе изменяется в пользу России. Россия хорошо понимает важность Черного моря для дальнейшего распространения своих интересов и использует агрессивный подход, чтобы стать доминирующим субъектом в регионе. Россия рассматривает расширение НАТО как угрозу своей национальной безопасности и сделает все, чтобы не допустить превалирующей роли

НАТО в регионе. НАТО, однако, в регионе уже присутствует, учитывая тот факт, что три прибрежных государства являются членами альянса. Значительное военное превосходство России в регионе и ее агрессивная политика беспокоят НАТО и рассматриваются как вызов евроатлантической безопасности в целом.

Заключительное коммюнике саммита НАТО в Варшаве подчеркнуло важность черноморского региона: «Появляются новые вызовы в прибалтийском и черноморском регионах... Россия продолжает укреплять свои военные позиции, наращивать военную активность, размещать дополнительные современные возможности и бросать вызов региональной безопасности. Эти события привели к возросшей непредсказуемости, которую можно смягчить взаимными мерами транспарентности и снижения риска». Подтверждая эту оценку, бывший Главнокомандующий объединенными войсками НАТО в Европе генерал Филип Бридлав предупредил в 2014 г., что милитаризация Россией Крымского полуострова будет иметь последствия для всего региона Черного моря.

Российское руководство уже давно охвачено лихорадкой восстановления буферной зоны на западных границах страны. «Все началось с травмы, нанесенной распадом Советского Союза, добровольную дезинтеграцию которого Владимир Путин позднее назвал «величайшей геополитической катастрофой XX века»», – напоминает Тукас. Вторгшись в Украину, Россия сломала представление о том, что война сегодня является немыслимым вариантом. Россия успешно превратила сдержанную реакцию Запада на ее нарушения основополагающих принципов европейской безопасности в стратегическое преимущество и продолжает агрессивно отстаивать свои интересы в регионе. В ноябре 2018 г. российские корабли захватили украинские военные суда и их команды в Черном море в нарушение существующих положений морского права.

Заключение

После долгого периода пребывания в тени черноморский регион сегодня стал ареной состязания



Суда нескольких стран НАТО участвуют в военных учениях в Черном море.

AFP/GETTY IMAGES



В мае 2018 г. Россия открыла новый автомобильный и железнодорожный мост через Керченский пролив от материковой части России до оккупированного Россией Крымского полуострова.

AFP/GETTY IMAGES

многочисленных субъектов с конфликтующими интересами. При этом нет единой комплексной стратегии противостояния агрессивной российской политике в регионе. «На геополитической «большой шахматной доске» в районе Черного моря происходит реорганизация, когда евроатлантическое сообщество, с одной стороны, и Россия, с другой, стараются перекроить свои пересекающиеся сферы влияния после крымского кризиса», – пишет блоггер по вопросам европейской безопасности Ралука Сернатони. С практической точки зрения кризис в Крыму «иллюстрирует границы европейской привлекательности, а также сокращение американского влияния в районе Черного моря», – пишет Игорь Делано в «AtlanticVoices».

Когда Турция, НАТО и другие прибрежные государства осознают, что «контроль за Черным морем лежит в основе ревизионистских амбиций по восстановлению международного статуса России и повороту вспять всех изменений, которые произошли со времени окончания «холодной войны», они должны будут найти приемлемое решение вопросов, вызывающих общую озабоченность, считают Бугайски и Доран. В настоящее время отсутствует платформа эффективного регионального сотрудничества, и, учитывая ограниченный характер сотрудничества, стабильность вряд ли вернется в черноморский регион в ближайшее время. Это противоречит интересам всех стран региона, за исключением, возможно, России. До Варшавского саммита «у НАТО не было инициативного стратегического видения своей роли в формировании обстановки

безопасности в районе Черного моря», – отмечают Кристофер Чиввис, Андрей Шевченко, Эка Ткешелашвили и Гор Мунтеану в 2016 г. в работе, написанной по заказу Германского фонда Маршалла Соединенных Штатов. При отсутствии активного участия НАТО в этом процессе, Россия будет самостоятельно формировать будущее этого региона.

То, как Запад, и особенно НАТО, отреагируют на поведение России, будет определять дальнейший курс действий России. Однако, нынешний западный и региональный ответ на ревизионистские авантюры России в регионе недостаточно убедителен. В свете масштабной российской милитаризации пространство для сотрудничества между западным блоком и Россией в черноморском регионе сужается. Без решительных действий со стороны НАТО и его региональных союзников можно ожидать, что Россия и дальше будет продолжать свою политику вмешательства и сокращения влияния Запада в регионе. Пока что картина остается неясной, но черноморский регион может стать эпицентром разногласий между НАТО и Россией.

Рекомендации в отношении будущей политики:

- **Повысить уровень присутствия НАТО в регионе.** Для повышения безопасности, альянс должен принимать больше участия в делах региона. Он должен проводить совместные операции, учения и обучение. НАТО должна еще раз продемонстрировать странам-кандидатам, что «политика открытых дверей» остается в силе и что



на нее не могут повлиять внешние силы. Альянсу просто необходимо как можно скорее составить план действий, способствующий более тесному сотрудничеству со странами-партнерами, которое обеспечит безопасность в регионе. НАТО должна присутствовать в регионе и быть готова к такому сотрудничеству.

- **Развивать региональное сотрудничество и повышать региональную сплоченность.** Сегодня в регионе Черного моря отсутствует целостная региональная структура. Несмотря на то, что страны находятся под единым зонтиком Организации черноморского экономического сотрудничества, они принадлежат к разным блокам и у них разные подходы. Из-за этих различий основное внимание этих стран направлено больше за пределы региона, чем внутрь него. Региональное сотрудничество также отсутствует, и страны не осознают себя единым региональным блоком. Взаимосвязанные и пересекающиеся конфликты крупных держав практически разрушили региональную интеграцию. Таким образом, регион должен найти взаимовыгодные интересы и создать формат сотрудничества для продвижения этих интересов.
- **Разработать комплексную стратегию морской безопасности.** Несмотря на признание важности механизма безопасности на Черном море, у НАТО нет целостной стратегии морской безопасности для этого региона. Для решения общих проблем безопасности необходима

общая повестка дня по вопросам безопасности, которая бы включала оценку общих угроз безопасности и четко определяла цели и дальнейшие шаги, которые при необходимости надо будет предпринимать.

- **Развивать возможности черноморских стран.** Члены НАТО на восточном фланге слишком слабы, чтобы противостоять военной машине России. У них также нет возможностей противостоять напористости Кремля. Прибрежные страны и ведущие члены НАТО должны увеличить оборонные расходы, модернизировать свои вооруженные силы и возможности ВМФ и более интенсивно сотрудничать в целях создания эффективного сдерживания и обороны. На Варшавском саммите союзники согласились с тем, что увеличение военных возможностей стран-партнеров соответствует интересам НАТО и напрямую служит укреплению евроатлантической безопасности.
- **Поддерживать диалог между НАТО и Россией.** Как уже обсуждалось выше, угрозы безопасности в черноморском регионе затрагивают не только этот конкретный регион, но и страны Запада. Поэтому, для избежания дальнейшей эскалации конфликтов в регионе и нанесения ущерба архитектуре безопасности в более широком плане, крайне необходим диалог между Западом и Россией. НАТО и Россия должны найти пути стабилизировать региональную обстановку и наладить сотрудничество в сфере морской безопасности. □

Топливо-нефтяной терминал в российском черноморском порту Новороссийск является частью крупного энергетического транзитного коридора.

РЕЙТЕР

Российский десантный корабль «Николай Фильченков» проходит через пролив Босфор в Стамбуле, Турция, на пути в Средиземное море. Август 2018 г.

РЕЙТЕР

Адаптируясь к РОССИЙСКИМ МЕТОДАМ ВЕДЕНИЯ ВОЙНЫ

Перепечатывается из
«Small Wars Journal», Август 2018



Интервью с генерал-полковником в отставке, руководителем стратегических исследований в Центре анализа европейской политики и бывшим командующим сухопутными силами США в Европе (2014-2017 гг.) Беном Ходжесом

В ОПРОС: Когда мы говорим о Вашем наследии в Европе, о свободе передвижения – о создании военной «Шенгенской зоны» – в основе всего лежит инфраструктура для мобильности. Как и каким образом эти элементы вносят вклад в архитектуру сдерживания? Какова роль альянса в создании пространства со свободой передвижения?

ОТВЕТ: Что придает мне большую уверенность, это тот факт, что ЕС (Европейский Союз) рассматривает военную мобильность как один из основных проектов в соответствии с документом под названием «Постоянное структурированное сотрудничество» (PESCO). У ЕС есть ресурсы для улучшения инфраструктуры, у него есть органы и политические механизмы, необходимые для содействия в совершенствовании процесса пересечения границ по

разрешению. Это обнадеживает. Еще один аспект, который добавляет мне оптимизма, это то, что как НАТО, так и ЕС понимают важность этого проекта, и они сообща работают над его совершенствованием. Несколько стран, особенно Польша и прибалтийские страны, проделали огромную работу для того, чтобы снизить количество времени, необходимого для получения разрешения на пересечение границ.

Нынешние проблемы связаны с возможностями и потенциалом инфраструктуры. Кроме того, недостаёт железнодорожных путей для быстрого передвижения крупных сил НАТО. У меня все еще нет уверенности в том, что на случай предкризисной ситуации у нас имеется четкая процедура быстрого выделения нужного количества вагонов для переброски войск с целью предотвращения кризиса. Во-вторых, мосты и сеть дорог, особенно в Восточной Европе, должны быть модернизированы, что позволит обеспечить более быстрое наземное передвижение войск.

В: Почему эта инфраструктура мобильности важна с точки зрения сдерживания?

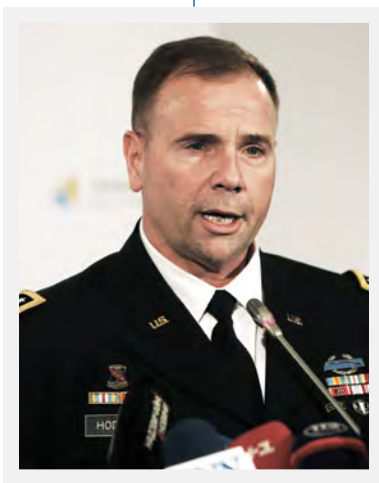
О: Нам надо учитывать то, с какой скоростью передвигаются российские войска. Мы должны передвигаться также быстро или даже быстрее, чем они, чтобы у них не сложилось ошибочное мнение, будто они могут в определенном районе начать наступление, а мы не успеем дать ответ. Вот почему так важна скорость передвижения больших формирований и большого количества оборудования. Непрактично постоянно держать все войска вдоль границы. К тому же, это может быть расценено как провокация. Таким образом, предполагается, что страны НАТО, включая Соединенные Штаты, должны будут иметь нормальную для мирного времени подготовку и ротацию. Любой кризис требует от нас быть в состоянии быстро выдвинуться из районов подготовки или быстро выйти из статуса сдерживания в Польше или Румынии. Это похоже на период «холодной войны». Большинство войск было размещено не на границе, они были расквартированы в гарнизонах, но их можно было перебросить к границе всего за несколько часов. Необходимо отрабатывать два вида передвижений войск: из США, Канады, Великобритании, Испании и Норвегии, а также переброску войск, уже расположенных в Германии, Польше, Румынии и прибалтийских странах. Вот почему скорость передвижения войск так важна. Если русские увидят, что у нас нет возможности быстро перебрасывать большое количество оборудования и личного состава, то я думаю, что возрастет риск того, что они совершат ужасную ошибку, и тогда мы будем иметь совершенно другую ситуацию. Вот почему я подчеркиваю важность фактора скорости. А чтобы иметь скорость, необходимо иметь возможность передвигаться. Такую возможность дают железные дороги, автомагистрали, аэропорты и морские порты. Для того, чтобы добраться до Румынии, хотя там уже размещены 1 тыс. американских военнослужащих и проводится воздушное патрулирование Черного моря, подкрепление должно прийти с севера и с запада через Карпатские горы. Если у нас недостаточно автомагистралей и железных дорог, которые бы позволили осуществлять быструю переброску тяжелого оборудования через Карпаты, то тогда, я думаю, что наши возможности сдерживания не такие хорошие, как могли бы быть.

В: Саммиты в Уэльсе и Варшаве были чрезвычайно важны для адаптации НАТО к новой обстановке безопасности, возникшей после аннексии Крыма.

Какие незаконченные проекты мы должны рассмотреть при создании эффективной архитектуры сдерживания на восточном фланге? Если мы посмотрим на регион Румынии и Черного моря, то увидим там серьезный дисбаланс восточного фланга, поскольку центром притяжения сейчас является экосистема балтийского региона.

О: Альянс сумел быстро и хорошо приспособиться к этой новой обстановке безопасности. Саммит в Уэльсе был всего четыре года назад, а саммит в Варшаве два года назад. Мы видели значительные изменения в структурах, обязательствах и процессах в рамках НАТО. Вот почему НАТО представляет собой самый успешный альянс за всю историю. Дело не только в том, что обязательства коллективной обороны сохранились столько десятилетий, но и в способности альянса приспосабливаться к новой обстановке.

С учетом вышесказанного я считаю, что НАТО должна рассматривать Черное море как регион безопасности, а не просто как акваторию, окруженную различными странами. Мы должны относиться к Черному морю с региональных позиций, признавая, что русские используют Черное море как базу для распространения своей военной силы на Ближний Восток и в район Средиземноморья. Мы должны признать, что наши союзники и близкие друзья (Грузия, Украина и Молдова) постоянно испытывают давление со стороны России. Альянс должен поощрять сотрудничество между странами-членами и странами-партнерами и обмениваться развединформацией, проводить больше морских учений, улучшать противоракетную оборону в регионе, а также больше проводить учений с отработкой переброски войск через Черное море в Грузию или Турцию,



Отставной генерал-полковник Бен Ходжес
АССОЦИИЭЙТЕД ПРЕСС

чтобы быть уверенным, что у нас есть свобода передвижений на Черном море и на наземных маршрутах вокруг него. Черноморский регион так же важен, как и Балтийское море. Мы много сделали в прибалтийском регионе. Я считаю, что именно в черноморском регионе Россия будет бросать вызов альянсу в течение следующих 10-15 лет, и мы должны обеспечить там надежное сдерживание, а также обеспечивать поддержку нашим партнерам в регионе.

Проблема может оказаться еще более серьезной, когда мы посмотрим, какое значение имеет Черное море для русских, и как они его используют для расширения своих возможностей, сколько проблем они создают в Сирии и какое давление они оказывают на Грузию, Украину и Молдову. Русские не соблюдают условия подписанных ими Минских договоренностей



Военнослужащие германского Бундесвера из расширенного батальона передового базирования НАТО на церемонии на военной базе Рукла к западу от Вильнюса, Литва. АССОЦИИЭЙТЕД ПРЕСС

и не демонстрируют никаких признаков сотрудничества в Украине. Поэтому мы должны задуматься о том, какие последствия это создает для ситуации в Крыму. Означает ли это, что Запад и весь мир признают новые границы, в том числе и в территориальных водах, потому что Россия аннексировала Крым? В этом вопросе мы должны проявить единство и не спускать глаз с Черного моря из-за незаконного присоединения Крыма и значения этого акта для черноморского региона, в его водном пространстве и на морском дне. Естественно, появился еще один аспект – ситуация вокруг реки Дунай. Река протекает через большое количество стран-членов НАТО и партнеров, а Россия сейчас приблизилась к устью реки.

Еще один незавершенный проект – противовоздушная и противоракетная оборона. Я считаю, что мы должны каким-то образом убедить Германию и Голландию принять на себя больше ответственности

в том, что касается противоракетной обороны и противовоздушной обороны малой дальности, учитывая большое количество беспилотных летательных аппаратов (БЛА), которые Россия может поднять в воздух. Таким образом, нужна интегрированная многоуровневая противовоздушная и противоракетная оборона. Мы должны усовершенствовать защиту наших союзников в Эстонии, Латвии и Литве. Мы должны усовершенствовать защиту европейских граждан, которые окажутся в районе досягаемости ракет, запущенных из Калининграда, включая северную часть Германии, Данию, Польшу, Норвегию, Финляндию и Швецию. Я считаю, что НАТО необходимы ежегодные крупномасштабные учения, сосредоточенные на противовоздушной и противоракетной обороне, которые бы позволили нам отрабатывать координацию и возможность интеграции различных видов систем в командование на соответствующем

уровне. В Германии есть несколько городов и объектов (Гамбург, Нюрнберг, Рамштайн), необходимые для быстрой транспортировки и подкрепления, которые находятся в районе досягаемости российских ракет. Все эти места могут стать мишенями. Мы должны защищать объекты, необходимые для переброски сил – морские порты, аэропорты и основные железные дороги. Я не думаю, что русские когда-нибудь вторгнутся, чтобы поставить под свой контроль территорию Германии. Я не думаю, что это в их интересах. Что они могут сделать, так это зайти в прибалтийские страны, Польшу и Румынию, чтобы бросить вызов альянсу и попытаться продемонстрировать, что альянс не в состоянии защитить своих членов. А это означает короткое, ограниченное и быстрое нападение – совсем не то, что ожидалось в 80-е гг. Территориальная оборона, оборона наземных районов к западу от Польши, возможно, сегодня уже и не считается приоритетом.

В: Одним из первоначальных просчетов при расширении НАТО на восточном фланге в 90-е гг. было решение не размещать на постоянной основе значительных сил союзников на территории новых членов. Это решение принималось в совсем иной обстановке оперативной безопасности, с политической и с военной точки зрения это решение было очень разумным. Сейчас мы видим ревизионистское поведение и военные силы, которые бросают вызов прошлым усилиям НАТО в сфере укрепления обороны и сдерживания. Не пришло ли время исправить положение и разместить дополнительные силы на востоке НАТО на постоянной основе? Будет ли достигнут политический консенсус по этому вопросу в США и старой Европе?

О: Во-первых, поддержание сплоченности альянса является одним из приоритетов, и мы и дальше должны работать в этом направлении. Решение о постоянном размещении войск в Литве, Польше или Румынии с семьями и с ротацией через каждые два-три года, как в Германии, должно приниматься только после консультаций и с согласия всех союзников. Если альянс решит, что этот шаг такой же полезный и эффективный, как и одобренное размещение увеличенного числа боевых групп контингента передового базирования, тогда эта идея вызовет больше поддержки с моей стороны. Польша – отличный, надежный и сильный союзник, и она много сделала, чтобы разделить бремя коллективной обороны. Примером тому может служить ее предложение разместить американские силы на своей территории на постоянной основе. Так что я не против постоянного базирования как такового..., но против того, чтобы этот вопрос решался только между США и Польшей без поддержки остальных союзников, поскольку я опасаясь, что это вызовет трения

и разногласия в альянсе. Дело в том, что некоторые союзники считают, что такой шаг без нужды провоцирует Россию или повысит риск кризисной ситуации, и они видят в этом ошибку с нашей стороны. Этот шаг также может создать дополнительные трения между союзниками, которые и так не всегда ладят между собой. Россия, несомненно, отреагирует, и всем нашим союзникам придется иметь дело с последствиями, поэтому все они должны принимать участие в консультациях. Расширение контингента передового базирования прошло настолько успешно потому, что его поддержали все 29 стран. Я считаю, что и размещение дополнительных сил в странах на восточном фланге также будет успешным, если его поддержат все 29 стран. А пока что, если Восточная Европа хочет увеличить сдерживающий эффект НАТО, то потенциально конфликтное размещение там дополнительных сил не будет правильным решением. Более правильным будет оберегать сплоченность альянса и обеспечивать подготовку и готовность сил к быстрой переброске в случае необходимости.

Для того, чтобы разместить войска в Европе на постоянной основе, сухопутные силы США необходимо существенно увеличить, а я с трудом могу себе это представить. Я считаю, что мы можем достичь необходимого стратегического эффекта путем ротации войск, включая контингент передового базирования, силы воздушного патрулирования, а также проводя многонациональные учения. На ротационной основе американские войска постоянно присутствуют в Болгарии, Румынии и Польше, небольшие контингенты есть в Латвии и Литве. Я хотел бы увидеть улучшение инфраструктуры для логистики с американской стороны в Эстонии, Латвии и Литве, что поможет нам быстро перебрасывать подкрепление и будет усиливать стратегический эффект от постоянного присутствия американцев во всех трех прибалтийских странах. Мы можем также предварительно завезти в эти страны боеприпасы и горючее, что ускорит передвижение войск. Я поддерживаю идею размещения во всех трех прибалтийских странах подразделений противовоздушной обороны малой дальности в качестве своего рода сил прикрытия. Это затруднит принятие Россией решения о нанесении удара. Кроме того, мы должны продолжать отрабатывать перемещение ракет класса земля-воздух «Патриот» по территориям разных стран, как мы делали в последние пару лет. Наконец, я считаю, что мы должны перейти от воздушного патрулирования к воздушной обороне.

В: С точки зрения определения проблемы, самая последняя версия Стратегии национальной обороны в качестве основополагающей проблемы называет снижающееся военное преимущество США в отношении Китая и России, что подрывает, как указано в документе, американский способ ведения войны. Какие основные инструменты наш оппонент создал в

противовес американскому способу ведения войны в отношении европейского театра боевых действий?

О: Во-первых, американский способ ведения войны опирается на союзников и коалиции. Прежде всего, наши возможности и силы действительно черпаются из этого прекрасного альянса, из того факта, что с нами всегда рядом партнеры, которые вносят свой вклад. Это очень важно. В этом контексте, как Россия, так и Китай постоянно ищут способы расколоть это единство при помощи дезинформации, кибератак и торговых вопросов, они все время стараются создать трения, напряженность и недоверие внутри НАТО и ЕС.

Еще одним аспектом американского способа ведения войны является то, что мы в основном полагаемся на наши воздушные и морские силы. Россия и Китай создали значительные системы ограничения/блокирования доступа, которые ограничат, по крайней мере, на какое-то время, нашу возможность в полной мере использовать наш потенциал в воздухе и на море. Они создали военные возможности, системы и доктрины, нацеленные на подрыв американского способа переброски войск и боевой техники для защиты интересов наших союзников. Их асимметричный подход к противостоянию американскому способу ведения войны включает в себя надежные уровни противовоздушной обороны и противокорабельные ракеты.

В-третьих, на тактическом уровне, русские приложили много сил для усовершенствования своих средств радиоэлектронной борьбы (РЭБ) и возможностей БЛА. Как альянс, мы должны быть готовы к функционированию в обстановке, когда противник, так же как и мы, достаточно силен в организации компьютерных атак и РЭБ.

В: Последняя версия Стратегии национальной безопасности подчеркивает, что ключевой характеристикой оперативной обстановки является эра соревнования великих держав (во многих сферах). Разработали ли правительство США эффективный всеправительственный механизм на уровне театра военных действий, чтобы конкурировать с соперником в политической, экономической и военной сферах? Как насчет НАТО?

О: Я считаю, что повышение сотрудничества между НАТО и ЕС представляет собой важную часть этого механизма. Одна из организаций – альянс в сфере безопасности, а другая – политико-экономический институт. Таким образом, у нас должно быть сотрудничество, чтобы действительно обеспечить всеправительственный

подход, включая информационные, дипломатические и экономические инструменты. Внутри США этот механизм надо создавать сверху вниз. Есть много умных людей, которые это понимают, в том числе, конечно же, и в Министерстве обороны США. Министр обороны Джим Мэттис и его сотрудники понимают это, и все боевые командиры знают об этом. Если честно, то мне кажется, что Госдепартамент не получает достаточно ресурсов для того, чтобы выполнять свои функции, и это подрывает наши усилия. У Госдепартамента должно быть больше ресурсов, чтобы эффективно выполнять свои задачи. В этой сфере еще многое предстоит сделать для улучшения ситуации.

В: Как бы Вы охарактеризовали российский способ ведения войны в Европе и какие цели преследует российская подрывная стратегия?

О: Стратегическая цель России – добиться, чтобы в ней видели европейскую великую державу. Для достижения этой цели русские должны подорвать, дезорганизовать, разделить альянс и сделать его ненужным, а также подорвать ЕС. Для достижения своей цели относительно ЕС они используют энергетические ресурсы в качестве рычага давления. «Северный поток – 2» привел к серьезной напряженности и трениям между членами ЕС, и Россия знает об этом. Полностью функционирующий «Северный поток – 2» даст России гораздо больше влияния на европейские страны. Такой тип давления является частью их способа ведения войны. Я не думаю, что русские мыслят такими терминами как «в состоянии войны» или «не в состоянии войны». Они просто в постоянном состоянии конфронтации – иногда эта конфронтация с использованием военной силы, иногда это экономическая или информационная конфронтация.

Сочетание всех этих методов и есть их способ ведения войны. Им не нужны возможности для покорения целых стран. Чтобы подорвать альянс, им всего лишь нужно успешно захватить часть какой-то страны-члена НАТО. Они все еще убеждены, что у них должны быть буферные зоны, сферы влияния – Украина, Грузия, Молдова, например. Это достигается путем предотвращения вступления этих стран в ЕС или НАТО или путем создания систем ограничения/блокирования доступа возле этих стран, что даст им возможность влиять на эти страны. Все эти элементы являются частью российского способа ведения войны. Мы же должны думать сообща, продолжать приспосабливаться к новой обстановке и создавать надежный механизм сдерживания.

«Стратегическая цель России – добиться, чтобы в ней видели европейскую великую державу. Для достижения этой цели русские должны подорвать, дезорганизовать, разделить альянс и сделать его ненужным, а также подорвать ЕС».



Истребители и вертолет на палубе первого китайского авианосца «Ляонинг» во время его следования в Гонконг. Китай интегрирует в свои ВВС истребители с системой «Стелс» и разрабатывает целый ряд ракет, способных наносить удары по воздушным и морским целям на больших расстояниях. АССОЦИЭЙТЕД ПРЕСС

В: Какими должны быть ключевые элементы потенциальной стратегии обеспечения доступа к районам, чтобы сохранить доступ НАТО к союзникам, расположенным на переднем крае?

О: Альянс движется в этом направлении. Слово, которое я продолжаю слышать отовсюду: сплоченность. Близкая к принятию инициатива адаптации, предусматривающая создание Объединенного командования обеспечения и оперативных задач, базирующегося в Германии, будет служить укреплению не только позиций Литвы, но и всего альянса. Я считаю, что альянс, в целом, стремится стать более сплоченным во всех своих инициативах планирования, развития возможностей и адаптации. Что связывает все это воедино, это инфраструктура – железные дороги, автомагистрали, трубопроводы, волоконные сети, которые обеспечивают доставку топлива, связь и движение.

Нам необходима сеть инфраструктуры, которая давала бы альянсу возможность быстро перемещать свои силы и обеспечивать логистическую поддержку в любой точке, где это необходимо. У Наполеона были склады оружия в странах, захваченных во время его военных кампаний. Таким образом, у него были боеприпасы и оборудование на местах по всей Европе, что позволяло ему маневрировать. Нам нужна современная версия этой системы – динамично развивающаяся сеть топливных трубопроводов, усовершенствованных железных дорог и автомагистралей, морских портов и аэродромов. Эта сеть чрезвычайно важна для стратегии обеспечения доступа к необходимым районам. Чтобы стимулировать создание такой сети, я предлагаю засчитывать строительство или модернизацию элементов этой инфраструктуры в те 2% национального валового продукта (которые должна вносить в коллективную оборону каждая

«Альянс движется в этом направлении. Слово, которое я продолжаю слышать отовсюду: сплоченность. Близкая к принятию инициатива адаптации, предусматривающая создание Объединенного командования обеспечения и оперативных задач, базирующегося в Германии, будет служить укреплению не только позиций Литвы, но и всего альянса».



Почетный караул перед памятником жертвам войны между Россией и Грузией в августе 2008 г. во время церемонии возложения венков в Тбилиси, Грузия, в 2018 г. Россия считает, что имеет право на сферы влияния в соседних странах. АССОЦИИЭЙТЕД ПРЕСС

страна-член НАТО), если эта инфраструктура будет служить военным целям, даже если при этом она будет также выполнять и гражданские задачи. По одному и тому же трубопроводу может перекачиваться топливо как для гражданских, так и для военных нужд. Страны, стремящиеся к развитию национальной экономики и торговли, получают выгоды от модернизации железных дорог, автомагистралей и мостов, которые будут иметь двойное, военно-гражданское, назначение. Чтобы стимулировать к этому такую страну как Германия, эти затраты следует засчитывать в те 2% НВП.

В: В чем главный итог последнего саммита НАТО в Брюсселе? Что еще нужно сделать?

О: Существенный реальный прогресс был достигнут как в преддверии саммита, так и на самом саммите. Было создано два новых командования, рассмотрена инициатива «Четыре раза по 30», укрепилось сотрудничество между НАТО и Европейским союзом, опять обсуждался вопрос мобильности воинских подразделений, было признание того факта, что Грузия приблизилась к членству в альянсе. Несмотря на то, что почти все внимание общественности было приковано к вопросу 2% и к справедливому распределению бремени затрат на коллективную оборону, в конце встречи мы имели твердое обязательство продолжать инвестировать в безопасность. Были также другие существенные достижения. Это демонстрирует жизнестойкость альянса, его способность адаптироваться и то, что он останется самым успешным альянсом.

Я полагаю, что уже пора перестать оперировать при разделении бремени коллективной обороны упрощенными понятиями. Что на самом деле означают эти 2% НВП? Нынешняя система измерения хороша в политическом смысле, но она мало что дает в практическом оперативном контексте. Мы должны смотреть на проблему разделения бремени с точки зрения, кто и что делает для того, чтобы альянс получил именно то, в чем он нуждается. По моему мнению, альянсу нужны модернизированная инфраструктура для скорости передвижения и военной мобильности, модернизированная противовоздушная и противоракетная оборона, особенно в крупных регионах Черного и Балтийского морей. Альянс должен продолжать работать над обеспечением согласованности всех оперативных планов. Главнокомандующий объединенными силами в Европе возглавляет эти усилия, и здесь мы достигли огромного прогресса, но это одна из тех областей, которые требуют постоянной согласованности по вопросам формирования механизма сдерживания противника. Наконец, альянс должен по-прежнему обращать серьезное внимание на общую готовность. Бундесвер и другие союзники должны повысить уровень готовности своего оборудования и своих подразделений. Министр обороны

Мэттис всегда подчеркивает важность готовности. Это заложено в культуре Министерства обороны США.

В: Вызывают ли какое-то беспокойство колпаки/зоны «A2/AD» (ограничение и воспреещение доступа и манёвра) на границе стран-членов альянса? Мы видим, что на восточном фланге упор делается на развитие интегрированных систем противовоздушной и противоракетной обороны, на инвестиции в создание имиджа сильного противника в этих странах, в то время как на уровне альянса все больше внимания уделяется многоплановому укреплению позиций и совершенствованию таких характеристик как скорость перемещения войск и их готовность. Разве этого достаточно? Похоже, что все эти усилия направлены на укрепление позиции «сдерживание посредством отказа», но не хватает компонента «сдерживание посредством наказания». Не следует ли отбалансировать основной приоритет? Не стоит ли начать дискуссии об эффективных способах демонстрации и нейтрализации «A2/AD» противника и проведения операций внутри этой зоны?

О: Для того, чтобы противодействовать системам ограничения/блокирования доступа, которые Россия ввела в Калининграде и в Крыму (Россия также пытается ввести подобный режим в Арктике, недалеко от границы с Норвегией), необходимо понять, что эти районы представляют собой бастионы, но их можно сокрушить. Мы должны и дальше осмысливать их возможности и уязвимые места.

Мы должны подчеркивать важность свободы мореплавания и свободы передвижения в Прибалтике, на Черном море и в Арктике. Самый великий военно-морской флот в мире должен противостоять российским нападкам и попыткам помешать торговому судоходству. Мы также собираемся модернизировать как противовоздушную, так и противоракетную оборону в обоих этих регионах, чтобы быть в состоянии нейтрализовать их ракеты дальнего радиуса действия. В конечном итоге потребуются, чтобы наши собственные средства РЭБ могли противостоять существенным российским возможностям. Это всегда будет единое решение с участием таких компонентов, как наземные, воздушные и морские силы, а также силы ведения кибервойны. И, наконец, мы все время должны обращать внимание на то, что делает Россия в информационном пространстве. Россия приняла закон, признающий, что Крым был частью России со времен Екатерины Великой. Это говорит нам о том, что у них нет никакого намерения уйти из Крыма. Запад и дальше должен подчеркивать их непримиримость и нежелание вести переговоры честно и искренно. □

СВЕТ

в конце туннеля?

Северная Македония и евроатлантическая интеграция



Капитан Горазд Бартол, ВМФ Словении и Бывший начальник Отдела связи НАТО в Скопье, Северная Македония

ИЛЛЮСТРАЦИЯ PER CONCORDIAM

Адаптированные комментарии, сделанные на организованном Центром им. Маршалла Форуме по вопросам безопасности в г. Охрид, Северная Македония, в сентябре 2018 г.

С подписания в 1949 г. Вашингтонского Договора, основополагающего документа НАТО, и до сегодняшнего дня цель альянса остается неизменной: сохранение мира. Эта цель достигается благодаря принятому членами организации взаимному обязательству защищать друг друга. Члены НАТО демонстрируют единство, у них общая цель, и они честно делят свои обязанности по коллективной обороне.

В результате, обязательства НАТО по обеспечению защиты и безопасности всех 29 членов альянса остаются неизменными. Основой этих обязательств является Статья 5, содержащая положение о коллективной обороне. Нападение на одну страну рассматривается как нападение на всех членов альянса. В этом суть взаимных обязательств по обороне, и именно это помогает НАТО сохранять мир в Европе. НАТО является воплощением уникальной связи, объединяющей Европу и Северную Америку. Наша безопасность неделима. В современном мире глобальных вызовов глобальные решения и трансатлантическое сотрудничество необходимы, как никогда. И альянс успешно функционировал последние семь десятилетий именно благодаря своей способности адаптироваться к изменяющимся вызовам безопасности.

С 2014 г. альянс согласовал и реализовал следующие важнейшие со времен «холодной войны» меры по укреплению коллективной безопасности:

- Создание восьми многонациональных штабов в восточной части альянса для связи между национальными армиями и силами НАТО.
- Увеличение численности натовских сил реагирования в три раза – до 40 тыс. человек, и создание тактической группы повышенной боеготовности из 5 тыс. человек, способной реагировать в течение нескольких дней.
- Увеличение присутствия НАТО в юго-восточной части альянса.
- Усиление воздушного патрулирования Балтийского и Черного морей и размещение четырех многонациональных батальонов в Эстонии, Латвии, Литве и Польше.

Все это было сделано ради предотвращения конфликта, для сдерживания потенциальной агрессии и для обеспечения коллективной обороны НАТО. В конце концов, НАТО есть и всегда была оборонительным альянсом. Помимо обеспечения коллективной обороны,



Генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг встречается с бойцами спецподразделения армии Северной Македонии во время военных учений в Скопье в сентябре 2018 г. РЕЙТЕР

НАТО также стремится разными способами распространить стабильность и за пределы своих границ, в том числе через систему партнерских отношений. На саммите в Варшаве в 2016 г., на фоне возрастающей нестабильности глобальной обстановки безопасности и основываясь на более широкой и более сильной позиции сдерживания и обороны, лидеры стран НАТО согласились увеличить свой вклад в распространение стабильности и укрепление безопасности за пределами своей территории, способствуя этим укреплению общей безопасности альянса.

Возьмем встречу глав государств-членов НАТО в июле 2018 г. Игнорируя всякие измышления о том, что альянс тщетно пытается найти свое место в современном мире, союзники собрались вместе и усилили те аспекты, которые делают НАТО наиболее успешным военным альянсом в истории. Они решили:

- Повысить боеготовность своих сил.
- Повысить способность вооруженных сил перемещаться через Атлантику и внутри Европы.
- Модернизировать свою систему управления.
- Создать новый центр киберопераций.
- Увеличить свой вклад в борьбу против терроризма путем принятия новых программ обучения в Ираке, оказания большей поддержки Иордании и Тунису, а также принятия пакета дополнительных мер на южном направлении.

- Сохранить свое присутствие в Афганистане до тех пор, пока там не наступят существенные положительные перемены, и продлить финансирование афганских сил безопасности до 2024 г. для оказания помощи в дальнейшем становлении спецназа и ВМФ в этой стране в свете продолжающейся борьбы с международным терроризмом.
- Обсудить основные угрозы глобальной безопасности с президентами Совета Европы и Европейской комиссии, а также обсудить проблемы на Ближнем Востоке и в Северной Африке, ситуацию на Корейском полуострове и агрессивную политику России.
- Еще раз подтвердить свой подход к России, состоящий из двух компонентов – оборона и диалог, а также свое желание строить конструктивные отношения с Россией, когда поведение России это позволяет.
- И, конечно же, четко заявить о том, что двери НАТО остаются открытыми, пригласив македонское правительство в Скопье начать переговоры о вступлении в альянс.



Слева направо: министр иностранных дел Северной Македонии Никола Димитров, премьер-министр Северной Македонии Зоран Заев, премьер-министр Греции Алексис Ципрас и министр иностранных дел Греции Никос Котзиас аплодируют во время подписания соглашения о новом названии Северной Македонии в июне 2018 г. Это соглашение открыло двери для переговоров о членстве в НАТО.

АССОЦИЭЙТЕД ПРЕСС

НАТО олицетворяет собой жизненно необходимый союз между Европой и Северной Америкой. Альянс гарантирует безопасность, свободу и общие ценности, которые включают обязательство выступать на защиту друг друга. Принятые на Брюссельском саммите решения демонстрируют, что по мере того, как изменяется мир, Европа и Северная Америка представляют единое целое и действуют сообща в рамках НАТО.

НАТО – наиболее успешный военный союз в истории, обеспечивающий безопасность почти 1 млрд. человек в Европе и Северной Америке и представляющий половину мировой экономической и военной мощи.

НАТО принимает участие в делах Западных Балкан уже более двух десятилетий, имеет прочные связи со странами в регионе и благотворно влияет на региональную стабильность. Албания, Болгария, Хорватия, Черногория и Словения стали членами НАТО, а Сербия и Босния и Герцеговина являются близкими и ценными партнерами. Силы НАТО в Косово продолжают поддерживать мир и стабильность. Альянс хочет видеть этот регион безопасным, процветающим и свободным. Все друзья Северной Македонии в НАТО поддерживают ее усилия по вступлению в организацию. Однако, при этом успешное вступление в альянс не воспринимается как что-то само собой разумеющееся.

Политические особенности в стране и в регионе представляют определенную проблему. Тем не менее, в Скопье и за его пределами был достигнут значительный прогресс, особенно в том, что касается создания новой,

Союзников связывают между собой не только общие интересы, но еще и общие ценности, и страны, желающие присоединиться к альянсу, должны продемонстрировать, что они также разделяют эти ценности.

более открытой и более терпимой политической культуры. Многообразие – это сила, а не слабость. Там, где есть терпимость к многообразию и открытый диалог, поддерживаемый эффективной формой правления, там есть и жизнестойкость общества. В Вашингтонском Договоре союзники четко обозначили свою приверженность принципам демократии, личным свободам и верховенству закона.

Эти принципы, эти идеалы и определяют суть НАТО. И все больше и больше эти принципы закрепляются в политике Северной Македонии. Вот почему альянс приветствует стремление Северной Македонии идти по пути евроатлантической интеграции и ее желание вступить в НАТО.

НАТО продемонстрировала, что для стран, которые хотят и могут принять на себя соответствующие обязательства, путь присоединения к альянсу по-прежнему открыт. В Вашингтонском Договоре указывается, что союзники «по всеобщему согласию могут предложить любому другому европейскому государству, способному развивать принципы настоящего Договора и вносить свой вклад в безопасность Североатлантического региона, присоединиться к настоящему Договору».

С учетом этих условий, на саммите в Бухаресте в 2008 г. НАТО приняла решение направить приглашение Бывшей Югославской Республике Македония присоединиться к альянсу как только будет достигнуто взаимоприемлемое решение в рамках ООН относительно названия страны. На саммите НАТО в Брюсселе в июле 2018 г. историческое соглашение между Афинами и Скопье относительно названия было достигнуто, и в соответствии с политикой НАТО было решено пригласить правительство в Скопье начать переговоры о присоединении к альянсу.

Решительность и энтузиазм Северной Македонии произвели на союзников впечатление. Хотя амбициозность и хорошее качество, важно также еще быть реалистом. Все еще предстоит провести большую работу. Союзников связывают между собой не только общие интересы, но еще и общие ценности, и страны, желающие присоединиться к альянсу, должны продемонстрировать, что они также разделяют эти ценности. А это означает, что эти страны должны идти по пути реформ. И НАТО будет оказывать помощь на каждом этапе этого пути.

В ключевых областях реформ – например, в установлении механизма прозрачности и подотчетности, подконтрольности служб, занимающихся разведкой и безопасностью, а также в перестройке правовой сферы, наблюдается значительный прогресс. И эта тенденция должна продолжаться. Чрезвычайно важно распределение ролей между правительством, парламентом и оппозицией: они несут ответственность перед теми людьми, которых они представляют. Также имеет очень большое значение гражданское общество. Каждый отдельный гражданин вносит свой индивидуальный вклад, независимо от того, к какой части общества он принадлежит.

Чрезвычайно важны хорошие отношения с соседями. НАТО приветствовала подписание Преспанского соглашения, а также ратификацию Договора о дружбе с Болгарией. Альянс и дальше будет поддерживать улучшение отношений с другими странами региона.

Вот уже 15 лет отважные мужчины и женщины из хорошо подготовленных Вооруженных сил Северной Македонии участвуют в миротворческих миссиях союзников в Косово, в Афганистане и других странах. Они оказывают там помощь в установлении безопасности и стабильности и способствуют осуществлению мечты этих народов о светлом будущем. НАТО благодарна за любую помощь, которую ей оказывают в обеспечении международной безопасности, и македонцы должны гордиться своим вкладом в общие усилия.



Военнослужащие Северной Македонии маршируют во время церемонии в Софии, Болгария, в мае 2018 г. Страны, присоединяющиеся к НАТО, должны продемонстрировать свою военную готовность. AFP/GETTY IMAGES

НАТО и дальше будет оказывать практическую поддержку в осуществлении оборонных реформ, в повышении качества образования по военным дисциплинам и увеличении транспарентности в оборонном секторе. Альянс приветствует текущую реформу национальных оборонных институтов и ждет результатов Анализа проблем стратегической обороны.

Для НАТО также важно видеть реальные инвестиции Скопье в свою оборону. НАТО – это военный альянс, основная цель которого состоит в коллективной обороне, базирующейся на торжественном обещании в случае необходимости прийти на помощь друг другу. Все союзники НАТО приняли обязательства повысить затраты на оборону до 2% своего национального валового продукта. Альянсу хотелось бы, чтобы Северная Македония также двигалась в этом направлении, и он отдает должное обещанию правительства Северной Македонии довести оборонные затраты до целевой отметки в 2% НВП. НАТО также приветствует повышение способности национальных армий стран-членов проводить совместные операции; безопасность является основой процветания и экономических возможностей. С тех пор, как Черногория присоединилась к НАТО в 2017 г., инвестиции в эту страну из стран-союзников увеличились вдвое.

Наконец, позвольте еще раз повторить: членство в НАТО даст этой великой стране равный голос в дискуссиях, равную возможность голосовать при принятии решений; кроме того, членство в самом успешном военном альянсе в мире даст Северной Македонии безопасность. Это означает, что 29 стран приняли на себя обязательство защищать и оборонять Северную Македонию и ее национальный суверенитет от любого агрессора. Это уникальная возможность стать полноправным членом международного сообщества со всеми сопутствующими выгодами. □

Времена Меняются

**ЦЕНТР ИМ. МАРШАЛЛА
ОТМЕЧАЕТ СВОЮ ВАЖНУЮ ДАТУ**





ЗАМЕСТИТЕЛЬ ДЕКАНА ПРОГРАММ ОЧНОГО ОБУЧЕНИЯ В ЦЕНТРЕ ИМ. МАРШАЛЛА

Ральф Ролофф

В июне 2018 г. Европейский центр по изучению вопросов безопасности им. Дж. К. Маршалла праздновал свое 25-летие на фоне все более сложной, противоречивой и беспокойной обстановки в сфере международной безопасности. Для создания мирной и устойчивой обстановки безопасности в Европе и соседних регионах, сегодня, как никогда, нужны знания, опыт и открытый обмен идеями. Другими словами, Центр им. Маршалла стал незаменимым академическим и политическим институтом, деятельность которого высоко ценится в странах, которым он помогает, а также в странах-основателях – США и Германии. Двадцать пять лет Центр им. Маршалла функционировал в условиях меняющейся и напряженной международной обстановки. Этот юбилей дает возможность взглянуть в прошлое и оценить сильные стороны этой уникальной организации, а также взглянуть на открывающиеся перед ним возможности. Каковы перспективы и возможности развития Центра им. Маршалла?

Начало Центру им. Маршалла положило тесное американо-немецкое сотрудничество. Германия и США пришли к решению создать центр по изучению вопросов безопасности, который мог бы оказывать поддержку на болезненном и тернистом пути трансформации бывших коммунистических стран и обществ в демократические и эффективно

управляемые государства, стремящиеся интегрироваться в западные структуры безопасности, такие как НАТО и Европейский союз. Основным направлением работы Центра им. Маршалла в первые десять лет было создание работающей системы сотрудничества в сфере безопасности с бывшими странами-членами Варшавского Договора и бывшими советскими республиками. В центре внимания исследований и программ центра были реформа сектора безопасности и демократический контроль над вооруженными силами. В начале курсы имели продолжительность в девять недель – и не только потому, что было большое количество тем, которые было необходимо было охватить, но еще и потому, что основополагающая концепция предполагала, что сотрудничество в области безопасности требует установления рабочих отношений между людьми и создания сети специалистов по этим вопросам. Создание доверительных отношений требует определенного вложения времени и усилий в участников программ. Им необходимо дать достаточно времени, чтобы они смогли усвоить и обсудить новые перспективы реформы сектора безопасности, демократического контроля над вооруженными силами и новые представления об архитектуре европейской безопасности.

Вторым элементом, на котором было сосредоточено внимание Центра им. Маршалла в течение

первых десяти лет его работы, были мероприятия за пределами центра, адресованные современным вопросам, представлявшим большой интерес для стран-партнеров. Центр им. Маршалла создал центр координации конференций, который планировал и проводил более 40 мероприятий в год по всему региону. Небольшая, но очень активная группа сотрудников проводила исследования аспектов безопасности трансформации. Стало совершенно ясно, что деятельность Центра им. Маршалла направлена не только и не столько на поддержку переходных процессов, сколько на интеграцию бывших стран Варшавского Договора и советских республик в западную архитектуру безопасности и помощь в их подготовке к членству в НАТО и ЕС.

Первое десятилетие после окончания «холодной войны» резко оборвалось террористическими нападениями 11 сентября 2001 г. Эта дата была началом крутого поворота в мировой политике; также она означала и серьезные изменения в направлениях деятельности Центра им. Маршалла. В фокусе внимания Центра им. Маршалла оказалось создание глобальной коалиции для войны с терроризмом. Это существенное смещение приоритетов привело к разработке одной из самых первых в мире программ по борьбе с терроризмом. В условиях, когда шла глобальная борьба с терроризмом и осуществлялись масштабные военные вторжения в Афганистан и Ирак, росла необходимость поддержки этих мер квалифицированными академическими программами на стратегическом уровне. В результате были разработаны новые программы очного обучения,

такие как программа, адресованная вопросам стабильности, восстановления и трансформации, которая, в частности, изучала возможности и пределы военного и гражданского вмешательства, операций и миссий. Третьим основным направлением деятельности центра была программа по внутренней безопасности и управлению внутренними кризисами, которая анализировала сравнительные перспективы американского и европейского подходов и обсуждала их слабые и сильные места. Эти три новые программы стали сильным ответом на растущие требования со стороны стран-партнеров и со стороны заинтересованных кругов в США и Германии.

В результате портфолио Центра им. Маршалла расширилось, а вместе с ним повысился и уровень знаний. Академические программы далее развивались в направлении анализа угроз международной безопасности. Была разработана полномасштабная программа очного обучения по вопросам борьбы с организованной преступностью и транснациональным наркотрафиком. По мере того, как киберпространство постепенно становилось основой мировой экономики, общества и безопасности, Центр им. Маршалла еще на самых ранних стадиях этого процесса начал разрабатывать программу кибербезопасности, которая выходит за пределы чисто технических вопросов и охватывает более широкий стратегический ракурс.

Во многих аспектах интересующие нас темы совершенно четко вырастали из своих первоначальных региональных размеров и принимали транснациональные и глобальные масштабы. Возможно, так было

Американские военные помогают баварскому скульптору Кристиане Хорн подготовить к торжественному открытию выполненную ею скульптуру генерала Джорджа К. Маршалла перед главным входом в Центр им. Маршалла в немецком городе Гармиш-Партенкирхен в 1998 г. АССОЦИЭЙТЕД ПРЕСС



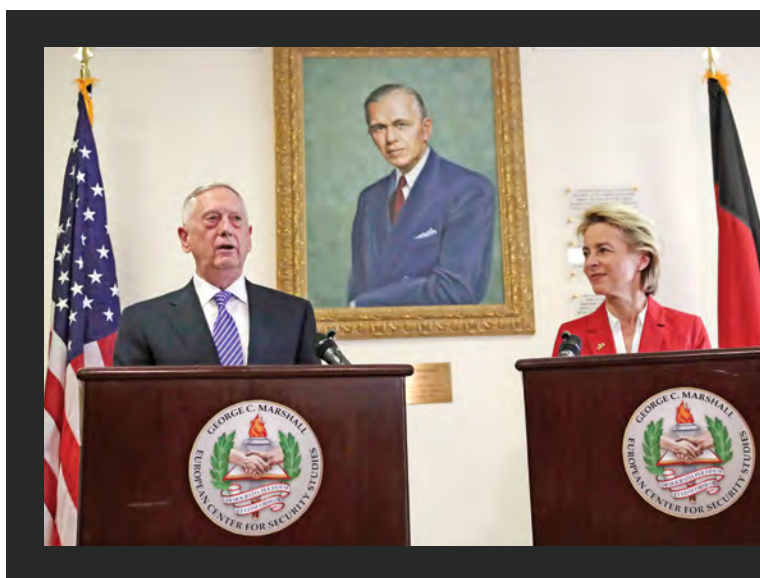
логически предопределено, чтобы *Европейский* центр по изучению вопросов безопасности им. Дж. К. Маршалла превратился в *Глобальный* центр по изучению вопросов безопасности им. Дж. К. Маршалла. Будет ли это двигать Центр им. Маршалла в правильном направлении и дальше будет развивать его миссию так, как хотелось бы заинтересованным сторонам и странам-партнерам? Правильным будет прохладный ответ «не совсем» – региональный компонент миссии центра по-прежнему остается основным. Конец этим дискуссиям положили определенные события: в 2008 г. российско-грузинская война вновь во главу угла поставила региональные вопросы безопасности. Более того, украинский кризис и российская оккупация Крыма в 2014 г. грубым образом вернули Центр им. Маршалла к региональным реалиям. Ответом центра на российско-грузинскую войну стал семинар по вопросам региональной безопасности, а на украинский кризис – серия семинаров на тему европейской безопасности. Центр им. Маршалла ответил на требования более глубокого изучения современных проблем, относящихся к безопасности в постоянно меняющейся как европейской, так и глобальной обстановке, введением изменений в учебные планы, включая очень существенное увеличение числа заочных мероприятий и создание укрупненного директората заочных программ в рамках Колледжа изучения вопросов безопасности.

Реагируя на растущие требования обеспечивать своевременный и применимый в реальной политике обмен знаниями, опытом и идеями, Центр им. Маршалла постоянно адаптирует учебные планы своих академических программ под самые высокие стандарты, в результате чего все его программы получили аккредитацию в соответствии с Болонским процессом. Адаптация затрагивает не только тематику и академическое качество. Были разработаны, опробованы, усовершенствованы и внедрены новаторские форматы мероприятий и программ. Ярким примером тому могут служить проведение семинаров, специально адаптированных под конкретную аудиторию – парламентарии, высокопоставленные чиновники на национальном, двустороннем или трехстороннем уровне и т.д. На смену классическому преподаванию приходят семинары в различных форматах, в учебных планах все больше появляется занятий, на которых слушатели выполняют заданные упражнения или разрабатывают возможные сценарии событий.

Самый последний пример адаптации к меняющейся обстановке безопасности – разработка стратегических

инициатив. Этот формат вводит абсолютно новый элемент. Он не только приближает работу Центра им. Маршалла к принимающим решения политикам в Германии и США, но также и к странам-партнерам. Группы опытных экспертов и государственных чиновников обсуждают соответствующие вопросы безопасности, а затем результаты таких обсуждений доводятся до политиков в США и Германии. Имея таких известных и уважаемых партнеров, как Мюнхенская конференция по безопасности, Германский фонд Маршалла США, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Институт Аспена и др., Центр им. Маршалла позиционирует себя в качестве ценного и признанного партнера для стратегического диалога.

«Времена меняются», – пел Боб Дилан. Это верно не только в отношении развития обстановки безопасности за последние 25 лет, но и в отношении работы Центра им. Маршалла. Учитывая нынешние признаки раздора



Тогдашний министр обороны США Джим Мэттис и министр обороны Германии Урсула фон дер Лейен на брифинге для прессы во время празднования 70-летия Плана Маршалла, состоявшегося в Центре им. Маршалла в 2017 г.

АССОЦИИЭЙТЕД ПРЕСС

жения по обе стороны Атлантики, американо-немецкое измерение центра делает его особенно ценным инструментом для обоих партнеров. В течение 25 лет Центр им. Маршалла создавал рабочую сеть экспертов в области безопасности и разрабатывал качественные учебные программы, принося пользу европейским структурам безопасности. Теперь настало время «собирать урожай» – собрать все это огромное количество выпускников и еще более эффективно задействовать их в учебных планах и других мероприятиях. У мероприятий Центра им. Маршалла имеется большой потенциал роста и креативности в предоставлении американо-немецкой платформы для исследования вопросов безопасности на региональном и глобальном уровне. За 25 лет Центр им. Маршалла доказал острую необходимость в существовании такого института и то, что он занимает уникальное место в ландшафте институтов, изучающих вопросы безопасности. *Ad multos annos* (С днем рождения тебя), Центр им. Маршалла! □

Чему нас учит ПРОШЛОЕ

Во времена наполеоновских войн семь случайных коалиций пытались противостоять попыткам Франции занять доминирующее положение в Европе. И только последняя наконец-то одержала победу при Ватерлоо и отправила императора в бессрочную ссылку, восстановив мир на континенте. Мир длился почти столетие. Сама же коалиция, достигнув своей основной цели, почти сразу же развалилась.

Причина, почему до победителей было шесть коалиций, состояла в том, что разные страны присоединялись к коалиции, исходя из своих стратегических целей. После достижения этих целей страны покидали коалицию или, в некоторых случаях, Наполеон одерживал над ними победу и заставлял их вступить в союз с Францией. При таких обстоятельствах попытки оставшихся членов коалиции одержать окончательную победу над Наполеоном захлебывались.

Такова судьба большинства военных альянсов. В историческом плане, они нужны для краткосрочной цели достижения победы над нависшей реальной угрозой. Когда угроза устранена, армии расходятся по домам. Во Второй мировой войне две западные демократии – США и Великобритания – объединились с тоталитарным коммунистическим Советским Союзом для борьбы с фашистскими державами – нацистской Германией, Италией и Японией. После того, как страны «оси» потерпели поражение, члены коалиции, созданной по необходимости, пошли каждый своей дорогой. В отличие от этой коалиции, Организация Североатлантического договора – альянс США, Канады и многих европейских стран, выжил и успешно функционирует беспрецедентно долго – 70 лет – даже после развала его основного противника, Советского Союза.

В своей книге «Великая стратегия и военные альянсы» авторы Питер Мансур и Уильямсон Мюррей собрали вместе ведущих историков для рассмотрения военных альянсов, существовавших в течение нашей истории, с целью определения параллелей и брешей, применимых к сегодняшней НАТО и к временным «коалициям желающих».

Они исходят из того, что сегодня в особенности альянсы и коалиции являются необходимым условием для достижения великой державой своих стратегических целей. Цель этого сборника трудов – продемонстрировать чрезвычайно важную роль, которую они играли в реализации стратегии в мирное и военное время на протяжении столетий. При этом Мансур и Мюррей стремятся опровергнуть то, что им кажется высокомерием, например, американских лидеров, которые за последние 30 лет периодически время от времени небрежно отмахиваются от важности альянсов, кроме тех, которые

АВТОРЫ:

Питер Мансур и Уильямсон Мюррей

ИЗДАТЕЛЬСТВО:

«Cambridge University Press», 2016 г.

ОБЗОР ПОДГОТОВЛЕН:

редакцией *per Concordiam*



являются «удобной политической ширмой для американских целей».

Такой альянс как НАТО продержался 70 лет, поскольку все его члены уважают друг друга и вносят посильный вклад в коллективную оборону – это добровольная коалиция желающих.

В сборнике трудов Мансура и Мюррея отмечаются те многие альянсы и коалиции, которые добились успеха, но в то же время некоторые авторы обсуждают и те союзы, которые с треском провалились, как, например, немецко-австрийский «альянс» в Первой мировой войне или «ось» Германия-Италия-Япония во Второй мировой войне. Некоторые альянсы были межгосударственными группировками, формально закрепленными в договоре, в то время как некоторые другие носили менее формальный характер и были образованы на основе общих интересов. Они подчеркивают, что некоторые альянсы состоят из «желающих, более или менее желающих и не очень желающих». Эта разная степень обязательств перед организацией значит меньше, чем согласованная стратегия оставаться вместе до тех пор, пока общий противник не уничтожен.

В коалициях против Франции, а затем против Наполеона, отдельные страны участвовали ради разных целей, обычно территориальных. Некоторые члены коалиций не видели необходимости в том, чтобы разбить Наполеона раз и навсегда. Мансур и Мюррей поясняют, что у альянсов тем больше шансов на успех, чем более близки цели их участников. К моменту образования седьмой коалиции стремление раз и навсегда покончить с Наполеоном объединяло всех ее членов и привело к выработке великой стратегии «все для победы!». И эта коалиция добилась успеха там, где предыдущие шесть потерпели поражение.

Читатели откроют для себя, что прозрачность и единство командования являются ключевыми элементами успешных союзов. Западные страны-союзники во время Второй мировой войны делали все, чтобы обеспечить это на своих театрах боевых действий. В своей стратегии союзники стремились использовать тот факт, что Германия была вынуждена вести войну на двух фронтах, для того, чтобы зажать врага в «тиски». Страны же «оси», наоборот, не смогли объединиться для того, чтобы

вместе вести боевые действия ради стратегических целей. Германия удивила Японию своим вторжением в Россию, а Япония удивила Германию своим нападением на Перл-Харбор. Они не координировали свои действия для оказания существенной поддержки друг другу. И немцам иногда приходилось вытаскивать Италию из разных злоключений, в которые она попадала из-за того, что предварительно не скоординировала свои действия с Берлином.

Эта книга дает компетентный и полный анализ целого ряда альянсов, во всяком случае, тех, которые касаются европейского региона. В их число включены т.н. англо-американский способ ведения войны; англо-прусский союз и Семилетняя война; франко-британский военный союз во время Первой мировой войны; антигитлеровская коалиция во время Второй мировой войны, и адаптация НАТО к сложившейся обстановке, чтобы выжить во времена «холодной войны».

Авторы также рассматривают политические и военные проблемы ведения войны в составе коалиции, начиная с Пелопоннесской войны и стратегических альянсов Спарты, переходя затем к малоизвестному сегодня англо-бургундскому союзу и великой стратегии Столетней войны. В анализе франко-американского альянса проверяется на прочность аргумент о том, что американцы не смогли бы получить независимость от Великобритании без помощи Франции. В другой работе обсуждается практическая ценность германо-австрийского альянса для каждой из этих стран во время Первой мировой войны. Наиболее поздний рассматриваемый в книге альянс – это союз против Саддама Хусейна во время войны в Персидском заливе против Ирака в 1990-1991 гг., названный «коалицией удобства в меняющемся мире».

В этой книге содержится много важных выводов, самый главный из которых состоит в том, что вести войну в составе коалиции трудно. Во избежание распрей в альянсе с разнородными участниками, часто приходится отодвигать национальные интересы на второй план. Лидеры коалиции должны принимать во внимание соперничающие культуры, ресурсы и политические цели всех участников коалиции, предупреждают Мансур и Мюррей. Например, США, будучи членом альянса по борьбе с терроризмом, поняли, что им, работая совместно с партнерами по коалиции, у которых есть свои национальные условия участия и которые функционируют, обучаются и применяют тактические приемы не так, как американцы, необходимо проявлять больше деликатности. Авторы пишут, что военные США плохо проявили себя во взаимодействии с союзниками, поскольку в их профессиональном образовании, полученном после окончания «холодной войны», не придавалось большое значение важности альянсов и возможности совместного обучения с потенциальными союзниками. Частично это происходило оттого, что «партнеры были нужны как для укрепления коалиции в военном смысле, так и для придания военной кампании международной политической легитимности».

Мансур и Мюррей подчеркивают, что «альянсы

прочнее тогда, когда союзники нужны друг другу либо для того, чтобы избежать поражения, либо для того, чтобы обеспечить победу. Альянсы, в которых есть участники, просто выполняющие роль политической ширмы, неизбежно будут всего лишь слабыми творениями сильных держав, в которых союзники будут нехотя играть свою роль». С другой стороны, «создание эффективных союзов неравных участников возможно, но при этом наиболее сильный союзник должен согласиться учитывать интересы более слабых держав ради обеспечения мира и согласия в союзе».

Необходимо понимать, почему сотрудничество очень важно как для ныне официально существующих коалиций, так и для тех, которых сегодня нет, но которые сформируются в будущем для решения насущных проблем безопасности: управление коалицией вызывает трения, а трения присущи всем коалициям и альянсам, начиная с древних веков. Чем больше мы стараемся сглаживать разногласия в мирное время, тем меньше будет трений во время ведения войны.

Авторы напоминают читателям, что управление любым альянсом происходит на трех уровнях: политическом, военном и техническом. Из них самый важный – политический. Политические цели, составляющие основу альянса – будь то оборона против общей угрозы, коллективная попытка уравновесить другие державы, взаимное стремление к завоеванию какой-то территории, поддержание существующего порядка в сфере экономики и безопасности или другие цели, при определении продолжительности функционирования альянса переселят все другие факторы. В последние годы страны НАТО сотрудничали в операциях по поддержанию мира, операциях против повстанцев и операциях по обеспечению соблюдения установленных требований. Альянс оставался нерушимым на протяжении всего этого периода, но что дало НАТО чувство нужности и цели, так это российская агрессия в Средней Азии и гибридная война и подрывная деятельность в Восточной Европе. Противостояние действиям России требует политической сплоченности, и НАТО в качестве ответной меры вернулась к своим принципам активной обороны. Анализ отдельных случаев показывает, что альянсы, которые не работают в мирное время, в военное время, когда давление на политиков и военных руководителей возрастает многократно, будут функционировать так же, а то и хуже. В то же время руководители, которые находят время, чтобы понять особенности политической и военной культуры союзных стран, найдут эффективный способ обеспечить их сплоченность. «Отношения, основанные на пролитой крови, дружбе, чести и профессиональном уважении помогают в урегулировании трений между союзниками», – пишут Мансур и Мюррей. В наше время, когда ни одно государство не в состоянии в одиночку провести крупную военную кампанию с долгосрочными последствиями и целями, государства должны хорошо усвоить эти уроки и сделать из них выводы. □

Стационарные курсы

Democratia per fidem et concordiam

Демократия через доверие и дружбу

Отдел регистрации

George C. Marshall European Center
for Security Studies
Gernackerstrasse 2
82467 Garmisch-Partenkirchen
Germany

Телефон: +49-8821-750-2327/2229/2568

Факс: +49-8821-750-2650

www.marshallcenter.org

registrar@marshallcenter.org



Порядок регистрации

Европейский центр исследований по вопросам безопасности имени Джорджа К. Маршалла не принимает заявлений напрямую. Заявления на все курсы должны поступать через соответствующее министерство и посольства США или ФРГ в стране проживания кандидата. Тем не менее, отдел регистрации слушателей готов помочь кандидатам инициировать процесс. Запрос можно направить по электронному адресу: registrar@marshallcenter.org

ПРОГРАММА ПРИКЛАДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ БЕЗОПАСНОСТИ (ПАСС)

Основной курс очного обучения Центра им. Маршалла охватывает такие сферы, как политика безопасности, вопросы обороны, международные отношения, включая международное право и борьбу с терроризмом. Основной темой, рассматриваемой на протяжении всей программы, является необходимость международного, межведомственного и междисциплинарного сотрудничества.

ПАСС 19-18

11 Сентябрь –
20 Ноябрь 2019

Сентябрь

ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30					

Октябрь

ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
	1	2	3	4	5	
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

Ноябрь

ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30

ПРОГРАММА «БОРЬБА С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ» (БТОП)

В центре внимания этой программы очного обучения находятся угрозы национальной безопасности, исходящие от контрабандных операций и других преступлений. Курс рассчитан на правительственных и государственных чиновников и практических работников, которые занимаются разработкой политики, правоохранительной и разведывательной деятельностью, а также операциями перехвата.

БТОП 19-6

12 Февраль –
7 Март 2019

Февраль

ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28		

Март

ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

БТОП 19-15

10 Июль –
1 Август 2019

Июль

ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

Август

ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

ПРОГРАММА «ТЕРРОРИЗМ И ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ» (ПТВБ)

Эта программа рассчитана на государственных служащих и офицеров вооруженных сил, которые в настоящее время работают на среднем и высшем уровнях управления организаций по борьбе с терроризмом, и она содержит сведения о характере и масштабах современной террористической угрозы. Программа повысит способность слушателей бороться с последствиями терроризма на региональном уровне за счет предоставления основных знаний, которые позволят служащим органов национальной безопасности сотрудничать на международном уровне в деле борьбы с террористической угрозой.

ПТВБ 19-7

13 Март –
10 Апрель 2019

Март

ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

Апрель

ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30				

ПТВБ 19-17

7 Август –
4 Сентябрь 2019

Август

ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

Сентябрь

ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30					

ПРОГРАММА ПО ИЗУЧЕНИЮ ВОПРОСОВ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ (ПВКБ)

Курс посвящен тому, как решать проблемы киберпространства в соответствии с основополагающими ценностями демократического общества. Это нетехническая программа, которая помогает участникам понять характер и масштабы современных угроз.

ПВКБ 19-2
4-20 Декабрь 2018

Декабрь						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

СЕМИНАР ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (СРБ)

Цель семинара — систематический анализ характера отдельных кризисов, влияния региональных субъектов, а также воздействия международных мер помощи.

СРБ 19-8
24 Апрель –
17 Май 2019

Апрель						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30				

Май						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

СЕМИНАР ДЛЯ ВЫСШЕГО РУКОВОДЯЩЕГО СОСТАВА (СВРС)

Это интенсивная программа, посвященная новым ключевым глобальным тенденциям, которые могут привести к появлению новых точек зрения, концепций и совместных обсуждений, а также возможных решений. Программа предназначена для высшего офицерского состава, дипломатов высокого ранга, послов, министров, заместителей министров и парламентариев. СВРС состоит из официальных презентаций, проводимых высшими должностными лицами и признанными специалистами, с последующим всесторонним обсуждением в семинарских группах.

СВРС 19-14
24-28 Июнь 2019

Июнь						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30						

ПРОГРАММЫ ДЛЯ ВЫПУСКНИКОВ

Кристофер Бурелли, Директор
программ для выпускников
тел +49-(0)8821-750-2706
mcalumni@marshallcenter.org

Специалисты по связям с выпускниками

Дру Бек

Юго-Восточная Европа

Языки: английский,
французский

тел + 49-(0)8821-750-2291
mcalumni@marshallcenter.org

Кристиан Эдер

Западная Европа

Языки: английский, немецкий

тел + 49-(0)8821-750-2814
mcalumni@marshallcenter.org

Марк Джонсон

Центральная Азия, Южный Кавказ,
Россия, Молдова, Украина, Беларусь
— Специалист по кибервопросам

Языки: английский, русский,
французский

тел + 49-(0)8821-750-2014
mcalumni@marshallcenter.org

Кристофер Бурелли

Центральная Европа, Прибалтийские госу-
дарства — специалист по противодействию
терроризму

Языки: английский, словацкий, итальянский,
немецкий

тел + 49-(0)8821-750-2706
mcalumni@marshallcenter.org

Донна Джанка

Африка, Ближний Восток, Южная и
Юго-Восточная Азия, Северная и Южная
Америка — специалист Оперативного центра
по противодействию терроризму (СТОС)

Языки: английский, немецкий

тел + 49-(0)8821-750-2689
mcalumni@marshallcenter.org



mcalumni@marshallcenter.org

Подать материал для публикации

Вы заинтересованы в подаче материалов для публикации в журнале *per Concordiam*? Правила подачи материалов для публикации можно найти по адресу <http://tinyurl.com/per-concordiam-submissions>

Подписаться

Если Вы хотите подписаться на **БЕСПЛАТНУЮ** доставку журнала *per Concordiam*, пожалуйста, свяжитесь с нами по электронной почте editor@perconcordiam.org

Найти нас

Вы можете найти *per Concordiam* в интернете по адресу:

Центр им. Маршалла: www.marshallcenter.org

Твиттер: [www.twitter.com/per_concordiam](https://twitter.com/per_concordiam)

Фейсбук: www.facebook.com/perconcordiam

GlobalNET портал: <https://members.marshallcenter.org>

Цифровая версия: <http://perconcordiam.com>



Европейский центр исследований по вопросам безопасности имени Джорджа К. Маршалла в Гармиш-Партенкирхене, Германия.

ФОТОГРАФИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНА ЦЕНТРОМ ИМ. МАРШАЛЛА