



РОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ
СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

М. Е. Кучинская

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИНЯТИЯ НОВОЙ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ НАТО



АНАЛИТИЧЕСКИЕ ОБЗОРЫ РИСИ

№ 2 (25)

Российский институт стратегических исследований

М. Е. Кучинская

**ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИНЯТИЯ НОВОЙ
СТРАТЕГИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ НАТО**

Аналитические обзоры РИСИ

№ 2 (25)

Москва
2010

УДК 327.51(1-622НАТО)

ББК 66.4(4/8)

К-95

К-95

Кучинская М. Е. Перспективы принятия новой стратегической концепции НАТО / М. Е. Кучинская ; Рос. ин-т стратегич. исслед. // Аналитич. обзоры РИСИ. – М. : РИСИ, 2010. – № 2 (25). – 32 с.

ISBN 978-5-7893-0123-4

В работе анализируется содержательная сторона трансатлантической дискуссии по новой Стратегической концепции НАТО (НСК-2010) на момент завершения второй (консультационной) фазы подготовки проекта данного документа. Дается прогноз основных параметров и политических аспектов НСК, в том числе с учётом соответствующих рекомендаций, изложенных в докладе, который был представлен генеральному секретарю НАТО 17 мая 2010 г. так называемой "группой мудрецов" под руководством М. Олбрайт.

УДК 327.51(1-622НАТО)

ББК 66.4(4/8)

ISBN 978-5-7893-0123-4

© Российский институт
стратегических исследований, 2010

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИНЯТИЯ НОВОЙ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ НАТО

Стратегическая концепция НАТО¹ (НСК) является руководящим документом, который формулирует фундаментальные приоритетные задачи Организации в области безопасности и определяет способы их решения. В интересах основной цели блока, провозглашённой при его создании в 1949 г. ("защита свободы и безопасности всех членов альянса политическими и военными средствами согласно принципам Устава ООН"), к таким задачам политического и военно-стратегического характера в редакции НСК 1999 г. были отнесены следующие:

- являться основой стабильности в Евroatлантическом регионе;
- служить форумом для проведения консультаций по проблемам безопасности;
- осуществлять сдерживание и обеспечивать оборону (*deterrence/defence*) от любой угрозы агрессии против любого из государств – членов НАТО;
- способствовать эффективному предотвращению конфликтов и активно участвовать в кризисном регулировании;
- содействовать развитию всестороннего партнёрства, сотрудничества и диалога с другими странами Евroatлантического региона.

Принципиальные изменения в политике блока, нашедшие отражение в документах 1991 и 1999 гг., заключались в том, что стратегия альянса строилась уже на более широко трактуемом понятии "безопасность", которое одновременно предусматривало и необходимость сохранения коллективного характера обороны. Военная

¹ Впервые обнародована в 1991 г., в 1999 г. принята её ныне действующая редакция.

составляющая в этих документах не рассматривалась в качестве единственного компонента "общей (в рамках НАТО) безопасности", а была дополнена политическими, экономическими, социальными и культурными аспектами.

Стратегия "гибкого реагирования" была расширена за счёт новых концептуальных положений. К таким фундаментальным принципам деятельности Североатлантического союза, как "коллективная оборона" и "диалог" (курс на смягчение напряжённости в Европе, не исключающий использования силы), был добавлен новый – "сотрудничество", который означает развитие всесторонних связей с государствами Центральной и Восточной Европы и СНГ (что не исключает применения по отношению к ним силовых методов).

Учитывая факторы, способствующие или, напротив, препятствующие достижению основной цели альянса, его руководство провело оценку реальных и потенциальных угроз и вызовов коалиционным интересам.

В соответствии с этим в НСК-1991 одним из направлений политики Североатлантического союза была провозглашена деятельность по предупреждению возникновения и развития военно-политических кризисов. Была разработана концепция "управления кризисами", которая предполагает использование нового метода урегулирования кризисных ситуаций на ранней стадии их возникновения – так называемой превентивной дипломатии. В случае если мирными способами предотвратить конфликт не удалось, предусматривалось применение войск из состава Объединённых вооружённых сил (ОВС) блока².

Стратегическая концепция 1999 г. более чётко определяла курс альянса в постконфронтационный период и кодифицировала важнейшие его составляющие. В ней были предложены некие особые международно-правовые параметры реализации военно-политических установок блока. "Евроатлантическая система безопасности", прописанная во вступительной части документа и конкретизированная в его последующих разделах, предусматривает предоставление НАТО исключительных прав по контролю над состоянием

² Штоль В. В. Новая парадигма НАТО в эпоху глобализации. М. : Науч. кн., 2003. С. 45.

безопасности на европейском континенте в целом или в отдельных его регионах. Наряду с преимуществом института коллективной обороны за альянсом были закреплены новые, так называемые "миротворческие", функции. Одним из проявлений широкого подхода Североатлантического союза к проблемам безопасности стало положение об "эффективном реагировании на кризисные ситуации", в том числе за пределами зоны ответственности блока (*non-Article 5 crisis response operations*), и предотвращение конфликтов (*conflict prevention*). Таким образом, впервые в натовских документах предусматривалось принятие военных мер в случаях, не связанных с самообороной или санкциями, вытекающими из Устава ООН.

В целом же Стратегическая концепция, принятая в 1999 г., была реакцией НАТО на темпы и масштабы перемен, произошедших в международной обстановке, и отразила стремление альянса трансформировать свою деятельность. Процесс реформирования Североатлантического союза, начатый после завершения "холодной войны", прошёл уже несколько стадий. Отправной точкой современного этапа трансформации блока, отличительным признаком которого является стремление приспособить Организацию к новым приоритетным угрозам безопасности (международный терроризм, распространение ОМУ, энергозависимость и др.), стали теракты 11 сентября 2001 г.

В условиях постоянно меняющейся международной среды безопасности НСК-1999 утрачивала свою значимость и в конце концов была признана устаревшей. В связи с этим во второй половине 2006 г. тогдашний генсек НАТО Я. де Х. Схеффер выступил с инициативой разработки новой Стратегической концепции блока. Это предложение вызвало среди союзников дискуссию о целесообразности подобного шага, особенно после одобрения на Рижском саммите альянса в ноябре 2006 г. "Всестороннего политического руководства" ("Comprehensive Political Guidance") – специального документа, задавшего основные параметры деятельности Организации на современном этапе.

Хотя союзники и достигли консенсуса относительно необходимости адаптации Стратегической концепции блока к реалиям нынешнего этапа трансформации Североатлантического союза, серьёзные противоречия между ними по вопросам его

реформирования не позволили выйти на подписание данного документа на юбилейном саммите Организации в Страсбурге/Келе в апреле 2009 г. Одобрённая на данной встрече в верхах Декларация по безопасности альянса (Declaration on Alliance Security)³ лишь в самой общей форме отразила вопросы адаптации НАТО к новым угрозам безопасности, совершенствования военного потенциала, развития интеграционных программ (расширение, развитие партнёрских отношений) и ряда других.

Вместе с тем Североатлантический совет на высшем уровне принял принципиальное решение о том, что новая Стратегическая концепция НАТО должна быть одобрена в 2010 г., на следующей встрече глав государств и правительств стран-членов в Португалии.

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С РАЗРАБОТКОЙ НОВОЙ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ НАТО (НСК-2010)

Подготовка действующей Стратегической концепции альянса в 1999 г. была сопряжена со значительными трудностями из-за необходимости согласовать конкретные положения данного документа с 16-ю (на тот момент) странами-членами. Предвидя ещё большие сложности в ситуации, когда в НАТО входят уже 28 государств, генсек альянса А. Ф. Расмуссен принял решение возложить значительную часть черновой подготовительной работы по проекту НСК на специальную группу экспертов в составе 12 человек во главе с бывшим госсекретарём США Мадлен Олбрайт и вице-председателем Йеруном Ван дер Веером, до июня 2009 г. занимавшим пост председателя правления и президента англо-голландского нефтегазового концерна "Шелл".

Данная экспертная группа (так называемая "группа мудрецов") приступила к работе 4 сентября 2009 г. В её состав вошли представители дипломатических и научных кругов ФРГ, Франции, Великобритании, Канады, Италии, Турции, Испании, Польши, Латвии и Греции. Следует отметить, что итальянский и германский

³ Declaration on Alliance Security. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl on 4 April 2009. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease.

представители (Джанкарло Арагона и Геофф Хун) ранее возглавляли дипломатические миссии своих стран в России, а представитель Польши Адам Ротфельд является сопредседателем польско-российской группы по урегулированию сложных проблем в отношениях двух стран⁴.

Непосредственно в штаб-квартире блока задача по технической поддержке работы экспертов, действующих в тесном контакте с генсексом НАТО, была возложена на аппарат отдела планирования политики во главе с Дж. Шеа. Взаимодействие же с постоянными представителями Североатлантического совета, как предполагалось, должно было гарантировать, что члены группы учтут позиции стран-членов по вопросам реформы Организации.

Вместе с тем штаб-квартира НАТО поставила задачу обеспечить "транспарентность" обсуждения проекта НСК не только непосредственно в странах – членах альянса, но и в государствах, поддерживающих с ней партнёрские отношения (через такие механизмы, как Совет евроатлантического партнёрства, Средиземноморский диалог, Стамбульская инициатива о сотрудничестве, Совет Россия – НАТО и др.). Одновременно предполагалось организовать серьёзное аналитическое обеспечение работы над проектом НСК, привлекая к делу ведущие "думающие" корпорации западных стран.

Подготовка проекта НСК разбита на три этапа.

Первый этап (reflection phase) предусматривал общеполитические дебаты в формате специальных семинаров, посвящённых отдельным аспектам НСК, с широким участием экспертных кругов. Всего было проведено четыре таких семинара.

В ходе первого, состоявшегося 16 октября 2009 г. в Люксембурге, обсуждались роль НАТО в меняющейся среде безопасности (включая определение стратегических интересов альянса), фундаментальные задачи блока и их адаптация к новым вызовам, политическая роль НАТО и приоритеты коалиционной стратегии альянса в XXI в.⁵

⁴ URL: <http://www.nato.int/strategic-concept/experts-strategic-concept.html>.

⁵ Highlights from the First Strategic Concept Seminar in Luxembourg. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_58816.htm.

Второй семинар был проведён в Брдо (Словения) 13 ноября 2009 г. В фокусе обсуждения оказались такие темы, как характер и специфика современных операций НАТО, развитие так называемого "всестороннего подхода" (*comprehensive approach*) к вопросам военно-гражданского сотрудничества, новые асимметричные угрозы безопасности и перспективы участия НАТО в кризисном регулировании на Ближнем Востоке и в Юго-Западной Азии.

Третий семинар, местом проведения которого 14 января 2010 г. стала норвежская столица Осло, был целиком посвящён вопросу развития современного института партнёрства НАТО, причём целая сессия специально отводилась изучению перспектив российско-натовских отношений⁶.

В ходе последнего, обобщающего семинара в Вашингтоне (22–23 февраля 2010 г.) был проанализирован широкий круг принципиальных вопросов, в том числе поиск баланса между фундаментальными задачами альянса как института коллективной обороны и развитием его экспедиционных возможностей, а также роль НАТО в противодействии новым угрозам безопасности, прежде всего в энергетической и информационной (проблема кибертерроризма) сферах⁷.

В рамках первой фазы подготовки проекта НСК была организована широкая дискуссия, которая проводилась также и в странах, не являющихся членами НАТО. Так, с 9 по 11 февраля 2010 г. все 12 членов "группы мудрецов" находились с визитом в Москве, где состоялись их переговоры с министром иностранных дел РФ С. Лавровым, руководством Совета безопасности России, встречи с депутатами Государственной Думы и ведущими российскими экспертами.

В рамках *второго этапа* (*consultation phase*), стартовавшего в марте 2010 г., члены экспертной группы под руководством М. Олбрайт посетили столицы стран-членов для проведения оперативных консультаций с представителями правительств и парламентских комитетов, экспертным сообществом соответствующих государств. 17 мая 2010 г. "группа мудрецов" представила свои

⁶ 14 January 2010 NATO Partnerships Discussed at Strategic Concept Seminar in Norway. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_60693.htm.

⁷ URL: <http://www.acus.org/event/hillary-clinton-future-nato/transcript>.

рекомендации по новой Стратегической концепции генсеку альянса в виде специального доклада, размещённого на официальном сайте НАТО⁸.

При всей значимости аналитических работ группы во главе с М. Олбрайт некоторые эксперты не склонны переоценивать их роль, рассматривая её деятельность скорее как удачный пиар-ход в контексте развития общественных связей НАТО и информационно-пропагандистской кампании по улучшению имиджа Организации в мире. Следует отметить, что соответствующие рекомендации по НСК готовит и Парламентская ассамблея НАТО, где данное направление возглавляет бывший министр иностранных дел Норвегии Ян Петерсен (в настоящее время – председатель комитета по обороне и безопасности норвежского парламента).

Очевидно, что основной объём работы по согласованию позиций стран-членов ведётся в закрытом режиме, а более ясные параметры проекта НСК появятся в ходе *третьего, завершающего этапа (drafting and final negotiation phase)* его подготовки. Так, опираясь на выводы "группы мудрецов" и реакцию на них со стороны стран – членов НАТО, аппарат генсека альянса должен подготовить проектный доклад по принципиальным структурным положениям НСК, который предполагается представить руководству натовских государств до начала летних отпусков. После этого должен быть подготовлен собственно проект Стратегии, который будет обсуждаться с постоянными представителями стран-членов. Выработанный в результате рабочих консультаций окончательный вариант проекта Стратегической концепции представят для одобрения главам государств и правительств на натовском саммите в Португалии в ноябре 2010 г.⁹

⁸ NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO. 2010. May 17.

⁹ URL: <http://www.nato.int/strategic-concept/roadmap-strategic-concept.html#approach>.

СОДЕРЖАТЕЛЬНАЯ СТОРОНА ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТНОЙ ДИСКУССИИ ПО НОВОЙ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ НАТО

Политические аспекты проблемы трансформации НАТО на современном этапе

Главная цель трансформации альянса на современном этапе состоит в превращении его из института коллективной обороны (при сохранении данной основной функции) в многопрофильную организацию, способную решать широкий спектр проблем международной безопасности.

Подобный императив реформы (переход от "коллективной обороны" к "коллективной безопасности") является консенсусным. Вместе с тем в процессе формулирования основных военно-политических задач, стоящих сегодня перед НАТО, выявились существенные противоречия между союзниками по вопросу определения специфических целей трансформации. Это обусловлено, в частности, различным пониманием новой роли Североатлантического союза как глобального игрока, разными представлениями о функциональных и географических пределах его компетенции, а также о будущем предназначении наращиваемого им военного потенциала.

В целом эксперты выделяют три основных модели реформы Североатлантического союза, которые более чётко обозначились именно в процессе обсуждения новой Стратегической концепции НАТО.

1. Модель "*группы глобалистов*" (США при поддержке Канады, Великобритании, Нидерландов и Дании). По мнению сторонников данной "экспансионистской" модели, вероятность классической агрессии против кого-либо из членов НАТО в "старом" евроатлантическом пространстве практически сведена к нулю. Поэтому основные усилия должны быть направлены на развитие новых экспедиционных возможностей альянса при одновременном фактическом отказе от концепции зональной ответственности блока. Акцент делается также на новых глобальных угрозах и превентивном характере их парирования. Предлагается "агрессивная" концепция расширения Организации (т.е. исключая существующие

географические ограничения на членство) и развития её партнёрских отношений.

2. *"Классическая" модель* предусматривает более традиционные варианты развития Североатлантического союза (т.е. прежде всего как института коллективной обороны, действующего по преимуществу в евроатлантической зоне), а также осторожный подход к расширению НАТО (вплоть до отказа от дальнейшей расширительной политики) и развитию партнёрских программ. Основной тезис сторонников данной концепции сводится к тому, что для стран – членов альянса конвенциональные и нетрадиционные угрозы в масштабе, требующем существенного наращивания оперативного потенциала блока, в настоящее время отсутствуют. В наибольшей степени эти государства заинтересованы в том, чтобы осуществление натовской политики после принятия новой Стратегической концепции было как можно менее затратным, особенно в условиях мирового финансового кризиса. "Классическую" модель поддерживают Греция, Италия и Португалия. В определённой степени их позицию разделяют Франция и Бельгия. Германия, примыкающая к этой группе, имеет собственную точку зрения на будущее НАТО, которая в ряде аспектов приближается к американской, в частности в вопросе о необходимости наращивания экспедиционного потенциала Североатлантического союза.

3. *Модель, ориентированную на обеспечение "активного сдерживания и обороны"* в восточной части потенциального Европейского театра военных действий, вблизи российской границы, предлагает "Коалиция в поддержку пятой статьи". Акцент делается на совместные оборонные обязательства в рамках ст. 5 Вашингтонского договора, которые должны быть нацелены на отражение традиционной военной угрозы, якобы исходящей от России. Сторонники данной модели не исключают, что в евроатлантической зоне могут возникать локальные региональные конфликты с участием России и некоторых стран – членов НАТО. В контексте нетрадиционных угроз особое значение придаётся роли Североатлантического союза в противодействии кибертерроризму и обеспечении безопасности мировой энергетической инфраструктуры. Эту модель продвигают страны ЦВЕ, прежде всего Польша, государства Балтии, а также

Норвегия и Исландия¹⁰. Представления государств ЦВЕ о будущем альянса нашли отражение, в частности, в специальном докладе, подготовленном польской стороной в рамках трансатлантической дискуссии по проблеме Стратегической концепции НАТО 1 марта 2010 г. (разработчики – Институт международных отношений при Варшавском университете и Институт стратегических исследований в Кракове)¹¹.

Различия в подходах к реформированию Североатлантического союза стали основной причиной отсрочки работ по подготовке новой НСК, хотя первоначально планировалось торжественно подписать этот документ на юбилейных торжествах по случаю 60-летия блока в апреле 2009 г. Именно это обстоятельство, несмотря на усилия сторонников активной глобальной миссии НАТО, не позволяет, по мнению экспертов, и сегодня рассчитывать на успех в разработке НСК, которая в корне отличалась бы от Стратегии 1999 г.¹²

С этой точки зрения важным индикатором является упоминавшийся выше доклад, представленный 17 мая 2010 г. генсеку НАТО "группой мудрецов" под руководством М. Олбрайт. Несмотря на очевидный инновационный посыл (касающийся развития экспедиционного потенциала НАТО, определения приоритетных угроз безопасности, партнёрских программ альянса и некоторых других вопросов), авторы доклада во многом апеллируют к фундаментальным принципам функционирования Организации, её базовым основам, подчёркивая преимущество в её деятельности. В частности, это находит своё отражение в определении основных политических и военно-стратегических задач Североатлантического союза, по существу повторяющих аналогичные положения НСК-1999.

¹⁰ NATO's 60th Anniversary Summit // Congressional Research Service. Report for Congress. 2009. April 14; *Volker K.* A New Transatlantic Compact // Strategic Advisors Group. Issue Brief / US Atlantic Council 2009. December. URL: http://www.acus.org/files/publication_pdfs/65/TransatlanticCompact-SAGIssueBrief.pdf.

¹¹ New Strategic Concept of the Atlantic Alliance-2010 a Proposal / Institute of International Relations (University of Warsaw); Institute for Strategic Studies (Krakow). 2010. March 1. URL: <http://www.icgs.ge/eng/natos-new-strategic-concept.html>.

¹² *Ringsmose J., Rynning S.* Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept // DIIS (Danish Institute for International Studies) Report. 2009. URL: <http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2009>.

Судя по упомянутому докладу, по-прежнему фокусирующему внимание на Евроатлантическом регионе, НАТО не станет глобальной организацией. В нём предлагается модель своего рода "региональной организации с глобальной проекцией", которая во взаимодействии с другими институтами будет играть ведущую роль в построении евроатлантической архитектуры безопасности.

Абсолютным приоритетом для Североатлантического союза на настоящий момент является операция в Афганистане. От её исхода зависят престиж НАТО в будущем и её "функциональная пригодность" как организации, претендующей на проведение операций вне зоны своей традиционной ответственности. В связи с этим возникает вопрос, в какой мере и в каком ключе должен быть отражён в новой Стратегической концепции блока комплекс вопросов, связанных с миссией альянса в Афганистане?

Эксперты предлагают три различных варианта решения. Один сводится к полному исключению афганской тематики из НСК-2010. Другой предполагает довольно поверхностный анализ вопросов, касающихся Афганистана, что позволит замаскировать и смягчить остроту проблем, связанных с ситуацией в этой стране. Наконец, возможна действительно всесторонняя и объективная оценка всех аспектов афганского урегулирования и роли НАТО в данном процессе¹³. В связи с этим необходимо отметить, что авторы доклада "группы мудрецов" пошли по второму пути, предлагая отразить в НСК-2010 лишь некоторые "уроки", извлечённые альянсом из операции в Афганистане.

В рамках дискуссии о новой Стратегической концепции особое место занимает вопрос о ст. 5 Вашингтонского договора НАТО, т.е. о базовом принципе Организации – обеспечении "коллективной обороны", согласно которому агрессия по отношению к одному из членов блока приравнивается к нападению на весь блок.

Как показала практика, сегодня НАТО далеко не всегда может действовать в рамках классических оборонных обязательств в ответ на новые угрозы, например в случаях, когда тот или иной член Организации подвергается "хакерским атакам, энергетическому

¹³ Noev B., Ullman H. Afghanistan, Pakistan and NATO's Strategic Concept: Ignore, Finesse or Confront? 2010. March. URL: http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/NATOafghanistan_SAGIssueBrief.pdf.

шантажу или имеет дело с ядерной угрозой"¹⁴. Таким образом, проблема состоит в том, что ст. 5 Вашингтонского договора гарантирует оборону (*defence*) стран-членов от военной агрессии, но не обеспечивает безопасности (*security*) как таковой в широком смысле этого слова.

В связи с этим предлагаются два основных подхода, позволяющих разрешить данное противоречие. В соответствии с первым необходимо сформулировать новое определение акта агрессии против какого-либо из входящих в Североатлантический союз государств, а также выработать комплекс мер по экономической, политической, и – самое главное – *военной* поддержке блоком своих членов, столкнувшихся с ущемлением их интересов (в контексте угроз безопасности, признанных сегодня приоритетными).

Согласно второму подходу парирование нетрадиционных угроз безопасности не должно подпадать под действие ст. 5 Вашингтонского договора, а значит, в статью не следует вносить изменений, поскольку случаи её применения на практике будут носить исключительный характер. Для борьбы с нетрадиционными вызовами следует определить механизмы *вне* рамок ст. 5, в том числе за счёт имеющихся институциональных возможностей. Так, по мнению нового посла Германии в РФ У. Бранденбурга (ранее являвшегося постоянным представителем ФРГ в НАТО), проблема кибертерроризма должна решаться в рамках консультаций между союзниками, предусмотренных ст. 4 Вашингтонского договора¹⁵. Аналогичные рекомендации даны и в докладе группы под руководством М. Олбрайт, члены которой считают, что потенциал ст. 4 используется недостаточно, сам же консультационный механизм необходимо существенно усилить.

Вместе с тем "группа мудрецов" не даёт чётких рекомендаций относительно того, под действие какой именно статьи Вашингтонского договора должны подпадать новые глобальные угрозы. По данной проблеме, очевидно, следует ожидать наиболее острых

¹⁴ Scheffer J. de H. Beyond the Bucharest Summit / Speech at the Brussels Forum. URL: <http://www.nato.int/docu/speech/2008/s080315a.html>.

¹⁵ Выступление на международной конференции "NATO New Strategic Concept and Future of NATO-Russia Relationship", 26 мая 2010 г.

дискуссий в ближайшем будущем. Возможно появление компромиссных формулировок, в соответствии с которыми противодействие, например, кибертерроризму или энергетическому шантажу будет обеспечиваться в рамках ст. 4. Однако в тех случаях, когда требуется принятие решения *ad hoc* Североатлантическим советом, "оборонный потенциал блока, поддерживаемый для обеспечения коллективной обороны стран-членов, может быть направлен на отражение названных угроз"¹⁶.

Второй аспект проблемы совместных оборонных обязательств связан с необходимостью учитывать и снимать озабоченности стран, входящих в упоминавшуюся выше "Коалицию в поддержку пятой статьи". Компромиссные формулировки доклада "группы мудрецов", в котором предлагается укрепить оборонный механизм блока (за счёт развития натовской инфраструктуры на территории стран ЦВЕ, усиления защиты их воздушного пространства, наращивания военных учений альянса), но не нацеливать его напрямую против России, уже вызвали критику некоторых центральноевропейских государств, которые считают перечисленные в докладе меры недостаточными.

Очевидно, что консультации по этому вопросу будут продолжены при нарастающем давлении со стороны стран ЦВЕ и Балтии. На экспертном уровне они уже высказывают угрозы, что в случае, если НСК-2010 не предложит достаточных гарантий безопасности для их защиты от "традиционной военной угрозы", они будут вынуждены наращивать двустороннее сотрудничество с США в ущерб коалиционным интересам в рамках НАТО.

Одним из фундаментальных принципов деятельности альянса, который вне всякого сомнения найдёт подтверждение в НСК-2010, является политика расширения НАТО. Однако, несмотря на усилия группы "глобалистов", отстаивающих в последнее время концепцию членства в альянсе не по географическому (евроатлантическому), а по функциональному принципу, доклад "группы мудрецов" подтверждает прежние условия вступления в Организацию. Более того, по мнению германских функционеров, документ свидетельствует

¹⁶ Buckley E., Pascu I. M. Article 5 and Strategic Reassurance // Strategic Advisors Group Issue Brief / US Atlantic Council. 2010. February. URL: http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/Article5_SAGIssueBrief.pdf.

о чётком смещении приоритетов с расширенческой стратегии блока на развитие партнёрских отношений.

Концепция партнёрства Североатлантического союза, а также связанный с ней так называемый "всесторонний подход" к вопросам безопасности, предполагающий расширение взаимодействия альянса с другими организациям и институтами, как подчёркивают сегодня в штаб-квартире НАТО, войдут в число ключевых, базовых принципов НСК-2010.

В понятие "партнёрские отношения" в Североатлантическом союзе сейчас включают кооперацию не только с отдельными государствами, но и с другими региональными и международными институтами (ОБСЕ, НПО, ЕС, ООН). Так, по замыслу Брюсселя, партнёрство по линии НАТО – ООН должно придать легитимный характер наговскому "миротворчеству", снизить финансовые издержки и потери личного состава при проведении ширококомасштабных операций, а также расширить географические рамки наговских мероприятий по кризисному урегулированию.

Что касается последнего, то, учитывая заинтересованность руководства альянса в более активном привлечении региональных игроков к решению задач за пределами зоны традиционной ответственности блока, партнёрский канал необходим для успешной реализации концепции глобальной компетенции НАТО.

В докладе "группы мудрецов" даны подробные рекомендации относительно развития партнёрских отношений альянса в будущем. В нём признаётся целесообразным развивать потенциал действующих программ (Партнёрство ради мира – ПРМ, Средиземноморский диалог, Стамбульская инициатива о сотрудничестве) и в то же время выстраивать отношения с так называемыми "контактными странами" (Австралия, Новая Зеландия, Южная Корея, Япония) не в рамках какой-либо отдельной программы (на чём настаивал Вашингтон), а на индивидуальной основе, используя уже существующие форматы.

Объясняя причины, по которым некоторые союзники торпедируют инициативу "глобального партнёрства" в том виде, в каком она предлагалась Соединёнными Штатами, европейские эксперты стран – членов Организации обращают внимание на несколько факторов. Так, Германия и Франция опасаются размывания

традиционной роли Североатлантического союза как института коллективной обороны. Кроме того, отдельная партнёрская программа альянса с "контактными странами" упростила бы формирование военных коалиций под эгидой США и в обход решений Североатлантического совета. Политологи учитывают также китайский фактор, поскольку активизация альянса в Азиатско-Тихоокеанском регионе неизбежно вызвала бы настороженность и нежелательную реакцию Пекина.

Применительно к партнёрским отношениям во главу угла рекомендаций "группы мудрецов" поставлен предельно функциональный подход, направленный на получение максимальной "отдачи" от действующих программ сотрудничества, а также от углублённой кооперации на двусторонней основе.

Особое место в НСК-2010, безусловно, будет отведено партнёрским отношениям НАТО с Европейским союзом, причём в контексте общей "перезагрузки" трансатлантических отношений.

Следует отметить, что низкая военная эффективность действий НАТО в Афганистане, существующие между союзниками разногласия в вопросе о выборе путей реформирования альянса, отсутствие в его арсенале инструментов для решения первоочередных проблем (мировой финансово-экономический кризис, энергетическая безопасность, комплекс вопросов невоенного характера в Афганистане и др.) побуждают американских экспертов говорить о необходимости поиска новых форм взаимодействия Вашингтона и Брюсселя.

Идеи, которые экспертное сообщество США предлагало в начале второго президентского срока Дж. Буша, призывая администрацию учитывать растущее значение ЕС как самостоятельного геополитического игрока, формулируются сегодня гораздо определённое. Причину непродуктивности диалога между США и их европейскими партнёрами по афганскому и другим важным для Запада вопросам эксперты усматривают в исторически сложившейся ситуации, когда США, не входящие в ЕС (и лишённые возможности оказывать прямое влияние на принимаемые Евросоюзом решения), ведут диалог с европейцами в основном через структуры НАТО. Разрешение данного противоречия многие видят в активизации диалога между Вашингтоном и ЕС.

С другой стороны, по мнению ряда аналитиков, необходим новый взгляд на Североатлантический союз как на организацию, обеспечивающую в том числе и европейские интересы, поскольку отсутствие значимой роли альянса в Европе ослабляет заинтересованность многих его членов в выполнении обязательств на "дальних рубежах", в частности в Афганистане. В связи с этим в последнее время в рамках трансатлантического стратегического диалога много говорится о необходимости расширять участие ряда европейских стран – членов НАТО в текущей реформе (особенно принимая во внимание возвращение Франции в натовские военные структуры в апреле 2009 г.).

Учитывая вышеизложенное, в НСК-2010 получит отражение возрастающая геополитическая роль ЕС, который, по мнению разработчиков, должен стать вторым базовым институтом евроатлантической системы безопасности наряду с НАТО. А кроме того, определённый акцент будет сделан на известной концепции "европейской опоры" НАТО.

По мнению некоторых западных аналитиков, НСК-2010 должна отразить сохраняющуюся вовлечённость США в обеспечение безопасности в Европе, гарантией чему служит их членство в базовом евроатлантическом институте, а также повышение роли европейских членов Союза в реформировании НАТО и особый характер отношений альянса с Россией (по принципу "the americans *in*, the europeans *up* and the russians *with*")¹⁷.

Необходимо подчеркнуть, что вопрос об отношениях России и НАТО являлся одним из основных в ходе дискуссии по подготовке новой Стратегической концепции альянса. В рамках этого обсуждения выдвигались довольно амбициозные предложения. В частности, на третьем семинаре по НСК 14 января 2010 г. в Осло говорилось о необходимости поиска Североатлантическим союзом нового *modus vivendi* в отношениях с Россией и даже о возможности более предметного рассмотрения предложений Москвы по Договору о европейской безопасности по принципу *added value* для альянса, поскольку результаты обсуждения военно-политической

¹⁷ Re-Thinking NATO's Purpose, Principles and Partnerships // The Transatlantic Strategic Programme in a Globalized World. Wilton Park Conference Report (Wilton Park, March 5–7, 2010).

проблематики в рамках так называемого "процесса Корфу" ОБСЕ некоторые его участники сочли недостаточными.

Однако основной сигнал доклада группы М. Олбрайт заключается в том, что подход альянса к отношениям с Россией останется прежним. Политика НАТО на российском направлении и далее будет носить характер компромисса между интересами стран-членов, настаивающих на "активном сдерживании" в отношении РФ, и теми союзниками, которые выступают за углубление сотрудничества с Москвой. Вместе с тем обращает на себя внимание отсутствие в докладе "группы мудрецов" упоминания о необходимости приобщения России к "западным ценностям" при одновременном продвижении идеи "прагматичного партнёрства", основанного на взаимных интересах.

Определение странами – членами НАТО приоритетных угроз безопасности

Переоценка угроз безопасности в Стратегических концепциях 1991 и 1999 гг., а также планируемый пересмотр угроз и вызовов коалиционным интересам стран – членов НАТО в подготавливаемом к принятию в 2010 г. аналогичном документе отражает этапы трансформации альянса после окончания "холодной войны".

Так, в соответствии с определением, содержащимся в действующей в настоящее время НСК-1999, крупномасштабная агрессия против НАТО в обозримом будущем считается маловероятной. В то же время признаётся, что в границах евроатлантического пространства или вблизи него могут возникать кризисные ситуации, способные перерасти в военные конфликты различного масштаба, представляющие угрозу безопасности блока.

Как отмечается в Стратегической концепции альянса 1999 г., хотя вероятность всеобщей войны в Европе практически исключена, государства, входящие в Североатлантический союз, и другие страны Евроатлантического региона и вокруг него сталкиваются с иными факторами риска и неопределённости. К таким "вызовам и рискам" были отнесены региональные кризисы "на периферии блока", "этническая и религиозная вражда, территориальные споры, неадекватные или неудачные попытки реформ, нарушения прав человека и распад государств". В НСК-1999 была отражена

серьёзная озабоченность распространением ядерного, биологического и химического оружия, средств его доставки и технологий двойного назначения, что облегчает доступ потенциальных противников к современным боевым средствам. Кроме того, разработчики НСК-1999 считали необходимым учитывать возможное воздействие масштабных факторов риска, в том числе террористических актов, саботажа, организованной преступности и нарушений функционирования систем снабжения жизненно важными ресурсами, а также телекоммуникаций и информационных систем.

На современном этапе трансформации Североатлантического союза, отличительным признаком которого является стремление адаптировать инструментарий блока к новым глобальным вызовам безопасности, потребовалось внести в руководящие документы альянса соответствующие изменения.

Можно сказать, что союзники в основном пришли к консенсусу в вопросе о приоритетных угрозах безопасности. В соответствии со "Всесторонним политическим руководством", принятым на Рижском саммите блока в ноябре 2006 г. и рассчитанным на 10–15 лет, к числу таковых в первую очередь отнесены международный терроризм, а также распространение ОМУ и средств его доставки. В документе говорится, что постоянно меняющаяся международная "среда безопасности" характеризуется и другими угрозами и рисками для стран – членов Североатлантического союза, которые в ближайшие 10–15 лет будут в основном связаны с нестабильностью, провоцируемой "несостоявшимися" или "несостоятельными" государствами (*failed or failing states*); региональными кризисами и конфликтами, а также их причинами и влиянием на среду безопасности; с возрастающей доступностью современных видов боевого оружия; распространением технологий двойного назначения; проблемами с поставками энергоносителей, связанными с возможными срывами в работе ключевых трубопроводов.

На юбилейном саммите НАТО в Страсбурге/Келе в апреле 2009 г. в качестве приоритетных для альянса угроз были кодифицированы также глобальное изменение климата и пиратство. Кроме того, в связи с утверждённой главами государств и правительств концепцией информационной защиты и в соответствии с инициированной политикой кибернетической обороны альянса (Policy

on Cyber Defence), направленной на обеспечение защиты компьютерных систем и сетей стран-членов, одной из главных нетрадиционных для Североатлантического союза угроз в настоящее время считается проблема кибертерроризма. Вероятно, в НСК-2010 найдёт отражение именно такое в целом сложившееся консенсусное понимание угроз и вызовов коалиционным интересам.

Однако, несмотря на достигнутое принципиальное согласие по перечню приоритетных угроз безопасности, общее понимание по вопросу о способах противодействия этим угрозам по-прежнему отсутствует. По оценке руководителя сектора планирования Политического отдела НАТО М. Рюле, на основе только сложившегося единства мнений невозможно выработать совместный унифицированный подход к противодействию транснациональным угрозам, который был бы приемлем для всех стран – членов Организации. Как уже отмечалось, в настоящий момент дискуссия по новым нетрадиционным угрозам сводится в основном к решению вопроса о том, под действие какой статьи Вашингтонского договора (5-й или 4-й) они должны подпадать.

Некоторая неясность сохраняется и в определении роли НАТО в энергетической сфере. В рамках трансатлантических отношений существуют концептуальные различия в понимании самой сути проблемы обеспечения энергетической безопасности. Если США склонны связывать энергобезопасность с "защитой снабжения энергоресурсами", то ряд входящих в ЕС государств, являющихся также членами НАТО, по-прежнему относит эту проблему к сугубо экономической сфере, блокируя все попытки включить её в сферу действия Общей внешней политики безопасности и Европейской политики безопасности и обороны (ОВПБ/ЕПБО). Следует отметить, что высказывавшиеся в последнее время предложения по созданию структур, призванных разрешить подобные разногласия (например, Трансатлантического энергетического совета), уже реализуются на практике. В частности, сформирован специальный Энергетический совет США – ЕС (US-EU Energy Council).

Вопрос о том, какие действия (в том числе военные) могла бы предпринять НАТО в ответ на прекращение поставок энергоносителей, пока находится в начальной стадии рассмотрения. Причём в ходе обсуждения анализируются не только сценарии возможных

перебоев в поступлении углеводородов, но и те ситуации, которые связаны с изменением условий деятельности иностранной компании на территории государства – владельца энергоресурсов (имеется в виду изменение налоговой политики и др.), которые также обязательно должны вызвать активную ответную реакцию "энергетической НАТО". Сегодня на практике применяется механизм военного патрулирования транзитных энергоартерий в странах – членах альянса и государствах, готовящихся к вступлению в блок.

Вместе с тем руководство Североатлантического союза приняло к рассмотрению инициативу американского сенатора Р. Лугара, предлагающего считать срыв энергопоставок основанием для применения самого жёсткого механизма Вашингтонского договора – ст. 5 о коллективной обороне, приравнивающей агрессию по отношению к одному из членов альянса к нападению на весь блок.

Симптоматично, что примерно в таком же ключе высказалась по данному вопросу и госсекретарь США Х. Клинтон на Вашингтонском семинаре, посвящённом новой Стратегической концепции НАТО (конец февраля 2010 г.). По словам главы американского внешнеполитического ведомства, "такие угрозы нашим сетям и инфраструктуре, как кибератаки и прекращение поставок энергоносителей", следует рассматривать как действия, подпадающие под ст. 5. Х. Клинтон считает, что страны, чувствительные к данным угрозам, в результате перебоев с энергопоставками сталкиваются не только с экономическими последствиями, но и стратегическими рисками. Однако, как полагают политические комментаторы, госсекретарь имела в виду не столько военный инструментарий (развитие оперативного потенциала альянса для обеспечения коллективной обороны), сколько иные механизмы.

При этом если в недавно обнародованном в США "Четырёхлетнем оборонном обзоре" (Quadrennial Defence Review, в котором вопросам борьбы с климатическими изменениями и проблеме энергобезопасности отводится четыре страницы) соответствующие риски связываются с транспортировкой нефти из Ближневосточного региона, то Х. Клинтон в своём пассаже по поводу срывов поставок энергоносителей явно имела в виду "Газпром". По мнению же Дэймона Вилсона, вице-президента и директора Международной программы безопасности, действующей в рамках влиятельного

американского Атлантического совета, "действия "Газпрома" являются отражением российской политики"¹⁸.

Можно сказать, что в настоящее время наблюдается разрыв между уже согласованной позицией в рамках блока, отражающей реальные намерения союзников на текущий момент, и обсуждением энергетической проблематики на уровне лоббистских групп, связанных с вашингтонским истеблишментом и заинтересованных в том, чтобы именно на Североатлантический союз была возложена задача обеспечения безопасности глобальных энергетических сетей. В рамках Североатлантического союза США пока удалось уравнять по приоритетности угрозу энергозависимости с противодействием международному терроризму и распространению ОМУ.

В целом специальный доклад "Роль НАТО в сфере энергетической безопасности" (NATO's Role in Energy Security) позволяет выделить пять направлений, по которым будет развиваться соответствующая деятельность блока: обмен информацией и разведданными, объединение информационных ресурсов; "проекция стабильности"; продвижение международной и региональной кооперации; поддержка "ответственного менеджмента" (с точки зрения обеспечения бесперебойных поставок энергоносителей); содействие защите жизненно важных объектов энергетической инфраструктуры.

Вопросы организационно-управленческой реформы НАТО в контексте разработки новой Стратегической концепции альянса

Часть вопросов, обсуждаемых экспертами в рамках разработки НСК, касается более специфических и узких тем, связанных с назревшей "аппаратной" реформой НАТО¹⁹, что должно быть отражено и в тексте новой Стратегической концепции.

Выступая в феврале 2010 г. на Мюнхенской конференции по безопасности, министр обороны ФРГ К.-Т. Ф. цу Гуттенберг отметил, что мировой финансовый кризис диктует необходимость глубокой внутренней перестройки Североатлантического союза, под которой

¹⁸ *Risen T. Clinton Urges NATO to Consider Energy Threats.* URL: <http://www.energy-topic.nationaljournal.com/2010/02/clinton.php>.

¹⁹ *Volker K. Op. cit.*

он понимает реформирование штаб-квартиры блока, его командных структур, а также наращивание доли бюджетных фондов, попадающих под совместное финансирование в рамках НАТО²⁰.

Насущную необходимость оптимизации командных структур НАТО и укрупнения подразделений, входящих в состав штаб-квартиры блока, отмечала в своём выступлении на упомянутом Вашингтонской семинаре по проблеме НСК и госсекретарь США Х. Клинтон. По её мнению, нынешнее положение, при котором в центральном натовском аппарате в Брюсселе работает свыше трёхсот комитетов, является неприемлемым. Она подчеркнула, что союзники должны прийти к согласию по вопросу о реформировании штаб-квартиры и сделать это параллельно с разработкой новой Стратегической концепции.

Аналогичные рекомендации, в которых говорится о необходимости проведения институциональной натовской реформы, направленной на улучшение процедуры принятия решений²¹, даны и в исследовательском докладе американского Атлантического совета, который был опубликован в феврале 2010 г.

Как отмечают аналитики, акцент на военной составляющей вывел за скобки многие важные для альянса политические аспекты трансформации, к которым среди прочих относятся меры по обновлению процедуры принятия решений (ППР) руководящими органами альянса.

Среди множества альтернатив по реформированию ППР более или менее вероятной представляется реализация четырёх вариантов, которые в будущем могут прийти на смену действующему ныне консенсусному принципу или внести в него корректировку.

Первый вариант (наиболее консервативный) предполагает, что на смену устоявшемуся принципу принятия решений придёт так называемое правило "угрозы всем" ("*threatened all*"). В своей основе это правило сохранит традиционный консенсусный принцип в случаях, связанных с коллективной обороной, однако оно

²⁰ Zu Guttenberg K.-Th. F. URL: <http://www.securityconference.de/Joseph-R-Biden.460.0.html?&L=1>.

²¹ Buckley E., Volker K. NATO Reform and Decision-Making // Strategic Advisors Group Issue Brief. / US Atlantic Council. URL: http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/NATOReform_SAGIssueBrief.pdf.

содержит важное новшество: бремя доказательства наличия угрозы ляжет не на плечи государства-члена, а на его союзников по альянсу.

Второй вариант представляет собой усовершенствованную схему создания "коалиций добровольцев" из числа стран, входящих в НАТО, – так называемый "комитет вкладчиков" (*committee of contributors*), формируемый только из тех государств, которые выразят согласие принять участие в экспедиционных операциях НАТО и предоставят необходимые для этого силы и средства. Подобный подход применяется в настоящее время в ЕС для военного планирования в рамках ЕПБО.

"Комитет вкладчиков", из которого не может быть исключена ни одна входящая в него страна, желающая принять участие в военных инициативах альянса, в силу своей демократичности имеет преимущества по сравнению с другими схемами. К ним, например, относится *третий вариант* реформы – концепция принятия решений квалифицированным большинством голосов, которая с определённого момента была внедрена в практику Евросоюза и ОБСЕ. В том случае, если их опытом воспользуется НАТО, результаты голосования будут напрямую зависеть от числа голосов, которыми будет располагать каждая страна-участница, исходя из численности её населения. Правда, целесообразность введения данного правила представляется экспертам сомнительной ввиду её дискриминационного характера. Использование подобной процедуры способно породить кризис доверия между крупными и малыми государствами, а при наиболее неблагоприятных обстоятельствах даже привести к "параличу" альянса.

Наконец, *четвёртый вариант* реформы, выраженный формулой "свобода действий главкома НАТО в Европе" (SACEUR Discretion), предусматривает наделение большими полномочиями высших исполнительных руководителей Организации, причём как гражданского (т.е. генерального секретаря), так и военного (Верховного главнокомандующего ОВС НАТО в Европе). По предложению генсека Верховный главнокомандующий получит право разрабатывать планы военных операций альянса до того, как вопрос об их проведении будет вынесен на рассмотрение Совета НАТО. Именно последний сможет выносить окончательное

решение о начале боевых действий, причём наличие разработанного плана, вероятно, позволит натовскому руководству сократить время подготовки к "активной фазе" операции. Очевидно, что внедрение подобной схемы на практике может привести дополнительный элемент "интервенционизма" в военную политику альянса, создать крен в сторону концепции "превентивности" военных действий, к которой у некоторых государств-членов выработалось весьма неоднозначное отношение²².

В связи с этим перспективы скорой отмены консенсусного принципа принятия решений представляются сомнительными. В пользу его сохранения высказывается в последнее время и генсек НАТО А. Ф. Расмуссен. В то же время, возможно, несколько облегчится процедура принятия решений, по крайней мере в случаях, не связанных с коллективными оборонными обязательствами стран-членов. Соответствующие рекомендации на этот счёт содержатся в докладе "группы мудрецов" под руководством М. Олбрайт.

Одной из приоритетных тем дискуссии по вопросам системной трансформации блока является проблема финансирования альянса и положенного в его основу "национального" принципа в ущерб "коалиционному". Так, в настоящее время совместно финансируются следующие натовские фонды: наиболее крупный военный бюджет (644,5 млн евро в год), в основном рассчитанный на поддержание центральных органов командования и управления и штаб-квартир непосредственно в зонах развёртывания коалиционных сил; инвестиционная программа безопасности (The NATO Security Investment Programme) с годовым бюджетом 640,5 млн евро, ранее определявшаяся как инфраструктурная программа НАТО; бюджет, предназначенный для поддержания самолётов AWACS (263 млн евро). И лишь десятая часть совместных средств направляется в гражданский бюджет (185,5 млн евро ежегодно), из которого в числе прочих финансируются партнёрские программы, Совет Россия – НАТО, а также кооперация НАТО с ЕС²³.

²² *Надточей Ю.* НАТО: есть ли будущее у консенсуса? // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. 2009. Вып. 17 (33).

²³ *Hoepffner A. G.* Kostenteilungsschlüssel als Grundlage der gemeinsam finanzierten Haushalte der NATO // Europäische Sicherheit. 2005. № 12. December. S. 19; Common-

Особенно остро проблема увеличения доли совместно финансируемых проектов стоит для Сил реагирования НАТО (НСР), формируемых на основе полугодовой ротации специальных натовских контингентов, в состав которых входят передовые в технологическом отношении сухопутные, морские и авиационные подразделения, обладающие необходимой гибкостью и способные быстро (в течение 5–30 суток) развёртываться в любой точке земного шара и эффективно обеспечивать свои действия в течение этого времени, в том числе в условиях применения противником ядерного, биологического и химического оружия. В конце 2006 г. было объявлено о том, что НСР достигли уровня полной боеготовности, который предполагает возможность развёртывания войск численностью около 24–25 тыс. человек. В настоящее время, согласно действующему в НАТО принципу, страны, чьи воинские формирования в текущий момент приданы указанному контингенту, должны самостоятельно нести все расходы в случае их боевого применения. В соответствии с этим принципом Испании, например, пришлось выделить во второй половине 2005 г. 20 млн евро (24 млн дол.) для поддержания своего контингента, поскольку их сухопутные войска в составе НСР-5 участвовали в ликвидации последствий землетрясения в Пакистане²⁴.

По мнению представителей командования Североатлантического союза, данное обстоятельство служит главным препятствием для участия более мелких стран – членов Организации в формировании контингентов НСР, поскольку они стремятся избежать возможных непредвиденных расходов. Выход из сложившейся ситуации большинство натовских аналитиков видят в постепенном переходе к совместному финансированию НСР. Данная точка зрения получает всё большую поддержку со стороны входящих в блок крупных государств.

О необходимости увеличения доли совместного в рамках НАТО финансирования для осуществления современных операций альянса речь шла, в частности, на неформальных встречах министров

Funded Resources, Budgets and Financial Management // NATO Handbook. Part II. Brussels : NATO Diplomacy Division, 2006. P. 57–61.

²⁴ *Fiorenza N.* NATO Debates Lessons from Pakistan Mission // *Jane's Defence Weekly*. 2006. February 15. P. 18.

обороны и министров иностранных дел стран-членов в феврале 2010 г. в Стамбуле и апреле 2010 г. в Таллине. Так, выступая в эстонской столице, генсек Североатлантического союза А. Ф. Расмуссен озвучил свою личную точку зрения по данному вопросу, подчеркнув, что увеличение доли совместно финансируемых натовских фондов позволило бы более мелким государствам активнее участвовать в миссиях НАТО, поскольку в настоящее время, несмотря на явную их заинтересованность, они не могут поддерживать развёртывание собственных контингентов в составе коалиционных сил²⁵.

* *
*

Основной вопрос, связанный с подготовкой новой Стратегической концепции НАТО (НСК-2010), которую планируется одобрить на саммите стран – членов альянса в ноябре 2010 г., состоит в том, насколько инновационным окажется данный документ по сравнению с действующей НСК-1999. Как представляется, новая Стратегическая концепция блока, скорее всего, будет компромиссной. Её авторы попытаются сбалансировать интересы натовских государств, по-разному понимающих задачи трансформации НАТО на современном этапе.

Несмотря на усилия группы стран во главе с США по продвижению экспансионистской концепции "глобальной НАТО", в которой отсутствовало бы само понятие "зона традиционной ответственности", в НСК-2010, по всей видимости, найдёт отражение модель блока как "региональной организации с глобальной проекцией", располагающей для этого определёнными экспедиционными возможностями.

В новой Стратегической концепции внимание по-прежнему будет фокусироваться на Евроатлантическом регионе (с сохранением фундаментального принципа коллективной обороны стран-членов в рамках ст. 5 Вашингтонского договора) и учитываться

²⁵ On Alliance Solidarity in the 21st Century. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen, Tallinn, Estonia. 2010. April 22. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62699.htm.

базовые положения НСК-99, в том числе и в определении основных политических и военно-стратегических задач Североатлантического союза на современном этапе. Как отмечают в штаб-квартире в Брюсселе, в целом этот документ должен стать приемлемым для всех государств, входящих в НАТО.

Что касается политических аспектов, то в инновационной части НСК-2010 следует выделить два принципиально новых момента. Во-первых, будет осуществлена серьёзная ревизия основных угроз и вызовов коалиционным интересам. В их перечень наряду с распространением ОМУ и международным терроризмом войдут такие новые, "нетрадиционные" угрозы, как кибертерроризм и энергозависимость членов альянса.

Во-вторых, особое место в НСК-2010 займут новая модель партнёрских отношений блока (на двустороннем и институциональном уровнях), связанный с ней так называемый "всесторонний подход" к вопросам безопасности, а также основанная на этом подходе концепция превентивного кризисного реагирования. Механизм консультаций между союзниками, предусмотренный ст. 4 Вашингтонского договора, будет существенно усилен, причём в сторону акцента на предупреждение кризисов, хотя до настоящего времени данному механизму уделялось не столь значительное внимание.

Применительно к новым, "нетрадиционным" угрозам остаётся открытым вопрос о том, под действие какой именно статьи Вашингтонского договора они должны подпадать – ст. 5 или ст. 4? Компромисса по этому вопросу, возможно, удастся достичь в рамках трансатлантической дискуссии, которая продолжится в ближайшие месяцы.

"Всесторонний подход" к проблемам безопасности, предложенный в своё время Копенгагенской политологической школой, выражается в игнорировании чётких различий между внутренней и внешней безопасностью государств, стремлении "секьюритизировать" социально-экономическую, энергетическую и экологическую сферы, а также сферу прав человека. В практической политике данный подход (или концепция "сетевой безопасности", как её определяют в МИД ФРГ) предполагает также горизонтальную кооперацию между различными организациями по принципу

взаимодополняемости и частичного дублирования функций. С 2006 г. "всесторонний подход" находит всё большее отражение в целевых документах НАТО в весьма практической плоскости: применительно к проблеме афганского урегулирования.

Такой подход даёт возможность альянсу выйти из тупиковой ситуации, сложившейся на определённом этапе вокруг реформы блока. С одной стороны, заявлена крайне амбициозная программа по превращению Североатлантического союза в организацию, способную противостоять широкому спектру современных угроз и вызовов (международный терроризм, распространение ОМУ, энергозависимость; глобальное изменение климата, впервые кодифицированные в заключительных документах саммита в Страсбурге/Келе в качестве приоритетных угроз). С другой стороны, учитывая прежде всего афганский опыт, растёт понимание того, что НАТО как военно-политический блок недостаточно быстро приспосабливается к меняющимся условиям, а противодействие новым вызовам требует обширного инструментария, которым альянс не располагает. В этой ситуации взаимодействие Североатлантического союза с другими институтами и организациями в рамках упомянутого "всестороннего подхода" к вопросам безопасности позволяет данную проблему урегулировать.

Следует отметить, что в НСК-2010 особое внимание будет уделяться отношениям НАТО и Европейского союза как базовых институтов евроатлантической архитектуры безопасности. В ней должна быть отражена и так называемая концепция "европейской опоры" НАТО, предусматривающая дальнейшее повышение роли в реформе альянса ключевых европейских союзников, в первую очередь Германии и Франции.

Особое место в рамках трансатлантической дискуссии по НСК занимает вопрос об отношениях Североатлантического союза с Россией. Несмотря на довольно амбициозные заявления, подход натовского руководства к взаимодействию с Москвой останется прежним и будет носить характер компромисса между интересами тех союзников, которые настаивают на применении стратегии "активного сдерживания" России, и теми членами блока, которые выступают за углубление двустороннего сотрудничества. В целом можно прогнозировать, что в конце концов сформируется

модель "прагматичного партнёрства" НАТО и России, основанного не на общих ценностях, а на взаимных интересах.

Следует также обратить внимание на серьёзную критику, которую вызвали у союзников некоторые рекомендации, содержащиеся в докладе так называемой "группы мудрецов" под руководством М. Олбрайт, представленном 17 мая 2010 г. руководству альянса. В частности, страны ЦВЕ и Балтии недовольны мерами, предусмотренными для их защиты от "традиционной военной угрозы", исходящей, по их мнению, от Российской Федерации. На экспертном уровне эти государства уже потребовали более жёстких гарантий безопасности, иначе они будут вынуждены расширять двусторонние связи с США в ущерб коалиционным интересам.

Во многом критическая реакция на компромиссный доклад, подготовленный группой под руководством М. Олбрайт, свидетельствует о глубине противоречий между союзниками по поводу реформы НАТО на современном этапе.

По сути, вопросы, которые сейчас выдвигаются на первый план в связи с реформой Североатлантического союза и касаются кардинального изменения базовой концепции Организации (переход "от коллективной обороны к "коллективной безопасности"), должны были бы затрагивать непосредственно Вашингтонский договор 1949 г. То, что дискуссия сосредоточилась вокруг Стратегической концепции блока, обусловлено различиями в подходах союзников к реформированию альянса. Хотя обсуждение этих проблем на более низком, "доктринальном" уровне могло бы способствовать скорейшему преодолению существующих противоречий, многие эксперты в области безопасности выражают сомнение в том, что НСК-2010 "позволит избежать образования новых трещин и скрепить уже имеющиеся, создающие угрозу солидарности 28 государств – членом НАТО".

**По вопросам приобретения изданий института
обращаться по тел.:**

8(499) 747-93-38 (Книжная лавка)

8(499) 747-93-35

Сайт в Интернете: www.riss.ru

Адрес эл. почты: mail@riss.ru

Кучинская Марина Евгеньевна

**Перспективы принятия новой
стратегической концепции НАТО**

Аналитические обзоры РИСИ

№ 2 (25)

Сдано в набор 15.06.2010. Подписано в печать 25.06.2010.

Формат 62x94/16. Бумага офисная.

Гарнитура Minion Pro. Печать на ризографе.

Уч.-изд. л. 1,5. Физ.-печ. л. 8.

Тираж 200 экз. Заказ № 08/10.

Отпечатано в типографии РИСИ.

125413, г. Москва, ул. Флотская, д. 15Б.