

НАТО: ВОЗВРАЩЕНИЕ ИЗ АФГАНИСТАНА В ЕВРОПУ

ЗАВЕДУЮЩИЙ
ОТДЕЛОМ ЕВРОПЕЙСКОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ ФГБУН
«ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ РАН»
Дмитрий Александрович
Данилов



КОНТЕКСТ

С началом третьего президентского срока В.В. Путина в российской политике произошли существенные изменения. Россия предложила проект евразийской интеграции, который был ориентирован прежде всего на учет интересов партнеров, а не на политико-идеологический эффект в противостоянии западной экспансии, политике расширения НАТО и ЕС. В этом смысле он был заявлен и задуман не как альтернатива западной интеграции и европейской ориентации России, а как проект возможной конвергенции, связывающий Запад и Восток евразийского пространства и позволяющий конкурировать на договорной и транспарентной основе. Но западные партнеры России восприняли это не как возможность, а как геополитический вызов. Третий (после югославского в 1999 году и грузинского в 2008 году) острый кризис европейской системы безопасности (ЕСБ) – украинский – расставил все точки над «и» и спровоцировал качественный сдвиг в российско-западных отношениях в сфере безопасности в направлении взаимного сдерживания. В отличие от прежних кризисов ЕСБ, когда оппоненты находили пути выхода из них с добавленной стоимостью сотрудничества, украинский конфликт, напротив, закрывает такую перспективу в обозримом будущем. Он девальвирует результаты перезагрузки российско-западных отношений в начале 2010-х годов, фактически не оставляя действующим и будущим

конкурирующим политическим элитам выбора в пользу нового сближения. Запад и Россия фактически исчерпали имевшийся ресурс и политико-дипломатические возможности сближения на основе гармонизации двух европейских пространств и интеграционных проектов – евро-атлантического (западного) и евразийского (восточного). Для Запада российская политика в отношении Украины и «аннексия» Крыма стали неопровержимым доказательством агрессивно-имперского облика России. Россия, со своей стороны, убедилась в неспособности и нежелании Запада учитывать ее фундаментальные заботы и интересы и, более того, в целенаправленной линии на подрыв этих интересов. Запад, прежде всего в лице НАТО, заявил, что уже не может строить отношения с Россией в прежнем формате (business as usual).

До украинского кризиса постафганские дилеммы считались ключевыми для будущего НАТО и центральными в повестке Уэльского саммита 4–5 сентября 2014 года. Что делать с Афганистаном, с которым ничего поделаться так и не удалось? Куда перенацелить усилия после «главной» миссии? Но в контексте беспрецедентного в новейшей истории Европы украинского кризиса альянс получил возможность относительно снизить профиль афганского вопроса, выведя на первый план российскую угрозу в качестве ориентира для необходимого постафганского реформирования НАТО.

Именно так Москва оценила основные итоги валлийского саммита: «На саммите была взята линия на продвижение инфраструктуры НАТО на восток, и украинский кризис стал лишь поводом для начала их реализации». Если НАТО возлагает на Россию всю ответственность за разрушение фундамента сотрудничества, Москва подчеркивает обоснованность своих прежних тревог: «Альянс, созданный в эпоху холодной войны как военно-политическая организация, в принципе не способен изменить свой генетический код» (комментарий МИД России в связи с саммитом НАТО в Уэльсе 5 сентября 2014 года). На особую, принципиальную озабоченность Москвы в связи с расширением НАТО

на восток альянс отвечает обвинением ее в «прямой военной интервенции в отношении Украины»¹ и углублением особого партнерства с Украиной по всем линиям для укрепления ее способности обеспечивать собственную безопасность» (читай: от российской угрозы). Акцентированная констатация неизменности политики «открытых дверей» НАТО также имеет антироссийский контекст. Лидеры альянса озабочены линией России в отношении Грузии и Молдовы, намерены укреплять безопасность стран Черноморского региона и увеличивать военное присутствие в регионе.

САММИТ НАТО В УЭЛЬСЕ: «ПОВОРОТНЫЙ МОМЕНТ»

НАТО изначально осудила «незаконную аннексию Крыма» и «агрессию России против Украины». Это коренным образом изменило не только повестку Уэльского саммита, добавив в нее «еще одну» серьезную проблему, но и долгосрочную повестку НАТО. В результате саммит НАТО 4–5 сентября 2014 года в Южном Уэльсе, который должен был определить будущее альянса после завершения к 2015 году самой крупной в его истории операции – в Афганистане, по существу стал ответом на «российский вызов». На саммите лидеры альянса подтвердили, что «осуждают самым решительным образом усиливающееся незаконное военное вмешательство России во внутренние дела Украины и требуют, чтобы Россия прекратила свои действия и вывела свои войска из Украины и с украинских границ»². В итоговой декларации констатируется, что в евро-атлантической безопасности наступил «поворотный момент», поскольку «агрессивные действия России против Украины стали фундаментальным вызовом нашему (евро-атлантическому, – *Авт.*) видению Европы – единой, свободной и мирной». Показательно, что другие угрозы и вызовы евро-атлантической (и международной) безопасности, которые прежде считались основными: растущая нестабильность южного окружения от Ближнего Востока до Северной Африки, «транснациональные многомерные угрозы», в документе сопровождаются словом «также»³.

Таким образом, сдерживание России стало главным ориентиром для постафганского будущего НАТО. Прежде всего, лидеры альянса согласились с тем, что изменившаяся ситуация требует вернуться к истокам – обеспечить в первую очередь коллективную оборону. НАТО исходит из того, что «аннексия Крыма» и «продолжающаяся» российская интервенция на востоке Украины «создает новую, дестабилизирующую стратегическую реальность»⁴. Поэтому принятый План действий по готовности НАТО (NATO Readiness Action Plan; далее – ПДГН) реагиру-

ет на «изменения среды безопасности на границах НАТО» и на «вызовы, порожденные Россией, и их стратегические последствия»⁵. С оговоркой, что план «также» учитывает риски и угрозы с южного направления и «также» усиливает потенциал кризисного реагирования. ПДГН включает два главных элемента – обеспечение гарантий безопасности НАТО и стратегическую адаптацию военной машины альянса. Гарантии безопасности подразумевают постоянное присутствие триады вооруженных сил (ВВС, ВМС, СВ) и существенную военную активность НАТО в ее восточной зоне – на ротационной основе. Речь идет о формировании структур и сил сдерживания на восточных рубежах альянса, гибких и способных к наращиванию, то есть фактически о возврате НАТО к концепции передового присутствия. Планируется увеличить боеготовность сил быстрого реагирования НАТО и усилить их «наконечником копья» – объединенными оперативнотacticalкими группами высокой готовности (VJTF).

Ясно, что эта «адаптация» также подразумевает наращивание военных приготовлений на восточных границах альянса. Там на ротационной основе будут сформированы командно-штабные структуры для планирования и проведения подготовки по сценариям «коллективной обороны» и при необходимости для обеспечения наращивания сил; будет создаваться соответствующая инфраструктура, склады военного оборудования и тылового обеспечения, специальные военные базы. Если в стратегической концепции указывается, что «угроза нападения обычных вооруженных сил на территорию НАТО мала», то решения валийского саммита, напротив, нацелены на трансформацию для «сдерживания агрессии против союзников по НАТО и демонстрации готовности защитить территорию НАТО»⁶. Будет развернута новая программа учений, более масштабных и интенсивных, сфокусированная на миссии коллективной обороны, включая комплексное реагирование на сложные сценарии гражданско-военных конфликтов (по существу, украинского типа). Акцент делается на необходимости отвечать на «гибридные военные угрозы», включающие явные и скрытые военные, военизированные и гражданские составляющие, поскольку на Украине «российские руководители использовали и обычную военную силу, и гибридные средства в комбинации с продуманной пропагандистской кампанией в попытке установить сферу влияния на пространстве, которое они называют своим ближним зарубежьем»⁷.

Утвержденная Концепция структурообразующих наций НАТО (NATO Framework Nations Concept) нацелена на формирование группами стран – участников многонациональных сил и средств под руководством одной из них для действий прежде всего на европейском театре военных действий. Уже объявлено о создании трех таких оператив-

¹ Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, September 5, 2014. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Wales Summit: the rollout of NATO 4.0. Remarks by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the NATO Future Leaders Summit, Cardiff,

September 5, 2014. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_112977.htm.

⁵ Wales Summit Declaration.

⁶ Ibid.

⁷ Wales Summit: the rollout of NATO 4.0.



ных групп (под руководством Германии, Великобритании и Италии). Два государства альянса заявили о намерении учредить совместные многоцелевые экспедиционные силы.

ЛИДЕР НАТО:

ЗАБОТА О СТАРУШКЕ-ЕВРОПЕ

Вашингтон готов платить за подобную реконфигурацию НАТО. В преддверии саммита Обама обнародовал американскую Инициативу по укреплению гарантий в Европе (European Reassurance Initiative) и запросил у конгресса в следующем году 1 млрд долларов на укрепление американского присутствия в Европе, «особенно в Центральной и Восточной», чтобы ясно продемонстрировать «поддержку союзникам, которые внесли решительный и мужественный вклад в операции НАТО в Афганистане и в других местах и которые теперь глубоко озабочены... аннексией Крыма и иными провокационными действиями на Украине»⁸.

Б. Обама прибыл в Уэльс с пониманием, что НАТО, наращивая поддержку Украины, должна «сделать больше, чтобы помочь другим партнерам, включая Грузию и Молдову, усилить их оборону»⁹. «Союзники также подтвердили обязательства по поддержке территориальной целостности, независимости и суверенитета Армении, Азербайджана, Грузии и Республики Молдова»¹⁰. На Грузию и Молдову, наряду с Иорданией, распространена натовская инициатива в области потенциала обороны и безопасности, учрежденная для поддержки государств-партнеров и усиления кризисного предупреждения. Саммит также отметил существенный прогресс Грузии в контексте бухарестских решений 2008 года о том, что «Грузия станет членом НАТО», подтвердил «все элементы этого решения», наметив меры по продвижению Грузии к членству в альянсе¹¹.

Мотивация Вашингтона отнюдь не сводится к бескорыстному желанию отблагодарить партнеров в трудный час. Да и вряд ли угроза со стороны России в контексте украинского кризиса реально возросла в военно-политическом плане. Зато военный ответ НАТО на геополитические изменения в Европе позволяет сформировать новую политическую реальность и существенным образом изменить расклад сил внутри Европы, в американско-европейских отношениях, в других регионах. Европа, в свое время не решившаяся разменять сотрудничество с Россией на интеграцию Грузии и Украины в НАТО, теперь вновь вернулась в русло американской стратегии освоения постсоветского пространства, в том числе и через политику «открытых дверей».

США оплачивают, при этом не очень дорого, свои интересы в Европе и место лидера в НАТО. На протяжении последних 2–3 лет и особенно в период подготовки к Уэльскому саммиту Вашингтон оказывал нарастающее давление на союзников, чтобы они увеличили вклад в коллективную оборону и безопасность. Характерно, что генсек НАТО обосновывает необходимость больших расходов на оборону относительным отставанием от России, которая повысила свой оборонный бюджет за последние 5 лет на 50%, тогда как страны НАТО снизили их на 20%. То есть Россия рассматривается уже не как партнер, а как оппонент, которому необходимо противостоять, наращивая оборонный потенциал.

Несмотря на «понимание», подавляющее большинство европейских стран так и не смогли увеличить военные расходы до 2% от ВВП, как было решено в НАТО. На фоне возвращения США в Европу, укрепления их гарантий и присутствия европейские союзники должны были принять на себя соответствующие обязательства, которые теперь трактуются как необходимый вклад в оборону европейских границ НАТО¹². Эти обязательства были приняты в Уэльсе. Те страны, которые уже вышли на 2%-ный уровень (Великобритания, Греция и Эстония), обязуются его поддерживать, а остальные – не снижать военные расходы в реальном выражении и достичь заданного показателя в течение 10 лет. Обзор выполнения принятых обязательств будет проводиться ежегодно, то есть странам-участникам предстоит проходить процедуру коллективной аттестации, отчитываться, что они предприняли, чтобы финансировать укрепление европейской обороны. Это станет и одним из тестов американско-европейских отношений и отношений между США и отдельными странами НАТО. Для многих из них выйти на 2%-ный уровень крайне сложно (если вообще возможно), но и не двигаться в этом направлении теперь весьма проблематично с точки зрения отношений с партнерами. Однако 10-летний срок выполнения обязательств всё же позволяет проявлять достаточную гибкость, и нет абсолютно никакой уверенности, что данные в Уэльсе обязательства сохранят актуальность в течение этого срока, и это останется раздражителем внутринатовских и европейско-американских отношений.

АФГАНСКИЙ ТРАНЗИТ НАТО:

ТОЧКА НЕВОЗВРАТА?

Предельно жесткие взаимные оценки Россией и НАТО не только разногласий (которые после грузинского кризиса было решено не драматизировать, разви-

⁸ Fact Sheet: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners. June 3, 2014. URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support->

⁹ Remarks by President Obama to the people of Estonia. Tallinn, Estonia, September 3, 2014. URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-people-estonia>.

¹⁰ Wales Summit Declaration.

¹¹ Ibid.

¹² По словам Филипа Хэммонда, британского министра обороны, а с 15 июля 2014 года министра иностранных дел, «действия России стали для стран НАТО суровым напоминанием, что свобода зависит от готовности инвестировать в оборону.

Мы не можем ожидать, чтобы все эти инвестиции шли от Союзных Штатов».



вая конструктивное сотрудничество) и даже не только «непартнерского поведения», но и самой «политической сущности» бывших партнеров, вероятно, означают переход к точке невозврата. Подтвержденные в Уэльсе ориентиры НАТО на сдерживание России, вне зависимости от обоснованности обоюдных оценок, рассматриваются экспертно-политическим сообществом России в категориях новой, а скорее не оконченной холодной войны. Признается практически доказанным тезис о том, что главный ответ на игнорирование российских интересов должен быть военно-техническим (на чем настаивал вице-премьер Д.О. Рогозин, комментируя нежелание США/НАТО учитывать российскую точку зрения на ПРО). И если Москва ввела ответные ограничения в связи с санкциями ЕС, то на военно-политическое реформатирование НАТО под «российскую угрозу» Москва, конечно, ответит пересмотром своих оборонных программ и планов.

Такая конфронтационная логика объективно меняет вектор европейского развития и заставляет задумываться не о восстановлении сотрудничества, а о минимизации взаимных ущербов и поддержании стабильности на основе военно-политических балансов. Политика НАТО, которая, по мнению Москвы, «диктуется Вашингтоном и «ястребами» в некоторых европейских столицах, стремилась и стремится к доминированию в военной сфере в Европе¹³, требует от нее поиска «адекватных ответов».

Валлийские договоренности по Афганистану, в отличие от реагирования на новые вызовы со стороны России, ожидаемо так и не стали какой-то новой «афганской стратегией». В декларации по Афганистану, принятой НАТО совместно с партнерами по Международным силам содействия безопасности (ISAF; далее – МССБ), подчеркивается «решимость обеспечить, чтобы мы (НАТО. – *Авт.*) никогда больше не столкнулись с угрозой террористов с территории Афганистана» и фактически лишь подтверждают решения Лиссабонского и Чикагского саммитов сохранить присутствие в Афганистане и после прекращения военной операции¹⁴. В краткосрочной перспективе НАТО планирует новую миссию «Решительная поддержка» для содействия становлению афганских национальных сил безопасности (АНСБ), в среднесрочной – их финансовую поддержку с ориентиром на их полное самообеспечение к 2024 году. В долгосрочном плане НАТО по-прежнему будет развивать отношения с Афганистаном в рамках согласованной в Лиссабоне в 2010 году программы устойчивого партнерства, которая может быть дополнена подписанием (когда и если это окажется возможным) индивидуальной программы сотрудничества.

Россия хоть и признает вклад МССБ в стабилизацию в Афганистане, тем не менее по-прежнему считает их вывод «поспешным и мотивированным скорее политичес-

кими соображениями», что обуславливает деградацию ситуации в стране, включая ослабление правительственного контроля и усиление позиций талибов, «катастрофический» рост производства наркотиков и объема наркотрафика. «Задачи, которые НАТО ставила перед собой, прежде всего в плане стабилизации страны, так и не решены»¹⁵.

Москва предупреждает НАТО о недопустимости выхода за рамки согласованного с афганскими властями мандата «с иными целями». Поскольку МССБ действовали согласно резолюции 1386 (2001 год) Совета Безопасности ООН, Россия ожидает от альянса, что в конце 2014 года он отчитается перед Советом Безопасности о выполнении мандата и признает необходимость новой резолюции для своей новой учебно-тренировочной миссии. НАТО считает выход на такую резолюцию возможным «в идеале», но отнюдь не обязательным для развертывания миссии «Решительная поддержка», для которой существуют иные правовые рамки – соглашения США и НАТО с Правительством Афганистана.

Вполне вероятно, Россия и НАТО не смогут (или даже не захотят) согласовать новую «афганскую» резолюцию. В результате Афганистан из поля сотрудничества Совета Россия – НАТО переместится в область острых политических разногласий и соперничества. Повестка практического взаимодействия России и НАТО, во многом «заточенная» под Афганистан, окажется, по существу, закрытой, а перспективы реанимации Совета Россия – НАТО – близкими к нулевой отметке. Афганские вызовы безопасности возрастут, а возможности международного противодействия существенно снизятся.

Поэтому, несмотря на очевидные препятствия, России и НАТО стоило бы приложить обоюдные усилия для выработки новой резолюции ООН. В результате удалось бы сохранить урегулирование афганской проблемы в контексте международного сотрудничества и одновременно создать площадку для диалога и взаимодействия в условиях нынешнего острого кризиса взаимоотношений, снизив его военно-политическую планку. Однако решение НАТО сохранить Совет Россия – НАТО в качестве «канала коммуникаций» и ответная российская заинтересованность пока не дают ответа на вопрос, какая, собственно, конструктивная повестка может вновь объединить нынешних оппонентов. При этом «другие» вызовы, прежде всего исламский экстремизм и формирование им широкого «террористического фронта», объективно остаются важнейшими. НАТО заявляет, что не готова в отношениях с Россией поступать с основополагающими ценностями, но готов ли Запад жертвовать ими, отказываясь от совместной с Россией борьбы против глобальных вызовов, несущих в себе цивилизационные угрозы, угрозы самой идее Большой Европы и широкого евро-атлантического сообщества безопасности?

¹³ Комментарий МИД России в связи с саммитом НАТО в Уэльсе.

¹⁴ Wales Summit Declaration on Afghanistan. Issued by Heads of State and Government of

Allies and their International Security Assistance Force troop contributing partners. September 4, 2014. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112517.htm.

¹⁵ Подробнее см.: интервью Постоянного представителя Российской Федерации при НАТО А.В. Грушко агентству «Интерфакс», 28 августа 2014 года.