



Будущее НАТО: источники неопределённости и возможные сценарии развития

Игорь Истомин, Ирина Болгова

Этот текст и другие доклады можно
скачать на нашем сайте:
<http://ru.valdaiclub.com/a/reports/>

Данный текст отражает личное мнение автора или группы
авторов, которое может не совпадать с позицией Клуба,
если явно не указано иное.

ISBN 978-5-906757-84-5



© Фонд развития и поддержки Международного
дискуссионного клуба «Валдай», 2018

Российская Федерация, 115184, Москва,
улица Большая Татарская, дом 42

Международный дискуссионный клуб «Валдай» и авторы доклада выражают благодарность участникам ситуационного анализа на тему «Сценарии развития НАТО», состоявшегося на площадке Клуба 14 марта 2018 года, за высказанные мнения, способствовавшие всестороннему изучению темы.

Болгова Ирина Вячеславовна

Доцент Кафедры прикладного анализа международных проблем
МГИМО

Истомин Игорь Александрович

Доцент Кафедры прикладного анализа международных проблем
МГИМО

Сафранчук Иван Алексеевич

Доцент Кафедры мировых политических процессов МГИМО

Соколов Артём Павлович

Старший преподаватель Кафедры исторических наук МГЛУ

Сушенцов Андрей Андреевич

Программный директор Международного дискуссионного клуба
«Валдай»

Тебин Прохор Юрьевич

Эксперт Российского совета по международным делам

Трунов Филипп Олегович

Старший научный сотрудник ИНИОН РАН

Шариков Павел Александрович

Руководитель Центра прикладных исследований Института США
и Канады РАН

Кроме того, Международный дискуссионный клуб «Валдай» и авторы доклада признательны представителям Департамента общеевропейского сотрудничества МИД России за участие в дискуссии.

Об авторах

Истомин Игорь Александрович

Кандидат политических наук, доцент Кафедры прикладного анализа международных проблем МГИМО, основной автор доклада

Болгова Ирина Вячеславовна

Кандидат исторических наук, доцент Кафедры прикладного анализа международных проблем МГИМО

Содержание

4	Резюме
6	Введение
7	I. Институциональный мандат НАТО и пределы адаптивности Альянса
	1.1. Коллективная оборона и сдерживание как традиционные миссии. 1.2. Сообщество безопасности и пространство либерального мира. 1.3. Инструмент проецирования силы и легитимации вмешательства. 1.4. Пределы институциональной гибкости Альянса
21	II. Основные противоречия эволюции трансатлантического сообщества
	2.1. Баланс американского лидерства и европейской (без)ответственности. 2.2. Нелиберальный популизм как вызов ценностным основам Альянса. 2.3. Вызовы межгосударственной конкуренции и транснационального перелива нестабильности
36	III. Сценарии дальнейшей трансформации организации
	3.1. Сможет ли НАТО оставаться успешным институтом трансатлантического сообщества? 3.2. Сохранит ли НАТО амбиции «международного полицейского»? 3.3. Каковы перспективы концентрации НАТО на сдерживании России?
48	Заключение
50	Приложения
	Приложение 1. Методология проведения экспертного опроса
	Приложение 2. Результаты экспертного опроса
	Приложение 3. Методология обработки экспертных оценок

Резюме

Организация североатлантического договора позиционирует себя как самый успешный в истории и наиболее мощный в настоящее время военно-политический альянс. Тем не менее, отношения между его участниками никогда не были беспроблемными, а его долговечность обусловлена неоднократным пересмотром мандата организации. В настоящее время адаптивные способности НАТО проходят очередную проверку – возможно самую серьёзную с момента переоценки миссии Альянса после завершения Холодной войны.

В этой связи целью настоящего доклада стало выявление вариативности сценариев развития объединения на ближайшее десятилетие. С учётом значительного числа параметров, определяющих вероятность их реализации, подобный прогноз направлен не столько на то, чтобы определить доминирующий тренд эволюции НАТО, сколько на фиксирование ключевых развилок, противоречий и перспективных направлений трансформации, очерчивающих пределы возможного. Итогом проведённого анализа стали следующие основные выводы.

- Наибольшее влияние на степень консолидации Альянса и направленность его деятельности продолжит оказывать сохранение американского военного присутствия в Европе. Наблюдаемое после прихода к власти в США Дональда Трампа обострение взаимной критики представителями трансатлантического сообщества отражает новый этап торга относительно условий сотрудничества, а не симптомом приближающегося разрыва.
- При неизбежности отдельных изменений, сохранение устоявшейся модели отношений в рамках НАТО представляется весьма вероятным. Она предполагает эксплуатацию американских военно-стратегических гарантий их партнёрами в обмен на политическую лояльность и ограниченную военную поддержку. Последняя обусловлена географической привязкой непосредственно к Европе, а также к прилегающим регионам Ближнего Востока и Северной Африки. Перспективы предпринимаемых США попыток закрепить за НАТО статус глобальной организации безопасности наталкиваются на неготовность других участников Альянса разделять с ними бремя издержек.

- Ценностный консенсус, основанный на либеральной идеологии, выступал нормативной опорой НАТО на протяжении всего периода существования этой организации. Получившие в последнее время распространение апокалиптические ожидания относительно его распада представляются гиперболизированными. Тем не менее, Североатлантический альянс вполне способен оставаться действенной структурой даже в случае ослабления либеральных сил в государствах-членах, особенно в случае сохранения активной роли Соединённых Штатов.
- В оценке приоритетных угроз трансатлантическому сообществу сохраняется существенная неопределённость. В то время как одни участники НАТО обращают большее внимание на вызовы, обусловленные соперничеством между крупными державами, другие скорее опасаются перелива проблем из несостоявшихся государств. На этом фоне сохранение сдерживания России в списке задач Альянса весьма вероятно, но его приоритетность не равнозначна для государств-членов. В этой связи, несмотря на трудности возврата к конструктивному взаимодействию между Россией и НАТО, Москва может снизить накал нынешнего противостояния за счет понижения значимости текущих противоречий в повестке Альянса.
- Возврат элементов военного балансирования в отношении России и НАТО необязательно будет приводить к серьёзному осложнению военно-стратегической обстановки для Москвы или возникновению существенной угрозы её обороноспособности. Этот компонент остаётся производной от соперничества в других областях. Давление на России со стороны консолидированного Запада в большей степени протекает в форме изматывания политической воли за счёт повышения для неё социально-экономических издержек сохранения текущего внешнеполитического курса. При этом роль самого Альянса в усилиях Запада по сдерживанию России остаётся скорее вспомогательной и отвлекающей, нежели центральной.

Введение

Организация североатлантического договора позиционирует себя как самый успешный в истории и наиболее мощный в настоящее время военно-политический альянс. Тем не менее, отношения между его участниками никогда не были беспроблемными, а его долговечность обусловлена неоднократным пересмотром мандата и формата функционирования организации. В настоящее время адаптивные способности НАТО проходят очередную проверку – возможно самую серьёзную с момента переоценки миссии после завершения Холодной войны. Внешние и внутренние условия функционирования евроатлантического сообщества, остававшиеся относительно устойчивыми с начала 1990-х гг., претерпевают драматические изменения. С одной стороны, происходят фундаментальные сдвиги в мировой системе, обусловленные подъёмом незападных держав. С другой – всё более гетерогенным становится само трансатлантическое сообщество.

На эти тенденции накладывается перенос международной конкуренции во всё новые области (например, в киберпространство) при одновременном внедрении средств вооружённой борьбы (в том числе автоматизированных боевых систем, систем противоракетной обороны, гиперскоростных вооружений, движущихся не по баллистической траектории), подрывающих традиционные представления о военно-политическом балансе. Параллельно глубокая взаимозависимость современного мира увеличивает вероятность трансграничного переноса пульсирующей нестабильности из территорий с ослабленной государственностью в развитые общества.

В результате, Североатлантический альянс оказывается на распутье, обусловленном множественностью и неоднородностью ожиданий относительно направлений дальнейшей трансформации объединения, пересмотра его миссии и организационных структур. Подобное положение повышает востребованность анализа его современного состояния и перспектив институциональной эволюции.

В этой связи целью настоящего доклада стало выявление вариативности сценариев развития НАТО на ближайшее десятилетие. С учётом значительного числа параметров, определяющих вероятность их реализации, подобные прогнозы направлены не столько на определение доминирующего тренда эволюции объединения, сколько на фиксирование ключевых развилок, противоречий и перспективных направлений трансформации, очерчивая пределы возможного.

Сформулированные авторами выводы опираются в том числе на обсуждения в ходе ситуационного анализа, проведённого Международным дискуссионным клубом «Валдай» в марте 2018 г. При построении непосредственно прогноза дальнейшей эволюции Альянса применялась методика построения сценарного дерева, а при оценке вероятностей различных

вариантов его развития – результаты экспертного опроса, в котором принял участие 51 специалист (приложения 1–3).

В то же время все представленные ниже выводы отражают позицию только непосредственных авторов доклада, а возможные неточности в оценках и ошибки в прогнозах находятся исключительно на их совести.

I. Институциональный мандат НАТО и пределы адаптивности Альянса

В 1952 г. нобелевский лауреат Ян Тинберген сформулировал принцип успешной макроэкономической политики, в соответствии с которым количество поставленных целей должно равняться числу инструментов, обеспечивающих их достижение¹. Иными словами, для решения каждой задачи необходим отдельный политический механизм, а наделение последних сразу несколькими функциями ведёт либо к субоптимальным результатам в отношении их всех, либо к приоритизированию одной в ущерб другим. «Правило Тинбергена», по сути, выступает наукообразным выражением русской поговорки про погоню за несколькими зайцами.

Эта прописная истина входит в противоречие с логикой институционального выживания организаций, описываемой моделью «мусорного ведра», которая была сформулирована Майклом Коэном, Джеймсом Маршем и Йоханом Олсеном². В соответствии с последней, долгожительство организации зависит от её способности находить всё новые задачи, в решении которых она может быть полезна, а значит от готовности диверсифицировать деятельность. По меткому выражению исследователей, политические институты – это решения, ищущие проблемы для обоснования собственной востребованности.

Сохранение НАТО на протяжении уже почти 70 лет, на фоне разительных изменений в стратегическом контексте, обеспечивалось способностью Альянса обосновать свою полезность при выполнении множества задач³.

¹ Tinbergen J. *On the Theory of Economic Policy*. North-Holland Pub. Co., 1952.

² Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P. A garbage can model of organizational choice // *Administrative science quarterly*. 1972. Vol. 17, No. 1. P. 1–25.

³ Ещё первый генеральный секретарь организации лорд Исмей приписывал НАТО три задачи: «держат Советский Союз вне [Европы], США – в, Германию под контролем».

В то же время его институциональная гибкость проявлялась в фокусировании в конкретный момент времени на ограниченном круге приоритетных направлений. Значение НАТО как инструмента достижения целей государств-членов существенно эволюционировало, а плюрализм функций сочетался с редукцией многозадачности.

Подобная многоликость осложняет соотнесение объединения с установившимися классификациями международных институтов. По сути, оно инкорпорирует свойства трёх различных типов организаций, выполняющих различные функциональные роли. Ниже будет охарактеризовано множество задач, на решение которых была направлена деятельность Альянса, а также определены пределы его институциональной адаптации.

1.1. Коллективная оборона и сдерживание как традиционные миссии

В первую очередь НАТО — военно-политический союз, обеспечивающий коллективную оборону своих членов и сдерживание внешних оппонентов. Соответствующая роль зафиксирована в статье 5-й Вашингтонского договора 1949 г.: «вооружённое нападение на одну или нескольких из них (договаривающихся сторон – прим. авторов) в Европе или Северной Америке будет рассматриваться как нападение на них в целом»⁴. С момента появления НАТО выступал в качестве института коллективного сдерживания Советского Союза в Европе. После окончания Холодной войны значение этой функции снизилось, хотя в начале 1990-х гг. сохранение блока некоторое время ещё позиционировалось как гарантия на случай восстановления коммунистического режима в Москве⁵. На практике Североатлантический альянс перестал рассматривать Россию как реального противника не только в силу установления кооперативных отношений с командой Бориса Ельцина, но также ввиду деградации её военного потенциала и социально-экономических трудностей, с которыми столкнулся бывший оппонент.

Возобновление интереса к использованию НАТО как инструмента военно-политического балансирования произошло в 2014 г. на фоне обострения отношений России и Запада в контексте конфликта на Украине. В этой связи показательно указание в заявлении Варшавского саммита Альянса 2016 г. на то, что «сдерживание и оборона занимают центральное место

⁴ *The North Atlantic Treaty. Washington DC. 04.04.1949. URL: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm*

⁵ *Об эволюции НАТО в 1990-х гг. и его отношениях с Россией в этот период см. Asmus R. D. Opening NATO's door: how the alliance remade itself for a new era. N.Y.: Columbia University Press, 2012.*

в задаче и цели Североатлантического союза»⁶. Подобная возвратная актуализация неслучайна. В силу географического расположения и институциональных особенностей НАТО может выполнять функции сдерживания только в отношении одной внешней державы — России. В непосредственном окружении евро-атлантического сообщества попросту нет других государств, которые могут выступать в качестве конкурентов в военно-политической сфере.

Между тем, даже несмотря на развитие средств коммуникации, географическая близость остаётся значимым параметром с точки зрения обеспечения национальной обороны. В этом смысле потенциал НАТО в решении задач сдерживания Китая или каких-либо других альтернативных центров силы кроме России остаётся незначительным.

Реальная ценность военно-политических обязательств в рамках Альянса неоднократно подвергалась сомнению, но никогда по-настоящему не проверялась на практике. В этой связи в 2010-х гг. на фоне обострения страхов относительно потенциального противостояния с Россией готовность блока оборонять страны Прибалтики в случае необходимости стала предметом общественных и экспертных дискуссий⁷. Показательным случаем отсутствия автоматизма в вопросах коллективной обороны стала сдержанная реакция НАТО на обращение Турции в ноябре 2015 г., заявлявшей о нарушении её воздушного пространства российскими Воздушно-космическими силами⁸.

Вместе с тем в рамках Североатлантического альянса создана обширная инфраструктура практического обеспечения взаимных гарантий. Для осуществления сдерживания и коллективной обороны с 1950-х гг. была создана разветвлённая система интегрированного военного планирования во главе с Верховным главнокомандующим объединённых вооружённых сил НАТО в Европе. Кроме того, ведётся планомерная работа по стандартизации вооружённых сил участников и повышению их операционной совместимости на стратегическом, тактическом и операциональном уровнях.

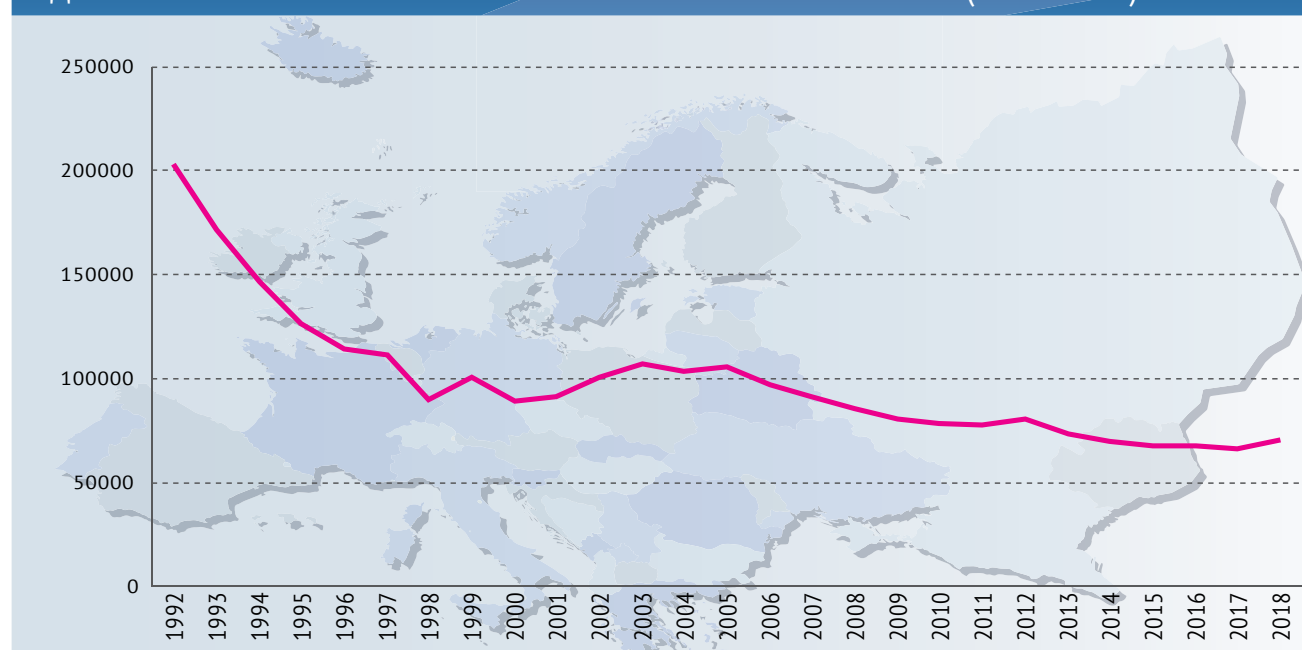
В силу географического расположения и институциональных особенностей НАТО может выполнять функции сдерживания только в отношении одной внешней державы — России

⁶ *Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016.* NATO. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

⁷ Simmons K., Stokes B., Poushter J. *NATO Publics Blame Russia for Ukrainian Crisis, but Reluctant to Provide Military Aid.* Pew Research Center. 10.06. 2015. URL: <http://www.pewglobal.org/2015/06/10/nato-publics-blame-russia-for-ukrainian-crisis-but-reluctant-to-provide-military-aid/>; Coyle J.J. *Defending the Baltics is a conundrum.* The Hill. 15.04.2018. URL: <http://thehill.com/opinion/international/382964-defending-the-baltics-is-a-conundrum>

⁸ Williams H., Martin D. *NATO urges calm after Turkey shoots down Russian plane.* CBS News. 24.01.2015. URL: <https://www.cbsnews.com/news/nato-urges-calm-after-turkey-shoots-down-russian-plane/>

ДИНАМИКА АМЕРИКАНСКОГО ВОЕННОГО ПРИСУТСТВИЯ В ЕВРОПЕ (1992–2018)



Численность американского военного персонала в европейских странах-членах НАТО на 2018 г.

Страна	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Бельгия	1900	800	1400	1367	1200	900
Болгария						300
Германия	123400	57740	73500	58894	50500	37450
Греция	850	420	310	352	380	400
Венгрия						100
Исландия	3100	2480	1658			
Италия	12900	10580	11965	10216	7800	12050
Нидерланды	2400	490	800	562	400	410
Норвегия		60	73	80		330
Польша						2950
Португалия	2610	1975	1020	865	700	200
Румыния						1000
Испания	3900	2440	2030	1308	1480	3200
Турция	3800	2430	1720	1650	1500	2700
Великобритания	16950	10690	12317	10152	9300	8300

В таблицу включались только страны, на территории которых в рассматриваемый год американский персонал составлял не менее 50 человек.

Источник: расчёты авторов на основе IISS Military Balance⁹.

⁹ Приводимые оценки численности американских войск носят приблизительный характер. В них не включался персонал штаба Африканского командования, размещённого в Германии, а также сведения о силах морского базирования (в частности, в Средиземноморье). Большая часть войск, вошедших в подсчёт, относятся к Европейскому или Атлантическому (позднее Северному) командованиям Вооружённых сил США.

Ключевым компонентом механизма сдерживания Альянса выступает американское военное присутствие в европейском регионе, в том числе размещение тактического ядерного оружия Соединённых Штатов в союзных странах. С 2016 г. гарантии НАТО странам Центральной и Восточной Европы были подкреплены размещением на ротационной основе четырёх сводных батальонов других участников блока, развёртыванием новых штабных структур, формированием запасов вооружений и военной техники, наращиванием сил оперативного развёртывания для быстрого подкрепления союзников в случае необходимости¹⁰, а также размещением американской бригады в Польше.

1.2. Сообщество безопасности и пространство либерального мира

НАТО позиционирует себя не только как традиционный межгосударственный союз, но и как сообщество безопасности, что предполагает не только отказ от применения силы между его участниками, но и устранение самой угрозы силового давления из их отношений¹¹. Востребованность выполнения организацией такой роли определяется богатой историей конфликтов между сегодняшними союзниками, а также серьёзным диспаратом их материальных возможностей.

В частности, и на протяжении Холодной войны, и после её окончания НАТО рассматривалась как гарант против возрождения германского ревизионизма и возвращения вооружённого соперничества в Западную Европу. Эти страхи были настолько сильны, что Великобритания и Франция выступали едва ли не главными противниками объединения Германии в 1990 г.¹² Кроме того, серьёзные противоречия сохраняются между Турцией и Грецией как из-за Кипра, так и по поводу разграничения юрисдикций в Эгейском море¹³. Несовпадение политических и этнических границ в Центральной и Восточной Европе формирует клубок противоречий между Венгрией,

¹⁰ *Boosting NATO's presence in the east and southeast*. NATO. 02.03.2018. URL: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_136388.htm?

¹¹ О логике функционирования сообществ безопасности см. *Security communities* / ed. by E. Adler, M. Barnett. Cambridge; N.Y.: Cambridge University Press, 1998.

¹² Об опасениях относительно возобновления традиционного соперничества в Европе как причине сохранения НАТО в 1990-х гг. см. Mearsheimer J. J. *Back to the future: Instability in Europe after the Cold War* // *International security*. 1990. Vol. 15. No. 1. P. 5–56; Duffield J.S. *NATO's Functions after the Cold War* // *Political Science Quarterly*. 1994. Vol. 109. No. 5. P. 763–787.

¹³ Последнее столкновение между службами береговой охраны двух стран произошло в 2018 г. Georgiopoulos G., Maltezou R. *Greece says won't tolerate border challenges after Turkish collision*. Reuters. 15.02.2018. URL: <https://www.reuters.com/article/us-greece-turkey-tsipras/greece-says-wont-tolerate-border-challenges-after-turkish-collision-idUSKCN1FZ18B>

Румынией, Словакией¹⁴. Таким образом, за завесой трансатлантической солидарности сохраняется большое количество поводов для конфликтности.

Функционирование сообщества безопасности связано с утверждением в его участниках набора разделяемых ценностей, которые способствуют смягчению противоречий и переносу их обсуждения в политическое и правовое поле. Нормативные основания НАТО получили закрепление в Североатлантическом договоре на заре создания организации. Его преамбула утверждает, что «стороны преисполнены решимости защищать свободу, общее наследие и цивилизации своих народов, основанные на принципах демократии, свободы личности и законности»¹⁵. Далее статья 2 также содержит обязательство «содействовать дальнейшему развитию международных отношений мира и дружбы путём укрепления своих свободных институтов»¹⁶.

Несоответствием ценностным установкам Альянса обуславливался отказ от включения ряда стран, ассоциированных с западным блоком в рамках биполярного противостояния. В частности, Испания оставалась вне его до распада франкистского режима, несмотря на наличие договора о военнополитическом сотрудничестве с США¹⁷. Тем не менее на протяжении Холодной войны стратегические соображения неоднократно одерживали верх над идеологическими принципами. Несмотря на диктаторский режим Антониу Салазара, в число учредителей НАТО вошла Португалия. Турция, во внутренней политике которой армия играла контролирующую и направляющую роль, присоединилась к объединению в 1952 г. Греция сохранила своё членство в период правления «чёрных полковников» 1967–1974 гг.

Значение идеологической солидарности для НАТО не уменьшилось, а возросло в 1990-х–2000-х гг. на фоне исчезновения внешнего противника и формирования прозападных режимов в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Включение этих государств в евроатлантические институты позиционировалось в качестве инструмента закрепления в них либеральной ориентации¹⁸. Оно также преследовало задачу профилактики

¹⁴ *Flag Wars. The Economist*. 21.02.2013. URL: <https://www.economist.com/eastern-approaches/2013/02/21/flag-wars>

¹⁵ *The North Atlantic Treaty. Washington DC*. 04.04.1949. URL: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

¹⁶ Там же.

¹⁷ Edwards J. *Spain, Drumbeat and NATO: Incorporating Franco's Spain in Western Defence // Securing Peace in Europe, 1945–62*. London: Palgrave Macmillan, 1992. P. 159–172.

¹⁸ Waterman H., Zagorcheva D., Reiter D. *Correspondence: NATO and Democracy // International Security*. 2002. Vol. 26. No. 3. P. 221–235.

рисков, обусловленных слабостью их политических институтов и социально-экономическими трудностями (рассматривались в качестве предпосылок деградации государственности или, напротив, установления агрессивных, националистических режимов).

В ходе последовательных волн расширения 1999, 2004 и 2009 гг., а также присоединения Черногории в 2017 г. число участников сообщества безопасности возросло почти в два раза. НАТО также стремилось проецировать нормативное влияние посредством форматов ассоциации, таких как Совет североатлантического сотрудничества (с 1997 г. — Совет евроатлантического партнёрства), программа «Партнёрство ради мира», механизмы Ускоренного диалога и Плана действий по членству. Все они предполагали различные формы помощи со стороны западных стран, проведение реформ в военно-политической сфере в обмен на признание доминирующего либерального консенсуса.

Значение идеологической солидарности для НАТО не уменьшилось, а возросло в 1990-х и 2000-х гг. на фоне исчезновения внешнего противника

1.3. Инструмент проецирования силы и легитимации вмешательства

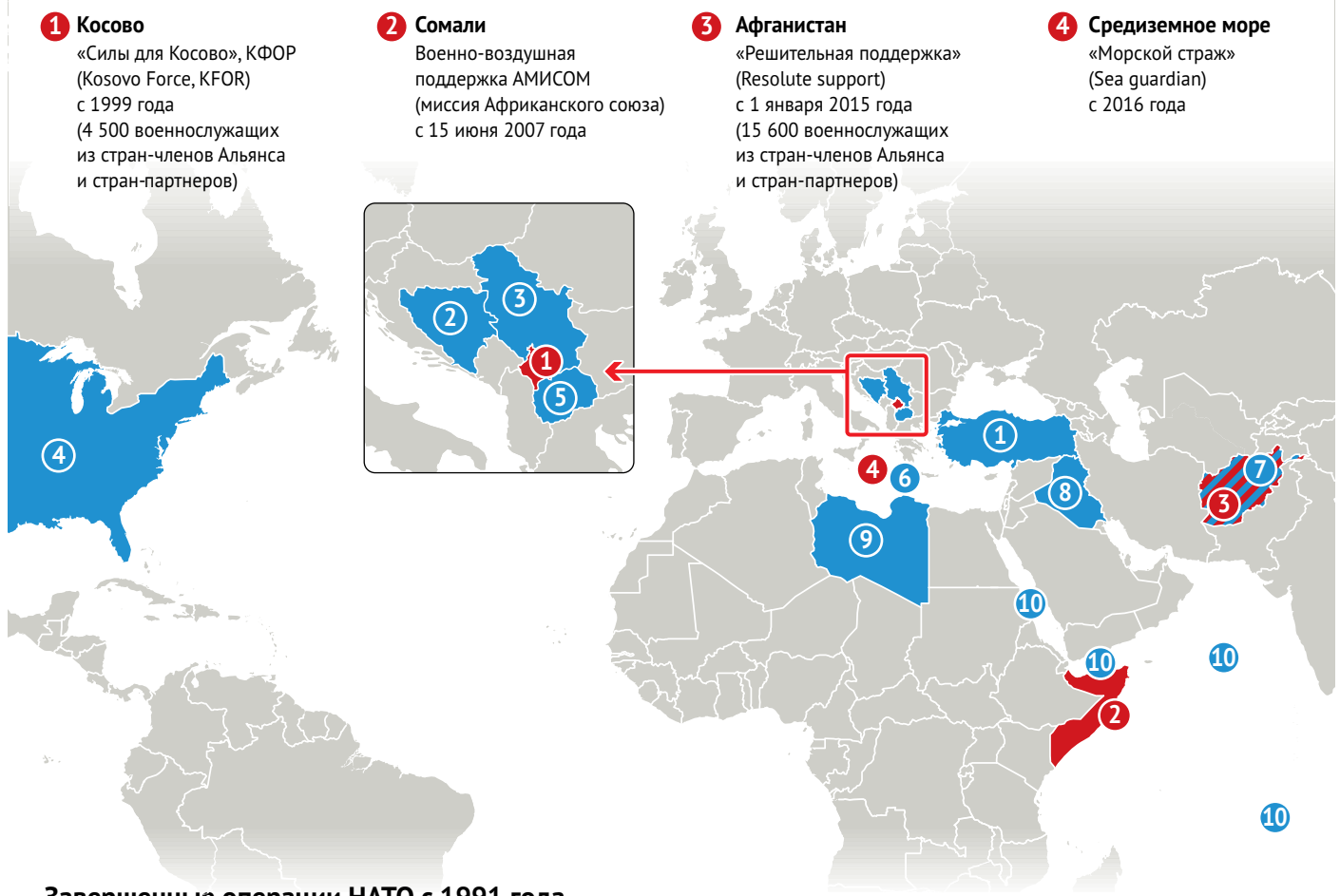
С 1990-х гг. НАТО в дополнение к прежним задачам стала претендовать на статус сначала региональной, а потом и глобальной организации безопасности. Подобные амбиции предполагали осуществление сразу двух взаимосвязанных функций: проецирование силы на удалении от границ союзников и политическая легитимация военных операций. Задачи такого рода не ставились перед Альянсом в период Холодной войны, но на протяжении 2000-х гг. они определяли его деятельность. Вместе с тем практические действия на этом направлении предшествовали их документальному закреплению.

Впервые НАТО пошла на осуществление экспедиционных операций в ходе войны в Боснии и Герцеговине в 1995 г. Бомбардировки сербских позиций сыграли значимую роль в прекращении конфликта на условиях, выдвинутых Соединёнными Штатами¹⁹. Этот опыт способствовал формированию убеждения не только в Вашингтоне, но и у его союзников, что военно-политические возможности Североатлантического альянса

¹⁹ См. Daalder I. H. *Getting to Dayton: the making of America's Bosnia policy*. Washington: Brookings Institution Press, 2014.

ВОЕННЫЕ ОПЕРАЦИИ И МИССИИ ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ КРИЗИСОВ

Текущие операции и миссии по урегулированию кризисов



Завершенные операции НАТО с 1991 года

- 1 Турция**
«Якорный страж» (Anchor Guard)
10 августа 1990 – 9 марта 1991 года
«Южный страж» (Southern Guard)
2 января – 17 января 1991 года
«Страж стражей» (Ace Guard)
3 января – 8 марта 1991 года
- 2 Босния и Герцеговина**
«Совместные усилия» (Joint Endeavour)
20 декабря 1995 – 20 декабря 1996 года
«Обдуманная сила» (Deliberate Force)
30 августа – 20 сентября 1995 года
- 3 Сербия**
«Союзная сила» (Allied Force)
24 марта – 10 июня 1999 года
- 4 США**
Контртеррористическая операция Eagle Assist
октябрь 2001 – май 2002 года
- 5 Македония**
«Богатый урожай» (Essential Harvest)
27 августа – 16 сентября 2001 года
«Янтарная лиса» (Amber Fox)
27 сентября 2001 – 16 декабря 2002 года
«Союзная гармония» (Allied Harmony)
16 декабря 2002 – 31 марта 2003 года
- 6 Средиземное море**
«Активные усилия» (Active Endeavour)
26 октября 2001 – 1 ноября 2016 года
- 7 Афганистан**
Операция международных сил содействия безопасности (ISAF)
11 августа 2003 – 31 декабря 2014 года
- 8 Ирак**
Миссия НАТО по учебной подготовке (NATO Training Mission)
2004–2011 гг.
- 9 Ливия**
«Объединенный защитник» (Unified protector)
31 марта – 31 октября 2011 года
- 10 Аденский залив, Индийский океан, Аравийское море, Красное море**
«Союзный оператор» (Allied provider) 7 октября – 14 декабря 2008 года
«Союзный покровитель» (Allied protector) 24 марта – 17 августа 2009 года
«Океанский щит» (Ocean Shield) 2009–2016 гг.

делают его более эффективным инструментом мирорегулирования, чем другие международные институты (например ООН или ОБСЕ). Он открыл путь к дальнейшей интенсификации активности НАТО за пределами традиционной зоны ответственности²⁰.

В контексте конфликта вокруг Косово в 1999 г. Альянсу была уготовлена более амбициозная роль — не только исполнителя, действующего на основе международно-признанного мандата, но и непосредственно института принятия решения о вооружённом вмешательстве в обход существующих правовых норм. Организация Североатлантического договора предприняла бомбардировки Югославии без одобрения Совета Безопасности ООН²¹. Новые функции Североатлантического альянса получили документальное закрепление в том же 1999 г. в его обновлённой Стратегической концепции. В ней была зафиксирована «возможность проведения операций реагирования на кризисы вне статьи 5 Вашингтонского договора»²². Фактически НАТО резервировала за собой право на осуществление любых типов экспедиционных миссий. Впоследствии ориентация НАТО на проецирование силы в глобальном масштабе получила подтверждение в Стратегической концепции 2010 г.²³

Несмотря на то, что опыт Югославии официально оценивался союзниками как успешный, впоследствии НАТО не вступала в столь открытое противопоставление Совету Безопасности ООН. Более того, в 2003 г. ряд союзников заблокировал использование Альянса для легитимации американского вторжения в Ирак. Даже несмотря на возросшее внимание к правовой легитимации своих миссий, в 2011 г. в ходе ливийского конфликта участники НАТО пошли на весьма вольную интерпретацию положений резолюции №1973 о защите мирного населения и создании бесполётных зон, по факту осуществив смену режима в африканской стране²⁴.

²⁰ Дискуссии о будущем НАТО в 1990-х гг. проходили под слоганом «за пределы зоны ответственности или банкротство» (“out of area or out of business”). См. Tuohy W. NATO After the Cold War: It's ‘Out of Area or Out of Business’. LA Times. 13.08.1993. URL: http://articles.latimes.com/1993-08-13/news/mn-23409_1_cold-war

²¹ Roberts A. Nato's ‘humanitarian war’ over kosovo // Survival. 1999. Vol. 41. No. 3. P. 102–123.

²² The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. 27.04.1999. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en

²³ Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon. NATO. 10.11.2010. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_68580.htm?selectedLocale=en

²⁴ United Nations Security Council Resolution 1973, Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011. S/RES/1973 (2011) URL: [https://undocs.org/S/RES/1973\(2011\)](https://undocs.org/S/RES/1973(2011)). Об операции НАТО в Ливии см. Kuperman A. J. A model humanitarian intervention? Reassessing NATO's Libya campaign // International Security. 2013. Vol. 38. No. 1. P. 105–136.

В то же время наиболее масштабный пример экспедиционной операции Альянса связан с его руководством Международными силами содействия безопасности в Афганистане в период 2003–2014 гг. Миссия осуществлялась на основании мандата Совета Безопасности, так что в данном случае НАТО не претендовала на подмену универсальной организации. В то же время она уклонялась от предоставления официального отчёта о ходе и результатах осуществления операции, фактически действуя без какого-либо международно-политического контроля. Миссия в Афганистане стала наиболее масштабной (более 130 тысяч военнослужащих в период максимального развёртывания) и продолжительной (почти одиннадцать с половиной лет) в истории НАТО. Кроме того, она стала наиболее удалённой от Евроатлантики боевой операцией союзников. С 2015 г. её сменила гораздо более ограниченная тренировочная миссия «Решительная поддержка», ориентированная на решение тренировочных и вспомогательных, но не боевых задач²⁵. Тем не менее, она фактически означала ребрединг сохраняющегося участия Альянса в афганском конфликте.

Сокращение присутствия в Афганистане в 2014 г., совпавшее по времени с обострением противоречий России и Запада, сигнализировало снижение амбиций НАТО по осуществлению мирорегулирования в качестве глобального регулятора по вопросам безопасности. Уже на протяжении предшествующих лет США сталкивались со сложностями в мобилизации ресурсов союзников для долгосрочных экспедиционных операций. Их партнёры подвергали сомнению как возможную результативность такого рода действий, так и их полезность для самого западного сообщества.

На фоне критики рядом европейских государств стратегии США в 2000-х гг. сформировалось представление об их незаинтересованности в использовании вооружённой силы для достижения внешнеполитических целей. Стратегическая культура этих стран стала ассоциироваться с ориентацией на использование дипломатических инструментов и экономических стимулов²⁶. Практика 2010-х гг. (в том числе ведущая роль Франции и Великобритании в ливийской кампании) опровергает эти предположения.

²⁵ NATO and Afghanistan. NATO. 27.06.2018. URL: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm

²⁶ Наиболее известное изложение этого представления см. Kagan R. *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. N.Y.: Vintage, 2004. Её критика со стороны европейских исследователей изложена в Börzel T. A., Risse T. *Venus approaching mars? The European Union's approaches to democracy promotion in comparative perspective // Promoting Democracy and the Rule of Law*. London: Palgrave Macmillan, 2009. P. 34–60.

Разница между США и их союзниками пролегает в масштабах амбиций и, соответственно, географии и формах применения вооружённой силы, но не в нормативных ограничениях относительно выбора инструментария достижения своих целей. Приоритеты европейских государств в области проекции силы ограничиваются короткими и относительно небольшими миссиями в Средиземноморье, на Ближнем Востоке, а также в их бывших колониальных владениях в Африке. Инфраструктура НАТО может быть полезна, но зачастую избыточна для решения подобных задач.

1.4. Пределы институциональной гибкости Альянса

Несмотря на высокую адаптивность Североатлантического альянса и широкий набор компетенций, которыми он располагает, возможности его функциональной диверсификации, как и любого другого института, имеют пределы. Фиксирование таких ограничений не менее значимо для оценки перспектив развития организации, чем осмысление её возможностей.

В первую очередь, на протяжении всего существования НАТО её важнейшей структурной особенностью остаётся американское лидерство. Показательно, что неоднократные заигрывания с возможностью включения в организацию России так и не получили развития. Опора на преобладающую роль США на всех этапах эволюции Альянса и относительная гомогенность его участников свидетельствует, что выполнение роли площадки координации различных центров силы несовместимо с её институциональной идентичностью. В этом отношении Альянс не может претендовать на выполнение тех задач, которые с различной степенью успешности решают Совет Безопасности ООН, «Группа двадцати», ОБСЕ, а также БРИКС. Выдвигавшиеся в 1990-х гг. радикальные проекты глобализации членства в НАТО за счёт присоединения России и Китая, а затем и других восходящих центров силы не соответствуют её реальным возможностям.

Другим ограничителем функциональных возможностей организации выступает их привязка к вопросам «жёсткой» безопасности. После окончания Холодной войны НАТО изменила профиль своей деятельности. Это выразилось в том числе в приоритизации контртеррористической деятельности²⁷.

²⁷ Nelson R. *Refining NATO's role in combating terrorism*. NATO Review 2004. URL: <https://www.nato.int/docu/review/2004/Interpreting-Istanbul/Refining-NATO-role-terrorism/EN/index.htm>

В то же время противодействие терроризму в рамках НАТО в значительной степени выразилось в традиционных форматах обмена разведывательной информацией и проведения совместных силовых операций. Борьба с социальными и идеологическими причинами радикализации, а также с сетями финансирования террористических организаций мало соответствовали устоявшемуся профилю работы Альянса.

Более того, даже на фоне активной секьюритизации в 1990-х и 2000-х гг. проблематики социально-экономического развития и защиты окружающей среды (связанных с внедрением концепта «человеческой безопасности»)²⁸, энергетических поставок, информационно-коммуникационных технологий, эти вопросы находили незначительное преломление в практической деятельности Североатлантического альянса. Исключение из приведённого выше списка составляет сфера кибербезопасности — активизация обсуждений в этой области вылилась в запуск институционализированного сотрудничества²⁹. Вместе с тем кооперация в данной области даже во второй половине 2010-х гг. оставалась рудиментарной (основной прогресс был достигнут в формировании согласованного терминологического аппарата и совместной оценки угроз). Кроме того, с конца 2000-х гг. наблюдалась активная милитаризация киберпространства, способствующая возникновению ещё одного измерения «жёсткой» безопасности.

В перспективе нельзя исключать расширения тематического профиля деятельности НАТО, в том числе за счёт секьюритизации новых сфер межгосударственного взаимодействия. Тем не менее, отказ от привязки к ядру военно-политической проблематики на обозримую перспективу не просматривается. К этому выводу подталкивают, в частности, результаты экспертного опроса, проведённого в рамках подготовки настоящего доклада. Респондентов просили оценить значимость различных задач для Альянса в течение ближайшего десятилетия по шкале от 0 до 3 (где три соответствует задачам экзистенциальной значимости, а ноль — полному отсутствию вопроса в повестке Альянса).

²⁸ О смещении акцентов в понимании вызовов безопасности в этот период см. Paris R. *Human security: Paradigm shift or hot air?* // *International security*. 2001. Vol. 26. No. 2. P. 87–102.

²⁹ В частности, под эгидой НАТО в 2008 г. в Таллине был открыт Центр передового опыта по совместной защите от киберугроз. Главным промежуточным итогом его работы стало согласование терминологического аппарата и систематизация сведений о международном регулировании, затрагивающим сферу кибербезопасности (см. *Tallinn Manual 2.0 on the international law applicable to cyber operations* / ed. by M.N. Schmitt. Cambridge University Press, 2017).

Сравнительная значимость различных задач
в институциональной идентичности и деятельности НАТО
в ближайшее десятилетие

№	Задача	Значимость
1	Военно-политическое сдерживание России	2,63
2	Обеспечение безопасности в киберпространстве	2,63
3	Борьба с терроризмом	2,21
4	Противодействие зарубежной пропаганде	2,15
5	Урегулирование локальных кризисов и постконфликтное восстановление	2,06
6	Распространение евроатлантических ценностей	1,48
7	Обеспечение энергетической безопасности	1,42
8	Предотвращение конфронтации между членами Альянса	1,38
9	Военно-политическое сдерживание третьей страны (кроме России)	1,31
10	Реагирование на чрезвычайные ситуации	1,27
11	Регулирование конкуренции между традиционными и восходящими центрами силы	1,08
12	Координация международной помощи развитию	0,71
13	Решение экологических и климатических проблем	0,66
14	Содействие развитию экономического сотрудничества	0,48

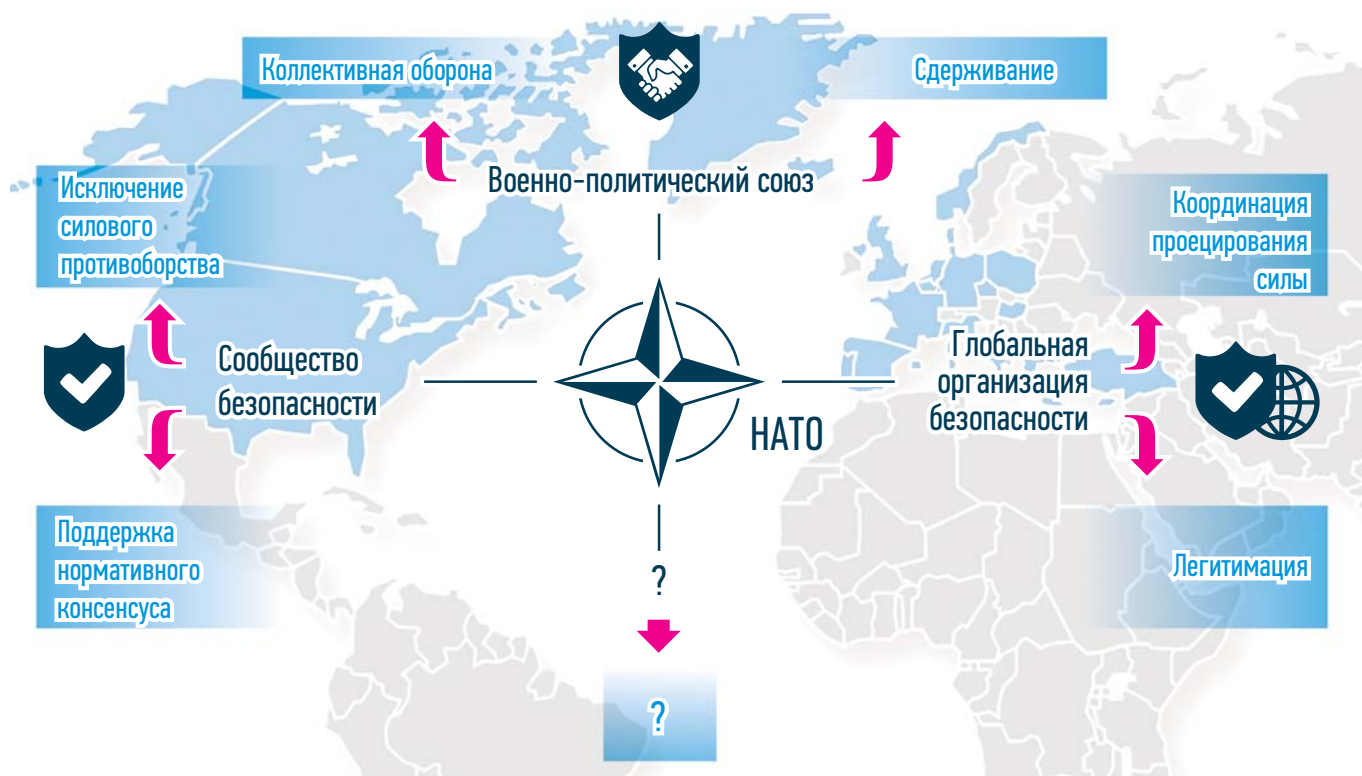
Подробнее об опросе и его методологии — в приложениях к докладу.

Участники опроса в качестве наиболее значимых выделили те задачи, которые соответствуют модели традиционного военно-политического альянса. Приоритет они отдали вопросам сдерживания России, а также проблематике кибербезопасности, которая также всё больше ассоциируется с межгосударственной конкуренцией. Показательно, что эксперты не видят иных держав, которые могут выступать противниками НАТО, кроме России. Помимо этого, в пятёрку наиболее важных тем вошли противодействие иностранной пропаганде, которая может исходить как от правительств недружественных стран, так и от негосударственных акторов.

При этом задачи, связанные с проведением экспедиционных операций (борьба с терроризмом, урегулирование локальных кризисов и постконфликтное восстановление) оценивались экспертами как сравнительно менее значимые. Подобные результаты можно интерпретировать как то, что амбиции НАТО выступать в статусе «международного полицейского», хотя и сохраняются, но не будут играть преобладающую роль в деятельности Альянса.

Показательным выступает провал между пятью наиболее значимыми функциями, выделяемыми экспертами, и всеми остальными задачами, представленными в опросе. В том числе пункты, относящиеся к модели сообщества безопасности, (предотвращение эскалации противоречий между участниками и распространение ценностей) были оценены относительно невысоко. Ещё меньшее значение отводилось нетрадиционным для Альянса задачам. Экспертные ожидания свидетельствуют о сохраняющихся ограничениях возможностей дифференциации деятельности Альянса в контексте различных аспектов экономической или человеческой безопасности.

ТИПОЛОГИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ РОЛЕЙ СЕВЕРОАТЛАНТИЧЕСКОГО АЛЬЯНСА



Таким образом, исходя из исторического опыта, структурных особенностей и институциональных возможностей, Североатлантический альянс объединяет характеристики трёх типов международных институтов и способен выполнять спектр задач. Существенные основания для внедрения институциональных новаций в последние годы не просматриваются. В результате эволюция Альянса на обозримую перспективу связана с актуализацией уже опробованных опций из описанного выше набора задач. Выбор приоритетов из числа доступных функций будет обусловлен не только эволюцией внешней среды, но и изменениями внутри самого трансатлантического сообщества.

II. Основные противоречия эволюции трансатлантического сообщества

НАТО, несмотря на наличие развитой бюрократической структуры, остаётся, прежде всего, инструментом политики своих государств-членов. Соответственно, международная значимость Альянса и характер его деятельности — производные более широких процессов, происходящих в трансатлантическом сообществе. Для выдвижения предположений о будущем объединения их выявление и оценка перспектив дальнейшего протекания имеет даже большее значение, чем анализ институционального опыта организации.

В первую очередь, успешность объединения определяется степенью приверженности участников выполнению данных друг другу обязательств. Международные институты нередко страдают от «безбилетников», которые стремятся получать выгоды от кооперации, уклоняясь от связанных с их поддержанием издержек. Для НАТО эта проблема не является новой, но ранее она неизменно решалась на основе торга между США и остальными участниками Альянса.

Кроме того, как было уже отмечено в предыдущей части доклада, поддержанию трансатлантической солидарности как в период Холодной войны, так и после её окончания способствовал консенсус западных стран,

опирающийся на либеральные ценности. Сомнения в сохранении этой идеологической опоры НАТО выступают одним из драйверов сегодняшних дискуссий о кризисе в трансатлантических отношениях.

Наконец, успешность функционирования Североатлантического альянса обусловлена способностью государств-членов договариваться относительно характера внешних угроз, с которыми они сталкиваются. До распада Советского Союза эта проблема перед ними не стояла — общий противник был хорошо известен. В современных условиях задача приоритизации угроз оказывается более острой.

В последующих разделах характеризуется современное состояние и недавнее прошлое трансатлантического сообщества в трёх упомянутых измерениях: готовность государств-членов нести издержки по поддержанию сотрудничества, степень консолидации их нормативных установок, характер восприятия угроз безопасности. На основе анализа развилки в этих вопросах авторы видят возможность оценить вариативность условий дальнейшего развития НАТО.

2.1. Баланс американского лидерства и европейской (без)ответственности

После исчезновения общей угрозы блоку в лице Советского Союза в подходах участников НАТО обозначились противоречия, которые продолжали воспроизводиться в последующие десятилетия. Они определяются как расхождением приоритетов лидера Альянса и других его участников, так и внутренней непоследовательностью позиций Соединённых Штатов и европейских государств. США, претендовавшие на роль единственной сверхдержавы после окончания Холодной войны, намерены были сохранять лидерство и в евроатлантическом сообществе. Эти амбиции вступали в противоречие со стремлением переложить большую часть издержек за поддержание безопасности в Европе на местных игроков. Её отражением стало постепенное, но неуклонное сокращение масштабов американского военного присутствия в регионе, а также поддержка инициатив по усилению «европейской опоры» НАТО³⁰. В свою очередь европейские

³⁰ См., например, Bailes A.J.K. *NATO's European Pillar: The European Security and Defense Identity* // *Defense Analysis*. 1999. Vol. 15. No. 3. P. 305–322.

государства в условиях снижения зависимости от американских гарантий безопасности стали претендовать на большую самостоятельность в международных делах³¹. В то же время исчезновение основного вероятного противника привело к снижению их готовности нести расходы на поддержание вооружённых сил³².

Динамика военных расходов государств-членов НАТО (1995–2017)

		1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
Европейские члены НАТО	в млн. долл. в текущих ценах	92218	186189	184352	164349	250064	274592	235121	249741
	% от ВВП	3,1	2,5	2,1	1,9	1,9	1,63	1,42	1,46
США	в млн. долл. в текущих ценах	258165	306170	278856	301697	503353	720423	641253	685957
	% от ВВП	6	4,6	3,3	3,4	4	4,81	3,56	3,57

Многочисленные попытки укрепления военного потенциала союзников как под контролем Вашингтона, так и направленные на повышение автономии европейских государств не поменяли общую тенденцию. Вооружённые силы европейских участников Альянса более не были ориентированы на ведение тотальной войны против враждебного блока, но и способности к проведению экспедиционных кампаний вдали от своих границ не приобрели. Многочисленные операции 1990-х–2000-х гг. неизменно подтверждали неготовность европейских государств к проекции силы без поддержки США³³. Оценки материально-технического состояния и уровня подготовки

³¹ Это стремление, в частности, проявилось в инициировании Общей внешней политики и политики безопасности ЕС и стремлении обосновать статус европейского интеграционного объединения как глобального игрока (см. Bretherton C., Vogler J. *The European Union as a global actor*. Routledge, 2005).

³² По оценкам экспертов разрыв в уровне оборонных расходов между США и их европейскими союзниками даже ниже, чем разница в их военных возможностях (см. Youst D.S. *The U.S.-European Capabilities Gap and the Prospects for ESDP // Defending Europe. The EU, NATO and the quest for European autonomy.* / ed. by J. Howorth, J.T.S. Keeler. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2003. P. 81–106.

³³ Не говоря уже об ограниченных логистических, транспортных и разведывательных возможностях европейских государств, показательным стали перебои с поставками боеприпасов в ходе операции против Ливии (см. DeYoung K., Jaffe G. *NATO runs short on some munitions in Libya*. *The Washington Post*. 15.04.2011. URL: https://www.washingtonpost.com/world/nato-runs-short-on-some-munitions-in-libya/2011/04/15/AF307EID_story.html?utm_term=.36723e52d2cd).

вооружённых сил отдельных европейских государств после обострения отношений между Россией и Западом (в частности, Германией) свидетельствуют о существенных проблемах даже с решением задач территориальной обороны в случае конвенционального конфликта³⁴.

Таким образом, возросшие после Холодной войны внешнеполитические амбиции европейских государств не были обеспечены ресурсным потенциалом. Осознание этого положения заставляло их выступать за сохранение американского военного присутствия в Европе и стремиться к концентрации деятельности НАТО вблизи их границ³⁵. Эта повестка не соответствовала приоритетам США, которые добивались глобализации Альянса, с учётом смещения фокуса собственно американской стратегии³⁶.

Неудивительно, что в первой половине 2000-х гг. Вашингтон мало заботился о трансатлантической солидарности, сталкиваясь с противодействием своей линии со стороны партнёров, чей потенциал он оценивал весьма низко. Лишь высокие издержки интервенционистской политики, приведшей к их втягиванию в афганскую и иракскую кампании, заставили США ко второй половине 2000-х гг. пересмотреть это отношение. Несмотря на все издержки координации с европейскими государствами, НАТО стала рассматриваться как механизм мобилизации дополнительных внешних ресурсов при осуществлении глобального курса Соединённых Штатов.

Участники Альянса, несмотря на сохраняющуюся разницу в приоритетах, смогли прийти к относительно устойчивому равновесию. Вашингтон не злоупотреблял принуждением союзников к участию в экспедиционных авантюрах и сохранял остаточный интерес к евроатлантической проблематике. В обмен европейские союзники отказались от заигрываний в стратегическую автономию, предоставляя политическую и ограниченную военную поддержку американским инициативам.

³⁴ *Ramshackle Military at Odds with Global Aspirations. Der Spiegel. 30.09.2014. URL: <http://www.spiegel.de/international/germany/ramshackle-army-at-odds-with-berlin-s-global-aspirations-a-994607.html>*

³⁵ *В частности, наблюдавшееся сокращение американского присутствия крайне негативно воспринималось в Германии, даже несмотря на противоречия относительно войны в Ираке (см. Landler M. Proposed U.S. Base Closings Send a Shiver Through a German Town. The New York Times. 22.08.2004. URL: <https://www.nytimes.com/2004/08/22/world/proposed-us-base-closings-send-a-shiver-through-a-german-town.html>; Hudson A. German Angst as U.S. troops bid «Auf Wiedersehen». Reuters. 27.01.2012. URL: <https://www.reuters.com/article/us-germany-us-military/german-angst-as-u-s-troops-bid-auf-wiedersehen-idUSTRE80Q1A620120127>*

³⁶ *Clarke M. The Global NATO Debate // Politique étrangère. 2009. No. 5. P. 57–67.*

После начала украинского конфликта в 2014 г. реактуализация задач военно-политического сдерживания подстегнула расширение американской военной инфраструктуры в Центральной и Восточной Европе³⁷. Её наращивание соответствует интересам ряда групп в Соединённых Штатах (в первую очередь американской армии). Она также резонирует с институциональной инерцией внешнеполитической машины США, чувствительной к необходимости подкрепления репутации предоставляемых военно-политических гарантий.

**Возросшие после
Холодной войны
внешнеполитические
амбиции европейских
государств не были
обеспечены ресурсным
потенциалом**

При этом наращивание присутствия в Европе отвлекает ресурсы Вашингтона от центрального направления его глобальной стратегии. В Соединённых Штатах утвердилось убеждение, что в обозримом будущем их единственным конкурентом на мировой арене будет выступать Китай³⁸. Россия как равный противник не рассматривается в связи с ограниченным демографическим потенциалом и существенно меньшей экономикой. Соответственно, в стратегической перспективе Вашингтон был бы заинтересован в большей концентрации имеющегося инструментария в Азиатско-Тихоокеанском, а не Евроатлантическом регионе, и приоритетном развитии военно-морских, военно-воздушных, а не сухопутных сил.

Несмотря на то, что в последние несколько лет хозяйственная экспансия КНР вызывает растущие опасения в Европе, региональные союзники Соединённых Штатов не имеют сопоставимых противоречий с Пекином. Они в большей степени ориентированы на извлечение благ из сотрудничества с восходящим экономическим гигантом, а не на сдерживание региональных амбиций Китая в удалённом от них регионе³⁹.

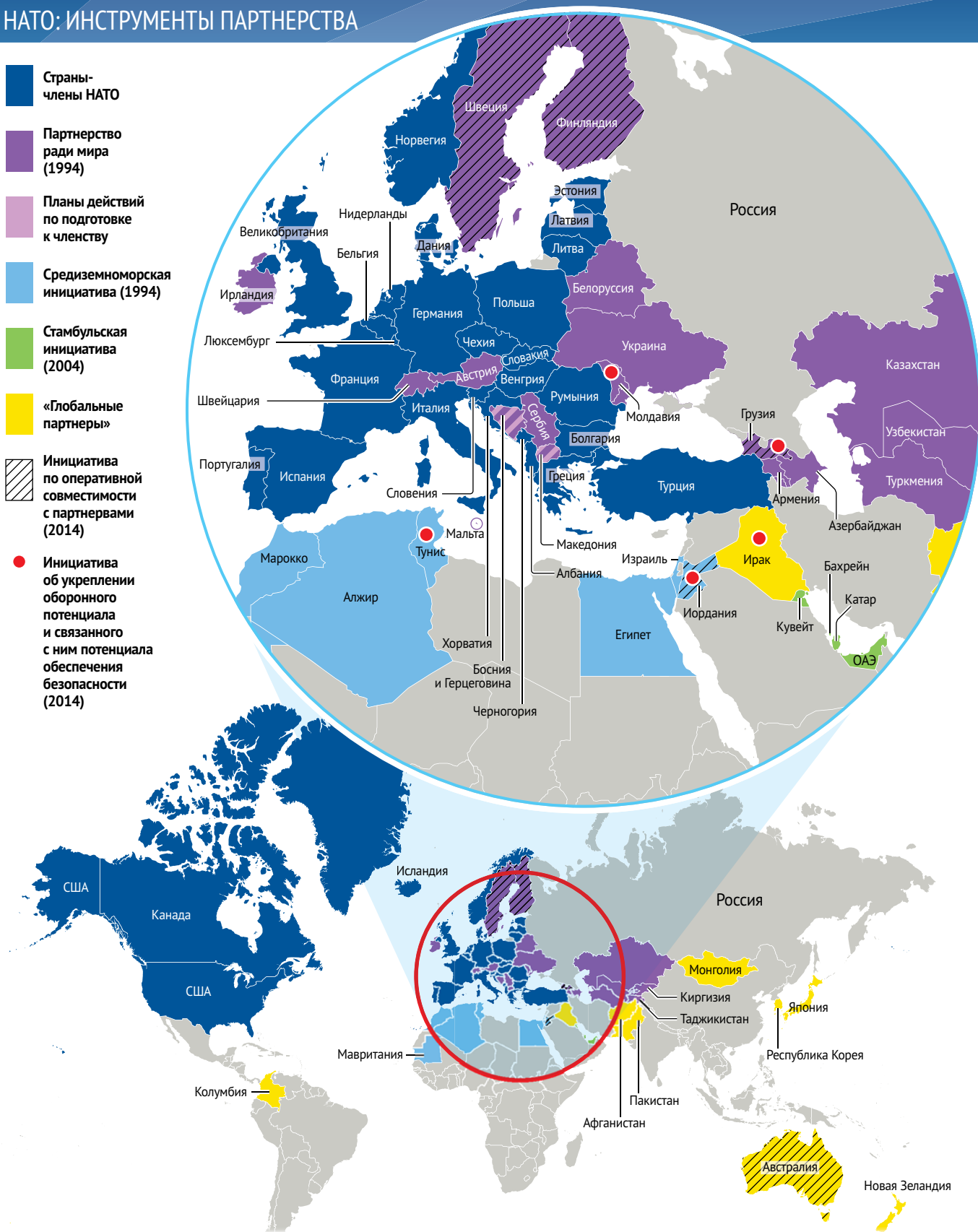
Противоречия относительно распределения ответственности в рамках Североатлантического альянса обострились с избранием президентом

³⁷ 2018 Budget Request for European Reassurance Initiative Grows to \$4.7 Billion. U.S. Department of Defense. 01.06.2017. URL: <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1199828/2018-budget-request-for-european-reassurance-initiative-grows-to-47-billion/>

³⁸ Обоснование выделения Китая в качестве единственного потенциального конкурента США см. в Brooks S., Wohlforth W. *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*. Oxford University Press, 2016.

³⁹ Об интенсификации экономической взаимозависимости европейских государств и Китая см. Жданова Ю.Д., Истомин И.А. Реакция ЕС на экономическое возвышение КНР // Вестник МГИМО Университета. 2017. №. 5 (56).

- Страны-члены НАТО
- Партнерство ради мира (1994)
- Планы действий по подготовке к членству
- Средиземноморская инициатива (1994)
- Стамбульская инициатива (2004)
- «Глобальные партнеры»
- Инициатива по оперативной совместности с партнерами (2014)
- Инициатива об укреплении оборонного потенциала и связанного с ним потенциала обеспечения безопасности (2014)



США Дональда Трампа. В ходе предвыборной кампании будущий американский лидер называл НАТО устаревшей организацией, а после прихода к власти потребовал от союзников наращивания военных расходов и корректировки приоритетов организации в сторону борьбы с радикальным исламизмом⁴⁰. На брюссельском саммите объединения 2017 г. были приняты решения по углублению координации разведок по вопросам борьбы с терроризмом. Альянс также стал официальным участником, возглавляемой США коалиции против ИГИЛ⁴¹ (все его члены вошли в неё в индивидуальном порядке ранее).

В стратегической перспективе Вашингтон был бы заинтересован в большей концентрации имеющегося инструментария в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Кроме того, союзники обязались обеспечить поэтапное наращивание оборонных расходов до 2% ВВП и увеличение в них доли затрат на закупку вооружений и военной техники до 20%. В отличие от предыдущих заверений по этому вопросу был зафиксирован конкретный срок исполнения обещаний к 2024 г.⁴² В 2017–2018 годах Альянс продолжил усиление операциональных возможностей, создав в Неаполе штабные структуры, ориентированные на защиту от угроз, исходящих из конфликтных регионов Африки и Ближнего Востока. На последнем саммите НАТО летом 2018 года в Брюсселе было объявлено о согласовании Инициативы по обеспечению готовности «4 по 30», которая предполагает, что к 2020 году союзники будут иметь 30 мотопехотных батальонов, 30 авиационных эскадрилий и 30 боевых кораблей, готовых к развертыванию в течение 30 дней⁴³.

Канцлер Германии Ангела Меркель после встречи с американским лидером в 2017 году заявила, что «те времена, когда мы могли полностью

⁴⁰ См., например, Parker A. Donald Trump Says NATO is 'Obsolete,' UN is 'Political Game'. *The New York Times*. 02.04.2016. URL: <https://www.nytimes.com/politics/first-draft/2016/04/02/donald-trump-tells-crowd-hed-be-fine-if-nato-broke-up/> и Remarks by President Trump at NATO Unveiling of the Article 5 and Berlin Wall Memorials – Brussels, Belgium. *The White House*. 25.05.2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-nato-unveiling-article-5-berlin-wall-memorials-brussels-belgium/>

⁴¹ Организация запрещена на территории России.

⁴² Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of NATO Heads of State and/or Government in Brussels on 25 May 2017. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_144098.htm

⁴³ Инициатива была поддержана решениями саммита НАТО в Брюсселе 11-12 июля 2018 года // 'Brussels Summit declaration' issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11-12 July 2018. Available from: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=en

положиться на других, прошли»⁴⁴. Опасения относительно снижения американской вовлечённости в обеспечение евроатлантической безопасности в конце 2017 г. создало дополнительный стимул для запуска Постоянного структурированного сотрудничества по вопросам безопасности и обороны (PESCO) в рамках ЕС⁴⁵. В то же время перспективы этой инициативы остаются сомнительными. Её осуществление связано с достижением слишком большого числа политических целей, не имеющих отношения к повышению военно-политического потенциала. Те же сомнения верны и в отношении инициативы Э. Макрона по созданию Европейских сил быстрого военного реагирования (Европейская инициатива по вмешательству). Проект был подписан в Люксембурге в июне в 2018 года министрами обороны 9 европейских государств (в том числе Великобритании), однако его практическое наполнение, возможные масштабы сотрудничества и степень его реализуемости вызывают много вопросов.

В результате, в настоящее время сохраняется двойная неопределённость относительно перспектив сохранения приверженности США активному присутствию в Европе, а также способности европейских государств к самостоятельным действиям в военно-политической сфере. От этих параметров зависит как значимость НАТО в качестве центрального института трансатлантической солидарности, так и соотношение региональной и глобальной повестки в его деятельности.

В рамках опроса, проведённого авторами доклада, экспертам было предложено охарактеризовать степень интенсивности американского присутствия в Европе в ближайшее десятилетие, а также перспективы наращивания военных возможностей союзников США по НАТО за этот же период (в обоих случаях участники выставляли оценки по шкале от 0 до 10). Полученные ответы отражают ожидания сохранения высокого уровня американского присутствия в Европе, хотя и не в тех масштабах, которые имели место в период Холодной войны (средняя оценка — 6,6). Одновременно, перспективы укрепления военного потенциала европейских государств воспринимаются более скептически (4,4). Полученные результаты могут быть интерпретированы как сохранение зависимости

⁴⁴ Merkel: Europe 'can no longer rely on allies' after Trump and Brexit. BBC. 28.05.2017. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-40078183>

⁴⁵ Defence cooperation: Council establishes Permanent Structured Cooperation (PESCO), with 25 member states participating. The EU Council. 11.12.2017. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>

этих стран от внешних гарантий при обороне собственной территории и ограниченная способность к проекции силы за пределами своих границ. Эксперты не ожидают качественного повышения европейского военного потенциала, несмотря на громкие заявления и амбициозные доктринальные документы⁴⁶.

В результате, несмотря на неконвенциональную риторику Дональда Трампа и опасения, которые она порождает у американских союзников, несмотря на недавние инициативы Германии и Франции в сфере европейской оборонной интеграции, оценки участников опроса указывают на инерционный путь развития событий. Фактически они не предполагают серьёзных изменений в сложившейся формуле отношений внутри трансатлантического сообщества, построенных на эксплуатации американских военно-стратегических гарантий их партнёрами в обмен на политическую лояльность.

2.2. Нелиберальный популизм как вызов ценностным основам Альянса

Избрание Дональда Трампа не только актуализировало вопрос о соотношении издержек между союзниками, но и стимулировало дискуссию относительно перспектив сохранения нормативной гегемонии либеральной идеологии. В начале 1990-х гг. она была объявлена безальтернативной ценностной основой мирового развития. Её победа над альтернативными моделями политической организации провозглашалась «концом истории»⁴⁷. Значение ценностного консенсуса в качестве основы институциональной идентичности НАТО проявилось не только в политике её расширения (упомянутой выше). Он также определял направленность и идейное обоснование экспедиционной деятельности Альянса. Защита прав человека и содействие становлению демократических институтов провозглашались в числе основных задач операций в Боснии, Югославии, Афганистане, Ливии.

⁴⁶ Пример европейских амбиций в сфере международной безопасности демонстрирует, в частности, германская Белая книга по политике безопасности (см. *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. 2016. URL: www.bundeswehr.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMTM1MzMyZTM2MzIzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY5NzE3MzM1Njc2NDYyMzMyMDIwMjAyMDIw/2016%20White%20Paper.pdf).

⁴⁷ Fukuyama F. *The end of history?* // *The National Interest*. 1989. No. 16. P. 3–18.

В 2000-х гг. экономические успехи и рост политического влияния государств, которые не признавались трансатлантическим сообществом в качестве либеральных, способствовали затиханию эйфории по поводу «конца истории»⁴⁸. Тем не менее, отступление либерализма рассматривалось как внешняя для евроатлантического сообщества тенденция. Она затрагивала те страны, в которых ранее не произошла консолидация демократических режимов, а значит сохранялся риск «авторитарного отката».

Напротив, 2010-е гг. характеризуются возрастанием критики религиозной толерантности, свободы передвижения людей, снятия ограничений в торговле уже в Соединённых Штатах и европейских странах. Она сопровождается дискредитацией традиционных политических и интеллектуальных элит, усилением партий и движений, относящихся к ранее маргинальным сегментам политического спектра. Совокупность этих изменений породила дискуссии относительно усиления нелиберального популизма, предлагающего альтернативу западным социальным и политическим моделям⁴⁹. В 2016–2018 гг. ряд партий и политиков, ассоциирующихся с этой популистской волной, одержал громкие победы в ходе плебисцитов, другие – хотя и проиграли, добились существенно лучшего результата в сравнении с прошлым опытом.

Подъём нелиберальных сил имеет глубокие социальные причины, обусловленные ростом расслоения и утратой у широких слоёв среднего класса ожиданий улучшения собственного положения в будущем⁵⁰. Такая ситуация стимулирует неприязнь к мигрантам, представителям религиозных и этнических меньшинств, успеху восходящих экономик, а также к собственному истеблишменту. Оно порождает угрозы ценностным основаниям единства трансатлантического сообщества, выразителем которого выступает НАТО.

⁴⁸ Nathan A. J. *Authoritarian resilience* // *Journal of Democracy*. 2003. Vol. 14. No. 1. P. 6–17; Gat A. *The return of authoritarian great powers* // *Foreign affairs*. 2007. Vol. 86, No. 4. P. 59–69; Diamond L. *The democratic rollback: the resurgence of the predatory state* // *Foreign affairs*. 2008. P. 36–48.

⁴⁹ Cox M. *Understanding the Global Rise of Populism*. LSE. 12.02.2018. URL: <https://medium.com/@lseideas/understanding-the-global-rise-of-populism-27305a1c5355>; Roth K. *The Dangerous Rise of Populism. Global Attacks on Human Rights Values*. The Human Rights Watch. URL: <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/dangerous-rise-of-populism>

⁵⁰ Gould E., Hijzen A. *Growing Apart, Losing Trust? The Impact of Inequality on Social Capital*. IMF Working Paper WP/16/176. August 2016. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16176.pdf>

Распад нормативного консенсуса формирует три основных вызова целостности Альянса. Во-первых, выразители нелиберального популизма, пришедшие к власти, могут позиционировать других участников трансатлантического сообщества в качестве источника угроз национальному суверенитету. Пример такого поведения даёт турецкое руководство, которое обвиняющее Соединённые Штаты и другие западные страны в поддержке антиправительственных выступлений и попытке военного переворота⁵¹.

Во-вторых, нелиберальный популизм нередко эксплуатирует исторические противоречия, долгое время находившиеся в латентном состоянии, для мобилизации общественной поддержки и удержания власти. В частности, Венгрия под руководством Виктора Орбана, критикуя положение венгерских меньшинств в соседних странах, пошла на обострение отношений с союзниками по НАТО⁵². Подобная политика ослабляет единство Альянса, а в более острых формах может привести к возрождению силового противостояния между ними.

В-третьих, сторонники либерального консенсуса сами могут пойти по пути остракизма стран, в которых власть перешла к их идеологическим противникам, вплоть до отлучения последних от общих институтов. В частности, изменения в судебной системе, инициированные польским правительством, привели к применению в отношении Варшавы санкций Европейского Союза⁵³. В контексте взаимодействия в рамках НАТО ещё более показательно решение ФРГ о выводе контингента из Турции в связи с отказом Анкары в посещении мест его размещения немецкими парламентариями⁵⁴.

⁵¹ Arango T., Yeginsu C. *Turks Can Agree on One Thing: U.S. Was Behind Failed Coup*. *The New York Times*. 02.08.2016. URL: <https://www.nytimes.com/2016/08/03/world/europe/turkey-coup-erdogan-fethullah-gulen-united-states.html>; Withnal A. *Erdogan blames 'foreign powers' for coup and says West is supporting terrorism*. *The Independent*. 02.08.2016. URL: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/erdogan-turkey-coup-latest-news-blames-us-west-terrorism-gulen-a7168271.html>

⁵² Orenstein M.A., Kreko P., Juhasz A. *The Hungarian Putin?* // *The Foreign Affairs*. 08.02.2015. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/hungary/2015-02-08/hungarian-putin>

⁵³ *Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland*. European Commission. 20.12.2017. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm

⁵⁴ Smale A. *Germany to Withdraw Forces From Incirlik Base in Turkey*. *The New York Times*. 07.06.2017. URL: <https://www.nytimes.com/2017/06/07/world/europe/germany-turkey-air-base.html>

Таким образом, сохранение НАТО в его нынешнем виде будет зависеть от того получит ли продолжение подъём нелиберального популизма в США и странах Европы, или его успехи последних лет были краткосрочным всплеском. Кроме того, на эволюцию Североатлантического альянса будет влиять соотношение стратегических и ценностных мотивов в определении его институциональной идентичности. Даже, если эрозия нормативного консенсуса продолжится, этот процесс не приведёт к ослаблению НАТО, если практическая польза от сотрудничества будет превышать идеологические издержки, вызванные разногласиями по внутривнутриполитическим вопросам.

В рамках проведённого опроса эксперты оценили перспективы развития ситуации в этих двух отношениях (в обоих случаях оценки выставлялись по шкале от 0 до 10). Эксперты продемонстрировали достаточно оптимистичные ожидания относительно сохранения либеральных ценностей в качестве нормативной опоры НАТО (6,22). При этом наблюдался большой разброс мнений в сравнении с ответами по другим пунктам опроса. Такое положение свидетельствует о существенных расхождениях в кругу специалистов относительно соотношения идеологических и стратегических мотивов в кооперации участников Альянса.

В то же время получившие широкое освещение опасения относительно усиления популистского тренда в странах Запада не находят поддержку у экспертов. Их оценки (5,63) соответствуют состоянию, в котором силы, выступающие с националистических и антииммигрантских позиций в политике и протекционистских в экономике, широко вовлечены в общественные дискуссии, а порой получают представление в органах власти, но не играют в них ведущей роли.

В оценках по этой проблематике участники опроса также продемонстрировали изрядную долю консерватизма. Несмотря на мобилизацию опасений относительно направлений внутривнутриполитического развития стран трансатлантическом сообществе в последние годы, значительная доля опрошенных рассматривает НАТО как союз, отстаивающий в первую очередь стратегические интересы государств-членов. При этом они ожидают сохранения в ближайшее десятилетие доминирующей роли либеральной идеологии в государствах-членах Альянса.

2.3. Вызовы межгосударственной конкуренции и транснационального перелива нестабильности

Окончание Холодной войны ознаменовало собой не только смену международно-политических систем, но и масштабную ревизию понимания международной безопасности. Последняя более не связывалась исключительно с интенсивным соперничеством между государствами. Напротив, приоритетное внимание представители западного сообщества стали уделять рискам трансграничного перелива внутренних проблем слабых стран в соседние страны и регионы⁵⁵. В качестве источников угроз начали рассматриваться деградация государственных институтов, этнические и межконфессиональные конфликты, социально-экономические трудности. Механизмами переноса нестабильности выступили миграционные потоки, радикальные идеологии, террористические группировки и организованная преступность. Между тем, авторитарные режимы относительно слабых стран начали ассоциироваться с распространением оружия массового уничтожения и поддержкой деструктивных сил. В результате эти «государства-изгои» стали позиционироваться в качестве главных агентов транснационализации угроз⁵⁶.

Риски перелива нестабильности привели к утверждению в западных странах интервенционистских доктрин, поощрявших и обосновывавших вмешательство в дела других государств в ответ на вызовы, возникавшие ввиду несовершенства их политических и социальных институтов. Пик распространения подобных подходов пришёлся на период после терактов 11 сентября 2001 г. в Соединённых Штатах, когда международный терроризм был объявлен главным врагом мирового сообщества, а страны со слабой государственностью рассматривались как потенциальные «безопасные гавани» для экстремистских группировок⁵⁷.

НАТО оказалась в центре пересмотра содержания международной безопасности. Интервенционистская доктрина была положена в основу её деятельности уже в середине 1990-х гг. Уже упоминавшиеся операции Альянса

⁵⁵ Подробнее об изменении понимания безопасности на Западе после Холодной войны см. Pouliot V. *International security in practice: the politics of NATO-Russia diplomacy*. Cambridge University Press, 2010.

⁵⁶ О концепции государств-изгоев см. O'Reilly K. P. *Perceiving rogue states: the use of the "rogue state" concept by US foreign policy elites* // *Foreign Policy Analysis*. 2007. Vol. 3. No. 4. P. 295–315.

⁵⁷ *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House. 2002. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>

без исключения обосновывались внутренней нестабильностью в странах, подвергавшихся военному вмешательству. Опыт этих миссий свидетельствовал о том, что новое понимание безопасности требовало иной комбинации средств, чем в случае тотальной войны против крупных держав. В результате в оборонных доктринах, подготовке вооружённых сил и военных закупках западных стран акцент был сделан на развитии инструментов, позволявших обеспечивать силовое принуждение слабых стран удалёнными способами, а позднее – на проведение контрповстанческих операций⁵⁸.

Перенос акцента в деятельности НАТО на активное сдерживание России после 2014 г. означал возврат к примату традиционного понимания угроз как продукта межгосударственного противостояния. В военном планировании Соединённых Штатов этот поворот наметился ещё раньше, с принятием «третьей стратегии компенсации», ориентированной на удержание качественного преобладания американских вооружённых сил по сравнению с потенциальными конкурентами⁵⁹. Он, тем не менее, не был ни полным, ни необратимым. Даже в 2014–2016 гг., наряду с наращиванием усилий по противодействию России, Североатлантический альянс продолжал реализовывать широкий спектр задач, включая поддержку афганских сил безопасности в борьбе против Талибана. На брюссельском саммите 2017 г. одной из центральных тем стала борьба с ИГИЛ в Сирии⁶⁰.

Таким образом, соотношение угроз межгосударственной конкуренции и транснациональных рисков в восприятии государств-членов НАТО остаётся подвержено волатильности. Вызовом для трансатлантического единства становится углубление различий между отдельными участниками объединения относительно вызовов их национальной безопасности. В этой связи активизируется торг внутри организации в отношении её стратегических приоритетов, распределения ресурсов и выбора направлений сотрудничества. Разногласия участников Альянса способна ослабить его потенциал по выработке согласованной стратегии и осуществлению коллективных действий.

⁵⁸ Отражением этой реориентации стало рост популярности в 1990-х годах концепции «революции в военном деле», а в 2000-х – доктрины «контрповстанческих операций».

⁵⁹ Бартенев В. И. США в поисках новых технологических основ военного превосходства: дилеммы «третьей стратегии компенсации» // Вестник МГИМО Университета. 2016. №. 3 (48).

⁶⁰ Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of NATO Heads of State and/or Government in Brussels on 25 May 2017. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_144098.htm

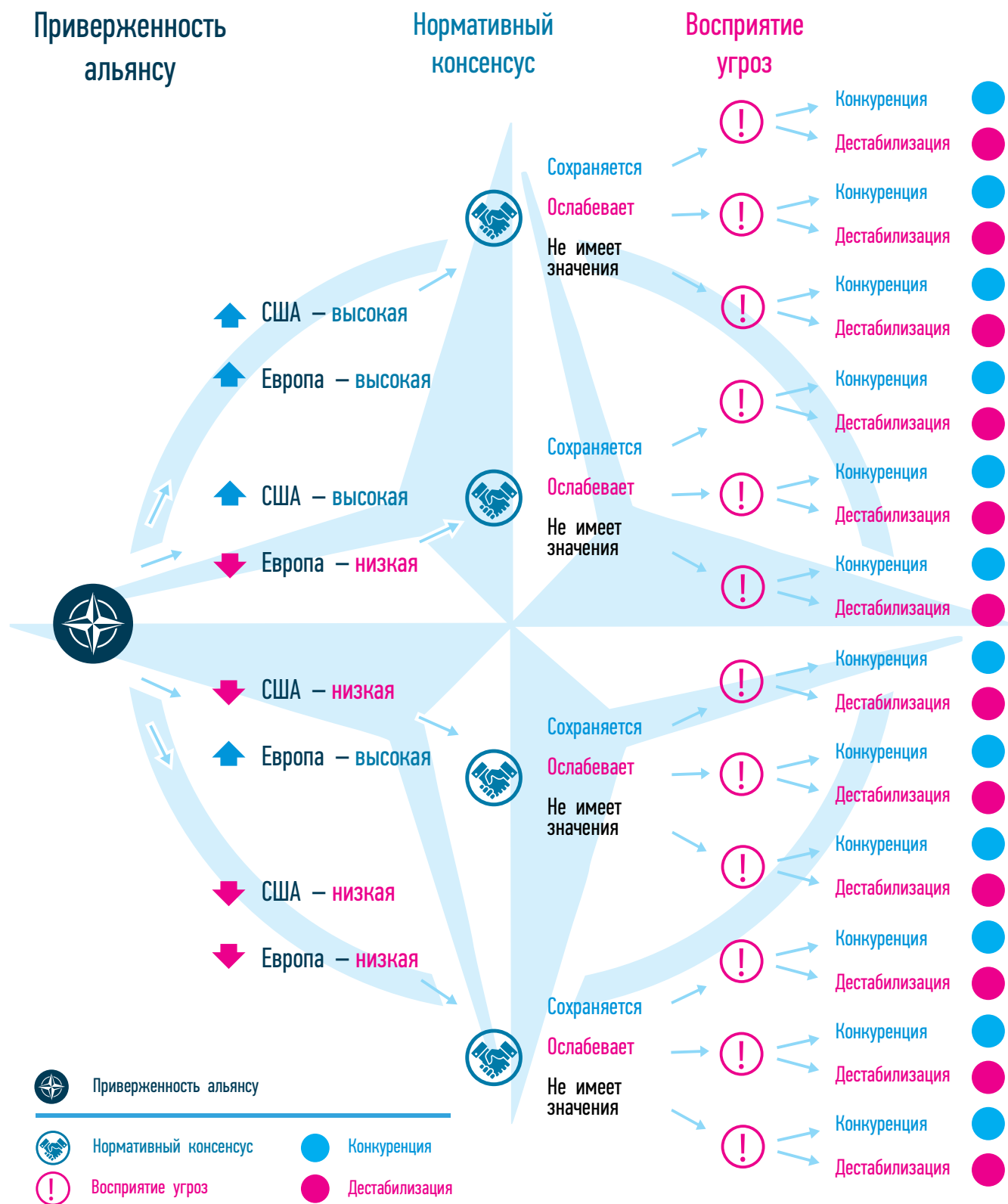
Неопределённость восприятия угроз нашла отражение и в экспертных оценках. Участники проведённого опроса охарактеризовали соотношение вызовов, исходящих из межгосударственной конкуренции и из перелива через национальные границы внутренней дестабилизации в несостоявшихся государствах. Средняя оценка 5,76 (по шкале, где 10 соответствует преобладанию вызовов, происходящих из проблем внутри государств, а 0 — доминированию угроз, происходящих из межгосударственной конкуренции), а также высокий уровень разброса в ответах соответствуют ожиданию примерно равной значимости «старых» и «новых» угроз.

Анализ значимых для трансформации НАТО измерений эволюции трансатлантического сообщества позволил выделить пять движущих сил, которые с высокой долей вероятности будут определять развитие Альянса на обозримую перспективу:

1. Степень вовлеченности США в вопросы евроатлантической безопасности;
2. Уровень развития собственного военного потенциала европейских государств (независимого от Соединённых Штатов);
3. Значение либеральных ценностей как нормативной опоры трансатлантического единства;
4. Потенциал сохранения контроля либеральных сил над политическими институтами в государствах-членах Альянса под давлением популистской альтернативы.
5. Соотношение в восприятии государств-членов НАТО вызовов межгосударственного соперничества и переливания внутренней дестабилизации из хрупких и несостоявшихся государств.

Комбинация развития ситуации по этим пяти направлениям порождает многообразие стратегических контекстов, в которых будет функционировать Североатлантический альянс. Несмотря на то, что оно характеризуется высокой вариативностью, вероятность реализации различных сценариев, как показывают в том числе результаты проведённого экспертного опроса, неодинакова. В этой связи последняя часть доклада будет посвящена оценкам основных характеристик НАТО в рамках наиболее реалистичных из них.

МНОЖЕСТВО ВАРИАНТОВ ЭВОЛЮЦИИ ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА



III. Сценарии дальнейшей трансформации организации

Попытка прогнозирования дальнейшей эволюции Североатлантического альянса связана с необходимостью ответа на три ключевых вопроса:

- Будет ли он оставаться консолидированным объединением, способным к осуществлению коллективной деятельности?
- Какие направления этой деятельности будут выступать центральными с точки зрения его институционального мандата?
- Насколько широк будет географический ареал его активности?

Проведённый в предыдущих разделах анализ тенденций эволюции трансатлантического сообщества и типология функций, реализовывавшихся НАТО, дают предпосылки для построения предположений относительно будущего Альянса. С учётом большого числа переменных, влияющих на трансформацию организации, формулирование обобщающих сценариев её развития представляется затруднительным.

В этой связи в завершающей части доклада её перспективы в отношении приведённых выше вопросов будут рассмотрены по отдельности. В начале будет дана общая оценка перспектив сохранения Альянса в качестве активного, влиятельного объединения. После этого охарактеризован его потенциал в противостоянии вызовам, происходящим из нестабильности в несостоявшихся государствах, а в завершении оценена его готовность осуществлять военно-политическое сдерживание России. При этом выявление как степени консолидации НАТО, так и направлений коллективной деятельности потребует комбинирования оценок в отношении сразу нескольких движущих сил, представленных в предыдущей части доклада.

3.1. Сможет ли НАТО оставаться успешным институтом трансатлантического сообщества?

Анализ прежнего опыта функционирования Альянса свидетельствует о том, что залогом его сохранения традиционно выступало американское лидерство. В периоды снижения заинтересованности Вашингтона в институционализированной площадке координации с европейскими партнёрами, значение организации снижалось. Кроме того, поддержанию единства участников объединения способствовало сохранение их общей приверженности либеральным ценностям, которые выступают в качестве идеологической опоры сотрудничества.

Таким образом, максимальная консолидация объединения и повышение его способности к осуществлению коллективных действий требует активной вовлечённости США в европейскую проблематику при снижении угрозы доминированию либеральной идеологии в странах трансатлантического сообщества. Кроме того, поддержание высокого мобилизационного потенциала НАТО можно ожидать и при ослаблении ценностных опор сотрудничества, если будет сохраняться высокая зависимость европейских союзников от американской поддержки ввиду ограниченности их автономного потенциала.

В этих случаях способность организации проводить совместные операции не уменьшится, а, возможно, даже возрастет. Североатлантический альянс продолжит оставаться основным институтом трансатлантического сообщества и претендовать на ведущее значение в вопросах европейской безопасности. Полученные в ходе опроса экспертные оценки позволяют оценить вероятность совпадения приведённых выше условий консолидации и операциональности Альянса как относительно высокую.

Оценка вероятности уровня институциональной консолидации НАТО

Состояние Альянса	Условия реализации сценария (в скобках – вероятность реализации условия в долях)	Вероятность реализации сценария (%)
Очень высокий уровень консолидации и операциональных возможностей	высокая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,66); сохранение консенсуса относительно либеральных ценностей (0,27)	32
	высокая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,66); низкий собственный потенциал европейских союзников (0,56); деидеологизация (0,37)	
Сравнительно высокий уровень консолидации и операциональных возможностей	высокая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,66); высокий собственный потенциал европейских союзников (0,44); деидеологизация (0,37)	34,1
	высокая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,66); продолжение подъёма нелиберальных сил (0,35)	
Утеря военно-стратегических функций при сохранении политического значения в т.ч.: становление европейского военного союза	низкая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,34); сохранение консенсуса относительно либеральных ценностей (0,27)	9,2
	низкая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,34); высокий собственный потенциал европейских союзников (0,44); сохранение консенсуса относительно либеральных ценностей (0,27)	4,0
Низкий уровень консолидации и операциональных возможностей в т.ч.: возрождение европейского соперничества	все иные варианты сочетания уровня вовлечённости США и соотношения ценностных установок участников Альянса	24,7
	низкая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,34); высокий собственный потенциал европейских союзников (0,44); ослабление консенсуса относительно либеральных ценностей (0,35); восприятие межгосударственной конкуренции как основного источника угроз безопасности (0,42)	5,6

НАТО может оставаться деятельной организацией и в случае выполнения только части из приведённых условий. При поддержании активного американского присутствия даже разложение либерального консенсуса не обязательно будет ослаблять Альянс (Вашингтон имеет богатый опыт союзничества с недемократическими режимами). Возрастание потенциала европейских участников объединения приведёт к пересмотру условий сотрудничества, но этот процесс может проходить в существующих организационных рамках. Судя по экспертным оценкам, эта вторая группа сценариев, предполагающая частичную перестройку взаимодействия в трансатлантическом сообществе и, возможно, даже некоторое снижение институциональных возможностей Альянса, но сохранение его жизнеспособности и операционной активности предстаёт наиболее вероятным.

Даже в случае сокращения американской вовлечённости в европейские проблемы, НАТО (или схожее по составу объединение) может сохраниться в качестве института политической координации, обеспечивающего поддержание «демократического мира» внутри западного сообщества. В таком случае, исчезнет военно-стратегическая составляющая в деятельности организации, и она будет вынуждена искать новые сюжеты для практического наполнения собственной повестки⁶¹. В то же время благодаря идеологическому единству объединение способно оставаться более продуктивным, чем современная ОБСЕ, взаимодействие в которой осложняется принципиальными противоречиями между участниками.

Деградация стратегических функций Альянса в случае наращивания потенциала вооружённых сил европейских государств может привести к реализации давних утопических планов создания европейского военного союза. Он способен сформироваться как на базе существующей штабной инфраструктуры НАТО, так и в рамках ЕС. Экспертные оценки дают такой перспективе, как и в целом глубокому преобразованию институтов трансатлантического сотрудничества, крайне низкие шансы на реализацию.

Наконец, последняя группа сценариев связана с фундаментальным ослаблением институциональных возможностей НАТО и кризисом организации в результате параллельного снижения американского военно-политического присутствия в Европе и дальнейшего ослабления

⁶¹ Здесь может оказаться востребованной проблематика информационной безопасности, отмеченная экспертами как одна из приоритетных.

либеральных сил на Западе. Её осуществление необязательно предполагает формальный роспуск Альянса — возможно будет иметь место его маргинализация и вырождение в организацию без значимой политической повестки и операциональных возможностей в военно-стратегической сфере.

Подвариантом этой логики развития событий выступает возрождение военно-политического балансирования между нынешними союзниками. Подобное возвращение традиционной европейской политики (которая в XX веке привела к двум мировым войнам) вероятно в случае, если укрепление вооружённых сил стран региона будет сопровождаться реинкарнацией взаимных опасений и мобилизацией агрессивного национализма.

Тем не менее, возврат к «Старой Европе» пока не просматривается как реалистичная перспектива. Более того, исходя из имеющихся экспертных оценок, маргинализация или распад западного альянса остаётся гораздо менее ожидаемым, чем сохранение НАТО в качестве действенного военно-политического объединения, ориентированного на выполнение широкого спектра функций. В то же время относительно характера самих этих задач, а также географических ориентиров его деятельности сохраняется существенная неопределённость.

Даже в случае сокращения американской вовлечённости в европейские проблемы, НАТО может сохраниться в качестве института политической координации

3.2. Сохранит ли НАТО амбиции «международного полицейского»?

Представленные в докладе результаты опроса свидетельствуют о высокой неопределённости в распределении приоритетов Альянса между необходимостью сдерживания государств-оппонентов и предотвращения транснационального перелива дестабилизации из неустойчивых государств и конфликтогенных регионов. В настоящее время оценить какой тип угроз будет фигурировать как более значимый в восприятии государств-членов в предстоящее десятилетие затруднительно. Вместе с тем перспектива концентрации НАТО на вызовах, порождаемых несостоявшимися

государствами, обостряет вопрос о географических приоритетах деятельности организации. Выше уже было продемонстрировано, что если в 1990-х объединение стремилось закрепиться в качестве ведущего регулятора в сфере европейской безопасности, то в 2000-х произошла глобализация его деятельности на базе идеологии либерального универсализма.

В том числе в контексте рисков деградации западного либерального консенсуса, торг между участниками Альянса относительно его регионального фокуса может возобновиться и даже обостриться. При этом для Вашингтона было бы предпочтительным продолжать использовать мобилизационный потенциал НАТО без существенных географических привязок. Между тем европейские союзники предпочли бы сосредоточить активность объединения на своём непосредственном окружении: в первую очередь на Средиземноморье и части Ближнего Востока, откуда исходят непосредственные вызовы их безопасности.

С учётом этого соотношения интересов можно выделить три возможных сценария возможных амбиций НАТО как регулятора в сфере международной безопасности:

1. Альянс, проецирующий силу в глобальном масштабе;
2. Объединение с фокусом на Ближнем Востоке и Северной Африке;
3. Европейская политическая организация, неспособная к проекции силы.

Наряду с сохранением зависимости европейских государств от американского лидерства, ослаблению географической привязки НАТО к близлежащим регионам способствовало бы укрепление ценностных опор объединения. Либеральная идеология изначально содержит претензию на универсализм и мессианское стремление к закреплению индивидуальных прав во всём мире. Соответственно, представление, что по-настоящему безопасным для демократических государств может быть только тот мир, а котором не останется «недемократий» продолжает оставаться преобладающим в странах Запада⁶².

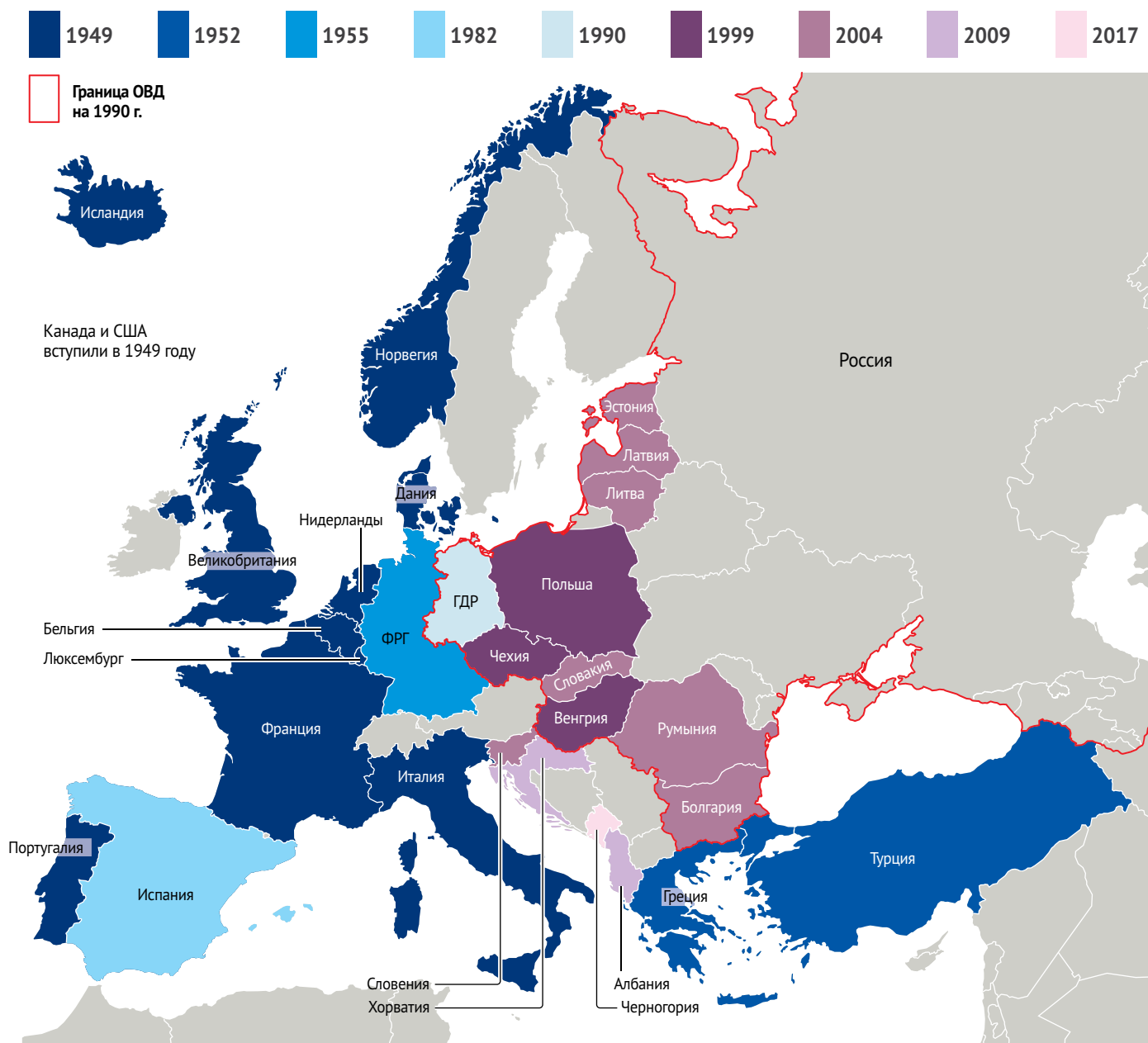
⁶² См. выражение этой логики, например, McFaul M. *Advancing democracy abroad: why we should and how we can*. Rowman & Littlefield, 2009.

Оценка вероятности попыток НАТО выступать в качестве регулятора в сфере международной безопасности

Состояние трансатлантических институтов	Условия реализации сценария (в скобках указана вероятность реализации условия в долях)	Вероятность реализации сценария (%)*
Альянс, проецирующий силу в глобальном масштабе	высокая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,66); высокий собственный потенциал европейских союзников (0,44); сохранение либерального консенсуса (0,27);	18,4+13,6
	высокая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,66); низкий собственный потенциал европейских союзников (0,56); сохранение либерального консенсуса (0,27) или деидеологизация (0,37);	
Объединение с фокусом на Ближнем Востоке и Северной Африке в т.ч.: преимущественно европейское объединение с региональным фокусом	высокая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,66); высокий собственный потенциал европейских союзников (0,44); размывание либерального консенсуса (0,35) или деидеологизация (0,37);	28,1+16,2
	высокая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,66); низкий собственный потенциал европейских союзников (0,56); деидеологизация (0,37);	
	низкая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,34); высокий собственный потенциал европейских союзников (0,44); (при фокусе на межгосударственной конкуренции только в случае сохранения либерального консенсуса)	8,5+1,7
Европейская политическая организация, неспособная к проекции силы	низкая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,34); низкий собственный потенциал европейских союзников (0,56); (при фокусе на межгосударственной конкуренции только в случае сохранения либерального консенсуса)	10,9+2,2

* При характеристике вероятности реализации сценария первое значение в ячейке отражает результат перемножения экспертных оценок, указанных во втором столбце таблицы, на вероятность того, что участники Альянса будут сфокусированы в большей степени на противодействии вызовам транснационального перелива нестабильности. Второе значение — перемножение тех же оценок на вероятность того, что участники Альянса скорее ориентированы на межгосударственное сдерживание.

РАСШИРЕНИЕ НАТО НА ВОСТОК



Исходя из экспертных оценок перспектив сохранения активного американского участия в европейских делах, вероятности обретения военно-политической автономии их союзников, а также степени приверженности западных стран либеральной идеологии, скорее всего возвращения НАТО к амбициям «международного полицейского», действующего в глобальных масштабах, в обозримой перспективе не произойдёт. Более вероятным представляется фокусирование евроатлантических институтов (вне зависимости от устойчивости лидирующей роли США) на попытках наведения порядка в непосредственной близости от территории европейских участников

Альянса. В 2010-х гг. подобная политика выразилась в операциях в Ливии и Сирии, а также миссиях по борьбе с пиратством у берегов Сомали и стремлении привлечь НАТО к вопросам борьбы с миграцией.

Даже в случае (маловероятном) наращивания военно-стратегического потенциала европейских государств, их цели безопасности вряд ли будут выходить за пределы ближнего периметра. Исключение составляют частные интересы бывших метрополий (Франции и Великобритании) в их прежних колониальных владениях, однако, в этих случаях они сами зачастую предпочитают действовать самостоятельно. Ввиду нерелевантности этих специфических интересов для других европейских партнёров им сложно рассчитывать на нечто большее, чем выражение дежурной солидарности даже в рамках ЕС.

Стоит отметить, что значение операций по проецированию силы на территории с ослабленной государственностью может продолжить возрастать даже в условиях возрождения активной междержавной конкуренции (в частности, в контексте обострения отношений США с Китаем, Россией или другими растущими центрами силы). При наличии у ведущих мировых игроков огромных арсеналов ядерного оружия, стратегическое соперничество может всё чаще принимать форму борьбы за стабилизацию или дестабилизацию прилегающих пространств, а также влияние на трансграничные потоки перемещения ресурсов, людей и идей⁶³.

3.3. Каковы перспективы концентрации НАТО на сдерживании России?

Отношения России и Запада на протяжении 1990-х–2000-х гг. развивались неровно, но их перерастание в политическое противостояние с элементами непосредственно военного балансирования произошло лишь в контексте украинского кризиса 2014 г. Параллельное наращивание активности вооружённых сил России и НАТО вблизи общих границ стало одним из наиболее заметных проявлений изменения качества отношений и обострения конфронтации⁶⁴.

⁶³ Кофман М., Сушенцов А.А. *Рано успокоились // Россия в глобальной политике.* 2016. №4.

⁶⁴ Frear T., Kulesa L., Kearns I. *Dangerous Brinkmanship: Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014. European Leadership Network Policy Brief. November 2014.* URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/Dangerous-Brinkmanship.pdf>

В этих условиях в российском экспертном дискурсе были реанимированы представления об извечной центральной миссии Альянса — сдерживании Москвы. Последняя понимается нередко в русле создания санитарного кордона, отрезающего её от европейских партнёров. Между тем на протяжении постсоветского периода действия Североатлантического альянса, болезненно воспринимавшиеся Россией, выступали не столько следствием априорной враждебности со стороны большинства его участников, сколько результатом внешнеполитической близорукости и пренебрежения мнением внешних партнёров⁶⁵.

Результаты проведённого опроса подтверждают, что в экспертном обществе функция сдерживания Москвы рассматривается в качестве одной из ключевых для Альянса. Между тем интенсивность военной активности в настоящее время остаётся несопоставимой с периодом Холодной войны, а в доктринальных документах даже стран, громче других утверждающих об «угрозе с Востока», вероятность прямого столкновения оценивается низко. Подобная непоследовательность порождает вопрос о перспективах сохранения, сложившегося в середине 2010-х гг. консенсуса относительно сдерживания России как основной миссии НАТО.

НАТО сможет оказывать наибольшее давление на Россию при выполнении трёх условий: сохранения активной вовлечённости США в вопросы европейской безопасности, повышения военно-стратегического потенциала их союзников и закрепления опасений относительно угроз междержавной конкуренции в качестве центральных в восприятии участников Альянса. В этом случае трудности обеспечения национальной безопасности для Москвы существенно возрастут — уже сегодня военные расходы государств-членов Альянса (даже без Соединённых Штатов) в разы больше российских.

В настоящее время, это преобладание в значительной степени компенсируется неэффективностью затрат европейских союзников, а также распределением американских возможностей между множеством региональных театров. Мобилизация коллективного потенциала западных стран будет заставлять Россию тратить большую долю собственных ограниченных ресурсов на поддержание обороноспособности. В то же время, судя по полученным экспертным оценкам, вероятность сочетания всех этих трёх условий остаётся сравнительно низкой.

⁶⁵ С этим согласны даже самые непримиримые западные критики расширения НАТО (Mearsheimer J. J. *Why the Ukraine crisis is the West's fault: the liberal delusions that provoked Putin* // *Foreign Affairs*. 2014. Vol. 93).

Оценка вероятности преобладания функции сдерживания в деятельности НАТО

Тип политики Альянса	Условия реализации сценария (в скобках указана вероятность реализации условия в долях)	Вероятность реализации сценария (%)
«Двойное сдерживание»	высокая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,66); высокий собственный потенциал европейских союзников (0,44); восприятие межгосударственной конкуренции как ключевой угрозы (0,42)	12,4 (38,8 – в случае, если примат сдерживания России принимается за данность)
«Сдерживание по-американски»	высокая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,66); низкий собственный потенциал европейских союзников (0,56); восприятие межгосударственной конкуренции как ключевой угрозы (0,42)	15,7 (49)
Европоцентричное сдерживание	низкая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,34); высокий собственный потенциал европейских союзников (0,44); сохранение консенсуса относительно либеральных ценностей (0,28); восприятие межгосударственной конкуренции как ключевой угрозы (0,42)	1,7 (5,3)
Имитация сдерживания	низкая вовлечённость США в вопросы евроатлантической безопасности (0,34); низкий собственный потенциал европейских союзников (0,56); сохранение консенсуса относительно либеральных ценностей (0,28); восприятие межгосударственной конкуренции как ключевой угрозы (0,42)	2,2 (6,9)
Сдерживание России перестаёт быть главной задачей Альянса	иные сочетания рассматриваемых параметров	68

В целом же сохранение сдерживания России в текущем относительно расслабленном режиме в качестве основного направления политики НАТО в ближайшее десятилетие (для которого необходимо выполнение лишь части оговорённых выше условий), представляется относительно вероятным, но негарантированным. Сохранение американского присутствия в Европе способствует повышению шансов его реализации, но корреляция между этими двумя явлениями не является абсолютной⁶⁶.

С учётом современного уровня противоречий между Россией и Западом, а также оборонных возможностей обеих сторон, военный компонент сдерживания в любом случае выступает как сугубо второстепенный. Противостояние в большей степени протекает в форме изматывания политической воли противоположной стороны за счёт повышения для него социально-экономических издержек сохранения статус-кво.

Наращивание военной активности может внести вклад в такого рода давление, побуждая противоположную сторону к наращиванию оборонных расходов. Тем не менее оно больше выступает инструментом взаимного сигнализирования в рамках сопровождающего политическую конфронтацию информационного противостояния. В этом смысле сложившийся военно-политический баланс между Россией и НАТО остаётся относительно приемлемым для обеих сторон (в чём-то даже комфортным для их оборонных ведомств, способным обосновывать сохраняющейся напряжённостью бюджетные запросы).

Заключение

На протяжении всего существования Североатлантического альянса его образ связан со множеством искажений и противоречий. Отчасти источником мифотворчества выступает сам Альянс, стремящийся позиционировать себя как поставщика международной безопасности и стабильности. В действительности он выступает, в первую очередь, инструментом реализации интересов своих государств-членов в военно-политической сфере. Их координации способствует сохранение консенсуса относительно базовых ценностных оснований сотрудничества. В то же время он не мешает НАТО,

⁶⁶ Кроме того, нужно учитывать, что в случае сокращения интереса Вашингтона к региону возникает (хотя и небольшая) вероятность обострения соперничества между его европейскими союзниками (см. табл. 3.1).

несмотря на риторику, закрывать глаза на нелиберальные практики как отдельных государств-членов, так и некоторых внешних партнёров в случае стратегической необходимости.

В результате расширения объединения, а также внутренних процессов в странах-участницах гетерогенность внутри НАТО существенно возросла. Таким образом, им сегодня сложнее, чем ранее договариваться о согласованных действиях и добиваться мобилизации имеющихся ресурсов. На протяжении длительного времени эти противоречия скрывались лидирующей ролью США, которые задавали повестку дня организации, но одновременно были готовы нести основные издержки по обеспечению безопасности партнёров. Современную ситуацию можно охарактеризовать как очередную стадию торга относительно распределения затрат и определения направлений деятельности НАТО.

Проведённый анализ и собранные экспертные оценки позволяют заключить, что, несмотря на остроту публичной риторики участников этого торга, вероятность сохранения базовых параметров сложившейся модели отношений в рамках Альянса остаётся значительной. В этом случае НАТО будет оставаться центральным институтом трансатлантической координации, обеспечивающим также проекцию силы государств-членов в прилегающих регионах. При этом его реальные военно-политический потенциал будет, в первую очередь, обеспечиваться Соединёнными Штатами, а европейские союзники продолжат выполнять вспомогательные роли.

Подобное развитие событий представляется не худшим сценарием для Москвы. В российском экспертном сообществе нередко преувеличивается значение НАТО: Альянсу приписывается единство и эффективность, на которые он реально неспособен. Несмотря на то, что сдерживание России скорее всего сохранится в повестке объединения, уровень реального военно-политического давления, скорее всего, будет оставаться ограниченным (существенно ниже уровня Холодной войны, с которой нередко сравнивают современную ситуацию). Реальные попытки Запада по противодействию Москве в настоящее время осуществляются через другие механизмы. Большие опасения России может вызывать продолжение экспедиционной деятельности Альянса, которая воспринимается как источник дестабилизирующих воздействий и инструмент навязывания американского влияния.

**Противостояние
в большей
степени протекает
в форме изматывания
политической воли
противоположной
стороны
за счёт повышения
для него социально-
экономических издержек**

Приложения

Приложение 1.

Методология проведения экспертного опроса

Опрос проводился в мае–июне 2018 г. Опросные анкеты рассылались по электронной почте специалистам, публиковавшим материалы по проблематике евроатлантической безопасности (при этом авторы доклада стремились обеспечить географическую репрезентативность). Кроме того, использовался метод «снежного кома»: уже опрошенных экспертов авторы доклада просили предложить коллег для привлечения к опросу. Всего были разосланы более 180 запросов на участие в исследовании. В результате было получено 50 заполненных анкет.

К опросу были привлечены эксперты из стран-членов НАТО (61%) и стран, не входящих в блок (39%); среди них НАТО и вопросы европейской безопасности являются основной сферой специализации для 28,5%. Для остальных эта проблематика входит в профиль специализации с какими-то другими направлениями (например, общие вопросы международной безопасности, стратегический анализ, отношения России и Запада). Опрошенные эксперты представляли различные типы организаций: государственные ведомства — 8%, высшие учебные заведения — 45%, аналитические центры — 41%, иные — 4%.

Авторы и участники работы над докладом выражают искреннюю признательность за участие в опросе, ценные комментарии и согласие быть упомянутыми в этом списке следующих экспертов:

1. **Рой Аллисон**, директор Центра российских и евразийских исследований Оксфордского университета (Великобритания);
2. **Владимир Игоревич Батюк**, руководитель Центра военно-политических исследований Института США и Канады РАН;
3. **Роберт Берлз**, старший советник по России и Евразии Инициативы по снижению ядерной угрозы, NTI (США);
4. **Эндрю Вольф**, доцент Дикинсон-колледжа (США);
5. **Джеймс Голдгайер**, профессор Американского университета в Вашингтоне (США);
6. **Тома Гомар**, директор Французского института международных отношений (IFRI);
7. **Томас Грэм**, старший директор консалтинговой фирмы Kissinger Associates;

8. **Дмитрий Александрович Данилов**, заведующий Отделом европейской безопасности Института Европы РАН;
9. **Джеймс Доббинс**, старший научный сотрудник, почетный председатель программы дипломатии и безопасности RAND Corporation (США);
10. **Танос Докос**, генеральный директор Греческого фонда европейской и внешней политики (ELIAMEP);
11. **Арно Дюбьен**, директор Аналитического центра при франко-российской торгово-промышленной палате «Обсерво»;
12. **Андрей Владимирович Загорский**, заведующий отделом разоружения и урегулирования конфликтов ИМЭМО РАН;
13. **Алессандро Коломбо**, профессор Миланского Университета, руководитель программы трансатлантических отношений Института исследований международной политики, ISPI (Италия);
14. **Андрей Вадимович Картунов**, генеральный директор Российского совета по международным делам;
15. **Лукас Кулеша**, программный директор аналитического агентства «Европейская лидерская сеть» (Великобритания);
16. **Кристофер Миллер**, старший преподаватель Школы международного права и дипломатии им. Флетчера Университета Тафтса (США);
17. **Незиха Мисаоглу**, проректор Университет Кыркларели (Турция);
18. **Татьяна Глебовна Пархалина**, заместитель директора по научной работе ИНИОН РАН;
19. **Флорин Пассатоу**, директор Центра исследований внешней политики и безопасности Университета Крайовы (Румыния);
20. **Вадим Пистринчук**, вице-председатель Либерально-демократической партии Молдовы;
21. **Нику Попеску**, руководитель программы «Расширенная Европа», Европейский Совет по международным отношениям;
22. **Иван Алексеевич Сафранчук**, доцент Кафедры мировых политических процессов МГИМО;
23. **Анджела Стент**, директор Центра по изучению Евразии, России и Восточной Европы Джорджтаунского университета (США);
24. **Пол Стронски**, старший научный сотрудник Программы России и Евразии Фонда Карнеги (США);
25. **Иван Николаевич Тимофеев**, программный директор Российского совета по международным делам;
26. **Димитриос Триантафиллу**, директор Центра международных и европейских исследований Университета им. Кадира Хаса (Турция);
27. **Филипп Олегович Трунов**, научный сотрудник Отдела Западной Европы и Америки ИНИОН РАН;
28. **Уильям Уолфорт**, профессор государственного управления Дартмутского колледжа (США);
29. **Сергей Валентинович Уткин**, заведующий отделом стратегических оценок Центра ситуационного анализа РАН;
30. **Эндрю Фаттер**, доцент Департамента политики и международных отношений Университета Лестера (Великобритания);
31. **Сабина Фишер**, руководитель Отдела Восточной Европы и Евразии в Фонде науки и политики, SWP (Германия);
32. **Фредерик Шарийон**, директор Института стратегических исследований Министерства обороны Франции;

33. **Павел Александрович Шариков**, руководитель Центра прикладных исследований Института США и Канады РАН;
34. **Мухаррем Экси**, профессор Университета Кырklarели, директор Центра публичной дипломатии (Турция);
35. **Татьяна Валерьевна Юрьева**, профессор Кафедры мировых политических процессов МГИМО.

Также авторы признательны 16 экспертам, принявшим участие в опросе, но пожелавшим сохранить конфиденциальность.

Приложение 2.

Результаты экспертного опроса

№	Вопрос	Среднее значение	Медианное значение*	Стандартное отклонение*
1.	Оцените по шкале от 0 до 3* значение в институциональной идентичности и деятельности НАТО в ближайшие 10 лет следующих задач: * 3 — жизненно важный вопрос; 2 — важный; 1 — незначительный; 0 — не будет стоять на повестке дня.			
	А. Борьба с терроризмом	2,21		
	Б. Военно-политическое сдерживание России	2,63		
	В. Военно-политическое сдерживание третьей страны (кроме России)	1,31		
	Г. Координация международной помощи развитию	0,71		
	Д. Обеспечение безопасности в киберпространстве	2,63		
	Е. Обеспечение энергетической безопасности	1,42		
	Ж. Предотвращение конфронтации между членами Альянса	1,38		
	З. Противодействие зарубежной пропаганде	2,15		
	И. Распространение евроатлантических ценностей	1,48		
	К. Реагирование на чрезвычайные ситуации	1,27		
	Л. Регулирование конкуренции между традиционными и восходящими центрами силы	1,08		
	М. Решение экологических и климатических проблем	0,66		
	Н. Содействие развитию экономического сотрудничества	0,48		
	О. Урегулирование локальных кризисов и постконфликтное восстановление	2,06		

*В работе с агрегированными данными в рамках подготовки доклада использовался только показатель среднего значения. Приводимые оценки медианного значения и стандартного отклонения использовались исключительно для проверки репрезентативности используемого показателя.

2.	Оцените по шкале от 0 до 10 степень вовлечённости США в вопросы евроатлантической безопасности в сфере традиционной географической ответственности Альянса в ближайшие 10 лет (где 10 – глубокая как политическая, так и военная вовлечённость, сравнимая с периодом Холодной войны, 0 – полное сворачивание американского военно-политического присутствия в Европе)	6,6	7	1,47
3.	Оцените по шкале от 0 до 10 способность европейских стран-участниц Альянса к обеспечению собственной безопасности и проецированию силы в ближайшие 10 лет (где 10 – их способность полностью обеспечивать собственную безопасность и осуществлять весь спектр возможных военных операций в приоритетных регионах без поддержки США; 0 – полная неспособность обеспечивать безопасность и проводить экспедиционные операции без Соединённых Штатов)	4,4	4	1,61
4.	Оцените по шкале от 0 до 10 значимость либерально-демократических ценностей в институциональной идентичности НАТО в ближайшие 10 лет (где 10 – необходимость полного соответствия либерально-демократическим стандартам в качестве условия приобретения и сохранения членства в Альянсе; 0 – отсутствие каких-либо требований к политическому институтам и практикам нынешних и потенциальных государств-членов)	6,22	7	1,92
5.	Оцените по шкале от 1 до 10 вероятность укрепления или ослабления позиций националистических, антииммигрантских и протекционистских сил в политических институтах и общественном дискурсе государств-членов НАТО (где 10 – преобладание антилиберальных популистских сил в правительствах большинства стран Альянса; 0 – устранение националистических, антииммигрантских и протекционистских сил из политических институтов и общественной дискуссии)	5,60	6	1,49
6.	Оцените соотношение вызовов, исходящих из межгосударственной конкуренции и из проблем внутри государств (не обязательно относящихся к евроатлантическому пространству) в восприятии угроз государствами-членами НАТО в ближайшие 10 лет (где 10 – доминирование вызовов, происходящих из проблем внутри государств; 0 – доминирование вызовов, происходящих из межгосударственной конкуренции):	5,76	6	2,05
7.	Оцените по шкале от 0 до 3* степень вовлеченности в ближайшие 10 лет во взаимодействие в рамках НАТО различных органов власти и ведомств государств-членов Альянса: * 3 – постоянная вовлечённость; 2 – регулярная вовлечённость; 1 – эпизодическая, нерегулярная вовлечённость; 0 – отсутствие вовлечённости за исключением единичных случаев.			
	А. Ведомства социального и экологического профиля	0,63		
	Б. Ведомства экономического профиля	1,00		
	В. Внешнеполитические ведомства	2,77		
	Г. Вооружённые силы	2,92		
	Д. Парламенты	1,85		
	Е. Политическое руководство государств	2,58		
	Ж. Правоохранительные и правоприменительные органы	1,50		
	З. Разведывательные службы	2,64		
	И. Судебные органы	0,79		
	К. Центральные банки и иные органы финансового надзора	0,48		

Для более полной картины анкетирования приводим формулировки вопросов, включённые в анкету для англоязычных экспертов.

№	Вопрос	Среднее значение	Медианное значение*	Стандартное отклонение*
1.	Please, assess on the scale from 0 to 3* the significance of the following tasks for NATO's institutional identity and activities in the next 10 years: * 3 – vital; 2 – important; 1 – insignificant; 0 – not on the agenda			
	A. Counterterrorism	2,21		
	B. Military and/or political containment of Russia	2,63		
	C. Military and/or political containment of a third country (except Russia)	1,31		
	D. Coordination of international development assistance	0,71		
	E. Cybersecurity	2,63		
	F. Energy security	1,42		
	G. Prevention of confrontation between the NATO members	1,38		
	H. Countering foreign propaganda and information warfare	2,15		
	I. Promotion of liberal values	1,48		
	J. Addressing natural disasters and emergency response	1,27		
	K. Accommodation of rising powers (through providing negotiating platform)	1,08		
	L. Dealing with environmental challenges and climate change	0,66		
	M. Promoting economic cooperation	0,48		
	N. Crisis response and conflict management	2,06		
2.	Please, assess on the scale from 0 to 10 the level of the U.S. engagement in the Euro-Atlantic security in the forthcoming 10 years (10 – constant political and military involvement similar to the Cold War period; 0 – complete political and military withdrawal of the U.S. from Europe)	6,6	7	1,47
3.	Please, assess on the scale from 0 to 10 the potential of European Member-States of NATO to provide security for themselves and to project power in the forthcoming 10 years (10 – full capacity to ensure their own security and to engage in the full range of military operations in priority regions without the U.S. support; 0 – complete inability to provide for their security and to conduct expeditionary operations without the support of United States)	4,4	4	1,61

4.	Please, assess on the scale from 0 to 10 the importance of liberal democratic values in NATO's institutional identity in the next 10 years (10 – need for full compliance with liberal-democratic standards as a condition for acquiring and retaining membership in the Alliance; 0 – absence of any requirements for political institutions and practices of current and potential Member States)	6,22	7	1,92
5.	Please, assess on the scale from 0 to 10 the probability of strengthening or weakening of nationalistic, anti-immigrant and protectionist forces in the political institutions and public discourse of the NATO Member States in the next 10 years (10 – prevalence of anti-liberal populist forces in the governments of most alliance countries; 0 – complete elimination of nationalist, anti-immigrant and protectionist forces from political institutions and public debate)	5,60	6	1,49
6.	Please, assess on the scale from 0 to 10 the relative significance of risks arising from interstate rivalry in comparison with challenges emerging from internal destabilization within states (not necessarily belonging to the Euro-Atlantic) in the threat perception of the NATO Member-States in the forthcoming 10 years (10 – prevalence of challenges arising from destabilization within states; 0 – prevalence of risks originating from interstate rivalry)	5,76	6	2,05
7.	Please, assess on the scale from 0 to 3* the level of engagement of various branches of power and governmental departments of the member states in NATO activities in the next 10 years: * 3 – constant engagement; 2 – regular engagement; 1 – ad hoc on irregular basis engagement; 0 – not engaged (except for single occasions)			
	A. Departments dealing with environmental and social welfare issues	0,63		
	B. Departments dealing with economic issues	1,00		
	C. Foreign policy departments	2,77		
	D. Military forces	2,92		
	E. Parliaments	1,85		
	F. National leadership (chief executives)	2,58		
	G. Law enforcement agencies	1,50		
	H. Intelligence services	2,64		
	I. Judicial authorities	0,79		
	J. Central banks and other financial institutions	0,48		

В дополнение к представленным выше оценкам, некоторые эксперты высказали ряд замечаний по формулировкам и недостающим вариантам ответа (в отношении вопросов 1 и 7 возможность предложения дополнительных вариантов была предусмотрена форматом анкеты). Полученные комментарии суммированы в следующей таблице:

№	Вопрос	Комментарии
1.	Оцените по шкале от 0 до 3* значение в институциональной идентичности и деятельности НАТО в ближайшие 10 лет следующих задач	- need to add: NATO–EU political & military relations; - need to add: C: state-originating threats from M. East (Syria, Iran); ad. N: includes capacity-building in third countries; - need to add: enlargement: ‘important’; - нужно добавить: стратегические коммуникации и публичная дипломатия; - нужно добавить: обеспечение военного присутствия Запада на новых ТВД (Арктика) и в средах (Дальний Космос); - обеспечение военно-технологического превосходства; - дальнейшая адаптация НАТО к меняющейся среде безопасности, то есть уточнение иерархии (а не простого перечня) угроз и, соответственно, — уточнение политики партнёрства/союзничества/соперничества с третьими странами; - Migration Questions
5.	Оцените по шкале от 1 до 10 вероятность укрепления или ослабления позиций националистических, антииммигрантских и протекционистских сил в политических институтах и общественном дискурсе государств-членов НАТО	- из-за существенных различий во внутриполитической среде Старого и Нового света подумать о целесообразности разделения этого вопроса на два: 1) по европейским государствам; 2) по США;

6.	Оцените соотношение вызовов, исходящих из межгосударственной конкуренции и из проблем внутри государств (не обязательно относящихся к евроатлантическому пространству) в восприятии угроз государствами-членами НАТО в ближайшие 10 лет	- неудобная для экспертной оценки формулировка вопроса: межгосударственная конкуренция и внутригосударственные проблемы — это разнопорядковые показатели, разные для разных государств, поэтому их логично отделить друг от друга, а их соотношение определять самим по результатам анкетирования. Или, как минимум, оставить эту редакцию вопроса, но отдельно по Старому и Новому свету;
7.	Оцените по шкале от 0 до 3* степень вовлеченности в ближайшие 10 лет во взаимодействие в рамках НАТО различных органов власти и ведомств государств-членов Альянса	- в зависимости от структуры национальных СМИ могут быть привлечены государственные СМИ стран к более плотному освещению деятельности Альянса или более тесному сотрудничеству с его пресс-службой. В основном это касается восточноевропейских членов НАТО; - графу «вооружённые силы» разделить на две: 1) министерства обороны, органы военно-политического управления; 2) национальные генеральные штабы, органы сугубо военного управления; - Научные организации (участвующие в рамках официальных директив/решений национальных органов власти в широком спектре научных исследований, экспертизы, разработок и научно-технологических проектов); - Institutions for Economic Development in Third World Countries; - Defense spending, basing infrastructure, exercises, nuclear posture and policy.

Кроме того, ряд экспертов, работавших с англоязычной версией опросника, отмечали, что в вариантах ответа на вопрос 1 более корректным был бы перевод термина «сдерживание» как ‘deterrence’, а не ‘containment’.

Приложение 3.

Методология обработки экспертных оценок

Ниже приведена таблица с расчётами основных «развилок» сценарного дерева на основании данных экспертного опроса (Приложение 2). Сочетание ключевых показателей стало основанием для построения сценариев развития НАТО, представленных в части 3 (пп. 3.1, 3.2, 3.3). Сценарные прогнозы, учитывающие «высокую вовлеченность США в вопросы евроатлантической безопасности», основываются на суммарных показателях пп. I и II настоящей таблицы, «низкий собственный потенциал европейских союзников» включает данные пп. II и IV, «высокий собственный потенциал европейский союзников» рассчитывается из суммы данных пп. I и III.

Нормативный консенсус в контексте перспектив развития НАТО выступает как важная переменная при анализе уровня консолидации Альянса и формулирует категории «сохранение консенсуса относительно либеральных ценностей», «подъем нелиберальных сил» и отсутствие внятного отношения к общности ценностей как «деидеологизация» Альянса. Учитывая исторический фокус деятельности НАТО, при оценке перспектив развития оборонного потенциала Альянса угрозы, исходящие из междержавной конкуренции расцениваются через призму «восприятия России как ключевой угрозы».

С учётом специфики задававшихся вопросов и сложностей пересчёта оценок экспертов в значения анализируемых переменных, представленные расчёты было бы некорректно трактовать как выражение непосредственной вероятности реализации тех или иных сценариев. Вместе с тем, даже с учётом возможности отклонений, они позволяют охарактеризовать перспективы реализации различных вариантов развития событий в сравнительной перспективе — какие из них являются более или менее вероятными и насколько велик разрыв в вероятности отдельных сценариев.

I. США вовлечены, Европа самостоятельна	0,29	Сохранение либерального консенсуса	0,27	межгосударственное сдерживание	0,42	3,4%
				противодействие вызовам транснационального перелива нестабильности	0,58	4,5%
				межгосударственное сдерживание	0,42	4,3%
	0,29	Размывание либерального консенсуса	0,35	противодействие вызовам транснационального перелива нестабильности	0,58	5,8%
				межгосударственное сдерживание	0,42	4,7%
				противодействие вызовам транснационального перелива нестабильности	0,58	6,3%
II. США вовлечены, Европа несамостоятельна	0,37	Сохранение либерального консенсуса	0,27	межгосударственное сдерживание	0,42	4,3%
				противодействие вызовам транснационального перелива нестабильности	0,58	5,8%
				межгосударственное сдерживание	0,42	5,5%
	0,37	Размывание либерального консенсуса	0,35	противодействие вызовам транснационального перелива нестабильности	0,58	7,5%
				межгосударственное сдерживание	0,42	5,9%
				противодействие вызовам транснационального перелива нестабильности	0,58	8,1%

III. США снижают вовлеченность, Европа самостоятельна	0,15	Сохранение либерального консенсуса	0,27	межгосударственное сдерживание	0,42	1,7%	
				противодействие вызовам транснационального перелива нестабильности	0,58	2,3%	
		Размывание либерального консенсуса	0,35	межгосударственное сдерживание	0,42	2,2%	
	противодействие вызовам транснационального перелива нестабильности			0,58	3,0%		
	Деидеологизация	0,37	межгосударственное сдерживание	0,42	2,4%		
			противодействие вызовам транснационального перелива нестабильности	0,58	3,2%		
	IV. США снижают вовлеченность, Европа несамостоятельна	0,19	Сохранение либерального консенсуса	0,27	межгосударственное сдерживание	0,42	2,2%
					противодействие вызовам транснационального перелива нестабильности	0,58	3,0%
			Размывание либерального консенсуса	0,35	межгосударственное сдерживание	0,42	2,8%
		противодействие вызовам транснационального перелива нестабильности			0,58	3,8%	
Деидеологизация		0,37	межгосударственное сдерживание	0,42	3,1%		
			противодействие вызовам транснационального перелива нестабильности	0,58	4,1%		

 ValdaiClubRu
 ValdaiClubRu
 t.me/valdaiclub
 ValdaiClub
 valdaiclubcom
valdai@valdaiclub.com