

№ 70 ВАЛДАЙСКИЕ ЗАПИСКИ

Июль, 2017



УСПОКОИТЕЛЬНОЕ С ЗАПАХОМ ПОРОХА

БАЛАНС СИЛ РОССИИ И НАТО
В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ ПОСЛЕ 2014 ГОДА

Прохор Тебин

Об авторе

Прохор Юрьевич Тебин

кандидат политических наук

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

Воссоединение России и Крыма привело к наиболее серьёзному обострению отношений России с США и НАТО в новейшей истории. Предыдущий кризис, вызванный конфликтом в Южной Осетии в августе 2008 г., не повлёк за собой столь существенных последствий, и уже менее чем через год после него Россия и США объявили о «перезагрузке» отношений. Сейчас же, по прошествии трёх лет после крымских событий, несмотря на приход к власти в США Дональда Трампа, вероятность существенного потепления отношений Москвы с Вашингтоном и Брюсселем остаётся достаточно низкой.

Более того, события в Крыму дали толчок интенсификации военной деятельности НАТО в Восточной Европе, которая продолжается до сих пор. В связи с этим стоит рассмотреть данный процесс для определения характера военных угроз национальной безопасности России.

Отношения Россия–НАТО после Крыма: факторы напряжённости

События в Крыму и на Украине имеют ряд явных отличий от южноосетинского кризиса, которые позволяют понять причины столь болезненной реакции на действия России со стороны США и НАТО.

Во-первых, операция в Крыму была превентивной реакцией Москвы на угрозу национальным интересам России после переворота в Киеве, угрозу пусть и весьма реальную, но ещё явно нематериализовавшуюся. Операция по принуждению Грузии к миру стала ответом на явную и непосредственную военную агрессию, жертвами которой, в частности, стали российские военнослужащие из состава миротворческого батальона.

Во-вторых, действия России в Крыму привели к существенному изменению стратегической и политической обстановки. В 2008 г. российское вмешательство и даже последующее признание суверенитета Абхазии и Южной Осетии ставило своей целью на тот момент, по большому счёту, восстановление и надёжное закрепление статуса-кво, имевшего место до начала авантюры Михаила Саакашвили.

Из второго отличия напрямую следует третье – южноосетинский кризис разрешился менее чем за месяц, прошедший между грузинским вторжением и признанием Россией Абхазии и Южной Осетии. Украинский же кризис оказался долгосрочным, расширившись за пределы Крыма, и продолжается до сих пор в рамках противостояния Киева с непризнанными Донецкой и Луганской Народными Республиками.

Наконец, четвёртым ключевым отличием, имеющим прямое отношение к военной деятельности НАТО, является наглядная демонстрация значительных успехов российской военной реформы, которая привела к росту боеспособности Вооружённых Сил РФ.

Южноосетинский кризис, как это ни странно, показал, что возможности России по ведению военных действий против сопоставимого противника весьма ограничены. В 2008 г. российская армия продемонстрировала свою техническую слабость и организационную неповоротливость. Наглядной иллюстрацией этого являются существенные потери, понесённые российскими ВВС¹. Успех российской операции был во многом связан с подавляющим численным превосходством. Поэтому события августа 2008 г. не стали поводом для серьёзной обеспокоенности военного руководства США и НАТО.

Участие России в переговорах по мирному урегулированию в рамках плана Медведева-Саркози создало у стран-членов НАТО иллюзию того, что Москва отступила под давлением Запада. В действительности же это было связано с изначально ограниченными политическими целями Москвы в данном конфликте. НАТО не уделило должного внимания главному – Россия готова решительно отстаивать свои национальные интересы за пределами собственных границ, в том числе с применением военной силы.

Тем большим был шок от событий февраля-марта 2014 г. Скорость и скрытность операции застала НАТО врасплох, в чём, в частности, признался тогдашний заместитель начальника штаба Верховного главнокомандования Объединённых вооружённых сил НАТО (ВГК ОВС) в Европе по вопросам оперативной и разведывательной деятельности генерал-майор Гордон Дэвис².

Во многом это стало следствием резкого падения в США после окончания Холодной войны востребованности, а затем и общего уровня военно-политической экспертизы по вопросам, связанным с Россией. В США, несомненно, осталось немало толковых специалистов по России, но их количество сократилось на фоне роста интереса к исследованию Китая и проблем, связанных с международным терроризмом. К их мнению стали реже прислушиваться. Занимающиеся российской тематикой американские военные эксперты сосредоточились преимущественно на вопросах ядерного разоружения и противоракетной обороны. Более глубокие исследования России и постсоветского пространства велись в основном по проблемам сугубо внутривосточного характера. Теперь же количество публикаций по российской тематике значительно выросло, но этот процесс не сопровождался сопоставимым ростом их качества. В итоге качественная аналитика зачастую теряется на фоне слабых или откровенно тенденциозных публикаций.

Понимание обстановки ухудшалось ещё больше вследствие «идеологической ловушки», куда Вашингтон и Брюссель загнали их собственная приверженность двойным стандартам и снижение популярности трактовки международных процессов с позиций прагматичного политического реализма. Военные операции в Югославии, Косово, Ливии были гуманитарными операциями и борьбой за демократические ценности, а операция в Грузии – военной агрессией Москвы. Признание независимости Косово международное право не нарушало, а в случае Абхазии и Южной Осетии – нарушило. Это вело к демонизации России и её внешней политики.

¹ Михайлов А. Пятидневная война: итог в воздухе // Воздушно-космическая оборона. 2009. 30 января. URL: <http://www.vko.ru/voyny-i-konflikty/pyatidnevnyaya-voyna-itog-v-vozdruhe>

² NATO General: West Won't Be Caught Off Guard by Putin Again // PRI and WNYC. 2015. 20 March. URL: <http://www.wnyc.org/story/nato-intelligence-general-says-west-caught-guard-annexation-crimea/>

Идеологизированному и крайне негативному восприятию России внутри НАТО активно способствовали страны Балтии. Не имея сколько-нибудь значимых собственных ресурсов – военных, экономических и экспертных, Латвия, Литва и Эстония транслируют собственные преувеличенные страхи по отношению к России, стараясь всеми возможными способами заручиться поддержкой США и других ведущих стран-членов НАТО.

Операция в Крыму была воспринята многими экспертами из стран НАТО как пример успешной реализации стратегии *fait accompli* (свершившегося факта)³, то есть неожиданно начавшегося скоротечного конфликта с крайне незначительным и оставшимся не воспринятым должным образом угрожаемым периодом, после которого США и НАТО были вынуждены смириться с изменившейся обстановкой. НАТО восприняла операцию в Крыму как готовность России проводить превентивные операции, направленные на изменение статус-кво и способные повлечь за собой долгосрочный кризис.

Со своей стороны, НАТО плохо понимала мотивацию действий и механизмы принятия решений российского руководства и была склонна воспринимать его исключительно в негативном свете. Основными характеристиками политики Москвы в глазах НАТО стали враждебность и непредсказуемость.

Показательным является и ряд исследований, например тех, что были проведены в последнее время аналитиками Корпорации РЭНД (RAND Corporation), которые говорят о возможности крупномасштабного военного вторжения России в страны Балтии и неготовности НАТО к нему. Целесообразность подобного вторжения с точки зрения национальных интересов России должным образом не анализируется. Стратегическая цель России в одном из подобных исследований⁴ была охарактеризована как «демонстрация неспособности НАТО защитить своих наиболее уязвимых членов с тем, чтобы разделить альянс и снизить угрозу, которую он представляет». При этом никак не обосновывается готовность Москвы начать открытый конфликт с НАТО или поставить под вопрос действенность 5-й статьи Устава НАТО ради достижения данной цели.

Помимо перечисленных факторов внешнего и внутреннего характера, действия НАТО после 2014 г. объясняются рядом других соображений. Для институтов НАТО угроза агрессивных действий России – прекрасная возможность для мобилизации, укрепления и повышения роли организации. Для стран Балтии – повышение собственной значимости и развитие связей, в том числе экономических, с США и другими членами НАТО. Для американского Европейского командования – повышение собственного статуса и количества выделяемых ресурсов. Для Пентагона – новый серьезный довод в борьбе вокруг размера военного бюджета, политически более удобный, чем угроза со стороны Китая. Для Белого дома – повышение американского влияния в Европе и возможность наконец-

³ *Painter S., Henning J.C. Crimean Crisis Plan: Negotiate With Russia, Expand NATO, Give Ukraine Time // Breaking Defense. 2014. 21 March. URL: <http://breakingdefense.com/2014/03/crimean-crisis-plan-negotiate-with-russia-expand-nato-give-ukraine-time/>*

⁴ *Shlapak D.A., Johnson M. Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank // RAND Corporation. URL: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1253.html*

то побудить своих европейских союзников взять на себя более значимую часть расходов на обеспечение коллективной безопасности.

Стоит иметь в виду и дисбаланс внутри блока НАТО между производителями и потребителями безопасности. Главный производитель безопасности в НАТО – США – успешно использует опасения и настороженность основных потребителей безопасности – стран Балтии, Норвегии – для достижения собственных внешнеполитических целей в Европе, в том числе для сдерживания России.

Среди остальных производителей безопасности в НАТО из числа стран Западной Европы наблюдается определённый уровень незаинтересованности в возвращении к ситуации Холодной войны и сомнений относительно реальности «русской угрозы». Это, с одной стороны, ограничивает уровень напряжённости в отношениях России и НАТО, но, с другой стороны, снижает и заинтересованность в разрешении накопившихся противоречий и поиска компромиссных решений. Ещё более затрудняет этот процесс увязка «прибалтийского вопроса» с ситуацией на Украине, а также переплетение его с другими болезненными аспектами российско-американских отношений, включая проблему ПРО и Договор о ликвидации ракет средней и малой дальности (РСМД). Другие потребители безопасности, страны Бенилюкса, балканские страны, также не имеют прямой заинтересованности в обострении отношений с Россией, но следуют в кильватере политики США из соображений блоковой дисциплины.

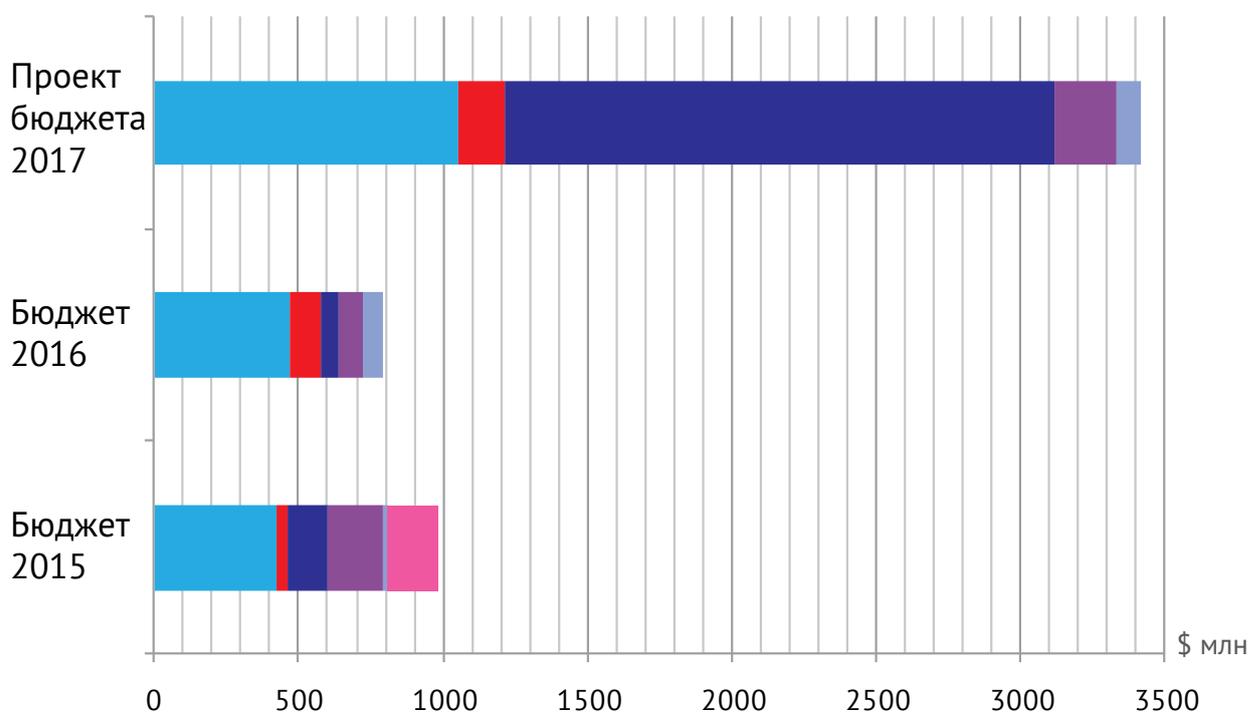
Укрепление группировки НАТО в Восточной Европе

В качестве ответа на события в Крыму США и НАТО приняли в 2014–2016 гг. ряд мер, направленных на сдерживание угрозы со стороны России. Уже в начале июня 2014 г. Барак Обама дал начало реализации Европейской инициативы по повышению уверенности (European Reassurance Initiative, ERI). Изначальной целью данной инициативы было продемонстрировать американским союзникам по НАТО, в первую очередь в Центральной и Восточной Европе, приверженность Вашингтона обеспечению их безопасности и территориальной целостности. ERI предполагает пять основных направлений работы:

- *наращивание военного присутствия,*
- *интенсификацию совместных учений,*
- *создание заблаговременных запасов на случай кризиса,*
- *развитие инфраструктуры,*
- *развитие отношений с новыми членами НАТО.*

В проекте военного бюджета США на 2017 г. инициатива была значительно расширена⁵. К задаче «заверения» была добавлена задача сдерживания, для чего было решено профинансировать ряд мер, направленных напрямую на быструю реакцию в случае гипотетической агрессии со стороны России. Если бюджет ERI на 2015 г. составил \$985 млн, а на 2016 г. – около \$790 млн, то проект бюджета на 2017 г. вырос более чем в четыре раза и составил около \$3,4 млрд⁶. Расходы на наращивание присутствия были увеличены более чем в два раза и превысили \$1 млрд, но основной рост связан с выделением \$1,9 млрд на создание заблаговременных военных запасов в Европе. Показательно, что в 2015–2016 гг. на создание заблаговременных запасов было выделено менее \$200 млн.

БЮДЖЕТ ERI



ПОКАЗАТЕЛЬ	2015	2016	ПРОЕКТ 2017
ПРИСУТСТВИЕ	423,1	471,4	1049,8
УЧЕНИЯ	40,6	108,4	163,1
ЗАБЛАГОВРЕМЕННЫЕ ЗАПАСЫ	136,1	57,8	1903,9
ИНФРАСТРУКТУРА	196,1	89,1	217,4
РАЗВИТИЕ СВЯЗЕЙ	13,7	62,6	85,5
ИНЫЕ РАСХОДЫ	175	0	0

⁵ *European Reassurance Initiative. Department of Defense Budget. Fiscal year 2017 // Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller). 2016. February. URL: http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017_ERI_J-Book.pdf*

⁶ *Стоит отметить, что ERI финансируется за счёт бюджета на заморские операции (Overseas Contingency Operations), на которые не распространяются ограничения, наложенные на основной военный бюджет США Законом о бюджетном контроле 2011 г.*

Основные расходы в рамках ERI приходятся на Армию США. В проекте бюджета на 2017 г. на нее пришлось 83% от всего бюджета ERI (64% в 2016 г., 45% в 2015 г.). Проект бюджета ERI на 2017 г. включал в себя финансирование боевой службы в Европе – 5100 военнослужащих, 97% из которых приходится на военнослужащих Армии США.

ERI должна значительно усилить силы Армии США в Европе. По состоянию на май 2016 г. в Европе было 25000 военнослужащих Армии США, из которых 21000 непосредственно подчинялись Европейскому командованию⁷. Основные силы Армии США в Европе⁸ размещаются в Германии (2-й кавалерийский (механизированный) полк, 12-я бригада армейской авиации и 10-е командование ПВО и ПРО) и в Италии (173-я воздушно-десантная бригада).

В 2016 г. в рамках ERI было решено дополнить эти силы одной американской бронетанковой бригадой тактической группой (БрТГ), которая должна обеспечить постоянное присутствие на основе ротации в Восточной Европе. БрТГ имеет в своём составе более 3500 военнослужащих и около 2500 единиц техники, включая 87 танков. БрТГ будет базироваться преимущественно в Польше, с размещением отдельных подразделений в странах Балтии, Румынии, Болгарии и Германии. Бронетанковая БрТГ была дополнена бригадой армейской авиации (около 2200 военнослужащих и 86 вертолётов), базирующейся преимущественно в Германии. Любопытно, что размещение бронетанковой БрТГ в официальных документах проходит по линии «заверения», а авиационной бригады – по линии сдерживания.

Стоит отметить, что в 2012–2013 гг. США вывели из Европы две бригады – 170-ю и 172-ю пехотные. Таким образом, текущее наращивание присутствия Армии США в Европе, по сути, лишь восстанавливает ситуацию, существовавшую до 2012 г., с заменой двух пехотных бригад на бронетанковую и авиационную.

В отличие от Армии влияние ERI на состав американских ВВС в Европе значительно скромнее. Проект бюджета ERI на 2017 г. предполагает временный отказ от сокращения базирующейся на базе Лейкенхит в Великобритании 493-й истребительной эскадрильи, которая имеет в своём составе 20 истребителей F-15C. В настоящее время ВВС США в Европе⁹ имеют шесть истребительных эскадрилий – три в составе 48-го крыла истребительной авиации в Великобритании, одну в составе 52-го авиакрыла в Германии и две в составе 31-го авиакрыла в Италии. Также ВВС США в Европе имеют в своём составе одну эскадрилью самолётов-заправщиков KC-135R Stratotanker в Великобритании (в составе 100-го крыла) и одну эскадрилью военно-транспортных самолётов C-130J Super Hercules (в составе 86-го крыла военно-транспортной авиации).

ERI не предполагает наращивания военно-морского присутствия в Европе. На сегодняшний день на постоянной основе в зоне ответственности Шестого флота США находятся всего пять кораблей¹⁰ – флагман Шестого флота штабной корабль USS Mount Whitney

⁷ *United States European Command (EUCOM). History fact sheets.* URL: <http://www.eucom.mil/about/history/fact-sheets>

⁸ *Units and Commands. United States Army Europe.* URL: <http://www.eur.army.mil/organization/units.htm>

⁹ *Units, U.S. Air Forces in Europe & Air Forces Africa.* URL: <http://www.usafe.af.mil/Units/>

¹⁰ *Our Ships. U.S. Naval Forces Europe-Africa / U.S. 6th Fleet.* URL: <http://www.c6f.navy.mil/organization/ships>

(LCC 20), базирующийся в Италии, а также четыре эсминца, развёрнутых в Испании в рамках Европейского поэтапного адаптивного подхода по обеспечению противоракетной обороны. Кроме этого, в зону ответственности Шестого флота отправляются на основе ротации и другие корабли ВМС США. Присутствие в регионе авианосных ударных групп, которые составляют основу американского флота, весьма ограничено. Обычно они действуют в регионе во время транзита между Пятым флотом и континентальными ударными группами США. Оценить уровень присутствия американских подлодок в регионе не представляется возможным в силу закрытости информации о действиях подводных сил.

Как было указано выше, рост бюджета ERI связан в первую очередь с расходами на создание заблаговременных запасов. Текущие планы предполагают создание в Германии, Бельгии, Нидерландах и, возможно, в Польше запасов для развёртывания и обеспечения двух БрТГ, бригады тылового обеспечения и артиллерийской бригады. Эти запасы позволят США в случае кризиса или в угрожаемый период в сравнительно сжатые сроки развернуть в Восточной и Центральной Европе соединение дивизионного уровня на базе штаба американской Четвёртой пехотной дивизии (базируется в Германии), способное действовать в конфликте высокой интенсивности.

Также ERI предполагает массу различных частных мер в интересах ВВС (модернизация аэродромной инфраструктуры и создание запасов авиационного вооружения), разведки и слежения, а также сил специальных операций. Во многом это связано с желанием не допустить неожиданного вторжения России.

Параллельно с ERI идёт работа и по линии НАТО. По итогам саммита НАТО в Уэльсе в сентябре 2014 г.¹¹ был разработан комплекс мер по обеспечению боеготовности (Readiness Action Plan). В частности, было решено значительно усилить Силы быстрого реагирования НАТО (СБР; NATO Response Force), доведя их общую численность до 40000. В составе СБР НАТО было решено создать межвидовое оперативное формирование высокой боеготовности (Very High Readiness Joint Task Force, VJTf), способное начать развёртывание в течение 48–72 часов¹².

Численность VJTf должна составить около 20000 человек, включая сухопутную многонациональную бригаду численностью порядка 5000 человек. VJTf дополняют две многонациональные бригады с более продолжительными сроками начала развёртывания, а также различные командно-штабные и тыловые элементы, воздушные и морские силы, силы специального назначения. В Польше, Румынии, Болгарии, странах Балтии, Венгрии и Словакии были созданы небольшие штабные элементы (NATO Force Integration Unit) для обеспечения развёртывания СБР НАТО в случае кризиса, а также организации взаимодействия с национальными вооружёнными силами, в том числе в период учений.

Точный состав и реальная боеготовность СБР и VJTf НАТО остаются неизвестными. Учитывая их многонациональный характер и связанные с этим организационные

¹¹ *Wales Summit Declaration. NATO. 2014. 5 September. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm*

¹² *NATO's new spearhead force gears up. URL: http://www.nato.int/cps/eu/natohq/news_118642.htm*

и логистические трудности, боевая эффективность СБР и VJTF представляется более низкой по сравнению с аналогичной группировкой, сформированной одним государством.

В ходе саммита НАТО в Варшаве в июле 2016 г.¹³ был принят ряд дополнительных мер по противодействию пресловутой «русской угрозе». В рамках программы усиленного внешнего присутствия (Enhanced Forward Presence) было решено развернуть четыре многонациональных батальона в Польше и странах Балтии. США будут отвечать за размещение в Польше, а Великобритания, Канада и Германия за размещение в Эстонии, Латвии и Литве, соответственно.

Общая численность этих сил составит около 4000–5000 тысяч человек. В случае крупного конфликта военное значение этих четырёх батальонов будет достаточно ограниченным в силу их численности и расположения, делающего их уязвимыми для превентивного или упреждающего удара. Основная их роль – политическая, а именно демонстрация присутствия многонациональных сил в странах Балтии и готовности привести в действие 5-ю статью Устава НАТО.

В 2015–2016 гг. НАТО значительно интенсифицировали проведение крупных учений. В июне 2015 г. в ходе учений Noble Jump-15 были отработаны элементы развёртывания VJTF. В учениях приняло участие около 2000 военнослужащих из девяти стран.

В октябре-ноябре 2015 г. были проведены крупные учения Trident Juncture-15, в ходе которых отработывались механизмы развёртывания VJTF и СБР НАТО. Учения прошли на территории Испании, Италии и Португалии. В них приняло участие около 36000 человек, четыре многонациональные бригады, около 190 летательных аппаратов и около 70 кораблей и подводных лодок.

В июне 2016 г. Польша организовала на своей территории крупные международные учения Anakonda-16. В них приняли участие около 31000 военнослужащих, включая 14000 от США и 12000 от Польши.

Военные расходы НАТО

Интенсификация текущей военной деятельности США и НАТО в Европе происходит на фоне заявленного роста военных расходов стран-членов блока. По официальным оценкам, совокупные военные расходы стран НАТО в 2016 г. составили около \$921 млрд¹⁴.

¹³ *Warsaw Summit Communiqué. NATO. 2016. 9 July. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm*

¹⁴ *The Secretary General's Annual Report 2016. NATO. 2016. 13 March. http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142149.htm. Здесь и далее финансовые показатели НАТО приводятся в текущих ценах.*

Львиная доля, около 72%, приходится на США. Лишь три других члена блока НАТО имеют расходы на оборону свыше \$40 млрд – Великобритания (\$56,8 млрд), Франция (\$44,2 млрд) и Германия (\$41,7 млрд). На них в общем приходится 15,5% от общих расходов. Ещё четыре страны имеют расходы свыше \$10 млрд – Италия (\$22,1 млрд), Канада (\$15,5 млрд), Турция (\$12 млрд) и Испания (\$11,2 млрд). На эту группу стран приходится 6,6% от общих расходов. На остальных членов НАТО приходится менее 6% от общих расходов.

На протяжении 2009–2014 гг. совокупные военные расходы Канады и европейских стран-членов НАТО сокращались на 1–3% ежегодно. По данным за 2016 г., из ключевых стран по размеру расходов в абсолютных показателях лишь два члена НАТО – США и Великобритания¹⁵ – выполняли требование блока по выделению на нужды обороны не менее 2% от ВВП. Требование блока по выделению не менее 20% от общих военных расходов на закупку вооружения и военной техники из ключевых по размерам военных расходов членов НАТО выполняли США, Великобритания, Франция, Италия и Турция¹⁶.

На саммите НАТО в Уэльсе было решено, что члены блока, которые не выполняют требования относительно размера военных расходов и расходов на закупку вооружения, прекратят сокращение военных расходов и будут стремиться к выполнению требования 2%/20% к 2024 г. Действительно, в 2015 г. расходы выросли на 0,5%, а в 2016 г. на 3,8%.

Администрация Дональда Трампа старается активно повлиять на своих союзников по НАТО с тем, чтобы они увеличили свои военные расходы до установленного уровня в 2% от ВВП. Учитывая, что европейские страны-члены НАТО тратят на оборону 1,47% от своего совокупного ВВП (\$241,8 млрд), то выполнение требования блока приведёт к росту расходов на 36% или \$87 млрд (при текущем уровне ВВП). Наиболее значительным должен стать вклад Германии, которой для выполнения требования потребуется увеличить военный бюджет на 67% (около \$28 млрд¹⁷). В таком случае Германия может выйти на второе место по военным расходам в НАТО после США. Франция должна будет увеличить военные расходы на 12% (на \$5,3 млрд), Италия – на 80% (\$17,7 млрд), Турция – на 18% (\$2,2 млрд), Испания – на 122% (\$13,7 млрд), Канада – на 96% (\$14,9 млрд).

При этом военные расходы России за 2016 г. составили около 3,8 трлн руб.¹⁸ или порядка \$63 млрд¹⁹. Эта цифра составляет 4,5% от российского ВВП. Но она включает в себя 800 млрд руб. (\$13 млрд, 1% от ВВП), которые были выделены государством на погашение кредитов предприятий военно-промышленного комплекса. Без учёта этих значительных расходов военный бюджет России составляет 5,4% от общих военных расходов стран-членов НАТО. Более того, на фоне стремления НАТО нарастить свои военные расходы, Россия планирует поддерживать свои расходы в 2017–2019 гг. на уровне 2,7–2,8 трлн руб. в год.

¹⁵ Требование «2% от ВВП» также выполняли Греция, Эстония и Польша.

¹⁶ Требование «20% от военных расходов» также выполняли Люксембург, Литва, Румыния, Польша и Норвегия.

¹⁷ Здесь и далее по странам НАТО приводятся приблизительные цифры, исходя из текущего уровня ВВП.

¹⁸ Обзор экономических показателей. Экономическая экспертная группа. Министерство финансов РФ. 2017. 23 января. URL: http://www.eeg.ru/downloads/obzor/rus/pdf/2017_01.pdf

¹⁹ При условном курсе 60 руб. за доллар.

Диспропорция между намеченным ростом военных расходов НАТО и снижением интенсивности военного строительства в России, связанного с завершением основных программ по модернизации и перевооружению российских Вооруженных Сил (ВС), становится ещё более острой, если принять во внимание заявленные направления военной политики новой американской администрации.

Развитие, модернизация и «восстановление» Вооруженных сил было одним из ключевых пунктов предвыборной программы Дональда Трампа. Новая американская администрация взяла курс на отмену ограничений на размер военных расходов, установленных Законом о бюджетном контроле 2011 г., рост военных расходов и наращивание численности Вооруженных сил. Наиболее известным и ярким примером стал лозунг строительства флота в 350 кораблей (сейчас в составе ВМС США числится 275 кораблей²⁰).

Тем не менее не стоит преувеличивать угрозу, связанную с планируемым ростом военных расходов США. Во-первых, обеспечение значительного роста военного бюджета и выполнение иных предвыборных обещаний Дональда Трампа, в частности сокращение некоторых налогов, будет непростой задачей. Новой администрации придётся изыскать источник для этого увеличения. Основные варианты, такие как сокращение невоенных расходов или увеличение государственного долга, вызовут резкое противодействие в Конгрессе.

Во-вторых, в случае реального роста военного бюджета США приоритетом будет являться восстановление боеспособности Вооруженных сил. Только после этого целесообразно наращивать их численность. На протяжении последних полутора десятилетий Вооруженные силы США действуют в условиях повышенной оперативной нагрузки, связанной с обеспечением глобального внешнего присутствия и участием в многочисленных операциях, из которых операции в Ираке и Афганистане являются крупнейшими, но далеко не единственными. Ситуацию усугубляют и иные факторы:

- *долгосрочные последствия резкого сокращения военных расходов и закупок вооружения и военной техники в 1990-е гг.;*
- *ограничения на военные расходы в 2010-е гг.;*
- *ряд крупных программ, реализующихся со значительным ростом стоимости и сроков реализации (например, программа истребителя F-35 или авианосца нового поколения типа Gerald R. Ford);*
- *ряд крупных программ, которые после выделения значительных средств были затем закрыты или значительно сокращены (например, программа строительства эсминцев типа Zumwalt);*
- *необходимость весьма дорогостоящей модернизации стратегических ядерных сил (до \$400 млрд в 2017–2026 гг. из которых \$267 млрд приходится на Министерство обороны²¹).*

²⁰ Status of the Navy. Department of the Navy of the U.S. 2017. 23 June. URL: http://www.navy.mil/navydata/nav_legacy.asp?id=146

²¹ Projected Costs of U.S. Nuclear Forces, 2017 to 2026. Congressional Budget Office. 2017. February. URL: <https://www.cbo.gov/sites/default/files/115th-congress-2017-2018/reports/52401-nuclearcosts.pdf>

Как заявил в декабре прошлого года заместитель министра обороны США Роберт Уорк²², в ближайшие годы Пентагону будет требоваться порядка \$88 млрд в год дополнительных средств (примерно 16% сверх основного военного бюджета на 2017 г. без учёта расходов на заморские операции²³), которые необходимы для восстановления боеспособности и ряда других первоочередных мер. Увеличение численности Вооруженных сил потребует ещё более значительных вложений. Поэтому для США увеличение военных расходов Канады и европейских союзников способно снизить нагрузку на американский военный бюджет. Тем более что Европа по-прежнему остаётся в списке региональных приоритетов военно-политической стратегии США на третьем месте после Ближнего Востока и западной части Тихого океана. Примечательно, что, по мнению экспертов Центра стратегических и бюджетных оценок США (CSBA), Европа должна занимать второе место в списке приоритетов американского военного строительства (Западная часть Тихого океана – первое, Ближний Восток – третье)²⁴.

Угрозы для России

Россия в последние годы активно осуществляет развитие своих Вооруженных Сил. К приоритетным направлениям относятся Арктика и Крым, но наиболее интенсивно усиливается группировка на юго-западных рубежах страны – на границе с Украиной. Именно здесь на базе существующих бригад созданы три новые мотострелковые дивизии: 144-я в Смоленской и Брянской областях, 3-я в Воронежской и Белгородской областях и 150-я в Ростовской области. Была воссоздана 1-я танковая (Одинцово) и 8-я общевойсковая (Новочеркасск) армии, а в Воронеж было возвращено управление 20-й общевойсковой армии.

Причины этого процесса очевидны – до недавнего времени у России на границе с Украиной были весьма ограниченные силы. Сейчас же, учитывая напряжённые отношения с нынешними киевскими властями и продолжающийся конфликт на Донбассе, Москве приходится принимать меры по прикрытию этого стратегически важного направления и созданию потенциала для реагирования в случае кризиса.

Происходит переформирование сил и в других военных округах. Так, например, в Центральном военном округе была воссоздана 90-я танковая дивизия в Челябинской

²² Eckstein M. *DEPSECDEF Work Cautions Trump Team Against Growing Military Size Over Capability* // U.S. Naval Institute News. 2016. 6 December. URL: <https://news.usni.org/2016/12/06/depsec-work-cautions-trump-team-against-growing-military-size-over-capability>

²³ America First. *Budget Blueprint to Make America Great Again*. Executive Office of the President of the United States. Office of Management and Budget. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/2018_blueprint.pdf

²⁴ Krepinevich A.F. *Preserving the Balance. A U.S. Eurasia Defense Strategy* // Center for Strategic and Budgetary Assessments. 2017. URL: http://csbaonline.org/uploads/documents/CSBA6227-PreservingTheBalance_PRINT.pdf

области, а в Южном военном округе – 42-я мотострелковая дивизия в Чечне. Стоит подчеркнуть, что многие решения являются по своей сути не столько наращиванием сил, сколько отказом от сокращений и реформирований, осуществлённых в рамках военной реформы на рубеже 2000–2010-х гг. Причины этого также очевидны – украинский кризис и разочарование Москвы провалившейся «перезагрузкой» российско-американских отношений.

На фоне активного военного строительства на юге и севере России, является особенно заметным отсутствие желания Москвы укреплять военное присутствие на территории, непосредственно примыкающей к странам Балтии, то есть в Новгородской, Псковской и Калининградской областях. Никакого значимого усиления группировки российских войск в этих областях не происходит. Боевой состав остаётся примерно на прежнем уровне, за исключением отдельных реорганизационных мер. Так, в 2015 г. в Калининградской области было создано управление 11-го армейского корпуса, а 7-му гвардейскому отдельному мотострелковому полку был возвращён статус бригады. Перевооружение и поставка в войска современной военной техники в трёх областях на Северо-Западе России также идёт достаточно медленными темпами.

Стоит упомянуть и неудовлетворительное состояние Балтийского флота. В конце июня 2016 г. в отставку было отправлено практически всё командование Балтфлота, включая его командующего, вице-адмирала Виктора Кравчука. Причиной этому послужили «серьезные упущения в организации боевой подготовки, повседневной деятельности войск, непринятие всех необходимых мер по улучшению условий размещения личного состава, отсутствие заботы о подчиненных, а также искажение реального состояния дел в докладах»²⁵. А уже в этом году глава Военно-следственного управления по Балтийскому флоту генерал-майор юстиции Сергей Шаршавых отметил резкий всплеск (с 9 до 133 случаев!) преступлений против порядка пребывания на военной службе, совершенных в частях Балтфлота²⁶. Сложно представить, что при таком состоянии дел в одном из основных элементов военной мощи России на северо-западном направлении Москва может планировать начать конфликт с НАТО.

Отдельно стоит упомянуть фактор Белоруссии. В настоящее время положение Минска двойственное как с политической, так и с военной точки зрения. С одной стороны, Россия и Белоруссия тесно связаны политически и экономически. Минск в целом следует в кильватере военно-политической стратегии Москвы и разделяет её опасения относительно деятельности НАТО, что подтвердил в своём недавнем выступлении министр обороны Белоруссии генерал-лейтенант Андрей Равков²⁷. С другой стороны, Минск старается проводить собственную внешнюю политику, избегая открытого противостояния с Западом и не оказывая безоговорочной поддержки Москве. Это, в частности, выражает-

²⁵ Командующего и начальника штаба Балтфлота отстранили после инспекции // Интерфакс. 2016. 29 июня. URL: <http://www.interfax.ru/russia/516024>

²⁶ Глава Военно-следственного управления по Балтфлоту генерал-майор юстиции Сергей Шаршавых: «Воинские преступления негативно влияют на боеготовность» // Интерфакс – Агентство военных новостей. URL: <http://www.militarynews.ru/story.asp?rid=2&nid=443536>

²⁷ Выступление Министра обороны Белоруссии генерал-лейтенанта Андрея Равкова. Министерство обороны России. 2017. 26 апреля. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=3ZCyh5ew1f8&feature=youtu.be>

ся в непризнании независимости Абхазии и Южной Осетии, в весьма осторожной позиции по вопросу Крыма²⁸ и периодических противоречиях между Россией и Белоруссией.

Более того, Россия не имеет значительного военного присутствия в Белоруссии – здесь расположены лишь РЛС системы предупреждения о ракетном нападении «Волга» и узел связи ВМФ. В прошлом году Россия и Белоруссия также закончили формирование единой региональной системы ПВО, но идея создания российской авиабазы так и не была реализована²⁹.

Несмотря на это, на Западе Белоруссию воспринимают как союзника России и стратегически значимый плацдарм для развёртывания в случае гипотетического вторжения в Прибалтику³⁰. Отмечается, что Белоруссия может принять в нём непосредственное участие, а силы на территории Белоруссии и Калининградской области позволяют взять под контроль пресловутый Сувалкский коридор, отрезая Прибалтику с суши.

В действительности Белоруссия является буферной зоной между Россией и НАТО. И Москве, и Западу крайне невыгодно изменение существующего статус-кво. Размещение в Белоруссии значительного российского контингента будет однозначно воспринято в Брюсселе как прямая угроза. Для России же дестабилизация ситуации в Белоруссии, изменение вектора политики Минска на разрыв с Москвой или же, наоборот, увеличение военно-политического давления НАТО на Белоруссию – абсолютно неприемлемы.

Украинское направление, Арктика и Крым в настоящее время относятся к приоритетам первого порядка в развитии Вооруженных Сил России. Среднеазиатское и дальневосточное направления – к приоритетам второго порядка. Именно отсюда, по мнению российского руководства, исходят основные угрозы национальной безопасности, а военный потенциал недостаточен. Москва чётко даёт понять, что не хочет дальнейшего обострения отношений с НАТО и, тем более, не стремится к военному конфликту с блоком. Вместе с тем принятые НАТО и США меры, включая ERI и проведение крупных учений вблизи российских границ, а также курс на значительное увеличение военных расходов европейских членов НАТО и развёртывание американских систем противоракетной обороны в Европе, повышают угрозу для безопасности России и, в частности, калининградского полуэксклава.

В настоящее время, несмотря на наращивание активности НАТО, уровень рисков остаётся достаточно низким. Так, размещение в Европе заблаговременных военных запасов можно рассматривать как компромиссное решение. Для США это позволило повысить военный потенциал в регионе и успокоить своих европейских союзников, затратив сравнительно ограниченные ресурсы. Для России же создание этих запасов представляет

²⁸ Саможнев А. Минск не станет дрейфовать // *Российская газета*. 2016. 8 апреля. URL: <https://rg.ru/2016/04/08/reg-kfo/glava-mid-belorussii-priznal-fakticheskij-status-kryma.html>

²⁹ Лукашенко объяснил, почему отказал России в создании военной авиабазы в Белоруссии // *Росбалт*. 2017. 3 февраля. URL: <http://www.rosbalt.ru/world/2017/02/03/1588871.html>

³⁰ Edelman E., McNamara W.M. U.S. Strategy for Maintaining a Europe Whole and Free // *Center for Strategic and Budgetary Assessments*. 2017. 16 February. URL: <http://csbaonline.org/research/publications/u.s.-strategy-for-maintaining-a-europe-whole-and-free>

собой в настоящее время значительно меньшую угрозу, чем действительное развёртывание в Европе полноценной американской дивизии. Реальное же американское присутствие сопоставимо с уровнем 2011 г.

Вместе с тем заявленный рост военных расходов европейских членов НАТО способен привести к дальнейшему росту напряжённости в отношениях между НАТО и Россией. Но остаются открытыми многие вопросы: насколько этот рост может и будет претворён в жизнь, как именно он изменит структуру вооружённых сил ведущих европейских членов НАТО, как рост расходов будет соотноситься с реальным ростом боеспособности и боеготовности сил НАТО, а также смогут ли страны НАТО организовать эффективное взаимодействие на восточном направлении.

Но если США и НАТО будут и далее наращивать свою активность вблизи российских границ, то это может повысить уровень угрозы для России. А именно к этому призывают Вашингтон некоторые эксперты, в том числе представители Корпорации РЭНД, которые отмечают «неготовность» НАТО к войне с Россией на территории стран Балтии и предлагают США и НАТО развернуть дополнительные значительные воинские контингенты (до 21 бригады, не считая артиллерийские и авиационные).

В этом случае России придётся принимать дополнительные меры по обеспечению безопасности своих северо-западных рубежей. В итоге Россия и НАТО окажутся узниками дилеммы безопасности, а риск конфликта между ними не снизится, а, напротив, возрастёт. Москва стремится этого избежать, но не готова ради этого отказываться от парирования угроз своей безопасности и национальным интересам, в том числе на украинском направлении. И тем более не является и не может быть вопросом переговоров статус Крыма. Непонимание этого и нежелание НАТО вести прагматичное взаимодействие с Москвой может принести Европе немало проблем.

Пока что ситуация далека от критической точки, и в последнее время несколько оживился политический диалог по линии Россия-НАТО³¹. Кроме того, в начале марта 2017 г. Начальник российского Генерального штаба генерал армии Валерий Герасимов провел телефонный разговор с председателем Военного комитета НАТО генералом Петром Павелом. Это стало первым контактом высокого уровня по военной линии после принятия Советом НАТО решения о заморозке отношений с Россией³². Продолжаются контакты между генералом Валерием Герасимовым и председателем Объединённого комитета начальников штабов генералом Джозефом Данфордом. Интенсификация диалога между военными и дипломатами России и НАТО может позволить снизить градус напряжённости и даёт шанс на поиск взаимовыгодного решения имеющихся проблем.

³¹ В 2016 г. состоялось три встречи Совета Россия-НАТО, а Генеральный секретарь ООН дважды встречался с Министром иностранных дел России.

³² Начальник Генерального штаба Вооружённых Сил РФ генерал армии Валерий Герасимов провел телефонный разговор с председателем Военного комитета НАТО генералом Петром Павелом // Министерство обороны Российской Федерации. 2017. 3 марта. URL: http://function.mil.ru/news_page/person/more.htm?id=12113548@egNews

#Valdaiclub

 [ValdaiClubRu](#)

 [ValdaiClubRu](#)

ru.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ