

17 МАЯ 2010

**НАТО в 2020 году:
ГАРАНТИРОВАННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ,
ДИНАМИЧНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ**

**АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ
ПО НОВОЙ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ
НАТО**

Содержание

Введение	1
Часть первая. Краткое изложение результатов работы	5
Часть вторая. Дальнейший анализ и рекомендации	16
Члены Группы экспертов, советники, хронология	56

Введение

На встрече в верхах в Страсбурге и Келе в апреле 2009 года руководители стран Североатлантического союза поручили Генеральному секретарю НАТО Андерсу Фогу Расмуссену созвать представительную группу квалифицированных экспертов для проведения предварительной работы по подготовке новой Стратегической концепции НАТО. Группа экспертов под руководством председателя – Мадлен К. Олбрайт (США) и заместителя председателя – Йеруна ван дер Веера (Нидерланды) приступила к работе в сентябре 2009 года. Мандат Группы предписывал ей способствовать открытому обсуждению организации и миссии НАТО. В соответствии с ним Группа экспертов провела целый ряд семинаров и консультаций с представителями научных кругов и официальными работниками гражданских и военных органов стран Североатлантического союза, а также стран, не входящих в НАТО. 24 ноября 2009 года Группа направила в руководящий орган НАТО – Североатлантический совет – свой промежуточный отчет, а теперь представляет заключительный отчет. Этот документ состоит из двух частей: в первой части кратко изложены результаты работы, а во второй более подробно изложены основные вопросы. Анализ и рекомендации должны помочь генеральному секретарю в составлении новой Стратегической концепции, которая должна быть представлена главам государств и правительствам стран НАТО на встрече в верхах в ноябре 2010 года в Лиссабоне.

Группа экспертов благодарит сотни людей, помогавших ей в работе, в том числе Генерального секретаря Расмуссена и его аппарат, занимающийся планированием (во главе с Джейми Шеа), правительства

стран НАТО и стран-партнеров, организаторов и участников семинаров, военных и гражданских консультантов и всех тех, кто поделился своими идеями и мыслями.

Часть первая. Краткое изложение результатов работы

Новые факторы риска, новая решимость

Организация Североатлантического договора (НАТО) вступает во второе десятилетие XXI века как важнейший источник стабильности в неопределенном и непредсказуемом мире. В силу многих причин Североатлантический союз может смотреть в будущее с уверенностью. Объединившие его первоначально демократические принципы остаются в силе. Соперничество времен «холодной войны», породившее некогда страхи ядерного Армагеддона, давно исчезло. НАТО продолжает играть свою роль в обеспечении единства, безопасности и свободы евроатлантического региона. Статус НАТО как самого успешного военно-политического союза в мире не оспаривается. Однако прошлые достижения НАТО не дают гарантии на будущее. В период до 2020 года НАТО подвергнется испытанию: появятся новые опасности, возникнут разносторонние потребности в связи с проведением сложных операций. Эффективно организовать свою работу в эпоху, когда крайне важно уметь быстро реагировать и перестраиваться, будет непросто еще и потому, что ресурсы ограничены.

НАТО нужна новая Стратегическая концепция, поскольку с 1999 года, когда была принята нынешняя концепция, мир значительно изменился. Совершенные 11 сентября 2001 года теракты и последовавшие за ними нападения самым наглядным образом продемонстрировали смертельную связь между технологией и террором, что повлекло за собой ответные действия войск НАТО вдали от дома; они подчеркнули необходимость своевременно обмениваться разведданными и усложнили оборонное планирование. Более того, глобальный режим ядерного нераспространения подвергается все большему давлению; отдельные случаи нестабильности на окраинах Европы возродили былую напряженность; с появлением новейших способов сбора, пересылки и хранения информации возникли новые слабые места; теперь уже ясно, как может отразиться на безопасности пиратство, факторы риска, связанные с поставками энергоносителей и пренебрежение окружающей средой; а в результате мирового экономического кризиса бюджет стал повсеместно предметом беспокойства. На сегодняшний день в Североатлантическом союзе состоят уже двадцать восемь стран, что расширило как потенциал НАТО, так и число ее обязательств. Очевидно, что настало время по-новому взглянуть на задачи, процедуры и планы Североатлантического союза.

Разработка новой Стратегической концепции предоставляет возможность познакомить с НАТО население, которому мало что известно

об организации и которое поэтому может скептически относиться к ее роли в современной жизни. Несмотря на то, что объем дел сейчас у НАТО как никогда велик, число людей, отчетливо понимающих ее ценность, уменьшилось. Лидеры Североатлантического союза должны воспользоваться этой возможностью, чтобы подчеркнуть большой вклад НАТО в международную стабильность и поддержание мира. В противном случае может получиться так, что организации не удастся сохранить общественную и финансовую поддержку, которая нужна ей для выполнения принципиально важных задач.

Новая Стратегическая концепция также должна стать проявлением политической воли или, иными словами, возобновлением торжественных обещаний каждым государством-членом. Угрозы интересам Североатлантического союза исходят извне, но мощь организации легко подорвать и изнутри. Постоянно усложняющаяся политическая обстановка в мире может подточить сплоченность Североатлантического союза; экономическая головная боль способна отвлечь внимание от потребностей безопасности; не исключен возврат былого соперничества; есть и вероятность возникновения пагубного дисбаланса в военном вкладе различных государств-членов. Государства НАТО не могут позволить опасностям XXI века сделать то, что не удалось бедам прошлого: разъединить лидеров стран и ослабить их общую решимость. Поэтому задача новой Стратегической концепции – четко прояснить, что должна делать НАТО для каждого государства-члена и что каждое государство-член должно делать для НАТО.

Наследие успеха НАТО

Североатлантический союз приступил к работе в 1949 году, когда шла «холодная война», резко разграничившая демократический Запад от коммунистического Востока. Миссия НАТО, изложенная в Североатлантическом договоре, состояла в том, чтобы защищать свободу и безопасность государств-членов. В статье 4 страны НАТО пообещали «консультироваться друг с другом в случае, если, по мнению какой-либо из них, территориальная целостность, политическая независимость или безопасность одной из сторон окажется под угрозой». В статье 5 государства-члены пришли к соглашению о том, что «вооруженное нападение на одного или нескольких из них в Европе или Северной Америке будет рассматриваться как нападение на них в целом».

До падения Берлинской стены в 1989 году НАТО обеспечивала единство Запада, защищая его от возможных нападений со стороны коммунистического блока и отстаивая демократические принципы в противовес тоталитарным идеологиям. Решимость НАТО помогла сохранить мир на континенте и в конечном итоге способствовала

воссоединению Германии и началу новой жизни для миллионов людей в Центральной и Восточной Европе.

В 90-е годы первоочередной задачей НАТО (вместе с Европейским союзом – ЕС) была консолидация единой и свободной Европы. Впервые НАТО перешла к военным действиям, положив конец этнической чистке на Балканах. Окончание «холодной войны» позволило Североатлантическому союзу наладить партнерские отношения с бывшими противниками, включая Россию, и принять новых членов, избравших демократические ценности и способных вносить вклад в коллективную безопасность НАТО. В результате Европа стала как никогда прежде демократичной, объединенной и мирной.

Новый век бросил Североатлантическому союзу новые и разнообразные вызовы. В предыдущие десятилетия, готовясь к обороне, НАТО делала упор на сосредоточении войск для сдерживания или отражения нападения с другой стороны границы. Сегодня страны-члены Североатлантического союза по-прежнему обеспокоены тем, что региональные споры или усилия, направленные на политическое запугивание, могут подрывать безопасность вдоль их границ. В то же время НАТО также должна справляться с факторами риска более переменчивого и менее предсказуемого характера, включая террористические акты, распространение технологий производства ядерного и другого новейшего оружия, кибернападения на современные системы связи, саботаж энергетических трубопроводов и нарушение критически важных морских путей сообщения. Подчас эффективная оборона от этих нетрадиционных угроз безопасности должна начинаться далеко за пределами территории Североатлантического союза.

НАТО уже откликнулась на эту новую реалию, помогая правительству Афганистана в борьбе с насильственным экстремизмом, борясь с пиратством в Аденском заливе, внося вклад в морскую безопасность на Средиземном море, обучая и оснащая иракские силы обороны и помогая строить более стабильное общество в Боснии и Герцеговине и в Косово. Как свидетельствует этот перечень, смена оборонных императивов ведет к возникновению новых потребностей: трансформации военных сил и средств, более тонкому подходу к партнерским отношениям НАТО, более обширным консультациям по безопасности и более оптимальной и эффективной структуре Североатлантического союза.

В новой Стратегической концепции необходимо признать неотложность дальнейших перемен, оставаясь при этом верными основополагающим идеалам, объединяющим Североатлантический союз и заслужившим положительную международную репутацию. Чтобы добиться оптимального сочетания старого и нового, одни положения нужно будет еще раз подтвердить, а другие – обновить.

Непреложная основа

В 1967 году под руководством премьер-министра Бельгии Пьера Армеля собралась группа, сопоставимая с сегодняшней Группой экспертов. В докладе Армеля отмечалось, что «район действия Североатлантического договора не может рассматриваться в изоляции от остального мира». НАТО также характеризовалась в нем как союз, который «постоянно адаптируется к меняющимся обстоятельствам» и выполняет две основные функции: сохранять мощь и солидарность, необходимые для сдерживания агрессии, и стремиться к созданию более стабильной в долгосрочной перспективе политической обстановки. Сорок три года спустя это описание не устарело. НАТО является постоянно развивающейся частью международных рамок безопасности, которые также постоянно совершенствуются; ее предназначение – самооборона – всегда зависело отчасти от происходящего за ее пределами. Тот факт, что войска НАТО развернуты теперь в далеких районах, не является отходом от основополагающей задачи НАТО.

Принятая в 1999 году Стратегическая концепция соответствовала потребностям безопасности, возникшим в первое десятилетие эпохи после «холодной войны». В документе был выдвинут целый ряд идей, которые верны по сегодняшний день и которые надо вновь подтвердить в концепции 2010 года. В число основных составляющих входят, но не ограничиваются ими, следующие тезисы:

- Главное предназначение НАТО – защищать политическими и военными средствами свободу и безопасность всех государств-членов.
- Североатлантический союз воплощает трансатлантическую связь, с помощью которой безопасность Северной Америки постоянно связана с безопасностью Европы.
- Безопасность всех государств-членов неделима: нападение на одного является нападением на всех.
- Военные силы Североатлантического союза должны быть способны сообща: 1) сдерживать любую потенциальную агрессию против него; 2) гарантировать политическую независимость и территориальную целостность членов организации.
- Успех Североатлантического союза зависит от справедливого распределения среди государств-членов функций, риска и обязанностей, а также полезных результатов.
- НАТО будет полностью использовать свои связи с другими странами и организациями для предотвращения кризисов и минимизации их последствий.

- Стабильность, прозрачность, предсказуемость, сокращение вооружений и проверка соблюдения договоров, обеспечиваемые соглашениями о контроле над вооружениями и нераспространением, поддерживают политические и военные усилия НАТО, направленные на достижение ее стратегических целей.
- Выполняя свое предназначение и основополагающие задачи безопасности, Североатлантический союз будет и впредь уважать законные интересы безопасности третьих сторон и стремиться к мирному разрешению споров, как записано в Уставе ООН.

Из этих утверждений следует, что Североатлантический союз нуждается в новой Стратегической концепции, но не в широкомасштабном переделывании. Основополагающий облик НАТО как организации, придающей «мускулатуру и позвоночник» демократическим идеалам, неизменен. Однако НАТО в 2020 году не будет той же организацией, какой она была в 1950-м, 1990-м или даже в 2010 году. По мере того как Североатлантический союз становится более зрелым, он должен готовиться к столкновению с целым рядом новых опасностей.

Навстречу НАТО 2020 года

Подтверждение основного обязательства НАТО – коллективная оборона. Основное обязательство НАТО, изложенное в статье 5 Североатлантического договора, не изменилось, но требуемые для его выполнения условия приняли иную форму. Чтобы обязательство защитит государства-члены от вооруженного нападения по-прежнему внушало доверие, оно должно опираться не только на основные военные силы и средства, но и на планирование действий в особой обстановке, целенаправленные учения, боеготовность войск (сил) и надежное тыловое обеспечение, необходимые для того, чтобы сохранить уверенность стран НАТО и вместе с тем свести к минимуму риск неверного расчета со стороны потенциальных противников.

Защита от нетрадиционных угроз. При условии сохранения бдительности НАТО вероятность нанесения прямого военного удара по Североатлантическому союзу с другой стороны его границ незначительна – по крайней мере, в обозримом будущем. Однако мы уяснили для себя, что в нашу эпоху менее традиционные угрозы для Североатлантического союза могут возникнуть вдалеке и затронуть безопасность нашего дома. К числу этих опасностей относятся: нападения с применением оружия массового уничтожения, удары террористов и совершаемые с целью нанесения урона обществу кибернападения или противозаконное нарушение функционирования критически важных путей снабжения. Чтобы

защититься от этих угроз, которые могут стать соразмерными нападению, подпадающему под действие статьи 5 (или не подпадающему), НАТО должна обновить свой подход к защите территории Североатлантического союза, укрепив при этом свою способность одерживать верх при ведении военных операций и выполнении более широких задач по обеспечению безопасности за пределами НАТО.

Установление руководящих принципов для операций за пределами границ Североатлантического союза. При всех своих возможностях НАТО отнюдь не является единственным органом, решающим все проблемы, затрагивающие международную безопасность. НАТО – региональная, а не глобальная организация; ее полномочия и ресурсы ограничены, и у нее нет желания брать на себя задачи, которые могут быть успешно выполнены другими организациями и странами. В связи с этим в новой Стратегической концепции должны быть прописаны указания, которыми НАТО будет руководствоваться при принятии решений о том, когда и где использовать свои ресурсы за пределами Североатлантического союза.

Создание условий для успеха в Афганистане. Миссия НАТО в Афганистане является самой крупной миссией, за которую когда-либо брался Североатлантический союз. Каждое государство-член вносит вклад в эту операцию, и многие недавно расширили свое участие в ней. Страны НАТО также щедро выделяют средства для экономического и политического развития Афганистана. Североатлантический союз привержен делу создания стабильного Афганистана, не служащего платформой для международной террористической деятельности; НАТО должна и впредь вести совместную работу со своими партнерами для достижения этой стратегически важной цели. Опыт, приобретенный НАТО в Афганистане, является крайне ценным, и его необходимо усвоить на будущее. Он выявил ряд принципов, которые должны фигурировать в новой Стратегической концепции, например: потребность в сплоченности Североатлантического союза, желательность объединенного командования, ценность эффективного планирования и общественной дипломатии, уместность комплексного гражданско-военного подхода и необходимость разворачивать войска (силы) на стратегическом удалении в течение длительного периода времени.

Консультации с целью предотвращения или урегулирования кризисов. С учетом меняющегося характера и растущего разнообразия угроз безопасности государств-членов, страны НАТО должны более творчески и регулярно использовать консультации, санкционированные статьей 4. Эти консультации, подчеркивающие выполняемую Североатлантическим союзом функцию политического сообщества, могут быть важны для предотвращения и урегулирования кризисов, а для их проведения

необязательно ждать неминуемой угрозы, подпадающей под действие статьи 5. В самом деле, консультации особенно хорошо подходят для анализа нетрадиционных опасностей и для ситуаций, в которых может потребоваться принятие в срочном порядке мер международного реагирования. Статья 4 предоставляет возможность обмениваться информацией, помогать сближению точек зрения, избегать неприятных сюрпризов и расчищать путь для успешных действий, будь-то дипломатического, предупреждающего, восстановительного или принудительного характера.

Новая эра партнерских отношений. Новая Стратегическая концепция должна признать, что по мере приближения к 2020 году НАТО, как правило, не будет действовать одна. Разнообразным партнерским отношениям будет отведено центральное место в повседневной деятельности Североатлантического союза. Чтобы максимально воспользоваться этим фактом, НАТО должна стремиться внести ясность и углубить отношения с ключевыми партнерами, создавать новые отношения, когда это целесообразно, расширять круг партнерской деятельности и понимать, что к каждому партнеру и партнерству необходим индивидуальный подход.

Участие во всеобъемлющем подходе к комплексным проблемам.

Здоровые партнерские отношения открывают для НАТО возможность вырабатывать методы решения комплексных проблем, затрагивающих ее безопасность; в большинстве случаев наиболее предпочтительным будет метод всеобъемлющего подхода, сочетающего военные и гражданские элементы. НАТО – сильная и разносторонняя организация, но она ни в коем случае не годна для выполнения всех задач. Другие организации, правительства стран и неправительственные структуры могут играть лидирующую роль в достижении таких жизненно важных целей, как экономическое восстановление, политическое примирение, усовершенствованное управление и укрепление гражданского общества. В зависимости от того, что необходимо в каждом конкретном случае, НАТО может выступать в качестве главного организатора коллективных усилий или в качестве источника специализированной помощи, или играть иную дополняющую роль.

Взаимодействие с Россией. Партнерство между НАТО и Россией задумывалось как средство содействия безопасности в евроатлантическом регионе; Североатлантический союз по-прежнему верен этому делу. Главным форумом общения в Североатлантическом союзе является Совет Россия-НАТО (СРН). Этот орган, не всегда адекватно использовавшийся, задумывался как структура, которая поможет предотвращать кризисы, анализировать события, обсуждать идеи и согласовывать совместные

действия для решения вопросов, вызывающих общее беспокойство. Несмотря на то, что Североатлантический союз не представляет военной угрозы для России и не считает Россию военной угрозой для Североатлантического союза, у обеих сторон есть сомнения относительно намерений и политики друг друга.

В соответствии с основополагающим актом Россия–НАТО новая Стратегическая концепция должна вновь подтвердить желание НАТО помогать созданию системы евроатлантической безопасности на основе сотрудничества, включая сотрудничество в области безопасности с Россией. Принимая во внимание этот принцип, НАТО должна проводить политику взаимодействия с Россией, заверяя при этом все государства-члены НАТО, что их безопасность и интересы будут защищены. Для этого Североатлантический союз должен продемонстрировать свою приверженность СРН и призвать Россию сделать то же самое, делая упор на возможностях для прагматического сотрудничества, направленного на достижение общих целей. Среди них: ядерное нераспространение, контроль над вооружениями, противодействие терроризму, противоракетная оборона, эффективное кризисное регулирование, миротворческие операции, безопасность на море и борьба с незаконным оборотом наркотиков.

Сохраняя политику открытых дверей. С момента окончания «холодной войны» ряды членов НАТО увеличились с шестнадцати до двадцати восьми. Эта политика открытых дверей была движущей силой продвижения к единой и свободной Европе и внесла большой вклад в коллективную безопасность членов Североатлантического союза. Вопрос о дальнейшем его расширении рассматривается в отношении Западных Балкан, Грузии и Украины. В соответствии со статьей 10 Североатлантического договора и принципами расширения союза для принятия государств, изъявивших свое желание стать членами организации, процесс должен продвигаться вперед по мере того, как каждое государство выполняет требования, предъявляемые к членству. При этом, разумеется, НАТО является добровольной организацией.

Новые силы и средства для новой эпохи (военная трансформация и реформа). Военные и политические обязательства НАТО будут мало что значить без соразмерных им сил и средств. В Стратегическую концепцию должно войти четкое заявление об оборонных приоритетах, сопровождаемое согласованным комплексом важнейших новых или усовершенствованных сил и средств и реформ. Силы НАТО должны быть способны оборонять территорию Североатлантического союза, выполнять сложные задачи на стратегическом удалении, способствовать созданию более безопасной обстановки в мире и реагировать на непредсказуемые ситуации, когда бы и где бы ни потребовалось. Поэтому существует

постоянная необходимость в преобразовании сил НАТО и переходе с мощного, но стационарного построения времен «холодной войны» на более гибкое, мобильное и универсальное построение. С учетом напряженности с ресурсами практически во всех странах НАТО Североатлантический союз также должен взять твердое обязательство по более разумному расходованию средств за счет принятия ряда мер по повышению эффективности и проведению реформ.

Политика в области ядерного оружия: солидарность в стремлении к миру. Пока будет существовать ядерное оружие, НАТО должна сохранять защищенные и надежные ядерные силы, широко разделяя обязанности по развертыванию и оперативному обеспечению на минимальном уровне, требуемом условиями безопасности. Как и другие важные решения, любое изменение должно вноситься в эту политику, в том числе в географическое распределение ядерных средств НАТО в Европе, Североатлантическим союзом в целом.

В Стратегической концепции также необходимо утвердить, что НАТО полностью поддерживает усилия, направленные на предотвращение распространения ядерного оружия, на обеспечение безопасного и сохранного обращения с ядерным оружием и на продвижение к миру, свободному от страха ядерной войны. Следуя этому духу, Североатлантический союз значительно сократил виды и численность достратегических ядерных сил в Европе и должен приветствовать консультации с Россией, направленные на повышение транспарентности и дальнейшее обоюдное сокращение арсеналов.

Новая задача противоракетной обороны. Оборона от угрозы возможного нападения с применением баллистических ракет со стороны Ирана положила начало тому, что в настоящий момент стало для НАТО основной военной задачей. Решение Президента Обамы о развертывании поэтапной, адаптируемой противоракетной обороны обеспечит более эффективный, быстрый и надежный охват, чем предлагалось ранее. Оно также полностью помещает противоракетную оборону в контекст НАТО: участие открыто для всех государств-членов, и защита будет обеспечена всем государствам-членам. Противоракетная оборона наиболее эффективна, если она осуществляется совместно. Поэтому крайне желательно сотрудничество в масштабе всего Североатлантического союза, а также между НАТО и ее партнерами (особенно Россией).

Реагирование на растущую опасность кибернападений. НАТО должна ускорить работу по реагированию на опасность кибернападений, обеспечивая защиту своих собственных систем связи и управления, помогая государствам-членам усовершенствовать свою способность по предотвращению нападений и восстановлению после них, а также

разрабатывая целый набор сил и средств кибернетической защиты, предназначенных для эффективного обнаружения и сдерживания.

Проведение реформ для создания более гибкого Североатлантического союза. Стратегическая концепция должна уполномочить и воодушевить генерального секретаря на реализацию далеко идущих, стоящих на повестке дня административных и других реформ, направленных на создание более гибкого, способного принимать своевременные решения, эффективного и рентабельного Североатлантического союза.

Информирование о НАТО. При подготовке новой Стратегической концепции страны НАТО должны учитывать, как этот документ будет воспринят не только в евроатлантическом сообществе, но и в каждом регионе. Населению стран НАТО необходимо напомнить о том, что Североатлантический союз служит их интересам, поскольку он обеспечивает безопасность; люди, проживающие в странах, не состоящих в НАТО, должны знать, что организация и ее партнеры ведут каждодневную работу, создавая более безопасный мир.

Перспектива и предназначение

По сравнению с первыми десятилетиями своего существования, в период с 2010 по 2020 год НАТО, скорее всего, станет реже появляться в центре мировой арены. Но зато ей будут отводиться различные роли – иногда лидирующие, а иногда второстепенные, играя которые она будет находиться на сцене вместе с партнерами и друзьями. Все это время она должна будет настороженно следить за опасностями, которые могут возникнуть вблизи от дома, и проявлять дальновидность при реагировании на опасности, которые могут появиться в удаленных районах. Для Североатлантического союза 60-х годов оборона и разрядка были двумя сторонами одной медали. Для НАТО 2020 года двойным императивом является гарантированная безопасность для всех государств-членов и динамичное взаимодействие за пределами района действия договора с целью сведения угроз к минимуму.

Чтобы добиться успеха, НАТО должна заручиться устойчивой приверженностью и единством усилий государств-членов. Место за столом переговоров в НАТО не наделяет правом, а налагает постоянную обязанность, которую должно выполнять каждое государство-член. Сообща Североатлантический союз должен привлечь ресурсы, чтобы его обязательства опирались на силы и средства. Таким образом, целый ряд угроз безопасности будет не только сдержан, но их удастся победить или предотвратить.

Заглядывая в будущее, мы знаем, что глобальные и региональные факторы риска должны естественно привлекать внимание НАТО, но нельзя

допустить, чтобы эти временные тревоги определяли характер организации. В 1949 году государства-члены НАТО объединились не только из-за страха, который внушали им определенные силы, а потому что они верили друг в друга и в выбранные ими демократические ценности. В последующие годы лидеры стран НАТО усвоили для себя, что их союз должен постоянно адаптироваться к требованиям политических и технологических перемен, но также они усвоили, *что* должно оставаться неизменным. Стратегическая концепция НАТО должна начинаться с основополагающих идеалов НАТО и ими же заканчиваться.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Дополнительный анализ и рекомендации

Глава 1. Условия безопасности

Контекст

Политика и действия НАТО помогли ей сформировать для себя зону безопасности, мира и относительного процветания в более беспорядочном и непредсказуемом мире, чем в 1999 году, когда была принята предыдущая Стратегическая концепция. Североатлантический союз по-прежнему является краеугольным камнем стабильности в евроатлантическом регионе, благодаря своей политической сплоченности, приверженности делу совместной обороны и обширному потенциалу. В течение двух прошедших десятилетий он успешно интегрировал двенадцать новых членов из Центральной и Восточной Европы, развил жизненно важные новые партнерские отношения и предпринял ряд миссий, которые ежедневно вносят вклад в его собственную безопасность и в безопасность мира.

Сложно дать подробный прогноз на последующие десять лет. Этому не стоит удивляться. Даже в относительно жестких условиях «холодной войны» происходили непредвиденные события, имевшие большое геополитическое значение. В настоящий момент неизвестность усугубляется такими факторами, как:

- распространение ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения;
- амбиции международных террористических групп;
- живучесть губительных форм регионального, национального, этнического и религиозного соперничества;
- растущая зависимость мира от потенциально уязвимых информационных систем;
- конкурентное за нефтяные и прочие стратегические ресурсы (что подчеркивает важность безопасности на море);

- демографические изменения, которые могут усугубить такие глобальные проблемы, как бедность, голод, незаконная иммиграция и пандемии;
- накапливающиеся последствия ухудшения экологии, включая изменение климата.

Анализ

Несмотря на лихорадочный темп и переменчивость современной жизни, существуют источники стабильности. НАТО, безусловно, является одним из них, наравне с широкой сетью экономических и политических уз, связывающих крупные мировые державы. Некоторые глобальные учреждения, созданные в предыдущие десятилетия, могут проявлять признаки старения, но они по сей день дают нам средства для разрешения международных споров в соответствии с международным правом. Несмотря на растущее беспокойство в связи с распространением ядерного оружия, выдающиеся мировые лидеры заявляют о своем решительном настрое бороться с этой проблемой. Формирующиеся глобальные державы, такие как Китай, Индия и Бразилия, утверждают свое растущее влияние мирным путем. Пытаясь спрогнозировать, какие источники опасности возникнут в новом десятилетии, НАТО может вести эту работу, зная, что ее желание жить в согласии с другими разделяется многими, хотя и не всеми. Не должен вызывать сомнений тот факт, что наше будущее полно известных и неизвестных нам опасностей, но мы не должны недооценивать или не принимать всерьез заложенный нашими предшественниками фундамент будущего прогресса.

Глобальные тенденции. В период до 2020 года в обстановке, определяющей международную безопасность, произойдут как предсказуемые, так и непредвиденные изменения. Несомненно, можно рассчитывать на то, что силы, подпадающие под общую категорию глобализации, станут более интенсивными. Это приведет к быстрому, хотя и неравномерному росту трансграничных потоков товаров, услуг, людей, технологий, идей, привычек, преступности и оружия. Это углубление взаимозависимости сблизит мир еще больше, но не факт, что от этого население станет более склонным к мирной жизни. В глобализации наметилась тенденция к наделению полномочиями одних и маргинализации других, и периодически глобализация обостряет легко вспыхивающее напряжение между индивидуальным и групповым самосознанием. Хотя глобализация способствует неуклонному росту общих экономических интересов между странами, она не является надежным средством защиты от международных подозрений и соперничества.

В плане безопасности наиболее заметной чертой нашего времени является то, что отголоски происходящего в одной части света ощущаются в других точках намного больше, чем прежде. Анархия в отдельной стране может предоставить террористам возможность обрести пристанище для ведения действий в любом государстве. Если государство игнорирует глобальные нормы и ему это сходит с рук, оно создает прецедент, за которым могут последовать другие. Если кибернападение сеет хаос в одном городе, оно может стать предметом для подражания преступникам в другом месте. Охват современных СМИ настолько широк, что даже у террористических групп и банд пиратов теперь есть специалисты по связям с общественностью, и где бы и когда бы НАТО ни действовала (или бездействовала), у нее будет глобальная аудитория.

«Холодная война» давно закончилась, и НАТО должна найти свое место в менее централизованном и более сложном миропорядке. Появление конкретных угроз из разнообразного диапазона возможностей повлияет на ее новую роль. Эти угрозы могут быть направлены на территорию стран-членов или на их граждан, экономическую жизнь, инфраструктуру, войска (силы) или даже на их ценности. Угрозы могут принять форму обычных нападений или провокационных заявлений, задуманных как средство политического шантажа. Они могут предстать в знакомом нам виде или в гибридной разновидности, сочетающей, например, неуловимость террористической группы с мощью, которая обычно ассоциируется с государством-нацией, включая закупленное или похищенное оружие массового уничтожения.

В силу своей значимости и мощи НАТО может быть призвана реагировать на вызовы, которые не затрагивают напрямую ее безопасность, но которые, однако, важны для граждан стран НАТО и повлияют на международную репутацию Североатлантического союза. Проблемами могут стать гуманитарные последствия несостоявшегося государства, разрушение в результате стихийного бедствия или угрозы, связанные с геноцидом или другими массовыми нарушениями прав человека.

Менее предсказуемой является вероятность прорывов в научно-исследовательской работе, преобразующих технологическое поле боя. Государства НАТО и страны-партнеры должны быть готовы к потенциально разрушительному ходу событий в столь динамичных областях, как технология информации и связи, когнитивные и биологические науки, роботостроение и нанотехнология. Самыми разрушительными становятся те периоды истории, когда средства агрессии берут верх в искусстве развязывания войны.

Региональные тенденции. НАТО и ЕС остаются центральным оплотом стабильности и сотрудничества в евроатлантическом регионе. Этот район мира вовсе не лишен проблем, но вероятность военного конфликта между

государствами или гражданской войны внутри государства незначительна. Тем не менее, давнишние обиды никак не проходят на Кавказе и на Балканах и требуют непрерывного международного внимания. Сотрудничество внутри региона будет принципиально важно и для противодействия трансграничным обострениям, в том числе незаконной торговле оружием, наркотиками и людьми. Лидеры также должны помнить, что не исключено появление доморощенных террористов в любой части света.

В силу своих масштабов и значительности Россия неизбежно будет играть заметную роль в формировании условий евроатлантической безопасности. Положительным фактором в наших отношениях является то, что Россия демонстрирует растущее желание оказывать содействие с доставкой по воздуху и по суше грузов для сил НАТО в Афганистане, вступила в продуктивные переговоры с США о контроле над стратегическими вооружениями и решительно выступила против терроризма, пиратства и дальнейшего увеличения числа ядерных государств. Однако как показывает опыт, лидеры России и НАТО не всегда одинаково расценивают одни и те же факты. Московское руководство выразило озабоченность в связи с прошедшим и потенциальным расширением НАТО, тогда как страны Североатлантического союза озвучили свое беспокойство в связи с возможными попытками политического или экономического запугивания со стороны России. Это сочетание общих интересов и эмоциональной напряженности является доводом в пользу политики активного и конструктивного взаимодействия как со стороны НАТО, так и со стороны России.

Стратегическая концепция может способствовать объединению взглядов стран НАТО на Россию, прояснив намерения НАТО в отношении Москвы и подготовив почву для более содержательного сотрудничества. Сложно предсказать будущую политику России в отношении НАТО, поэтому страны Североатлантического союза должны делать все для расширения сотрудничества, но вместе с тем принимать меры предосторожности на тот случай, если Россия выберет более враждебное направление.

Ряд правительств центрально-азиатских стран приветствовали и поддержали деятельность НАТО в Афганистане как вклад в региональную стабильность. Разумеется, последствия непрерывных действий мятежников в этой стране ощущаются далеко за пределами ее границ, начиная с соседнего Пакистана, который сам сталкивается с серьезной и, вероятно, растущей террористической угрозой. От того, какое направление выберут эти страны, во многом будет зависеть, пойдет ли на убыль опасность, которую представляет Аль-Каида и ее союзники. По состоянию на сегодняшний день все свидетельствует о том, что эти террористические организации не пользуются большой поддержкой у народа, но и

правительства этих стран не вызывают большого доверия людей. Таким образом, политическая реформа и улучшенное государственное управление могут внести существенный вклад в создание более здорового климата безопасности во всей Центральной Азии. Если этих изменений не произойдет, регион будет представлять серьезную опасность для тех, кто проживает в нем, и для тех, кто находится за его пределами.

На Ближнем Востоке три значительные и взаимосвязанные тенденции будут по-прежнему затрагивать безопасность Североатлантического союза: 1) продолжающееся экстремистское насилие; 2) «закипающая» напряженность в арабо-израильских отношениях; 3) политические курсы, проводимые правительством Ирана, включая его нежелание выполнять резолюции Совета Безопасности ООН, связанные с его ядерной программой. В результате усилий Ирана по обогащению ядерного топлива, разработке ядерного оружия и созданию арсенала баллистических ракет большой дальности Североатлантический союз может столкнуться в этом десятилетии с крупной угрозой в рамках статьи 5. Помимо этого, программы по обычному вооружению Ирана, особенно программа по созданию противокорабельных крылатых ракет, вызывают беспокойство в связи с безопасностью критически важных морских торговых путей. С учетом большой международной дипломатической деятельности, сосредоточенной на Иране, и неясности намерений Тегерана, неизвестно, возрастут или уменьшатся проблемы, связанные с этим государством, в предстоящие годы. НАТО должна делать все возможное, чтобы их было меньше, готовясь, тем не менее, к тому, что их может быть больше.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе крупные державы, к числу которых относятся Япония, Республика Корея, Китай, Индия и Австралия, считают себя заинтересованными в региональной стабильности и в целом поддерживают международные нормы. Существует два главных, многолетних источника нестабильности – соперничество между Индией и Пакистаном и опасное правительство Корейской Народно-Демократической Республики (КНДР). Программа ядерного оружия КНДР заслуживает особого внимания.

В последние годы в экономическом отношении серьезно продвинулась Африка, которая также добилась значительного прогресса в борьбе с такими хроническими недугами, как гражданские волнения, заболевания и неэффективные правительства. Однако до сих пор существует ряд очагов серьезной напряженности, к числу которых относятся Демократическая Республика Конго, Сомали и Судан. Несмотря на решительный настрой лидеров региона справиться со своими проблемами с помощью Африканского союза, к странам НАТО могут поступить запросы о содействии, касающиеся миротворческих операций, контртеррористической деятельности и военной подготовки.

В Латинской Америке и в районе Карибского бассейна, как и в Северной Америке, есть свои проблемы, среди которых особенно выделяется преступность. Организация американских государств – главный региональный орган для обоих континентов. Поэтому, за исключением гуманитарной чрезвычайной ситуации, сложно предположить, чтобы НАТО оказалась напрямую вовлеченной в конфликты этого региона.

Заключение:

- Военная агрессия с применением обычных видов вооружения против Североатлантического союза или его членов маловероятна, но нельзя не принимать во внимание подобную возможность.
- В предстоящее десятилетие наиболее вероятными вызовами странам НАТО являются нетрадиционные угрозы. Особо выделяются три из них: 1) нападение с применением баллистических ракет (с ядерной боеголовкой или без); 2) удары международных террористических групп; 3) кибернападения различной степени серьезности. Целый ряд других угроз также представляет опасность, включая нарушение снабжения энергоресурсами и сообщения по морским путям, пагубные последствия глобального изменения климата и финансовый кризис.
- Опасность в связи с нетрадиционными угрозами явно сказывается на готовности НАТО, в том числе на том, как НАТО определяет безопасность, трактует, что является нападением в рамках статьи 5, а также на ее стратегии сдерживания, потребности в военной трансформации, способности оперативно принимать решения и зависимости от помощи, оказываемой странами и организациями, не входящими в Североатлантический союз.

Глава 2. Основные задачи

Контекст

Главное предназначение НАТО, изложенное в Североатлантическом договоре, – «защищать свободу, общее наследие и цивилизацию» государств-членов. Подписавшие договор стороны предложили достичь этой цели посредством объединения «своих усилий с целью создания коллективной обороны и сохранения мира и безопасности». Эти действия всегда требовали от Североатлантического союза выполнения ряда

важнейших задач, характер которых менялся в зависимости от того, как менялась картина международной безопасности. В течение прошедших двух десятилетий, в связи с тем, что нависшие над евроатлантическим регионом угрозы стали подвижнее и разнообразнее, НАТО взяла на себя новые и более масштабные задачи, которые едва можно было предугадать в 1949 году. Тем не менее, эти задачи полностью соответствуют первоначальной цели – гарантировать свободу государств-членов Североатлантического союза.

Анализ и рекомендации

Жизненно важно, чтобы страны НАТО пришли к соглашению о том, что является их основными задачами, а также о необходимости обладать потенциалом, требуемым для их выполнения. Сегодня НАТО активна как никогда, однако для многих ее роль в обеспечении безопасности менее очевидна, чем во времена «холодной войны». Новая Стратегическая концепция открывает возможность для урегулирования расхождений во взглядах и для того, чтобы заняться нестандартными ситуациями. Для этого необходимо подтвердить приверженность основным задачам Североатлантического союза, что является первым важнейшим шагом.

Рекомендация:

1. Группа экспертов рекомендует, чтобы в Стратегической концепции 2010 года были особо выделены четыре основные задачи:

Во-первых, Североатлантический союз должен сохранить способность сдерживать угрозы против государств-членов и оборонять государства-члены от любой угрозы агрессии. Это обязательство, закрепленное в статье 5 Североатлантического договора, необходимо вновь четко и ясно подтвердить. В то же время те, кто разрабатывают планы в НАТО, должны признать, что потенциальные источники угроз, подпадающих под действие статьи 5, увеличились и отныне к их числу относятся опасности, которые могут возникнуть внутри или за пределами евроатлантического региона. НАТО должна быть готова к обороне от подобных угроз (и к их сдерживанию), в какой бы точке они ни возникали.

Конечно, военное нападение, совершенное против какой-либо страны объединенной группировкой вооруженных сил враждебной страны, трактуется однозначно. Однако могут быть сомнения в том, приводит ли нетрадиционная опасность – например, кибернападение или данные, свидетельствующие о готовящемся ударе террористов, – в действие механизмы коллективной обороны, предусмотренные статьей 5. Североатлантическому совету предстоит определить это при

возникновении подобной ситуации, в зависимости от характера, источника, масштаба и прочих аспектов конкретной проблемы безопасности. При планировании НАТО должна исходить из реальности серьезных угроз, и поэтому надо соответствующим образом подготовиться к их обнаружению, сдерживанию и реагированию. Эта подготовительная работа должна вобрать в себя надлежащие военные силы и средства, необходимую учебную подготовку, сбор информации и проведение стратегической оценки, а также соответствовать целому ряду возможных угроз в рамках статьи 5.

Второй главной задачей НАТО должно быть содействие более общей безопасности всего евроатлантического региона. Как домовладелец заинтересован в безопасности своего квартала, так и у НАТО есть основания для того, чтобы беспокоиться о стабильности во всем регионе, частью которого она является. Четыре десятилетия назад в документе НАТО, известном как Доклад Армеля, было определено: «Конечная политическая цель Североатлантического союза состоит в том, чтобы добиться справедливого и прочного мирного устройства в Европе с сопутствующими необходимыми гарантиями безопасности». После исчезновения «железного занавеса» НАТО задалась целью создания единой, свободной и мирной Европы. За последние двадцать лет лидеры стран НАТО и лидеры не состоящих в ней стран значительно приблизились к этой цели. Безопасность, в которой последние полвека жила Западная Европа, была обеспечена также в Центральной и Восточной Европе. Однако работа по созданию полностью стабильного порядка в этом регионе еще не завершена.

НАТО выступает в качестве важной опоры евроатлантической безопасности. При этом она функционирует не в изоляции от других организаций и не является доминирующей силой. Новая Стратегическая концепция должна наметить надлежащую для НАТО роль защитника своих собственных интересов и организации, вносящей вклад в укрепление мира в каждой части региона. Тесное взаимодействие Североатлантического союза с ЕС, ООН и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) на Балканах – превосходный пример сотрудничества НАТО с другими учреждениями, в результате которого обеспечивается благополучие людей на всем континенте.

При выполнении этой основной задачи сочетаются несколько элементов, включая партнерские отношения НАТО со странами и организациями, а также ее поддержка и приверженность принципам, в рамках которых правительства в регионе должны действовать в отношении друг друга и в отношении своих граждан. Эти принципы, восходящие к Хельсинским соглашениям (1975), приняли свою нынешнюю форму в Хартии европейской безопасности, подписанной в Стамбуле (1999). НАТО также вносит вклад в стабильность посредством своей политики открытых

дверей, ставшей важным стимулом к демократии, мирному разрешению споров и уважению прав человека в Европе. Помимо этого, дипломатическая работа, которую НАТО ведет с Россией, Украиной, Грузией, другими государствами Кавказа и прочими странами, не являющимися членами организации, демонстрирует, что от государств вовсе не требуется членство в Альянсе, чтобы вместе с НАТО осуществлять проекты, приносящие пользу всем.

Третья основная задача НАТО – выступать в качестве трансатлантической структуры для консультаций по безопасности, кризисному регулированию и целому диапазону вопросов, стоящих перед Североатлантическим союзом. НАТО – единственная организация, связывающая договорными отношениями Северную Америку и Европу, и поэтому она по-прежнему является важнейшим органом для осуществления этих функций и реализации обязательств государств-членов по общей безопасности и обороне. Эта задача отражает политическое и военное измерение НАТО и заслуживает большего внимания в свете разнообразия сегодняшних угроз безопасности и широкого диапазона взглядов, которых придерживаются состоящие в настоящий момент в НАТО государства. Ведь когда составлялась последняя Стратегическая концепция, у Североатлантического союза было намного меньше членов с береговыми линиями на Адриатическом, Черном и Балтийском море.

Североатлантический союз заинтересован в защите важнейших международных путей сообщения, обеспечивающих жизнедеятельность современных обществ, и в укреплении безопасности и стабильности далеко за пределами своих непосредственных границ. Эту задачу предстоит, скорее всего, выполнять во взаимодействии с партнерами НАТО. Даже если военные инструменты, имеющиеся в наличии у НАТО, не всегда идеально подходят для решения этих проблем, статья 4 может предоставить жизненно важный механизм для выявления областей, вызывающих общую обеспокоенность, выработки надлежащих мер реагирования и координации действий НАТО с партнерскими организациями и странами. С этой целью Североатлантический союз должен в дальнейшем совершенствовать свой потенциал кризисного реагирования, в том числе свою способность выявлять и оценивать возникающие факторы риска, заверять государства-члены и проводить операции кризисного реагирования в пределах своих границ, вдоль них и за их пределами.

Наконец, как станет ясно из следующей главы, Группа экспертов считает, что углубление масштаба и организации партнерских отношений приобрело столь большое значение, что может стать четвертой основной задачей НАТО, даже если это является не столько самоцелью, сколько средством для достижения жизненно важных целей.

Глава 3. Партнерские отношения

Контекст

Последние годы потребовали от НАТО действовать более гибко и на большем радиусе, заставляя Североатлантический союз чаще обращаться к партнерам за помощью в реагировании на угрозы и наиболее эффективном использовании ресурсов. Продуктивные отношения с другими странами и организациями позволяют НАТО быть более бдительной, подготовленной и рациональной в своих действиях. Хотя официальные договоренности о партнерстве НАТО берут свое начало в Европе, теперь они охватывают и Средиземноморский, и Ближневосточный регион. Помимо этого, ряд стран участвуют вместе с НАТО в выполнении задач, не входя в официальную структуру партнерства: они относятся к категории партнеров по операциям.

При выполнении будущих задач, подобным сегодняшним, выполняемым в Афганистане, Североатлантический союз вполне может функционировать как часть более широкой сети обеспечения безопасности, в которой различные международные структуры объединяют свои усилия и придерживаются всеобъемлющего подхода, направленного на решение какой-либо конкретной проблемы. Эту концепцию совместной работы необходимо верно понять. Некоторые истолковали понятие «всеобъемлющий» как желание со стороны НАТО утвердить свое господствующее положение в мире или взять гражданские организации под военный контроль. Это не так: суть всеобъемлющего подхода не в том, чтобы создать иерархию, а в том, чтобы признать, что у безопасности есть военное, политическое, экономическое и социальное измерение. Из этого следует, что для укрепления безопасности зачастую потребуются работать вместе с хорошо подобранной группой партнеров, чтобы сочетать различные элементы единой совместной стратегии. В зависимости от конкретных обстоятельств НАТО будет играть либо ведущую, либо дополнительную роль. (В пятой главе содержатся рекомендации по улучшению способности НАТО участвовать во всеобъемлющем подходе.)

Анализ и рекомендации

Первый раунд создания партнерских отношений НАТО был призван прежде всего способствовать вступлению новых государств-членов в Североатлантический союз. После того, как ряды НАТО пополнил десяток новых стран, эта задача стала отходить на второй план, уступая место другим целям. Второй раунд партнерских отношений сосредоточен на

увеличении потенциала для выполнения таких задач, как, например, на Балканах и в Афганистане. Для того чтобы добиться максимальной отдачи от множества все более разнообразных и жизненно важных связей, установленных между НАТО и различными организациями и правительствами, необходимо изменить мышление. В этом контексте недавнее решение Североатлантического союза об учреждении комитета, который будет руководить всеми партнерскими отношениями, стало долгожданным. Новая Стратегическая концепция может помочь в работе этого органа, указав на то, что партнерские отношения Североатлантического союза различаются по своему происхождению, служат для достижения различных целей, и итогом их взаимодействия могут быть разные результаты. К каждой форме партнерства нужен особый подход, однако ценность любой из них можно увеличить за счет постоянной адаптации и соответствующих изменений.

Рекомендация:

1. Укрепляя партнерские отношения организации, НАТО должна рассмотреть вопрос о том, можно ли улучшить схемы взаимодействия со странами и группами стран с помощью одного или нескольких из нижеперечисленных способов:
 - составление нового или пересмотр общего соглашения о партнерстве;
 - расширение перечня партнерских мероприятий;
 - бóльшая дифференциация между партнерами в отношениях с НАТО;
 - внесение новых вопросов в повестку дня, особенно вопросов, которые могут привести к оперативному или дипломатическому сотрудничеству по конкретным проектам;
 - изменение процедур, с тем чтобы способствовать максимально свободному обмену идеями.

Прежде чем рекомендовать подобные меры, НАТО должна тщательно обсудить этот вопрос со всеми партнерами, которых это касается.

Партнерство ради мира (ПРМ) и Совет евроатлантического партнерства (СЕАП). ПРМ и СЕАП образуют рамки для сотрудничества НАТО с партнерами в Европе и Евразии. Программа «Партнерство ради мира», созданная в 1994 году, была основным инструментом для налаживания связей в области безопасности, тогда как СЕАП был создан несколько лет спустя для ведения параллельного процесса политического диалога. Согласно общепринятому мнению, ПРМ считается успехом, в то время как СЕАП не реализовал свой потенциал до конца. Предполагалось, что с его помощью НАТО должна проводить консультации со странами-партнерами по вопросам политики и безопасности, однако многие участники жалуются,

что обсуждения в Совете носят излишне напыщенный и формальный характер.

Рекомендация:

1. НАТО должна укрепить механизм повседневных и экстренных – в случае кризиса – консультаций с партнерами по СЕАП, что предусмотрено пунктом 8 рамочного документа ПРМ.

Партнерство с ЕС. ЕС – уникальный и важнейший партнер НАТО. Членский состав ЕС и НАТО во многом совпадает, и у каждого из государств, состоящих и в той, и в другой организации есть только одни вооруженные силы и только одни налогоплательщики. Несмотря на то, что НАТО и ЕС детально разработали механизмы сотрудничества, они не всегда функционировали так хорошо, как хотелось бы. И все же, знания и умения, а также силы и средства, создаваемые странами для ЕС, часто применяются для ведения миссий НАТО и наоборот. Вполне естественно, у стран-членов общие интересы и поэтому они работают бок о бок практически на каждом театре, на котором действует НАТО. Обращаясь к прошлому, оба учреждения усвоили большое число одних и тех же уроков, а заглядывая в будущее, они видят общие проблемы.

Если страны НАТО собираются выработать комплексный и рентабельный подход к безопасности, предполагающий участие и НАТО, и ЕС в миссиях по стабилизации, принципиально важно, чтобы эти организации в полном объеме дополняли друг друга. Если улучшить сотрудничество, это может помочь в преодолении нетрадиционных угроз, таких как терроризм, кибернетические нападения и уязвимость энергоресурсов. Знаний и умений, необходимых для преодоления невоенных аспектов подобных опасностей (даже если граница между военными и невоенными угрозами становится размытой), зачастую у ЕС будет больше, чем у НАТО. Необходимо отметить, однако, что добиться полной взаимодополняемости можно лишь при высокой степени транспарентности и паритетном участии в совместной деятельности стран НАТО, не состоящих в ЕС, и стран ЕС, не состоящих в НАТО.

Рекомендации:

1. В новой Стратегической концепции необходимо признать, что Лиссабонский договор ЕС предназначен, помимо всего прочего, для укрепления военного потенциала и структур управления Европы. Страны НАТО должны приветствовать это обстоятельство и использовать Стратегическую концепцию для того, чтобы утвердить стремление НАТО к поистине всеобъемлющему партнерству с ЕС – партнерству, которое было бы рентабельным, основанным на

- принципе взаимности и охватывающим широкий спектр совместной деятельности этих учреждений.
2. В своих контактах с ЕС лидеры НАТО должны избегать разграничения всех угроз и обязанностей на «военные» и «невоенные». Вместо этого они должны учиться рассматривать эти вопросы в непрерывной динамике. На многие ситуации потребуется реагировать, сочетая силовые и несиловые методы; НАТО, ЕС и другие организации должны применять потенциалы, являющиеся наиболее ценными для выработки решения. Соответственно, НАТО должна стремиться к тому, чтобы согласовывать с лидерами ЕС план регулярного совместного участия в заседаниях, более полного общения между военными штабами и более обширной координации по вопросам кризисного регулирования, оценки угроз и совместного пользования ресурсами.
 3. Лидеры НАТО и ЕС должны сделать все возможное для того, чтобы разногласия не помешали эффективному сотрудничеству между двумя организациями.

Партнерство с ООН. Партнерство НАТО с ООН также занимает центральное место, с учетом той роли, которую играет этот орган в мировой системе, и в силу того, что в преамбуле к Североатлантическому договору страны НАТО подтвердили «свою веру в цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций». Мандат Совета Безопасности на поддержание международного мира и безопасности хорошо сочетается с обязательством стран-членов НАТО «объединить усилия с целью создания коллективной обороны и сохранения мира и безопасности». НАТО явно заинтересована в том, чтобы поддерживать ООН и помогать укреплять ее способность к выполнению многочисленных задач, поставленных перед ней международным сообществом.

НАТО и ООН вели совместную работу в нескольких зонах конфликтов, когда Североатлантический союз обеспечивал оперативную поддержку и безопасность, благодаря чему ООН могла приступить к восстановлению, развитию и созданию государственных институтов. Несмотря на десятилетие партнерских отношений, а также на рамочное соглашение между НАТО и ООН, подписанное в 2008 году и улучшившее в ряде случаев практическое сотрудничество, проблемы до сих пор остаются. Сотрудники ООН не раз были разочарованы уровнем обеспечиваемой НАТО безопасности и поддержки. К тому же НАТО имеет тенденцию дожидаться начала миссии и лишь потом приступать к координации с ООН. Находясь непосредственно на местах, организации порой начинают спорить о том, кто за что отвечает.

Рекомендации:

1. В мире глобальных угроз безопасность все больше и больше зависит от международного порядка, основанного на правилах. Поэтому одним из приоритетов НАТО должно быть укрепление способности ООН выполнять свои обязанности.
2. Когда НАТО и ООН действуют в одном районе, Североатлантический союз должен делать все, что в его силах, чтобы, если потребуется, обеспечивать безопасность гражданского персонала ООН. Если не будет обеспечен минимальный уровень безопасности, ООН (и другие партнеры НАТО) не смогут действовать, а без партнеров НАТО часто не в состоянии достичь своих целей. Чем раньше будет выявлена потребность в координации, тем быстрее может быть проведено совместное планирование и тем более вероятно достижение взаимовыгодных договоренностей о безопасности.
3. НАТО и ООН должны улучшить свои институциональные связи. Отдел связи и взаимодействия НАТО в ООН позволил бы руководству Североатлантического союза более легко общаться с секретариатом и со странами-членами ООН. Необходимо изучить дополнительные возможности для сотрудничества, в том числе участие в учебных мероприятиях и учениях, проводимых организациями.
4. Координация между ООН и НАТО может оказаться принципиально важной в случае геноцида и иных форм массового нарушения прав человека или при возникновении гуманитарной чрезвычайной ситуации. В Стратегической концепции должна быть четко обозначена готовность НАТО рассматривать запросы ООН о принятии надлежащих мер в подобных обстоятельствах (возможно, оказывая поддержку другим региональным организациям), при условии, что Североатлантический союз соглашается на проведение миссии и что для этого имеются ресурсы.
5. НАТО должна работать вместе с ООН, чтобы положительно отреагировать на Резолюцию 1325 Совета Безопасности о роли женщин в обеспечении мира и безопасности.

Партнерство с ОБСЕ. Взаимоотношения НАТО и ОБСЕ отличаются от отношений с большинством других международных организаций и являются более тесными. НАТО была одним из основателей Хельсинкского процесса и сыграла значительную роль в наполнении содержанием военно-политического измерения ОБСЕ. Последняя, в свою очередь, занимается строительством демократических институтов в странах, которые являются кандидатами на вступление в НАТО или могут стать таковыми, и тем самым содействует тому, к чему стремится и сама НАТО: политической стабильности и надлежащему управлению в каждом уголке Европы.

Рекомендации:

1. НАТО должна полностью использовать имеющиеся у ОБСЕ инструменты учебной подготовки, такие как ресурсы и консультации экспертов в области «безопасности несиловыми методами», которые могут дополнить инструменты «безопасности силовыми методами», имеющиеся у НАТО.
2. Североатлантический союз должен активно продолжать, в рамках ОБСЕ, переговоры о контроле над обычными вооружениями и о мерах укрепления доверия.
3. Государства-члены НАТО также должны подумать о том, как ОБСЕ – сообщество, которое зиждется на демократических ценностях и свободно принятых обязательствах, – может дополнить партнерские отношения самой НАТО для того, чтобы деятельность НАТО понималась и поддерживалась.

Партнерство с Россией. В списке партнеров НАТО Россия относится к особой категории. Рамки партнерства были определены в основополагающем акте 1997 года и Римской декларации, подписанной в 2002 году. В обоих документах выражена приверженность и готовность намечать возможности для совместных действий и использовать их, исходя из общих интересов и понимания того, что безопасность евроатлантического региона неделима. Стороны обязуются сотрудничать в различных областях, включая противодействие терроризму, кризисное регулирование, контроль над вооружениями и нераспространение, противоракетную оборону на театре военных действий и реагирование на новые угрозы. Совет Россия–НАТО (СРН) является форумом для консультаций, транспарентности, укрепления консенсуса, принятия и реализации решений.

Если обратиться к ним с подобным вопросом, члены НАТО могут отличаться друг от друга в своем восприятии России, хотя они и единодушно ратуют за взаимодействие с этой страной. В силу истории, географии и недавних событий некоторые страны относятся с большим скептицизмом, чем другие к приверженности российского правительства выстраиванию положительных отношений. Вызывает тревогу тот факт, что СРН не был использован для предотвращения кризиса в Грузии в 2008 году, как тревожит и осмотрительность Москвы в отношении намерений НАТО, о которой так часто говорится. От России поступают противоречивые сигналы касательно ее открытости для дальнейшего сотрудничества с НАТО, и создается такое впечатление, что ее предложения по альтернативной системе безопасности в Европе задуманы отчасти для того, чтобы сдерживать деятельность НАТО.

Хотя члены НАТО смотрят на Россию по-разному, Североатлантический союз един в своем желании взаимодействовать с лидерами этой страны, чтобы предотвратить пагубное недопонимание, наметить и преследовать общие цели. Североатлантический союз не считает ни одну страну своим врагом, однако никто не должен сомневаться в решимости НАТО, если безопасность кого-либо из его членов окажется под угрозой.

Тот факт, что НАТО является оборонительным союзом, а российская военная доктрина 2010 года, по словам ее авторов, носит «исключительно оборонительный» характер, служит хорошей отправной точкой для сотрудничества. Точно так же, как общая приверженность НАТО и России, выраженная в основополагающем акте, способствует созданию «в Европе общего пространства безопасности и стабильности без разделительных линий или сфер влияния, ограничивающих суверенитет любого государства».

Рекомендации:

1. Новая Стратегическая концепция должна одобрить политику, которая с одной стороны, заверит все государства-члены и, с другой стороны, предложит конструктивное взаимодействие с Россией.
2. В Стратегической концепции должно быть подчеркнуто стремление НАТО качественно улучшить отношения с Россией, основанные на общих интересах, взаимном доверии, прозрачности и предсказуемости. Позиция Североатлантического союза заключается в том, что двери для сотрудничества на всех уровнях открыты и останутся таковыми.
3. Страны НАТО должны работать вместе с Россией, чтобы повестка дня СРН позволяла искренне и дальновидно реагировать на вопросы, вызывающие беспокойство у каждой из сторон в связи с безопасностью, и намечала конкретные направления для совместной деятельности. Проводящийся в настоящий момент совместный анализ общих угроз и проблем – полезный шаг. Обе стороны также должны стремиться к углублению сотрудничества в рамках Плана действий СРН по борьбе с терроризмом 2008 года и координации с другими региональными организациями.

Партнерство с Грузией и Украиной. У Грузии и Украины особые структуры партнерства – Комиссия НАТО–Украина и Комиссия НАТО–Грузия. Каналы связи работают успешно, и обе страны участвовали в качестве партнеров в выполнении задач, поставленных перед НАТО. В силу географического положения вопросы, являющиеся в течение многих лет причиной для беспокойства в регионе, включая межнациональные распри и отсутствие энергетической безопасности, затрагивают обе страны. Одной

из крупнейших неудач, которые потерпела структура партнерства НАТО, стал конфликт между Россией и Грузией в 2008 году, когда два партнера Североатлантического союза вели военные действия из-за вопросов, оставшихся нерешенными.

Рекомендации:

1. Страны НАТО должны на регулярной основе использовать Комиссии НАТО-Украина и НАТО-Грузия для обсуждения вопросов безопасности, вызывающих взаимную озабоченность, и содействия практическому сотрудничеству, в том числе в области оборонных реформ. Чем яснее НАТО будет формулировать свою позицию для партнеров и чем точнее она сможет давать оценку их восприятию, тем удачнее страны НАТО смогут разряжать кризисную обстановку и укреплять доверие.
2. Страны НАТО также должны использовать механизмы кризисного регулирования, существующие в НАТО, вместе с комиссиями по партнерству для оценки и наблюдения за развитием событий в сфере безопасности, затрагивающих обе страны.

Партнерские отношения НАТО в Средиземноморском и Ближневосточном регионе. Район, охватывающий Северную Африку и Ближний Восток, давно принадлежит к числу самых важных в стратегическом плане регионов мира. То, как будет складываться обстановка в нем в будущем, повлияет на интересы НАТО в области ядерного нераспространения, борьбы с терроризмом, энергетической безопасности и системы международного мира. В свете этих интересов Североатлантический союз взаимодействует с этим обширным и разнообразным регионом посредством Средиземноморского диалога (СД) и принятой относительно недавно Стамбульской инициативы о сотрудничестве (СИС).

Средиземноморский диалог. В этом диалоге, который ведется с 1994 года, участвуют семь стран Средиземноморского бассейна. В рамках диалога укрепляется доверие, повышается транспарентность и развивается сотрудничество. Несмотря на то, что это единственная действующая инициатива регионального масштаба в области безопасности, на сегодняшний день ее достижения скромны. Диалогу не хватает основополагающего документа, аналогичного документам, разработанным для других партнерских отношений НАТО. К числу областей, потенциально представляющих общий интерес, относятся распространение оружия и противоракетная оборона. Существующая формула СД по-прежнему годна для работы, но она должна быть

достаточно гибкой, чтобы позволить любой стране при желании углубить свое партнерство с НАТО.

НАТО решительно поддерживает усилия по ведению переговоров о справедливом и прочном мире между израильской и палестинской стороной, но не играет активной дипломатической роли.

Североатлантический союз заявил, однако, о своей готовности оказать содействие в выполнении соглашения, если оно будет достигнуто, при условии что поступит запрос об этом от сторон и будет получена санкция Совета Безопасности ООН.

Стамбульская инициатива о сотрудничестве. СИС, выдвинутая в 2004 году, призвана способствовать долгосрочной глобальной и региональной безопасности путем двустороннего сотрудничества с НАТО в области безопасности, предлагаемого странам большого Ближнего Востока. Инициатива открыта для всех стран региона, поддерживающих ее цели, включая борьбу с терроризмом и распространением оружия массового уничтожения. Потенциально СИС – ценная инициатива, но ее сдерживает отсутствие общего стратегического видения и соперничество между партнерами и некоторыми странами НАТО. Тем не менее, как и СД, СИС помогает выстраивать нужные отношения в сфере безопасности и открывать каналы для регулярного диалога. Каждая форма партнерства – это еще и инструмент для изменения взглядов, что является полезным, поскольку население стран региона не всегда получает полную или беспристрастную информацию о НАТО или о Западе вообще.

Рекомендации:

1. В своих отношениях со странами Средиземноморья и Ближнего Востока НАТО должна придерживаться стратегии терпения. СД и СИС – еще довольно новые инициативы, и политическая дискуссия и практическое сотрудничество в их рамках могут углубить взаимопонимание, способствовать стабильности и улучшить образ НАТО в регионе. Одним из способов, позволяющих сделать СД и СИС более ценными для Североатлантического союза, может быть выработка согласованного заявления об общих интересах с учетом новых и более широких представлений о безопасности, традиционных и нетрадиционных опасностей, а также политических, экономических, социальных и культурных вопросов.
2. Страны НАТО должны быть открыты для транспарентных консультаций с партнерами по СД и СИС в случае, если Иран переступит ядерный порог.
3. НАТО должна быть готова оказать содействие в выполнении мирного соглашения между Израилем и палестинской стороной в соответствии с достигнутыми договоренностями.

Партнеры в мире. Сейчас у НАТО есть важные партнеры по операциям среди стран, находящихся за пределами евроатлантического района, некоторые из которых вносят важнейший вклад в выполнение задач Североатлантического союза. Австралия фактически выделила более многочисленный воинский контингент для Афганистана, чем половина стран НАТО, Новая Зеландия также направила значительный воинский контингент, Республика Корея обещала развернуть существенный контингент, а Япония выделила миллиарды долларов на восстановление Афганистана. Эти демократические страны являются партнерами не только потому, что у нас одни и те же потребности, но и потому, что у нас общие ценности, даже если эти страны не участвуют в официальном диалоге в рамках СЕАП. Афганистан и Пакистан, взаимодействие с которыми принципиально важно для успеха Международных сил содействия безопасности (ИСАФ), также не входят в формальную структуру диалога с НАТО.

Для поддержания продуктивного рабочего диалога с другими странами и организациями НАТО необязательно требуется официальное партнерство. НАТО должна сохранять активное дипломатическое присутствие, чтобы использовать возможности для сотрудничества, когда они представляются. Например, Китайская Народная Республика участвовала вместе с частями и подразделениями стран НАТО в миротворческих операциях ООН и патрулировании в районе Аденского залива для борьбы с пиратством. Страны Центральной и Южной Азии серьезно заинтересованы в сохранении стабильности в регионе. Члены Организации договора о коллективной безопасности и Шанхайской организации сотрудничества проявили интерес к сотрудничеству с другими многосторонними структурами. Индия, Индонезия и лидирующие демократические страны Африки и Латинской Америки разделяют с НАТО общую приверженность глобальному миру и верховенству закона.

Рекомендации:

1. НАТО должна делать больше для углубления своих партнерских отношений со странами за пределами евроатлантического региона, расширив перечень совместных мероприятий, предоставляя при этом отдельным партнерам возможность развивать особые формы сотрудничества с Североатлантическим союзом.
2. В 2004 году в Стамбуле страны НАТО пришли к соглашению о предоставлении партнерам по операциям более широкого доступа к информации и планированию и добились с тех пор определенного прогресса в этой области. Стратегическая концепция должна пойти дальше и наметить пути, дающие партнерам НАТО по операциям

- регулярный и весомый голос при выработке стратегии и решений о миссиях, в осуществление которых они вносят вклад.
3. НАТО должна рассмотреть возможность формирования новых региональных подгрупп, если страны заинтересованы в этом. Еще одна и, может быть, более предпочтительная альтернатива для НАТО – наладить более формальные связи с такими органами, как Африканский союз, Организация американских государств, Совет по сотрудничеству стран Персидского залива, Шанхайская организация сотрудничества или Организация договора о коллективной безопасности. Подобные взаимоотношения должны быть основаны на принципах равенства, взаимного доверия и взаимной выгоды.

Глава 4. Политические и организационные вопросы

Контекст

С 1999 года Североатлантический союз вырос почти вдвое, противостоял ряду новых опасностей, проводил операции, превосходящие по своему удалению и сложности все предыдущие, пережил серьезный международный экономический кризис и наладил различные формы политического диалога и партнерских отношений, простирающихся намного дальше евроатлантического региона. Неудивительно, что эти быстрые изменения сопровождались значительным внутренним напряжением. Новая Стратегическая концепция позволяет Североатлантическому союзу подвести итог недавних событий и заняться поиском нового консенсуса по важнейшим для управления и руководства организацией вопросам. К числу этих вопросов относятся:

- уроки Афганистана;
- руководящие указания по проведению операций за пределами территории Североатлантического союза;
- административные реформы;
- процедуры принятия решений;
- политика открытых дверей;
- роль НАТО в контроле над обычными вооружениями.

Анализ и рекомендации

Уроки Афганистана. В августе 2003 года НАТО взяла на себя руководство ИСАФ. С тех пор численность контингента выросла с 5000 до почти 100 000 военнослужащих из сорока шести стран, включая всех членов НАТО.

Задача ИСАФ – помогать афганскому правительству в осуществлении и расширении своих властных полномочий, что должно способствовать стабилизации страны и содействовать ее мирному восстановлению и развитию. Для этих целей ИСАФ проводит военные операции, помогает в учебной подготовке и оказывает содействие Афганской национальной армии и полиции. Несмотря на то, что ИСАФ добились многого, данная операция вызвала у Североатлантического союза беспокойство в связи с единоначалием, ограничениями (или оговорками), наложенными на действия воинских контингентов, выделенных некоторыми странами НАТО, и вопросами о тактике и целях. Выполнение задачи сопровождалось также неудачами из-за инцидентов, приведших к жертвам среди гражданского населения, которые командующие НАТО обязались свести к минимуму.

В силу своей масштабности и продолжительности ИСАФ – незаурядная операция, к тому же непредвиденная. В свете сложного и непредсказуемого климата безопасности, который, видимо, будет преобладать в ближайшие десять лет, невозможно исключить будущее участие НАТО в аналогичных (хотя, надо надеяться, не таких обширных) миссиях по стабилизации. Поэтому НАТО может извлечь ценные уроки из афганского опыта, в котором есть много принципов, подлежащих включению в новую Стратегическую концепцию. Самый очевидный и важный – способность развернуть военные части и подразделения, годные для ведения конкретных и длительных операций далеко от границ Североатлантического союза. Среди других уроков:

- Военные силы НАТО должны в максимально возможной степени действовать в рамках единого порядка подчиненности.
- Страны НАТО должны свести к минимуму ограничения, налагаемые на применение воинских контингентов, выделяемых ими для операций Североатлантического союза; все оговорки должны быть четко и ясно заявлены, а их последствия тщательно проанализированы в момент формирования сил и проведения оперативного планирования.
- Миссии НАТО в Афганистане был нанесен урон, поскольку не удалось четко обозначить намерения организации, а также из-за инцидентов и несчастных случаев, приведших к жертвам среди гражданского населения. Недавние ограничения, наложенные командующим ИСАФ на непосредственную поддержку с воздуха и огневую поддержку артиллерии, помогают уменьшить эту проблему, но при проведении учебной подготовки, а также в период военных действий надо делать упор на необходимости защищать гражданское население.

- С заключенными и задержанными необходимо обращаться в соответствии с принципами международного права. Любая иная политика влечет за собой неблагоприятные политические последствия, потерю морального авторитета, наносит урон сплоченности Североатлантического союза и подвергает силы НАТО большей опасности.
- Стабильности в Афганистане не добиться исключительно военными средствами. Как и в других случаях борьбы с мятежниками, первоочередная цель состоит в создании комплексного гражданско-военного подхода, благодаря которому местная структура управления заслужит доверие и лояльность местного населения. Для этого НАТО должна тесно взаимодействовать с партнерскими организациями, чтобы согласовать приоритеты и полнее использовать имеющиеся ресурсы. Это также поощряет оказание помощи силам безопасности принимающей страны в совершенствовании их способности к обеспечению порядка и защите мирных граждан.

Руководящие указания по проведению операций за пределами территории Североатлантического союза. Несмотря на все возможности и средства, которыми она обладает, НАТО не может разрешить все проблемы, затрагивающие международную безопасность. НАТО – региональная, а не глобальная организация; ее финансовые ресурсы ограничены и направлены на другие приоритеты; и НАТО не стремится брать на себя задачи, с которыми, как известно, могут справиться другие организации и страны. В связи с этим, в новой Стратегической концепции должны быть изложены принципы, которыми Североатлантический союз будет руководствоваться при принятии решений о том, когда и где применить ресурсы за пределами своих границ. Каждая ситуация уникальна, и, соответственно, решения могут приниматься НАТО только по каждому отдельному случаю. Однако во время обсуждений в Североатлантическом совете необходимо придавать значение следующим факторам:

- масштаб и реальность опасности для членов Североатлантического союза;
- исчерпание альтернативных решений или их явная неэффективность;
- способность и готовность членов НАТО предоставить средства, необходимые для достижения успеха;
- привлечение партнеров для содействия эффективному и своевременному решению проблемы;
- побочное воздействие на другие миссии и потребности НАТО;

- степень поддержки со стороны общественности на национальном и международном уровне;
- соответствие положениям международного права;
- прогнозируемые последствия бездействия.

В будущем, как и в прошлом, лидеры НАТО должны учитывать два обстоятельства: обязательства НАТО никогда не должны превышать то, что Североатлантический союз может делать, а то, что НАТО может делать, никогда не должно отставать от того, что требуется для обеспечения ее безопасности. Североатлантический союз не может быть настолько амбициозен, чтобы браться за дела, к выполнению которых он не готов, но он также не может находиться в состоянии летаргии, не готовясь к выполнению необходимых задач.

С этой целью в Стратегической концепции необходимо четко обозначить оборонные приоритеты. В первую очередь, НАТО должна быть способна оборонять территорию Североатлантического союза, а также выполнять сложные задачи на стратегическом удалении, помогать формировать «пейзаж» международной безопасности и реагировать на непредсказуемые ситуации, когда бы и где бы ни потребовалось. Официальный уровень устремлений НАТО был намечен в 2006 году; нет необходимости менять эти ориентиры, хотя задаче можно дать более широкое определение с учетом новых требований по обеспечению внутренней безопасности, в том числе кибернетической безопасности.

Тот факт, что, НАТО не может добиться успеха без поддержки государств-членов, является прописной истиной. Аналогичным образом, миссии НАТО долго не продлятся, если население стран НАТО не будет понимать и поддерживать их. Эту поддержку нельзя воспринимать как данность. Чем большую открытость руководство организации проявит в обсуждениях и чем яснее оно будет разъяснять конкретные цели и причины ее участия в какой-либо операции, тем больше шансов будет у Североатлантического союза заручиться общественной и парламентской поддержкой, необходимой для выполнения его задач.

Рекомендации:

1. В Стратегическую концепцию должны войти руководящие указания, которые позволят НАТО со знанием дела принимать решения о выполнении новых задач или о принятии новых обязанностей.
2. НАТО должна поддерживать уровень готовности и темп действий в соответствии с потребностями ее членов в обеспечении безопасности, избегая таким образом опасных крайностей: попытки объять необъятное или пребывания в состоянии самодовольства.

3. Посредством транспарентности и эффективного информирования граждан Североатлантический союз должен стремиться привлечь и сохранить поддержку своих операций со стороны общественности и законодателей.

Административные реформы. Ряды НАТО расширились, увеличилась ее структура, включая число комитетов, численность секретариата и затраты на повседневную деятельность. Генеральный секретарь назвал внутреннюю реформу первоочередной задачей, и страны НАТО дали ему четкий мандат для действий.

Рекомендации:

1. Стратегическая концепция должна утвердить план далеко идущих реформ, включающих следующие направления, но не ограничивающихся ими: рационализация Международного секретариата, пересмотр финансовых правил, снижение расходов, связанных с функционированием штаб-квартиры и сокращение числа комитетов и агентств.
2. Генеральный секретарь должен быть наделен дополнительными полномочиями для реализации этого плана реформ.
3. Страны НАТО должны наметить количественные показатели по экономии средств в различных категориях административных расходов и сделать так, чтобы сэкономленные в процессе реформ средства были вложены в обеспечение готовности НАТО и оперативные потенциалы.

Процедуры принятия решений. Многонациональной организации, в которой решения принимаются консенсусом, и военно-политическому союзу, действующему в текущих и быстро меняющихся условиях безопасности, неизбежно присуща определенная напряженность. Эта напряженность не исчезла с принятием новых членов или резким увеличением числа комитетов. В 2009 году генеральный секретарь выдвинул ряд предварительных соображений по рационализации процесса принятия решений. Проблема, стоящая перед руководством Североатлантического союза, заключается в том, чтобы наметить дальнейшие шаги, которые не стали бы сами по себе источником разногласий. Правило консенсуса всегда было основополагающим принципом в НАТО, и страны Североатлантического союза твердо привержены ему. Однако добиваться согласия двадцати восьми государств (а в будущем – еще большего числа) может оказаться трудной задачей, чреватой промедлениями, которые нельзя охарактеризовать как конструктивные. Более того, Североатлантический союз должен готовиться к ситуациям, когда может потребоваться почти сиюминутное решение.

Рекомендации:

1. Для дальнейшей оптимизации процесса принятия решений генеральному секретарю предлагается включить в предложение по административной реформе следующие меры: 1) признать, что любое отклонение от принципа консенсуса должно быть утверждено Североатлантическим советом; 2) сохранить правило консенсуса для самых важных решений, например, касающихся обязательств по статье 5, бюджетов, новых миссий или новых членов; 3) определить способы, с помощью которых по менее жизненно важным вопросам страны НАТО могут обозначить свое беспокойство, не налагая при этом вето; 4) создать принцип, согласно которому реализация решений, принятых консенсусом, не должна задерживаться из-за попыток пересмотреть эти решения на нижестоящих уровнях.
2. Североатлантический союз должен рассмотреть вопрос о наделении генерального секретаря или военного руководства НАТО заранее предоставленными полномочиями (на основании согласованных правил применения силы) для реагирования на чрезвычайную ситуацию, например, ракетное или кибернетическое нападение.

Политика открытых дверей. С момента основания НАТО в 1949 году численность организации возросла с двенадцати до двадцати восьми членов. Проведение этой политики открытых дверей было санкционировано статьей 10 Североатлантического договора, которая гласит, что «[Договаривающиеся стороны] по всеобщему согласию могут предлагать любому европейскому государству, способному развивать принципы настоящего Договора и вносить свой вклад в безопасность Североатлантического региона» присоединиться к Североатлантическому союзу. Начиная с 1995 года, процесс расширения следовал ряду принципов, включая следующие:

- демократические ценности и полная поддержка политических воззрений НАТО в стране-кандидате;
- проведение всех необходимых военных реформ для достижения стандартов и норм НАТО в отношении профессионализма, а также обеспечения гражданского контроля над вооруженными силами;
- справедливое обращение с национальными меньшинствами;
- мирное разрешение национальных и международных конфликтов;
- политическая поддержка членства в НАТО внутри страны;
- общая способность кандидата вносить вклад в безопасность Североатлантического союза и евроатлантического региона.

Рекомендация:

1. Новая Стратегическая концепция должна еще раз подтвердить политику открытых дверей НАТО, включая перечисленные выше принципы.

Роль НАТО в политике контроля над обычными вооружениями.

Страны-члены НАТО серьезно заинтересованы в контроле над вооружениями, но сам Североатлантический союз как субъект играет лишь ограниченную формальную роль. В прошлом он обсуждал вопросы, имевшие особенно важное значение для европейской безопасности, такие как Договор о ядерных средствах промежуточной дальности 1987 года (несмотря на то, что сами переговоры велись на двустороннем уровне – между СССР и США). Но что еще важнее, страны НАТО непосредственно участвовали в переговорах и подписании в 1990 году Договора об обычных вооружениях в Европе (ДОВСЕ).

В последние годы процесс ДОВСЕ забуксовал и рискует сойти на нет. Об этом можно лишь сожалеть, поскольку в прошлом благодаря ДОВСЕ были уничтожены десятки тысяч танков, бронированных машин и артиллерийских установок, в результате чего во всем регионе увеличилась степень предсказуемости и транспарентности.

Рекомендация:

1. В Стратегической концепции должна быть подчеркнута приверженность НАТО надежному и стабилизирующему режиму контроля над обычными вооружениями в Европе, основанному на принципах взаимной транспарентности, ограничения и согласия принимающей страны на размещение войск (сил) иностранного государства. Преследуя эту цель, Североатлантический союз должен поддержать оживление процесса ДОВСЕ и выразить готовность вступить в конструктивный диалог со всеми странами ДОВСЕ.

Глава 5. Силы и средства Североатлантического союза

Контекст

В Стратегическую концепцию НАТО 1999 года вошел раздел «Руководящие принципы для вооруженных сил Североатлантического союза», в котором были намечены цели по трансформации сил и средств, необходимой для того, чтобы справиться с вызовами нового века. Документ призывал к созданию хорошо обученных и оснащенных сил и структуры управления, способных вести совместную оборону, быстро реагировать на чрезвычайные ситуации и проводить сложные объединенные операции за

пределами территории Североатлантического союза. На той же встрече в верхах в Вашингтоне руководители стран одобрили отдельную Инициативу об оборонном потенциале (ИОП), призванную удовлетворить пять общих потребностей НАТО: 1) мобильность и разворачиваемость; 2) способность вести длительные действия и тыловое обеспечение; 3) боевая эффективность; 4) живучесть; 5) сопрягаемые средства связи. Хотя ИОП была необходима и своевременна, она также оказалась слишком пространной. Выдвинутые в течение последующих десяти лет инициативы о силах и средствах и принятые по итогам встреч в верхах заявления стали дополнительным руководством в работе стран НАТО и тех, кто занимается оборонным планированием.

Руководящие указания последних десяти лет. На встрече в верхах в Праге в 2002 году страны НАТО начали процесс адаптации к изменившимся в результате терактов 11 сентября условиям безопасности, а также подготовку к оказанию помощи в восстановлении стабильности в Афганистане. Североатлантический союз утвердил план по усилению ИОП за счет создания более совершенных потенциалов в восьми областях обороны, учредил Командование по трансформации (КТ), призванное руководить развитием этих потенциалов, и создал Силы реагирования НАТО (НРФ) для «быстрой переброски [сил], куда бы ни потребовалось».

На встрече в верхах в Риге в 2006 году лидеры Североатлантического союза приняли Всеобъемлющие политические указания (ВПУ), определившие рамки и приоритеты в обозримом будущем по всем вопросам, связанным с потенциалом Североатлантического союза, по направлениям планирования и разведке. Одним из требований ВПУ к государствам НАТО было создание национальных сухопутных сил, в составе которых как минимум 40 процентов были бы годны для развертывания, причем 8 процентов – для развертывания на длительный период. (Затем эти показатели были повышены соответственно до 50-ти и до 10 процентов.)

В 2009 году на встрече в верхах в Страсбурге и Келе НАТО согласовала «Заявление о безопасности Североатлантического союза», в котором был сделан упор на реализации ВПУ и предусмотрено создание многонационального штаба сил специальных операций.

Военная трансформация: работа продолжается. Результаты внедрения этих инициатив и директив, принятых на встречах в верхах, были неоднозначными. В основном по причине ограниченных ресурсов силы НАТО медленно следовали согласованным руководящим указаниям. И поэтому до сих пор наблюдается значительный разрыв между потенциальными задачами и имеющимися в наличии силами и средствами. Достичь прогресса на пути военной трансформации во многом удалось

благодаря оперативным требованиям в Косово и Афганистане. В ходе операций ИСАФ с особой отчетливостью проступила потребность в силах, которые способны осуществить развертывание и обеспечивать свои действия в течение длительного периода времени, в общих подходах к операциям по борьбе с мятежниками и в оперативно совместимых средствах командования, управления, компьютерных систем, связи, разведки, наблюдения и рекогносцировки.

Основным ограничивающим фактором, препятствующим военной трансформации, был недостаточный объем затрат и инвестиций на оборонные нужды в европейских странах. Сегодня лишь шесть из двадцати шести европейских стран НАТО тратят два процента ВВП или больше на эти цели; с десятков стран выполнили задачу по созданию сил, способных к развертыванию и ведению длительных действий. Меньше половины членов НАТО вышли на заданный показатель: выделять 20 процентов военных расходов на инвестиции. (Правда, здесь наметилась медленная тенденция к улучшению.) Особенно велик разрыв между силами и средствами США и остальных членов НАТО, и этот дисбаланс, если его не исправить, может подорвать сплоченность Североатлантического союза. Проблема усугубляется еще и тем, что в течение последних двадцати лет несоразмерно большая часть оборонных бюджетов европейских стран шла на содержание личного состава и на эксплуатационные расходы. В результате этого той части вооруженных сил, которую европейским странам удалось преобразовать, далеко не достаточно.

Анализ и рекомендации

В новой Стратегической концепции необходимо определить направление для дальнейшей трансформации оборонных сил и средств НАТО. С учетом современных условий безопасности и ограниченности бюджетных ресурсов НАТО необходимо построить вооруженные силы таким образом, чтобы они были гибкими, мобильными, могли объединяться в сеть и обеспечивать длительность действий, требуемых для выполнения всего круга обязанностей Североатлантического союза. При этом расходы должны быть приемлемыми. В число этих обязанностей входит сдерживание агрессии, оборона территории Североатлантического союза, выполнение сложных задач на стратегическом удалении и подготовка к широкому ряду менее серьезных особых ситуаций. Новая Стратегическая концепция должна обновить руководящие принципы, изложенные в концепции 1999 года, и вместе с тем необходимо согласовать первоочередные силы и средства, а также военные реформы, которые будут одобрены лидерами стран НАТО на встрече в верхах в Лиссабоне.

Военные миссии НАТО. В ближайшее десятилетие перед НАТО будут стоять четыре важнейшие военные задачи, связанные между собой и дополняющие основные задачи, изложенные в главе второй. Речь идет о следующих задачах:

- Сдерживать, предотвращать и защищать от любой угрозы агрессии, чтобы гарантировать политическую независимость и территориальную целостность каждого государства-члена НАТО в соответствии со статьей 5 Североатлантического договора.
- Сотрудничать с партнерами и гражданскими учреждениями, защищая район действия договора от целого ряда нетрадиционных угроз безопасности.
- Развертывать и обеспечивать длительность действий экспедиционных сил для проведения военных операций за пределами района действия договора, когда это потребуется для предотвращения нападения на район действия договора или для защиты законных прав и прочих жизненно важных интересов стран НАТО.
- Помогать формировать более стабильную и мирную обстановку международной безопасности за счет повышения оперативной слаженности со странами-партнерами, организации учебной подготовки военнослужащих и полицейских, координирования военной помощи и сотрудничества с правительствами важнейших стран.

Обычные оборонные силы и средства. Для успешного выполнения этих четырех задач НАТО должна остановить стремительное падение оборонных расходов государств, провести новые реформы, добиться результативности и наметить приоритеты для будущих сил и средств. На встрече в верхах в Лиссабоне необходимо сделать важные шаги по всем трем направлениям. Генеральный секретарь уже предпринял значительные усилия для осуществления реформ; они полностью заслуживают поощрения и поддержки. Помимо этого, до лиссабонской встречи необходимо четко определить первоочередность потребностей в силах и средствах для последующего одобрения их лидерами Североатлантического союза. К числу первоочередных относятся задачи обороны, связанные со статьей 5 и военной трансформацией.

Рекомендация:

1. Помимо прочих приоритетов в новой Стратегической концепции должны быть отражены следующие обычные оборонные потребности:

- Подтвердить обязательства по статье 5. Для того чтобы заверить страны НАТО в том, что касается обязательств, предусмотренных статьей 5, необходимо модернизировать и поддерживать основные навыки и потенциалы. Североатлантический союз разработал адекватные критерии военной готовности, необходимой для выполнения обязательств по статье 5, но он должен делать больше, чтобы гарантировать эту готовность на деле. Для этого потребуются улучшить планирование действий в особой обстановке, подготовку к кризисному регулированию, оценку вооружений и военной техники, а также проводить надлежащие военные учения. Эти учения не должны носить провокационный характер, об их проведении необходимо объявлять заранее, и на них следует приглашать наблюдателей из соседних стран.
- Добиться целей развертываемости для обеспечения длительности действий. Силы, которые государства-члены или страны-партнеры предлагают НАТО для выполнения любой миссии на территории НАТО или за ее пределами, должны быть способны осуществлять развертывание и обеспечивать длительность своих действий. Для этого страны Североатлантического союза должны реструктурировать свои силы таким образом, чтобы большая их часть могла выполнять задачи, отличные от традиционных задач позиционной обороны территории. Для обеспечения развертываемости требуются средства стратегических перебросок (перевозок), которых не хватает, хотя консорциум C-17 является шагом в верном направлении. Создание Агентства НАТО по развертыванию – достойная и заслуживающая внимания идея. Подобное агентство могло бы взять на себя ответственность за консолидацию всех аспектов подготовки Североатлантического союза к быстрому развертыванию.
- Расширить роль Сил реагирования НАТО. НРФ должны быть готовы к выполнению задач в рамках статьи 5 и задач, не подпадающих под эту статью, а также выступать в качестве основного участника при проведении учений по статье 5.
- Извлечь максимальную пользу из общности статьи 5 и экспедиционных миссий. НАТО должна быть готова к выполнению задач по статье 5 и вне этой статьи. Чтобы эффективно добиться их выполнения, НАТО должна пересмотреть две группы задач, которые не являются ни

полностью тождественными, ни совершенно разными, и найти в них общее. Основное сходство состоит в том, что для выполнения обеих задач требуются хорошо подготовленные войска и средства обеспечения. Основное различие состоит в том, что крупные боевые действия в Европе против серьезного противника по своей природе отличаются от участия экспедиционных сил в операции по стабилизации в далеком государстве. Чтобы быть готовой к выполнению обеих задач, НАТО с максимальной выгодой должна использовать совпадения между ними.

- Рассматривать командование, управление, компьютерные системы, связь, разведку, наблюдение и рекогносцировку (C4ISR) как связующий элемент операций НАТО. Средства C4ISR являются тем оперативным «нервом», который цементирует силы НАТО и национальные силы в оперативно совместимое, гибкое и сплоченное целое. Они должны быть приоритетом для будущих инвестиций государств-членов, а также самой НАТО. Страны НАТО должны в первую очередь вложить средства в приведение в соответствие с последними системами связи и информации (CIS) НАТО и нормами, касающимися платформ для ведения разведки, наблюдения и рекогносцировки (ISR). Точно так же НАТО должна следить за тем, чтобы одни и те же стандарты соблюдались и поддерживались в масштабе всей структуры управления. Страны НАТО и партнеры должны сделать упор на инвестировании в национальные системы тактического и оперативного уровня, которые будут соединены в оперативно-стратегические сети НАТО.
- Укреплять потенциал сил специальных операций. Уже многое сделано для того, чтобы сблизить потенциал сил специальных операций государств-членов НАТО и стран-партнеров, в том числе создан штаб специальных операций НАТО. Этот орган разрабатывает общую учебную подготовку и доктрину, а также улучшает обмен разведданными. Можно сделать еще больше для того, чтобы НАТО могла еще эффективнее пользоваться этими экспедиционными силами и средствами. В соответствии с Заявлением, принятым по итогам встречи в верхах в Страсбурге и Келе, Североатлантический совет должен рассмотреть возможность сделать штаб специальных операций НАТО полноправным компонентным командованием.

- Увеличить мощь Командования по трансформации. Командованию по трансформации нужен более смелый мандат, большие полномочия и больше ресурсов. Оно должно идти в авангарде создания трансформационных сил и средств и внедрения новых мер эффективности. Оно также должно полностью взять на себя работу НАТО по обобщению опыта, доктрине и учебно-образовательным программам.
- Трансформация образования и обучения в НАТО. Под руководством Командования по трансформации НАТО должна выгодно использовать информационную революцию, создав процесс непрерывного обучения для военнослужащих и гражданских работников. Люди – главная сила НАТО, и очень важно, чтобы они обладали новейшими знаниями. Современные средства обучения, включая дистанционное обучение, обмены и моделирование чрезвычайных ситуаций могут отшлифовать оперативные и стратегические навыки. По мере возможности в этих программах должны также участвовать военнослужащие и гражданские работники из стран-партнеров и организаций.
- Повысить осведомленность об обстановке на море. Изменением факторов риска на периферии НАТО, на Крайнем Севере, в Персидском заливе, Индийском океане и других районах продиктована необходимость выйти на новый уровень осведомленности об обстановке на море. НАТО должна согласовать инвестиции в такие платформы для наблюдения, как беспилотные летательные аппараты, патрульные самолеты базовой авиации, РЛС наземного базирования, надводные и подводные корабли и робототехнические комплексы. НАТО также должна согласовать конкретные миссии наблюдения, соответствующие духу статьи 5, как например, миссии, связанные с незаконными нападениями на суда, распространением ОМУ и террористической деятельностью.

Реформы и эффективность. Если НАТО не хочет отставать от меняющихся угроз, она должна совершенствовать свои силы и средства быстрее, чем раньше. Наверстывать тем более сложно из-за менее чем благоприятного экономического климата. Самый лучший и реалистичный способ сократить разрыв – взять обязательства по внедрению мер эффективности и проведению прочих реформ. Экономическая и военная

логика, диктующая эти реформы, ясна, однако государства могут неохотно идти на их осуществление. Значит, процесс нуждается в руководстве.

Рекомендация:

1. Сбалансированный пакет реформ и предложений по повышению эффективности должен быть подготовлен Генеральным секретарем своевременно, чтобы представить его главам государств и правительств на встрече в верхах в Лиссабоне. В рамках данного пакета мер НАТО должна поощрять:
 - создание новых, по-настоящему многонациональных формирований с объединенной структурой управления, взаимозависимой системой тылового обеспечения и интегрированными гражданско-военными компонентами;
 - разработку новых неформальных договоренностей о совместном пользовании ресурсами, особенно в том, что касается перебросок (перевозок);
 - увеличение общего финансирования и оперативной совместимости средств *C4ISR*;
 - внедрение общих подходов к тыловому обеспечению;
 - дальнейшее развитие и координация национальной специализации и «нишевых» сил и средств;
 - изучение возможностей для дополнительных многонациональных программ закупок;
 - создание агентства НАТО/ЕС по оборонному потенциалу;
 - использование общих финансовых средств для покрытия расходов, связанных с отдельными развертываниями, включая ежегодные учения НРФ;
 - дальнейший анализ структуры управления НАТО с целью сокращения расходов и повышения гибкости и развертываемости сил.

Комплексный подход. Концепция комплексного подхода уже в течение нескольких лет повсеместно признается самым лучшим способом реагирования на сложные вызовы, брошенные безопасности, однако усилия НАТО по налаживанию совместной работы с гражданскими партнерами по-прежнему носят разрозненный характер. Как отмечалось ранее, в рамках этого подхода от НАТО часто требуется действовать совместно с другими организациями, играя ведущую или вспомогательную роль. Во Всеобъемлющих политических указаниях (ВПУ) Североатлантического союза, разработанных в 2006 году, подход НАТО к конфликтам описывается как «последовательное и повсеместное использование различных инструментов Североатлантического союза, общее действие которых позволит добиться искомых результатов». В ВПУ также

утверждается, что от НАТО «не требуется создавать потенциалы, предназначенные исключительно для гражданских нужд»: в этом она должна полагаться на партнеров. Хотя с точки зрения теории эта логика верна, на практике она не всегда оправдывает себя. Для создания эффективных военно-гражданских отношений требуется проделать сложную работу. Военные и гражданские специалисты имеют тенденцию по-разному вести планирование, определять разные приоритеты, устанавливать разные нормы отчетности, применять разные критерии при наборе личного состава и персонала, а также по-разному направлять их на места. А иногда, даже говоря на одном языке, они изъясняются так, что им сложно понимать друг друга. На самом деле сегодня НАТО не работает так эффективно, как следует работать с гражданскими организациями. Стратегическая концепция должна исправить этот недостаток, побуждая при этом каждую страну НАТО улучшить взаимодействие ее вооруженных сил с гражданскими партнерами.

Рекомендации:

1. НАТО должна готовиться на всех уровнях к участию в совместных гражданско-военных миссиях. Для этого в НАТО требуется создать небольшой отдел гражданского планирования для поддержания контактов, обмена информацией и ведения совместного планирования со странами-партнерами и с организациями-партнерами.
2. НАТО необходимо иметь обновленные меморандумы о взаимопонимании с такими основными учреждениями, как ООН, ЕС и ОБСЕ, а также другими национальными и региональными органами и крупными НПО.
3. В процессе оборонного планирования НАТО необходимо обозначить, какие гражданские потенциалы – идет ли речь о потенциалах НАТО или нет – должны быть развернуты вместе с передовым контингентом боевых сил для ведения незамедлительных действий по постконфликтной стабилизации.
4. НАТО должна попросить государства-члены подобрать кадры из числа гражданских специалистов, имеющих опыт работы в условиях сложных операций, которых можно было бы оперативно направить для ведения конкретных миссий в отсутствие квалифицированных работников из стран-партнеров или учреждений-партнеров. Эти гражданские резервисты должны пройти подготовку по системе НАТО для выдвижения в район после конфликта, где им предстоит в течение ограниченного периода времени вести работу с местными органами власти и боевыми силами с целью обеспечения безопасности и выполнения прочих государственных функций.

5. НАТО должна систематически стремиться оказывать помощь потенциальным партнерам в совершенствовании их способности к сдерживанию кризисных ситуаций и реагированию на них; это может быть осуществлено различными способами, в том числе посредством учебной подготовки, материальной помощи и проведения стратегической оценки с целью заблаговременного предупреждения и предотвращения.

Ядерное оружие и контроль над вооружениями. Для сдерживания вооруженного нападения НАТО опирается на сочетание обычных и ядерных вооружений. В связи с изменением угроз, которым подвергается Североатлантический союз, концепция сдерживания стала шире и позволила НАТО значительно сократить виды, численность и функции ядерных сил. В то же время лидеры стран, в том числе многих стран-членов НАТО, изъявили желание строить мир, свободный от угрозы ядерного оружия. В дальнейшем Североатлантический союз должен быть готов к ведению всесторонних консультаций о будущей роли ядерного оружия в его стратегии сдерживания. Некоторые параметры этих консультаций, которые будут идти в контексте более широкого глобального обсуждения вопроса ядерного оружия, указаны ниже:

- Столь долго, сколь ядерное оружие остается реалией международных отношений, Североатлантический союз должен сохранять ядерный компонент в своей стратегии сдерживания на минимальном уровне, требуемом складывающимися условиями безопасности.
- В современных условиях безопасности сохранение некоторых систем США передового базирования на территории Европы укрепляет принцип расширенного ядерного сдерживания и коллективной обороны.
- Широкое участие стран НАТО, не обладающих ядерным оружием, – важнейшее проявление трансатлантической солидарности и разделения риска. Участие безъядерных держав может осуществляться в виде размещения ядерного оружия на их территории или в виде иных безъядерных мер поддержки.
- НАТО должна продолжать обеспечивать абсолютную физическую сохранность ядерного оружия, хранящегося на территории Европы.
- НАТО должна вести постоянный диалог с Россией, сверяя взгляды, концепции, доктрины и соблюдая транспарентность в ядерной сфере. Эти переговоры призваны помочь подготовить почву для дальнейшего сокращения и, в конечном итоге, возможного уничтожения всего класса достратегического ядерного оружия.
- НАТО должна вновь учредить специальную консультационную группу по контролю над вооружениями, которая будет содействовать внутреннему диалогу по целому ряду вопросов, связанных с ядерной

- доктриной, новыми инициативами в области контроля над вооружениями и распространением.
- НАТО должна четко обозначить, что она полностью поддерживает усилия по предотвращению распространения ядерного оружия, дальнейшему понижению роли ядерного оружия в оборонных доктринах стран и обеспечению сохранности и безопасного обращения с ядерными материалами.
 - НАТО должна утвердить политику неприменения или отказа от угрозы применения ядерного оружия против безъядерных государств, участвующих в Договоре о нераспространении ядерного оружия и соблюдающих свои обязательства по нераспространению.

Рекомендация:

1. Пока существует ядерное оружие, НАТО должна сохранять безопасные и надежные ядерные силы на минимальном уровне, диктуемом складывающимися условиями безопасности, разделяя в большой мере обязанности по развертыванию и оперативному обеспечению этих сил. Любое изменение в этой политике, в том числе в географическом распределении ядерного оружия на территории Европы, должно осуществляться, как и при принятии других важнейших решений, всем Североатлантическим союзом.
2. НАТО должна пригласить Россию к ведению непрерывного диалога по взглядам, концепциям, доктринам и транспарентности в ядерной сфере и создать специальную консультационную группу, чтобы организовать и координировать внутренний диалог по вопросам, связанным с ядерной тематикой.

Противоракетная оборона. Североатлантический союз должен играть полноправную роль в противостоянии зарождающейся угрозе баллистических ракет. Новый поэтапный и адаптируемый подход США к противоракетной обороне открывает возможность для разработки эффективной стратегии в масштабе НАТО, которая дополнит оборону населения и войск (сил). Американские комплексы, которые предстоит развернуть, будут намного более эффективным средством обороны от баллистических ракет, угрожающих Европе со стороны Персидского залива, чем ранее планировавшиеся комплексы. Они не направлены против России и не представляют угрозы для российской системы ядерного сдерживания. Система противоракетной обороны НАТО укрепит сдерживание и разделение ответственности в трансатлантическом регионе, усилит принцип неделимости безопасности и позволит вести конкретное сотрудничество в сфере безопасности с Россией.

Рекомендация:

1. НАТО должна признать территориальную противоракетную оборону в качестве важнейшей миссии Североатлантического союза. С этой целью она должна договориться о расширении системы активной эшелонированной ПРО на ТВД для создания основного потенциала управления системой территориальной противоракетной обороны НАТО.

Реагирование на нетрадиционные опасности. На всем протяжении своей исследовательской работы Группа обсуждала ответ НАТО на терроризм, уязвимость кибернетического пространства, энергетическую безопасность и изменение климата и пришла к выводу, что могут потребоваться новые потенциалы.

Укрепление роли НАТО в борьбе с терроризмом. Войска (силы) НАТО играют жизненно важную роль в борьбе с насильственным экстремизмом в Афганистане. Однако в районе действия договора за противодействие терроризму отвечают прежде всего полиция и другие внутренние службы. Тем не менее, Североатлантический союз может играть вспомогательную роль, защищая жизненно важные военные объекты, обмениваясь разведанными и, при поступлении соответствующего запроса, оказывая содействие в ликвидации последствий. Стоит напомнить, например, что после терактов 11 сентября самолеты ДРЛО НАТО в течение семи месяцев патрулировали воздушное пространство США. В 2004 году Североатлантический союз составил Программу защиты от терроризма, предназначенную для разработки новых технологий для защиты войск (сил) и гражданского населения от таких опасностей, как самодельные взрывные устройства, теракты смертников и зенитно-ракетный обстрел самолетов.

Рекомендация:

1. Программу НАТО по защите от терроризма необходимо расширить и включить в нее не только работу по десяти направлениям, связанным с технологией, но и, помимо прочего, совместные исследования в области методов расследования, сдерживания и социальных сетей.

Потенциал кибернетической защиты. Очередное крупное нападение на Североатлантический союз может быть совершено с помощью оптоволоконного кабеля. Уже сейчас системы НАТО нередко подвергаются кибернетическим нападениям, но чаще всего они не достигают степени, которая вызвала бы беспокойство в политическом плане. Тем не менее, риск крупномасштабного нападения на системы управления НАТО или энергосистемы вполне оправдывает консультации по статье 4 и, вероятно,

может привести к принятию мер коллективной обороны по статье 5. Для эффективной кибернетической защиты требуются средства для предотвращения, обнаружения, реагирования на нападения и восстановления после них. НАТО сделала шаги, направленные на создание этих потенциалов, учредив орган управления кибернетической защитой, Центр передового опыта по совместной кибернетической защите и потенциал реагирования на компьютерные инциденты. Однако по-прежнему ощущается острая нехватка средств кибернетической защиты НАТО. В Стратегической концепции необходимо закрепить первоочередность устранения этих слабых мест: они неприемлемы и сопряжены с растущей опасностью.

Рекомендация:

1. НАТО должна признать, что кибернетические нападения являются растущей угрозой для безопасности Североатлантического союза и его членов. В связи с этим:
 - Необходимо провести серьезную работу по усиленному мониторингу критически важной сети НАТО, оценке и нахождению средств для исправления положения в случае обнаружения уязвимых мест.
 - Центр передового опыта должен прилагать большие усилия в области обучения, чтобы помочь странам-членам улучшить программы по кибернетической защите.
 - Страны НАТО должны расширить гамму средств раннего оповещения за счет создания в масштабе НАТО сети узлов и датчиков для осуществления мониторинга.
 - Североатлантический союз должен быть готов направить группу экспертов в любое государство-член, которое подверглось крупному кибернетическому нападению или которому грозит подобное нападение.
 - Со временем НАТО должна планировать создание целого арсенала адекватных средств кибернетической защиты, включая пассивные и активные элементы.

Энергетическая безопасность. Любое современное государство должно иметь доступ к снабжению энергоресурсами в достаточном объеме. Однако большинство стран в большей или меньшей степени зависят от внешних источников энергоресурсов и от таких средств доставки, как трубопроводы или суда. Любой существенный или внезапный перебой с поставками в какое-либо государство НАТО вызовет беспокойство, особенно если причиной перебоя является саботаж энергетической инфраструктуры или незаконное вмешательство в морское торговое судоходство. Если подобная ситуация будет носить длительный характер, может возникнуть

необходимость в проведении консультаций, предусмотренных статьей 4 Североатлантического договора, и в выборе странами НАТО надлежащих мер реагирования.

Как правило, энергетическая политика – внутренний вопрос для государств, а ЕС и Международное энергетическое агентство предлагают на многонациональном уровне услуги, связанные с возможными нарушениями поставок энергоресурсов. Однако НАТО обязана защищать ее собственные запасы энергоресурсов, чтобы гарантировать способность ее сил к действию. В 2008 году на встрече в верхах в Бухаресте Североатлантический союз пришел к соглашению о необходимости сделать ряд дополнительных шагов в области энергетической безопасности, предусматривающих, в частности, обмен разведанными, содействие в защите критически важных объектов инфраструктуры и в проведении расширенного диалога со странами-поставщиками энергоресурсов.

Рекомендация:

1. В своей работе по стратегическому анализу и планированию действий в особой обстановке НАТО должна уделять серьезное внимание возможности крупного перебоя с поставками энергоресурсов. Необходимо заранее продумать, каким образом Североатлантический союз может взаимодействовать с партнерами при возникновении чрезвычайной ситуации, чтобы свести к минимуму ущерб членам организации и найти альтернативные источники поставок.

Изменение климата. НАТО как союз государств не играет официальной роли в регулировании выбросов парниковых газов, которые, как предполагают эксперты, ведут к глобальному потеплению. Однако к НАТО могут обратиться за помощью в решении проблем безопасности, вытекающих из таких последствий изменения климата, как таяние полярной ледниковой шапки или увеличение катастрофических бурь и прочих стихийных бедствий. Готовясь к будущим особым ситуациям, Североатлантический союз должен иметь в виду эту возможность.

Глава 6. Заключение

Процесс разработки новой Стратегической концепции должен стать своевременным напоминанием для всех, что НАТО выполняет уникальные и незаменимые функции. Если бы не было НАТО во время «холодной войны», то сейчас, в XXI веке, евроатлантический регион был бы лишен свободы на Востоке и общей стратегии на Западе; мир до сих пор был бы

заложником соперничества сверхдержав, а любой неверный расчет мог бы привести к ядерному уничтожению.

Если бы НАТО не было в 90-е годы, у вновь обретших свободу стран Центральной и Восточной Европы не было бы мощного стимула для демократического выбора внутри страны и восстановления отношений с внешними соперниками. Балканы оставались бы очагом межэтнической розни, где правил бы меч, а память о прежних конфликтах по-прежнему раздирала бы регион.

Если бы НАТО не существовала, в Афганистане вновь могли бы править талибы, предоставляя убежище Аль-Каиде, позволяя террористам систематически и безбоязненно готовиться к совершению нападений и планировать их. У сообщества евроатлантических государств не было бы настоящего форума для реагирования на традиционные угрозы и зарождающиеся опасности.

В дальнейшем, если не будет НАТО, перспективы международной стабильности и мира окажутся еще более неопределенными, чем теперь. Североатлантический союз не одинок в своей приверженности этим задачам, но в силу того, что его военный потенциал сочетается с политической солидарностью, он представляет уникальную ценность и является незаменимым.

НАТО процветает в качестве источника надежды, потому что с самого начала члены организации придали положительную окраску своей общей повестке дня: укреплять международную безопасность, защищать свободу и способствовать утверждению верховенства закона. Эти цели не привязаны к какому-либо календарю, а прогресс технологии не умаляет их значимости. Они не зависят от какого-то конкретного противника. Речь идет о непреложных потребностях, которые будут существовать до тех пор, пока у НАТО хватает мужества защищать их, благодаря единству членов организации, храбрости граждан стран НАТО и свободному изъявлению их общей воли.

Члены Группы экспертов НАТО

Председатель

Достопочтенная Мадлен К. Олбрайт (США)

Заместитель председателя

Г-н Йерун ван дер Веер (Нидерланды)

Члены Группы

Посол Джанкарло Арагона (Италия)

Посол Мари Жерве-Видрикэр (Канада)

Джеф Хун, депутат парламента Великобритании (*до 24 марта 2010 года*)

Посол Юмит Памир (Турция)

Посол Фернандо Перпинья-Роберт Пейра (Испания)

Посол, д-р Ханс-Фридрих фон Плетц (Германия)

Г-н Брюно Расин (Франция)

Профессор Адам Даниэль Ротфельд (Польша)

Посол Айвис Ронис (Латвия) (*до 5 мая 2010 года*)

Посол Янис-Алексис Зепос (Греция)

Советники Группы экспертов

Гражданские советники

Д-р Рональд Асмус, исполнительный директор Трансатлантического центра Германского фонда Маршалла, Брюссель

Д-р Ханс Биннендийк, вице-президент по научно-исследовательской работе и директор Института национальных стратегических исследований при Университете национальной обороны, Вашингтон

Д-р Стивен Флэнеген, старший вице-президент, заведующий кафедрой им. Киссинджера, Центр стратегических и международных исследований, Вашингтон

Г-н Камий Гран, директор Фонда стратегических исследований, Париж

Д-р Карл Хайнц-Камп, директор научно-исследовательского управления Оборонного колледжа НАТО, Рим

Г-н Джеймс О'Брайен, руководитель группы «Олбрайт-Стоунбридж»

Г-н Томас Валашек, директор по внешней политике и обороне, Центр европейской реформы, Лондон

Г-н Макс Валстар, помощник заместителя председателя

Г-жа Фариба Яссаи, вице-президент группы «Олбрайт-Стоунбридж»

Группа планирования политики, Международный секретариат НАТО

Д-р Джейми Шеа, директор группы планирования политики

Г-н Антонио Орtiz, советник по политическим вопросам

П/п-к Эммануэль Чарпи, советник по политическим вопросам

Военные советники

На всем протяжении работы Группы экспертов ей была предоставлена возможность регулярно совещаться с органами военного управления НАТО. Группа экспертов хотела бы поблагодарить за ценные рекомендации и советы председателя Военного комитета адмирала Джампаоло ди Паола; верховного главнокомандующего ОВС НАТО в Европе адмирала Джеймса Дж. Ставридиса; верховного главнокомандующего НАТО по трансформации генерала Стефана Абриалья.

Группа экспертов также пригласила ряд бывших военачальников НАТО для участия в семинарах, посвященных Стратегической концепции, или неформальных консультациях по военным вопросам. Группа весьма признательна за то, что с ней поделились своими размышлениями: бывший верховный главнокомандующий ОВС НАТО в Европе генерал Джордж А. Джоулвон; бывший председатель Военного комитета генерал Клаус Науманн; бывший начальник штаба обороны Канады адмирал Джон Р. Андерсон; бывший верховный главнокомандующий ОВС НАТО в Европе генерал Бэнц Крэддок; бывший председатель Военного комитета генерал Рэймон Эно; бывший начальник штаба обороны Бельгии адмирал Вилли Хэртелер; начальник Службы военной разведки Румынии генерал Сергиу Медар; бывший военный представитель Турции при НАТО генерал-лейтенант Ильмаз Огуз; бывший заместитель верховного главнокомандующего ОВС НАТО в Европе генерал Джон Рит; бывший заместитель верховного главнокомандующего ОВС НАТО в Европе генерал Руперт Смит.

Группа хотела бы особо отметить вклад в ее работу начальника Генерального штаба Вооруженных сил Польши генерала Францишека Гагора, трагически погибшего 10 апреля 2010 года в авиакатастрофе, которую потерпел под Смоленском (Россия) самолет президента Польши Леха Качинского.

Хронология

- 3 – 4 апреля 2009: встреча в верхах в Страсбурге и Келе: руководители стран НАТО принимают решение о подготовке новой Стратегической концепции Североатлантического союза;
- 7 июля 2009: Брюссель, начало работы над новой Стратегической концепцией НАТО;
- август 2009: подобрана Группа экспертов, перед которой поставлена задача провести анализ и представить генеральному секретарю рекомендации по новой Стратегической концепции;
- 4 сентября 2009: первое заседание Группы экспертов в Брюсселе с участием генерального секретаря и Североатлантического совета;
- 15 – 16 октября 2009: первый семинар в Люксембурге, встречи с военачальниками;
- 12 – 13 ноября 2009: второй семинар в Словении, встречи с военачальниками;
- 24 ноября 2009: Североатлантическому совету представлен промежуточный отчет, встречи со странами-партнерами (СЕАП, СД, СИС и другими), Брюссель
- 7 декабря 2009: встреча с членами Парламентской ассамблеи НАТО, Вашингтон;
- 15 – 16 декабря 2009: встреча с военачальниками, посещение штаба главкома ОВС НАТО в Европе, встреча с ЕС, Брюссель;
- 12 января 2010: конференция в Праге;
- 13 – 14 января 2010: третий семинар в Норвегии, встреча с военачальниками, встреча с министром иностранных дел Грузии и заместителем министра иностранных дел Украины;
- 27 января 2010: встреча с начальниками генеральных штабов, встреча с Европейским парламентом, Брюссель;
- 10 – 11 февраля 2010: встречи Группы экспертов в России;
- 22 – 23 февраля 2010: четвертый семинар в Вашингтоне (округ Колумбия), встреча с Парламентской ассамблеей НАТО, встречи с военачальниками;
- 4 марта 2010: конференции в Хельсинки и Каире;
- 12 марта 2010: консультации с ООН в Нью-Йорке и конференция в Варшаве;
- 26 марта 2010: консультации с Североатлантическим советом, консультации с СЕАП, Брюссель;
- 1 апреля 2010: консультации с СД и СИС, Брюссель;
- 9 апреля 2010: консультации с ОБСЕ;
- март/апрель 2010: консультации Группы экспертов в странах НАТО;

- 17 мая 2010: Группа экспертов представляет заключительный анализ и рекомендации.