

«ЖЕСТКАЯ СИЛА»: ВНОВЬ НА ПОВЕСТКЕ ДНЯ

А. И. НИКИТИН

УСИЛЕНИЕ НАТО НА ВОСТОЧНЫХ ГРАНИЦАХ АЛЬЯНСА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАСШИРЕНИЯ НАТО НА СЕВЕР

*Никитин Александр Иванович, д-р. полит. наук,
директор Центра евро-атлантической безопасности
Института международных исследований МГИМО МИД России,
проф. кафедры политической теории МГИМО МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: an@inno.mgimo.ru*

Аннотация:

В контексте кризиса в отношениях Россия — Запад и реакции на события на Украине НАТО производит существенное и разноплановое наращивание своих военных arsenалов и контингентов на восточных границах Альянса. Мероприятия по усилению затрагивают балтийские страны, Польшу, Румынию, Болгарию. Дебатируется необходимость окончательного отказа НАТО от соблюдения ограничений на arsenалы, оговоренных в Основополагающем Акте об отношениях Россия — НАТО. Одновременно активизируется вовлечение северных нейтральных стран (Швеции и Финляндии) в Альянс. В то же время анализ политических заявлений и позиций руководства этих стран пока не подтверждает перспектив их скорого отказа от внеблокового статуса.

Ключевые слова: НАТО, Центральная и Восточная Европа, военные расходы, расширение НАТО, нейтральные страны.

Современный период характеризуется динамичными геополитическими процессами в Европе. Они связаны с реакцией стран НАТО и ЕС на кризис вокруг Украины, а косвенно и на события в Сирии, в Ливии, других странах близ европейских границ, породившие беспрецедентные потоки беженцев и мигрантов. В серьезном кризисе находятся и отношения России и НАТО, что вызывает не только политические последствия, но и сдвиги в стратегии и военной инфраструктуре Альянса.

В 2014–2016 гг. руководством НАТО и США был осуществлен целый ряд шагов по усилению военного потенциала на восточных границах Альянса, в странах Центральной и Восточной Европы, от Польши и Балтии до Румынии и Болгарии. Эти шаги производились со

ссылками на необходимость реагирования на украинский кризис и проявление «военной угрозы» со стороны России, однако целый ряд мер рассматривается в самих странах ЦВЕ как реализация долгосрочной стратегии более глубокой интеграции стран ЦВЕ в НАТО.

РАСШИРЕНИЕ ПРИСУТСТВИЯ ВОЕННЫХ СИЛ НА ВОСТОЧНЫХ ГРАНИЦАХ АЛЬЯНСА

Еще 6 марта 2014 г., до принятия каких-либо коллективных решений НАТО по реакции на украинский кризис, США направили двенадцать базировавшихся в Великобритании истребителей F-15 и авиатанкер (дозаправка в воздухе) для осуществления регулярных облетов восточных границ Альянса в рамках так называемой Миссии НАТО по патрулированию балтийского воздушного пространства (NATO Baltic Air Policing (BAP) mission).

Через несколько дней последовало решение НАТО о переброске самолетов с радиолокационными комплексами AWACS в регион восточных границ. Одновременно США усилили военно-морское присутствие в Черном море.

14–15 марта 2014 г. еще двенадцать истребителей F-16 были переброшены из Италии в Польшу¹.

Специальное коллективное решение НАТО об усилении военного присутствия в ЦВЕ последовало 16 апреля 2014 г.² Небольшие контингенты (до 150 американских военных) прибыли в Польшу и каждую из балтийских стран НАТО (Эстонию, Латвию, Литву) в конце апреля 2014 г. Было объявлено, что это четыре роты из 173-й воздушно-десантной бригады, базировавшейся в Италии, и прибыли они для обучения местных военных.

Далее шаги по наращиванию военного присутствия сил НАТО и США в ЦВЕ были объединены в рамках операции «Атлантическое решение» (Operation Atlantic Resolve) и включали усиление как наземного, так и морского, а также воздушного компонентов³.

ИНИЦИАТИВА ПО ПОДТВЕРЖДЕНИЮ ЕВРОПЕЙСКИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ (ERI)

Президент США Б. Обама огласил 3 июня 2014 г. специальную инициативу, получившую название Инициативы по подтверждению европейских обязательств (European Reassurance Initiative — ERI). На нее у Конгресса было запрошено на 2015 финансовый год 985 млн долл., и Конгресс в декабре 2014 г. утвердил эти ассигнования. Из них 175 млн было выделено на прямую военную помощь Украине и государствам Балтии, а еще 13,7 млн — на мероприятия по укреплению связей Украины, Грузии и Молдавии с НАТО. На 2016-й финансовый год Пентагон запросил на усиление военного присутствия в Европе (которое практически полностью приходится на Восточную Европу) еще 800 млн долл.⁴

В рамках инициативы ERI не только усилилось военное присутствие американских сил в Польше и балтийских государствах, но впервые появилось, хотя и на ротационной основе и в периодическом непостоянном режиме, американское военное присутствие в Болгарии и Румынии.

В ЦВЕ перебазировались 10 самолетов A-10 и еще 10 истребителей F-15, а с баз в Великобритании несколько раз совершали вылеты в воздушное пространство ЦВЕ стратегические бомбардировщики B-52 и B-2, потенциально способные нести ядерное оружие. Одна батарея ракет Patriot была переведена в Польшу в марте 2015 г. Был совершен показательный марш 60 бронетранспортеров НАТО через территорию нескольких стран ЦВЕ, который широко освещался в СМИ.

Инициатива ERI также включила начавшийся в январе 2015 г. предварительный осмотр и подготовку площадок в Центральной и Восточной Европе (включая аэродромы в ряде стран,

¹ Fact Sheet: European Reassurance Initiative and Other U/S/Efforts in Support of NATO Allies and Partners / The White House, 3 June 2014. URL: www.whitehouse.gov

² Rasmussen: NATO to Deploy More Forces in Eastern Europe. Defense News, 156 April 2014. URL: www.defensenews.com

³ Подробное перечисление мер по усилению присутствия в ЦВЕ в рамках операции «Атлантическое решение» может быть найдено на сайте Европейского командования США в разделе “Operation Atlantic Resolve, US European Command”. URL: www.eucom.mil/operation-atlantic-resolve

⁴ U.S. Spending \$1 Billion to Reassure European Allies // Stars and Stripes, 17 April 2015. URL: www.stripes.com

новый центр воздушного транзита и морские военно-портовые сооружения в Румынии) для переброски резервного вооружения и военного оборудования из ФРГ и США для дополнительной американской бригады, которая постепенно и частями прибывает в ЦВЕ в 2016 г.

ПЛАН НАТО ПО ПОВЫШЕНИЮ БОЕГОТОВНОСТИ И ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ИНТЕГРИРОВАННЫХ СИЛ НАТО

План НАТО по повышению боеготовности (NATO Readiness Action Plan — RAP) был также впервые объявлен 3 июня 2014 г., а в окончательной форме утвержден на Уэльском саммите НАТО в сентябре 2014 г.⁵ Если инициатива ERI является в большей мере американской и реализуется за счет сил и средств США, то план RAP является общенатовским мероприятием с участием всех стран Альянса.

В рамках этого плана в Эстонии, Латвии, Литве, Болгарии, Польше и Румынии с января 2015 г. были созданы так называемые Подразделения по интеграции сил НАТО (NATO Force Integration Units — NFIUs) с целью более тесного «сращивания» военных возможностей «старых» и «новых» стран НАТО. За деятельность NFIUs Польши, Эстонии, Латвии, Литвы отвечает Штаб многонациональных сил НАТО в Щецине (Польша), который к 2018 г. должен принять на себя командование потенциальными военными операциями на Восточном фланге НАТО.

В 2015 г. было принято решение расширить масштаб и состав Сил ответного реагирования НАТО (NATO Response Forces — NRF), которые создавались в 2004–2007 гг. и сегодня насчитывают 13 000 военных. Это силы кризисного реагирования с повышенной мобильностью и боеготовностью (развертывание в любом регионе в течение не более 30 дней). Теперь принято решение о расширении сил NRF до масштаба в 40 000 человек. При этом ставится цель повышения боеготовности отдельных подразделений до способности прореагировать на кризисную ситуацию в любом географическом регионе в течение не более чем 18 часов.

Наконец, в июне 2015 г. в ходе визита министра обороны США Э. Картера в Европу было объявлено о новых решениях в том же направлении. 250 единиц бронетехники (танки М1 «Абрамс», бронетранспортеры и самоходные гаубицы) и связанные с ними снаряжение и боеприпасы будут размещены в Центральной и Восточной Европе на территории Эстонии, Латвии, Литвы, Польши, Румынии и Болгарии, а также частично в Германии. Эта техника будет резервом на случай необходимости быстрой переброски в ЦВЕ базирующейся пока в США мотострелковой бригады (так называемой АВСТ) численностью в 5 000 бойцов. Решение о создании «механизированных резервов» американской военной техники в ЦВЕ было в общих чертах принято еще на саммите НАТО в сентябре 2014 г., но летом 2015 г. оно материализовалось в практических действиях.

ПРОБЛЕМА СОБЛЮДЕНИЯ ИЛИ ПЕРЕСМОТРА ПОЛОЖЕНИЙ ОСНОВОПОЛАГАЮЩЕГО АКТА ОБ ОТНОШЕНИЯХ РОССИЯ — НАТО

Определенным «камнем преткновения», вызывающим противоречия между «старыми» и «новыми» странами — членами НАТО, является вопрос соблюдения (или пересмотра) Основопологающего Акта об отношениях России и НАТО. На саммите НАТО в Уэльсе (сентябрь 2014 г.) после определенных дебатов было принято решение о продолжении следования базовым положениям этого документа, несмотря на обострение отношений с Россией. Одним из таких базовых положений является пункт Акта, который гласит, что Альянс не будет размещать на постоянной основе «существенные боеготовые силы» на территории новых стран — членов Альянса.

После начала кризиса в отношениях с Россией, наступившего в порядке реакции на воссоединение Крыма с Россией и последующие события в Восточной Украине, ряд политических деятелей стран ЦВЕ выступил с призывами к руководству НАТО формально отказаться от следования положениям Основопологающего Акта в связи с общим изменением геополитической ситуации. В частности, президент Польши Анджей Дуда предложил сделать вопрос о возможности (и, с его точки зрения, необходимости) постоянного базирования дополнительных и относительно крупных сил НАТО и США на территории стран ЦВЕ одним из основных вопросов в повестке дня предстоящего в 2016 г. в Варшаве саммита НАТО. На

⁵ NATO Narrows Military Gap on Eastern Flank // PISM Strategic File, no. 20 (55), September 2014. URL: www.pism.pl

варшавском саммите он как президент принимающей страны будет иметь особое влияние на формирование повестки дня.

Между Россией и НАТО нет согласия в вопросе о трактовке термина «существенные силы». Западные участники дебатов ссылаются на то, что ранее российская сторона контекстуально признавала «существенными» силы, начиная с размера бригады, а любые контингенты размером менее бригады не считала «существенным» повышением военного присутствия [6]. Это, как утверждается, позволяет НАТО еще некоторое время повышать военное присутствие в ЦВЕ, не нарушая положений Основополагающего Акта, даже если не будет достигнут консенсус в НАТО о прекращении следования принципам этого документа.

Второй «маневр» заключается в трактовке понятия «постоянное военное присутствие». В настоящее время присутствие сил других стран НАТО (США, Великобритании, Италии и др.) на территории военных объектов стран ЦВЕ осуществляется либо «на ротационной основе», либо как «регулярное, но непостоянное». Руководство стран Балтии и Польши официально выступает за введение «постоянного военного присутствия»⁶. Но представители ряда «старых» стран НАТО не поддерживают такой подход, считают его слишком провокационным в отношении России и предпочитают статус «ротационного присутствия»; в ходу словесная формула «малые силы с большим влиянием» (“small forces, high impact”). Аналитики из Польского института международных отношений (PISM), констатируя «отсутствие консенсуса в НАТО относительно постоянного военного присутствия [в ЦВЕ]», даже делают вывод, что «США рады использовать раскол мнений среди европейских стран — членов НАТО как оправдание бездействию, позволяющее избежать трудных и недешевых решений» [7, р. 5].

ВОПРОСЫ МАСШТАБОВ ВОЕННЫХ РАСХОДОВ СТРАН НАТО

В связи с мероприятиями и шагами по наращиванию военного присутствия НАТО в Восточной и Центральной Европе с новой силой активизируются дебаты о соотношении ответственности и финансового вклада различных стран НАТО в военные расходы Альянса. Как известно, руководством НАТО на Уэльском саммите была поставлена цель обеспечить военные расходы в странах Альянса на уровне не менее 2 % ВВП. Кризис на Украине и в отношениях с Россией был использован консервативными силами для мотивирования призывов к существенной милитаризации государственных бюджетов стран Альянса.

В настоящее время США вносят до 70 % средств в коллективный военный бюджет НАТО, и только четыре европейские страны — члена НАТО вышли на уровень 2 % военных расходов в бюджете страны. Но 18 европейских стран — членов НАТО под давлением данной кампании произвели или пообещали некоторое увеличение военных бюджетов в реальных ценах. В то же время даже Германия, одна из ключевых европейских стран НАТО, пока не заявила конкретного плана выхода на 2-процентный рубеж, которого настойчиво требуют Брюссель и Вашингтон. Более того, хотя в текущих ценах средний уровень военных расходов стран НАТО как был в среднем по Европе около 1,5 % бюджета страны, так и остается на этом уровне, при пересчете в стабильных ценах он даже несколько уменьшился до (в среднем) 1,4 % бюджета страны.

Проявляются отдельные тенденции не только к наращиванию, но и к сокращению военного присутствия. В результате секвестирования ряда типов военных ассигнований и планируемого сокращения американских вооруженных сил в целом к 2017 г. с 490 000 до 450 000 человек, планируется вывод из Европы 1 700 солдат и офицеров США в течение трех лет. Поэтому вопросы наращивания военного присутствия в ЦВЕ не являются однозначно предрешенными во всех деталях и существенно зависят от общего состояния геополитической обстановки и тенденций в отношениях Россия — Запад. Остаются и различия в подходах разных стран НАТО и разных политических сил в Европе к данным вопросам, в том числе учитывая иные возникающие приоритеты, такие как кризис в отношениях Греция — ЕС, разночтения в подходах к приему в европейских странах неконтролируемых потоков беженцев из Северной Африки и с Ближнего Востока и др. У целого ряда «старых» европейских держав линейка приоритетов не совпадает с нагнетаемыми «восточными» страхами,

⁶ См., например, заявление эстонского президента: “Estonian President Calls for Permanent NATO Base in Country” // The Wall Street Journal, 2 September 2014. URL: www.wsj.com

подогреваемыми руководством некоторых стран ЦВЕ⁷.

В то же время в руководстве самих стран ЦВЕ продолжает господствовать линия, которая в весьма открытой форме высказана в докладе польских аналитиков: «Идеальным результатом дипломатических усилий стран ЦВЕ был бы окончательный выход из Основополагающего Акта Россия — НАТО и размещение более крупных военных подразделений (НАТО) в регионе на постоянной основе» [7, р. 18]. Следует учитывать эту линию как пока доминирующую тенденцию.

ПЕРСПЕКТИВЫ ОТКАЗА НЕЙТРАЛЬНЫХ СЕВЕРНЫХ СТРАН ОТ НЕЙТРАЛИТЕТА И ВСТУПЛЕНИЯ В НАТО

Развитие военной инфраструктуры НАТО на восточном фланге не могло не активизировать обсуждение вопроса о возможностях НАТО на северо-восточном направлении — конкретно, о взаимодействии НАТО со Швецией и Финляндией, чьи нейтральные территории служат своеобразной «буферной зоной» между Россией и основным массивом натовских стран.

На протяжении 2014–2016 гг. в контексте общего кризиса в отношениях Россия — Запад в Швеции и Финляндии активизировались политические и общественные дебаты о потенциальной возможности отказа от политики нейтралитета и неприсоединения и вступления в НАТО⁸.

Дебаты в Швеции о членстве в НАТО начались задолго до украинского кризиса и не могут рассматриваться только как ответ на него — определенная часть шведской элиты встала на позиции сближения с НАТО еще в годы «холодной войны» и последовательно вела политику адаптации шведских военных стандартов в сторону стандартов натовских. В Швеции сложился «союз консервативных сил» в поддержку потенциального вступления страны в НАТО, однако есть и политические силы, противостоящие такому повороту.

Отношение шведских властей к членству в НАТО заметно зависит от различий в партийной политике. Бывший министр обороны Швеции Карин Энстрём (ныне зампреда Комитета по международным делам Парламента Швеции) считает, что «единственный путь к укреплению безопасности и обороны Швеции в долгосрочной перспективе лежит через шведское членство в НАТО». К. Энстрём заказала исследование послу Томасу Бертельману, который впоследствии опубликовал доклад, содержащий следующий вывод: «Различные формы оборонного сотрудничества в формате нордических (северных) стран не должны рассматриваться как альтернатива шведскому членству в НАТО». Сама К. Энстрём применяла следующую аргументацию: «Сотрудничество Швеции с НАТО, которое продолжается уже более 20 лет, превращается в обузу для Швеции, если оно не сопровождается гарантиями в сфере безопасности со стороны НАТО, а это возможно только в случае превращения сотрудничества в членство».

НАТО — НОРДЕФКО — АЛЬТЕРНАТИВА ИЛИ ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТЬ?

Между тем правительство Швеции, сформированное Социал-демократической партией 3 октября 2014 г., в первый же день своей работы сделало заявления, закрывающие перспективу членства в НАТО, и обозначило НОРДЕФКО (Оборонное сотрудничество нордических стран) и двустороннее военное сотрудничество с Финляндией как рабочую альтернативу вступлению в НАТО. В заявлениях нового министра иностранных дел Швеции Марго Вальстрём не раз звучала жесткая формулировка «Швеция не участвует ни в каком военном альянсе». На съезде Социал-демократической партии в сентябре 2015 г. вопрос о потенциальном членстве стал объектом острых дебатов и был изложен в новых формулировках, допускающих такое членство, но не в настоящее время.

Экс-министр обороны Швеции К. Энстрём сетовала в связи с этим, что Норвегия, Дания и Исландия отдают явный приоритет военному сотрудничеству в рамках НАТО, а сотрудни-

⁷ Сравнительный анализ различающихся приоритетов разных групп стран в сфере безопасности приведен в [4].

⁸ О роли политики нейтралитета и неприсоединения в современной системе глобальной безопасности подробнее см. [1; 5].

чество в рамках НОРДЕФКО осуществляют «по остаточному принципу». А шведскую официальную позицию в отношении НАТО она называет непростительно «дуалистической». И подчеркивает: если на НАТО будет совершено нападение, атакующей стороне будет весьма трудно «отделить» Швецию от стран НАТО на основе ее политической позиции нейтралитета. Тогда уж Швеции лучше защищаться в составе НАТО.

Швеция принимала участие во всех операциях, которые по мандатам ООН проводила НАТО (в Боснии, в Косово, в Афганистане). Социал-демократическое правительство С. Лёвена провозгласило принцип «никакой конфликт в нашем регионе не может рассматриваться как затрагивающий только одну страну», а это значит, что любой конфликт в регионе вовлечет НАТО.

Финские политические элиты в существенно большей степени расколоты по вопросу потенциального членства в НАТО, чем правящие круги Швеции. Такое мнение подтверждает директор Финского института международных отношений Тейя Тиликайнен: Финляндия довольно тесно сотрудничает со структурами Евросоюза в военном отношении; в Финляндии менее склонны противопоставлять сотрудничество в рамках НОРДЕФКО, ЕС и НАТО как альтернативы друг другу. Скорее рассматривают их как взаимодополняющие компонент общей прозападной военной стратегии.

ОЦЕНКИ ЭКСПЕРТОВ СЕВЕРНЫХ И БАЛТИЙСКИХ СТРАН

Профессор Стратегического института Датского королевского оборонного колледжа П. Вигго утверждает, что формальное членство Швеции и Финляндии в НАТО весьма маловероятно из-за того, что «стратегическая культура обеих этих стран несет на себе слишком большое влияние багажа нейтральности и неприсоединения». Более того, продолжает он, с точки зрения НАТО, «если принимать в свой состав Финляндию и Швецию, это мало что добавит к существующему положению, когда обе страны применяют натовские процедуры и участвуют в учениях и миссиях НАТО». Обе страны уже и так тратят на оборону больше, чем в среднем другие страны Европы, и обе уже прореагировали на кризис вокруг Украины и Крыма дальнейшим увеличением своих военных бюджетов. «Сохранение статус-кво в вопросах отношений с НАТО, — делает вывод датский аналитик, — является ситуацией взаимного выигрыша и для НАТО, и для двух нейтральных северных стран».

Ряд эстонских политиков и экспертов критикует правящие круги Финляндии и Швеции за то, что те де неправильно интерпретируют результаты опросов общественного мнения в своих странах. Они исходят из того, что лишь примерно треть населения в обеих странах поддерживает прямой призыв вступления в НАТО. Однако, настаивает П. Ярвенпаа из Центра оборонных исследований Эстонии, по-другому поставленные в анкетах вопросы показывают, что до двух третей населения поддержит инициативные действия своих правительств, если правительства вступят в практический диалог о членстве с руководством НАТО. Другими словами, население расколото, но, как бывает со многими политическими вопросами, готово последовать за правительствами, если те займут какую-либо решительную позицию и проявят инициативу.

Директор Федеральной академии политики безопасности (ФРГ) К.-Х. Камп констатирует, что де-факто Швеция и Финляндия уже сотрудничают с НАТО в чем-то даже больше, чем некоторые из формальных стран — членов Альянса. И в силу геополитического положения решения НАТО влияют на Швецию и Финляндию больше, чем, опять же, на некоторых «отдаленных от передовой» членов НАТО, типа Исландии, Португалии или даже Дании [см.: 2].

СПЕЦИФИКА ШВЕДСКОГО И ФИНСКОГО ВОЕННО-ПРОМЫШЛЕННЫХ КОМПЛЕКСОВ

Следует учесть некоторые объективные статистические и организационные параметры и факторы. Население 22 стран — членов ЕС, которые одновременно являются и членами НАТО, составляет 95 % населения Евросоюза. Другими словами, нейтральные члены ЕС составляют по населению менее 5 % от общего населения зоны Евросоюза.

Между Швецией и Финляндией существуют объективные различия в характере организации военной сферы. Шведские вооруженные силы пропорционально к размерам населения невелики, но в основном составлены на профессиональной (контрактной) основе и хорошо технически экипированы. В Швеции действует достаточно развитый военно-про-

мышленный комплекс, выпускаются многие образцы собственных вооружений и военной техники. Шведские частные военные компании действуют далеко за пределами зоны «северных стран»⁹.

В 2014 г. Швеция впервые со времен «холодной войны» подняла по тревоге свои вооруженные силы в результате ошибочного (как потом оказалось) сигнала о появлении российской подводной лодки в шведских территориальных водах.

Швецию связывает со странами НАТО ряд двусторонних соглашений о военном сотрудничестве. В частности, было заключено такое двустороннее соглашение о военном сотрудничестве с Польшей. Швеция заявила о своем одностороннем обязательстве увеличить военные расходы на 11 % за 5 лет в абсолютных величинах (примерно на 26 млрд долл.)¹⁰

Финские же вооруженные силы, в противоположность Швеции, достаточно велики пропорционально к размерам населения, но гораздо слабее технически и основаны на использовании регулярного призыва новобранцев. Финляндии в случае продвижения в направлении вступления в НАТО придется более существенно реформировать свои военные структуры.

ЭВОЛЮЦИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАСТРОЕНИЙ

Следует признать, что современная политика Швеции и Финляндии в отношении НАТО носит скорее реактивный, чем инициативный характер. Существовавший два десятилетия «баланс мнений» в нейтральных странах был сдвинут с места, пришел в движение после действий России в отношении Крыма и Восточной Украины в порядке реакции на обострившиеся в целом отношения по линии Россия — Запад.

Авторитетная шведская компания по проведению опросов общественного мнения Sifo отметила в 2014–2015 гг. существенный и однозначный сдвиг в традиционной расстановке общественных настроений по вопросу о членстве Швеции в НАТО. 41 % из 1 000 опрошенных респондентов (общенациональная выборка) заявили в конце 2015 г., что поддерживали бы членство страны в НАТО, 39 % выступили против, а около 20 % выразили нерешительность. Такое соотношение показывает, что раскол в общественном мнении глубок, балансирует на грани 50 на 50 и может быть преодолен изменением настроения совсем небольшого меньшинства. Эти цифры заметно отличаются от результатов, проводившихся той же фирмой опросов в прежние годы, когда, например, в 2012 г. идею членства в НАТО поддерживали только 17 % шведов, в 2013 г. — 29 % и в 2014 г. — около 34 %. Тренд изменения настроений достаточно очевиден.

При этом экспертное агентство «Стратфор» в одном из своих недавних докладов «подсказывает» руководству Швеции, что «формирование Плана действий по вступлению в НАТО со стороны правительства формально не требует публичного или общественного одобрения» и может быть проведено как регулярная бюрократическая процедура, независимо от состояния общественного мнения.

Примерно в тот же период, когда в Швеции был проведен опрос, показавший согласие 41 % шведов на членство страны в НАТО, в Финляндии национальная телерадиокорпорация Yle провела опрос среди финнов, показавший, что только 22 % населения страны поддерживают вступление в НАТО, тогда как большинство в 55 % против этого. По сравнению с предыдущим 2014 г., когда количество сторонников членства в НАТО было на уровне 26 %, произошло снижение поддержки и увеличение числа неопределившихся. Одновременно с 56 % до 51 % снизилось число опрошенных финнов, которые воспринимают Россию как угрозу. Налицо взаимовлияние этих двух параметров.

Известный финский политик, ныне президент Парламентской ассамблеи ОБСЕ Илка Канерва утверждает, что большое количество неопределившихся по вопросу о членстве в НАТО напоминает ситуацию с таким же большим числом неопределившихся граждан перед референдумом 1994 г. по вступлению в ЕС. Тогда артикуляция позиции руководства страны оказала решающее воздействие на исход референдума. И делает вывод, что, если правящие круги страны займут ясную позицию за вступление в Альянс, это может существенно увлечь в поддержку такой позиции неопределившийся «центр». Показательно, что нынешний ми-

⁹ Сравнительный анализ по этому вопросу [см.: 3].

¹⁰ Эти цифры закреплены в проголосованном шведским парламентом в 2015 г. законе Swedish Defense Bill 2016–2020.

нистр иностранных дел Финляндии Тимо Сойни в недавнем интервью «Финскому журналу по внешней политике» заявил, что не знает, какую позицию занять по вопросу НАТО.

Поэтому вопрос о «неопределившихся» как в Финляндии, так и в Швеции (причем не только в населении, но и в элитах) действительно играет существенную роль. Опросы также показывают, что если респондентам предложить гипотетически принимать решение в ситуации, если бы Швеция уже вступила в НАТО, тогда происходит рост поддержки среди финнов на 6 %. Впрочем, даже такой рост не даст в Финляндии большинства в поддержку вступления в НАТО.

ЗАЯВЛЕНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ВЫСШЕГО ПОЛИТИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА СЕВЕРНЫХ СТРАН

В апреле 2015 г. после встречи в формате нордической министерской «пятерки» министры обороны Швеции, Норвегии, Финляндии, Исландии и Дании подготовили совместную статью по вопросам перспектив оборонного сотрудничества, которая по договоренности одновременно была опубликована в национальных газетах каждой страны. В тексте говорится, что, «сохраняя разную организационную принадлежность, мы тесно сотрудничаем в рамках ЕС и НАТО». Отмечаются совместное участие миротворцев северных стран в операциях по мандатам ООН в Афганистане, Мали и Ираке, Соглашение о военно-техническом сотрудничестве северных стран, планы совместного участия в учениях НАТО в Норвегии в 2018 г. и военно-воздушных учениях «Северный флаг», совместная трансграничная программа обучения военных. В целом же статья относительно сбалансирована и не показывает существенного сдвига в направлении изменения нейтрального статуса Швеции и Финляндии.

10 января 2016 г. премьер-министр Швеции С. Лёвен и премьер-министр Финляндии Ю. Сипиле опубликовали в ведущих газетах обеих стран совместную статью¹¹. В ней констатируется: «Обе страны — Швеция и Финляндия — не являются членами военных союзов. Мы убеждены, что военное неприсоединение хорошо служит нам... Военное неприсоединение вносит свой вклад в стабильность и безопасность во всей Северной Европе в целом. Однако это не означает, что мы утвердили политику изоляции... Хотя мы не являемся членами НАТО, мы работаем в тесном сотрудничестве с альянсом. Мы также поддерживаем сильную трансатлантическую связь».

Министр иностранных дел Швеции М. Вальстрём в своем выступлении 13 января 2016 г. сделала важное поясняющее позиацию нынешнего шведского правительства заявление: «Шведское членство в НАТО не поможет облегчить напряженную ситуацию, в которой мы находимся. Неучастие в военных альянсах базируется на двух краеугольных камнях: сотрудничестве и развитии собственных уверенных военных возможностей. Наше правительство остается верным обоим принципам»¹².

Еще более однозначно эта политическая позиция была сформулирована в выступлении шведского министра иностранных дел в Университете Хельсинки 27 ноября 2015 г.: «Пять партий Риксдага — от правительства до оппозиции — пришли к согласию относительно политики Швеции в сфере обороны и безопасности ранее в этом году. Швеция остается верна своему курсу. Мы ясно заявляем это. Мы не участвуем в военных альянсах и не будем обращаться за членством в НАТО»¹³.

Швеция претендует в настоящее время на место непостоянного члена Совета безопасности ООН. Среди прочего, страна мотивирует это тем, что является уникальным нейтральным государством и находится на шестом месте среди доноров, вкладывающих средства в бюджет ООН. Эта линия шведской внешней политики может быть одним из факторов, пре-

¹¹ *Lofven S., Sipila J.* Long-term perspective in foreign and security policy creates stability // *Dasgens Nyheter / Lannen Media*, January 10, 2016.

¹² Speech by Minister for Foreign Affairs Margot Wallström at the Folk och Försvar Annual National Conference, 13 January, 2016. URL: <http://www.government.se/speeches/2016/01/speech-by-minister-for-foreign-affairs-margot-wallstrom-at-at-the-folk-och-forsvar-annual-national-conference/>

¹³ Speech by Margot Wallström at the University of Helsinki, 27 November 2015. URL: <http://www.government.se/speeches/2015/11/speech-by-margot-wallstrom-at-university-of-helsinki/>

пятствующих отказу от статуса нейтральной неприсоединившейся страны, поскольку именно в этих качествах — специфика Швеции, на которую страна «нажимает» в ходе кампании в пользу своего включения по ротации в СБ ООН.

При этом следует констатировать, что дебаты в Финляндии за последние два года существенно изменили свою направленность: вместо вопроса «Следует ли начать обсуждать вопрос о членстве Финляндии в НАТО?» в центре дебатов стоит прямой вопрос «Следует ли Финляндии вступить в НАТО?». Ряд влиятельных политиков, в частности Марти Ахтисаари, однозначно высказались в поддержку потенциального вступления Финляндии в НАТО.

Одним из активных проponentов вступления Финляндии в НАТО выступает видный политик, ныне министр финансов, Александр Стубб. Он считает, что ни участие в коллективной внешней политике ЕС, ни участие в Нордическом оборонном сотрудничестве не заменит потенциального членства в НАТО. Стубб, в отличие от многих других членов финской правящей элиты, утверждает, что Финляндия не должна пытаться достичь консенсуса со Швецией в этом вопросе, а должна действовать самостоятельно, не оглядываясь на результаты затянувшихся шведских дебатов.

Вместе с тем эксперты полагают, что общий уровень фактического знания о НАТО среди финского населения пока весьма низок. Мало кто реалистично понимает, какие финансовые и административные обязательства могут последовать вслед за потенциальным вступлением в НАТО. Финское Министерство обороны опубликовало оценку, согласно которой в случае вступления в НАТО потребуются дополнительные военные расходы в размере 40–70 млн евро ежегодно, что составит менее 1 % нынешнего оборонного бюджета страны. При этом министерство «успокаивает» население, что достижение 2-процентного размера военных расходов от ВВП не является обязательным требованием при вступлении в НАТО, поскольку сегодня только 4 из 28 стран — членов Альянса соответствуют подобному критерию.

В целом же ведущие финские политики сейчас пока едины в том, что сейчас «не подходящее время» для вступления Финляндии в НАТО. Подобное вступление может закончиться ненужным обострением ситуации вокруг Финляндии. Однако «в порядке компенсации» Финляндия может продолжать и продолжит наращивание военного сотрудничества как с НАТО, так и в пятистороннем формате северных стран.

ОТКАЗ ОТ НЕЙТРАЛИТЕТА ПОКА МАЛОВЕРОЯТЕН

Неопределенность относительно перспектив отказа Швеции и Финляндии от политики нейтралитета сохраняется. Изменения настроений общественности и элит носят преимущественно реактивный характер. России логично бороться за достаточно широкий «неопределенный центр» как в элитных, так и в общественных кругах этих стран.

Взаимодействие России с нейтральными северными странами не может строиться только на критике НАТО, скорее оно должно строиться на восстановлении доверия на российском направлении, совместных стабилизационных мероприятиях по границам, мерах доверия на морях и в воздухе. Необходимо целенаправленное восстановление доверия населения и правящих кругов этих стран к России.

В отличие от ряда государств НАТО, внутренние общественные настроения в Швеции и Финляндии хоть и сдвинулись в направлении милитаризации, но остаются ниже «пороговых», которые могли бы привести к обращению за вступлением в НАТО. Такой баланс настроений важно не нарушить. Нельзя относиться к нейтральным странам Северной Европы как к субрегиону, который уже неизбежно «дрейфует» в сторону НАТО, контрпродуктивно ставить жесткие условия правящим кругам этих стран. Можно и нужно использовать позитивное наследие «хельсинского процесса», «стокгольмских мер доверия» и других связанных с нейтральными Швецией и Финляндией инициатив времен разрядки.

В современной ситуации перспективно не прерывать, а налаживать военное сотрудничество между Россией и нейтральными Швецией и Финляндией, в том числе пограничное сотрудничество с Финляндией, прежде всего в формате мер доверия, снижая риски непредсказуемых действий и балансируя тем самым диалог этих стран с НАТО.

THE REINFORCEMENT OF NATO AT THE EASTERN BORDERS
OF THE ALLIANCE AND PROSPECTS FOR ITS EXPANSION NORTHWARD

*Alexander Nikitin, Dr. of Sci. (Political Science), Director,
Center of Euro-Atlantic Security, Institute for International Studies
Professor, Department of Political theory, MGIMO-Un. E-mail: an@inno.mgimo.ru*

Summary

In the context of developing crisis in Russian-Western relations and as a reaction towards events in Ukraine the NATO undertakes significant and multi-dimensional increase of its military arsenals and contingents on the eastern borders of the Alliance. Measures of strengthening the military potential involve Baltic states, Poland, Romania, Bulgaria. Necessity to finally withdraw from limitations imposed by Russia-NATO Founding Act are under debates. Simultaneously involvement of northern neutral states (Sweden, Finland) into the Alliance is activated. At the same time, analysis of political statements of the leadership of northern neutral countries does not yet confirm their intention to refuse from neutral status.

Keywords: NATO, Central and Eastern Europe, military expenditures, NATO enlargement, neutral states.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Воронков Л. С. Международные организации: основные причины их возникновения и развития // Вестник МГИМО-Университета. — М.: МГИМО-Университет, 2015. № 4 (43). С. 102–110.
2. Мизин В.И. Германский фактор в европейской политике // Ежегодник ИМИ. — М.: МГИМО-Университет, 2014. № 3–4 (9–10). С. 117–134.
3. Небольсина М. А. Феномен частных военных и охранных компаний: проблемы легитимности // Ежегодник ИМИ. — М.: МГИМО-Университет, 2014. № 3–4 (9–10). С. 195–205.
4. Никитин А. И. Новая система отношений великих держав XXI века: «концерт» или конфронтация? // Полис. Политические исследования. — М., 2016. № 1. С. 44–59.
5. Орлов А. А. ООН и проблемы глобальной безопасности // Ежегодник ИМИ — 2010. — М.: МГИМО, 2011. С. 20–27.
6. Durkalec J. The Russian Approach towards Revival of Conventional Arms Control Regime in Europe // PISM Bulletin, № 134 (210), 22 November 2010.
7. Kacprzyk A. U.S. Military Presence in Central and Eastern Europe: Consequences for NATO Strategic Adaptation, Deterrence and Allied Solidarity. — Warsaw: PISM, 2015.