

# СЕВЕРНАЯ ЕВРОПА: ФЛАНГ НАТО ИЛИ РЕГИОН *SUI GENERIS*?

Н. Е. БЕЛУХИН

## СЕВЕРНОЕ ОБОРОННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО (НОРДЕФКО) – 10 ЛЕТ СПУСТЯ

**Никита Евгеньевич Белухин**, студент  
I курса магистратуры «Политика и экономика  
регионов мира» МГИМО МИД России.  
E-mail: belukhin.n.e@my.mgimo.ru

**Аннотация.** НОРДЕФКО как новый формат оборонного и военно-политического сотрудничества между странами Северной Европы стал, с одной стороны, закономерным итогом предыдущих инициатив государств Северной Европы в сфере безопасности, а с другой – вывел их сотрудничество на качественно новый уровень. За 10 лет существования НОРДЕФКО прошел своеобразную эволюцию от структуры, преимущественно направленной на оптимизацию расходов на оборону, до форума по вопросам безопасности стран Северной Европы. Однако значительного прогресса по большинству инициатив, изложенных в докладе Столтенберга 2009 г., североевропейским государствам достичь не удалось. Тем не менее по мере сближения их внешнеполитических курсов НОРДЕФКО продолжает сохранять важное значение, несмотря на то что многостороннее сотрудничество в рамках НОРДЕФКО уступает более интенсивным двусторонним контактам, как в случае Швеции и Финляндии, а различные отношения государств субрегиона с ЕС и НАТО тормозят движение вперед по пути оборонной интеграции. НОРДЕФКО наряду с другими субрегиональными инициативами – NG12, NB8 и e-PINE (NB8+USA), – может стать основой полноценного форума по вопросам безопасности в регионе Балтийского моря.

**Ключевые слова:** НОРДЕФКО, NORDSUP, NORDAC, NORDSAMFN, NORDCAPS, NORDBERFN, Северная Европа, субрегиональная интеграция, северное сотрудничество, регион Балтийского моря, ЕС, НАТО.

## СЕВЕРНАЯ ЕВРОПА: РАСХОЖДЕНИЕ И СБЛИЖЕНИЕ ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ

Популярность субрегионального и отчасти трансрегионального взаимодействия по вопросам обороны среди стран Европы объясняется возможностью более гибкого секторального сотрудничества по конкретным группам интересов с ориентацией на достижение немедленного результата с меньшими бюрократическими препонами и ограничением суверенитета как в случае крупных структур – НАТО и ОПБО. Также отмечается, что на протяжении 1990-х гг. создание субрегиональных структур сотрудничества воспринималось как средство обеспечения безопасности в этот нестабильный после распада «социалистического лагеря» переходный период [13, с. 179–181]. В случае Северной Европы проблема интеграции в евроатлантические структуры стояла менее остро (Дания, Норвегия и Исландия вступили в НАТО в 1949 г., Швеция и Финляндия сохранили внеблоковый статус, но состояли в ЕАСТ до 1995 г.), и ситуацию

в области безопасности после «холодной войны» государства Северной Европы рассматривали как благоприятную и открывающую возможности для расширения международной активности за рамки ООН.

За Данией, стремившейся повысить статус в рамках НАТО и реабилитировать страну за период «политики оговорок» в 1980-х гг.<sup>1</sup> и в целом низкий профиль страны в альянсе<sup>2</sup>, закрепился статус главного «атлантиста», который подчёркивается наличием «оборонной оговорки» (*forsvarsforbehold*), не позволяющей Дании участвовать в военном измерении ОПБО ЕС. С 1991 г. Дания следовала атлантическому вектору во внешней политике и приняла участие во всех операциях США на пространстве Большого Ближнего Востока [10].

Норвегия и Швеция проявляли более сдержанное отношение к участию в международных операциях в 1990-х гг., избегая размещения контингентов в районах повышенного риска и предоставляя миротворцев для выполнения вспомогательных функций [14]. К примеру, в отличие от Дании, во время операции в Афганистане норвежские военнослужащие проводили операции в более спокойных северных провинциях, не участвуя в операциях в провинции Гильменд. Различия в подходах северных стран проявились во время начального этапа американской интервенции в Ирак. Дания — единственная среди стран Северной Европы приняла решение об участии в операции, хотя и без наземных сил (как изначально планировалось правительством). Исландия и государства Балтии выступили с дипломатической и материальной поддержкой операции. Швеция (к позиции которой присоединились Финляндия и Норвегия) в лице премьер-министра Ханса Перссона подвергла действия США критике как «противоречащие международному праву» и, кроме того, осудила т. н. письмо «восьми», обнажившее европейские противоречия. В Торсхелле в Швеции 5 марта 2003 г. состоялась встреча министров иностранных дел стран Северной Европы, которая, однако, заключалась лишь в обмене мнениями без попыток координации внешнеполитических действий. Данное расхождение свидетельствовало о том, что приверженность миротворчеству в рамках ООН в Швеции и Норвегии оказалась сильнее, чем в Дании [11, р. 495–498].

В последующие годы государства Северной Европы стали сближаться в вопросах внешней политики (Швеция, в частности, при правительстве правоцентристской коалиции *Alliansen* (2006–2014 гг.), которую возглавлял премьер-министр Фредрик Райнфельдт, значительно снизила градус критики в отношении внешней политики США, что было типично для правительств социал-демократов, и стала теснее сотрудничать с НАТО и США, в том числе приняв участие в операциях в Афганистане и Ливии [5]. С конца 2000-х гг. по мере торможения процессов европейской интеграции и расширения мирового финансового кризиса, повлекшего и кризис еврозоны в 2010–2011 гг., после поворота США в сторону Азии (*Pivot to Asia*) и с учетом стратегической важности Арктики, северное сотрудничество вновь приобрело значимость, причём новую динамику его участники решили искать в сфере политики безопасности и обороны. На этом фоне не случайным выглядит обращение министров иностранных дел Исландии, Дании, Швеции, Норвегии и Финляндии 16 июня 2008 г. к Торвальду Столтенбергу с просьбой сформулировать перспективы тесного сотрудничества в области внешней политики и политики безопасности, которые были представлены в форме 13 предложений в Осло 9 февраля 2009 г. [4].

Создание НОРДЕФКО, в основу которого лег упомянутый доклад, можно считать закономерным итогом и одновременно объединением предыдущих форматов военного сотрудничества стран Северной Европы — *NORDSAMFN* (1963 г.), *NORDBERFN* (1964 г.), *NORDAC* (1994 г.), *NORDCAPS* (1997 г.), *NORDSUP* (2008 г.)<sup>3</sup>. С другой стороны, в условиях биполярной конфронтации североевропейским государствам не удалось реализовать проект Северного (или Скандинавского) оборонительного союза в 1948–1949 гг., затем и другие крупномасштабные проекты потерпели неудачу. НОРДЕФКО свидетельствует о том, что северное сотрудничество

<sup>1</sup> Период 1982–1988 гг. во внешней политике Дании известен как «политика оговорок» (*fodnotepolitik*). Он начался после выборов сентября 1982 г., в результате которых было образовано так называемое коалиционное правительство «четырёхлистника». Парламент вынуждал правительство предпринимать критические шаги по отношению к НАТО и США, которые противоречили собственным позициям правящих партий. В частности, Парламент Дании вынудил правительство в декабре 1983 г. обозначить отрицательную позицию к «двойному решению» НАТО в форме оговорки к итоговому документу саммита. Досрочные выборы, состоявшиеся 10 мая 1988 г., привели к потерям для партий альтернативного большинства, после чего «политика оговорок» стала невозможной. (См. подробнее: [19]).

<sup>2</sup> Во время «холодной войны» в НАТО за Данией даже закрепилось уничижительное прозвище “*Prugelknabe*” («мальчик для битья»). Но на настоящий момент Дания, активно участвуя в операциях НАТО и США, добилась «статуса» “*duks*” (любимчик учителя) (См. подробнее: [20]).

<sup>3</sup> Подробнее об этих форматах см. в *Приложении*.

в постбиполярный период включило те области, которые находились под негласным табу во время «холодной войны», в частности оборонную сферу [24, с. 92–93]. Кроме того, после начала конфликта на Украине страны Северной Европы особенно активно (начало этой тенденции прослеживается уже после войны в Грузии в 2008 г.) сближаются во взглядах на вопросы безопасности вследствие одинакового восприятия региональных угроз, что в исторической перспективе уникально. Однако это не равнозначно проведению общей внешней политики. Совместная статья министров обороны Дании, Швеции, Норвегии и Финляндии и министра иностранных дел Исландии в газете “Aftenposten” является серьёзным дипломатическим достижением (учитывая, что на предыдущую инициативу министра иностранных дел Швеции Карла Бильдта о совместном шествии министров иностранных дел пяти стран на центральной площади Киева с целью поддержать представителей новой украинской власти откликнулась только Дания), при том что в ней больше внимания уделяется России, а не возможным совместным действиям [12, с. 23–24]. Вместе с тем предыдущие неудачные усилия северных стран в институционализации единой внешней и оборонной политики или предоставлении взаимных обязательств указывали на то, что перспективы НОРДЕФКО далеко не безграничны. Так, группа исследователей в докладе Финского института международных отношений (ФИО) скептически констатировала, что «перспективы того, что северное сотрудничество займёт более важное место по сравнению с другими стратегическими партнёрствами, представляется чем-то немыслимым», но одновременно отмечала, что «потенциал Северной Европы стал сильным, хотя и вспомогательным актором в мировой политике» [15, с. 70–72].

### «ХОЛОДНАЯ ВОЙНА»: ОСОБЕННОСТИ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ

В период биполярности на повестке дня северного сотрудничества вопросы внешней политики, политики безопасности и обороны, за исключением координации усилий северных стран в проведении совместных миротворческих операций под эгидой ООН, практически не появлялись [3]. Впрочем, включение таких вопросов в повестку дня Северного Совета или Совета министров северных стран сделало бы невозможным участие Финляндии в этих институтах. В 1948–1949 гг. переговоры о создании Скандинавского оборонительного союза окончились безрезультатно. В 1950-х гг. провалился план создания общего внутреннего рынка Северной Европы. В 1970 г. та же участь постигла и проект Северного экономического сообщества (NORDEK). Основной причиной провалов данных проектов стали различные подходы государств региона к членству в НАТО и ЕЭС.

Первоначально предложение о создании оборонного союза было выдвинуто в мае 1948 г., а позднее на конференции в Карлстаде 5 января 1949 г., когда Швеция в лице премьер-министра Таге Эрландера предложила создать военный союз сроком на десять лет, который был бы основан на обязательстве участников не вступать в военные союзы и заключать военные соглашения с другими государствами и имел целью не допустить участия трех скандинавских государств в военных действиях, за исключением ситуаций, когда одна из них подвергалась нападению со стороны третьей державы или же при введении ООН военных санкций против той или иной державы [17]. Дания и Швеция в целом склонялись к созданию нейтрального союза стран Северной Европы. Однако это было неприемлемым для Норвегии, которая считала, что необходимо создать систему тесного сотрудничества с другими государствами Европы и США путём общих программ в области вооружений и совместного военного планирования. В свою очередь Швеция была готова признать необходимость программ, связанных с вооружениями, но отвергала идею совместного планирования как несовместимую с концепцией нейтралитета. Норвегия, имея за плечами опыт Второй мировой войны, считала, что организация эффективной обороны невозможна без сотрудничества с другими государствами Запада. В целом именно неспособность скандинавских государств прийти к единому пониманию концепции нейтралитета и модели взаимодействия, которая должна существовать между тремя скандинавскими государствами и западными государствами, привела к срыву переговоров, которые проводились в январе 1949 г. последовательно в Карлстаде, Копенгагене и Осло. Помимо этого, советский военный потенциал рассматривался как значительно превосходящий совместный потенциал трёх стран Северной Европы, даже принимая во внимание значительные военные возможности Швеции в послевоенной Европе. США не были настроены поставлять вооружение объединению

нейтральных стран и настаивали на полноценном членстве в НАТО, а компромиссное предложение МИД Великобритании в лице Роберта Ханки (Robert Hankey) о возможности Швеции участвовать в обороне Норвегии и Дании в случае агрессии в отношении этих стран, при этом не вступая в альянс и имея возможность сохранить нейтральный статус при нападении других членов НАТО, было отвергнуто Норвегией, так как Швеция смогла бы опираться на гарантии безопасности НАТО, при этом в сущности не предоставляя ничего взамен [1, р. 12–17]. Часть вооружённых сил Швеции, однако, сотрудничала с НАТО на протяжении «холодной войны», а спецслужбы и частично вооружённые силы Финляндии сохраняли связи с коллегами из других северных стран. Так оформилась система «северного баланса», в которой Дания, Исландия и Норвегия сделали выбор в пользу членства в НАТО; Швеция предпочла проводить политику неприсоединения, а Финляндия заключила Договор о дружбе и взаимной помощи с СССР. При этом «северный баланс» не был основан на каком-либо соглашении, даже на неофициальном. Финляндия же относилась к «северному балансу» с подозрением, полагая, что, если Дания и Норвегия по какой-либо причине откажутся от своих ограничений в отношении членства в НАТО, это даст СССР основание требовать расширения военного присутствия на территории Финляндии [1, р. 12–17].

Основной же областью военно-политического сотрудничества стран Северной Европы, как уже было отмечено, стали совместное участие в миротворческих операциях ООН и организация тренировочных центров для подготовки миротворцев, которые были открыты и для третьих стран [3]. Данная область сотрудничества оценивалась как успешная и политически приемлемая, так как операции и миссии ООН могли быть учреждены только по мандату Совета безопасности ООН, то есть при согласии двух сверхдержав. Именно данная область сотрудничества стала основой дальнейших оборонных инициатив после «холодной войны». Переговоры же о создании Северного экономического сообщества (НОРДЭК) провалились, так как Дания и Норвегия подали заявки на членство в ЕЭС, что было политически неприемлемо для Финляндии в силу особых отношений с СССР.

Однако неудачи в реализации крупных региональных проектов компенсировались успехами в сотрудничестве на «горизонтальном» уровне, непосредственно между гражданскими обществами, предпринимателями и местными органами власти государств региона. Можно назвать такие крупные достижения североευропейской интеграции в традиционно чувствительных областях, как создание паспортного союза северных стран, так называемого Шенгена до Шенгена, в 1952 г.; создание общего рынка труда в 1954 г.; введение взаимных социальных гарантий в северных странах в 1955 г.; подписание языковой конвенции в 1987 г.; принятие единой системы экологической сертификации продукции в 1989 г., а также создание межпарламентского Северного Совета в 1952 г.; межправительственного Совета министров северных стран в 1971 г., а также подписание Хельсинкского договора в 1962 г. Идеи неудавшегося НОРДЭКа удалось частично реализовать в таких институтах, как Совет министров северных стран, Промышленный фонд северных стран и Инвестиционный банк северных стран. Северное сотрудничество в меньшей степени зависит от формального прогресса в правовой и институциональной сферах — это прежде всего прочная сеть неформальных контактов на уровне должностных лиц и гражданских обществ стран Северной Европы.

## НОРДЕФКО: ОТ ОПТИМИЗАЦИИ ВОЕННЫХ РАСХОДОВ ДО ФОРУМА ПО ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ

После «холодной войны», несмотря на желание политических кругов активизировать сотрудничество в области политики безопасности и включить вопросы безопасности в повестку дня северного сотрудничества, инициативы развивались постепенно, но не ускоренными темпами. Впервые министры обороны северных стран приняли участие в заседании Северного Совета лишь в августе 1997 г. На протяжении 1990-х и 2000-х гг. северные страны активно сотрудничали в рамках международных операций. В рамках миссии НАТО IFOR была сформирована польско-североευропейская бригада, с 2000 г. государства Северной Европы сотрудничают в рамках многонациональной постоянной бригады повышенной готовности для операций ООН (SHIRBRIG, Multinational Stand-by High Readiness Brigade for UN Operations). Швеция, Финляндия и Норвегия сотрудничали в рамках Международных сил содействия безопасности в Афганистане, а также миссии ЕС в Чад и ЦАР. Сотрудничество в области вооружений развивалось



менее продуктивно, помимо уже упомянутых неудач, Норвегия в декабре 2008 г. решила закупить американские боевые самолёты F-35 вместо шведских JAS «Грипенов». Более того, северо-европейские проекты в области вооружений занимали небольшое место в общих закупках вооружений [24, р. 1168]. Начиная с 2005 г., Норвегия, Швеция и Финляндия работали над серией докладов по активизации сотрудничества в области безопасности, что привело к созданию NORDSUP. Дания скептически относилась к изложенным в докладах идеям [21, р. 55–57], но присоединилась к новому формату, подписав совместно с другими четырьмя государствами Меморандум о взаимопонимании 11 ноября 2008 г. на острове Борнхольм<sup>4</sup>. В феврале 2009 г. последовал доклад Столтенберга, на основе которого в ноябре того же года был создан формат НОРДЕФКО, объединивший NORDAC, NORDCAPS и NORDSUP. Декларация о солидарности стран Северной Европы была принята в апреле 2011 г., хотя содержание самого понятия «солидарность» не соответствовало взаимным гарантиям безопасности, которые подразумевались в докладе Столтенберга, а вместо этого было приближено к «положению о солидарности» (solidarity clause), указанному в ст. 222 Договора о функционировании Европейского союза, то есть распространялось преимущественно на чрезвычайные ситуации, нетрадиционные угрозы безопасности и террористические и кибератаки без упоминания о внешней агрессии с использованием конвенционального вооружения [8].

НОРДЕФКО является не межправительственной организацией в привычном смысле, а форматом сотрудничества с минимальной бюрократической структурой. Политическое руководство НОРДЕФКО осуществляется министрами обороны северных стран, которые проводят встречи дважды в год. В рамках НОРДЕФКО выделяются пять областей сотрудничества (Cooperation Areas, COPAs): 1) развитие военного потенциала, 2) человеческие ресурсы и образование, 3) военная подготовка и проведение учений, 4) операции, 5) вооружения. Работу в областях сотрудничества контролирует Военный координирующий комитет (Military Coordination Committee, MCC). В то же время рекомендации, формирующиеся в каждой из областей сотрудничества, служат основой для общих соглашений, которые принимаются в Военном координирующем комитете и Управляющем политическом комитете (Policy Steering Committee). Для выполнения и претворения в жизнь каждого из предложений сотрудничества назначается соответствующая страна, координирующая работу по проекту.

Изначально основной движущей силой сотрудничества в рамках НОРДЕФКО должна была стать оптимизация оборонных расходов, что представлялось особенно важным в свете мирового финансового кризиса и растущих социальных расходов. Предполагалось, что значительной экономии средств получится достигнуть через двухсторонние, трёхсторонние и общерегиональные закупки общих типов вооружений и совместное развитие оборонного потенциала. Однако многие из подобных проектов не принесли ожидаемого успеха (единственным успешным проектом стал проект общего военного камуфляжа). В 2013 г. Норвегия отказалась от приобретения артиллерийской системы “Archer”, которая являлась совместным шведско-норвежским проектом, ссылаясь на задержки в процессе поставки и неудовлетворённость техническими характеристиками, что вполне возможно подводило черту под амбициями северных стран по созданию тесно интегрированных вооружённых сил в Северной Европе [22]. Трудности оборонной интеграции объясняются и ориентацией Дании и Норвегии на закупки военной техники, которая соответствует стандартам НАТО; также у Дании и Норвегии, в отличие от Швеции и Финляндии, в меньшей степени присутствуют стимулы расширения оборонного сотрудничества с целью поддержки собственных ВПК. С другой стороны, это приводит к тому, что более тесная оборонная интеграция развивается именно в двустороннем формате, наиболее ярким примером которой является двухстороннее сотрудничество Швеции и Финляндии. Однако с началом системного кризиса в отношениях между Россией и Западом в 2014 г. и провалом ряда совместных проектов в области оборонной промышленности сменились движущие силы сотрудничества: изначальный интерес к оптимизации военных расходов сменился общим сознанием того, что НОРДЕФКО должно стать важной платформой для диалога по вопросам безопасности в регионе, а также площадкой для координации усилий в случае возможного кризиса. Важным шагом на этом пути стало создание в ноябре 2012 г. общего воздушного флота военно-транспортной авиации<sup>5</sup>.

Начиная с 2014 г. основным фактором дальнейшего развития НОРДЕФКО становятся из-

<sup>4</sup> Dag Leraand. NORDSUP. — URL: <https://snl.no/NORDSUP>

<sup>5</sup> Nordic Countries to Share Warplanes. URL: <http://cphpost.dk/news/international/nordic-countries-to-share-warplanes.html>

менившаяся ситуация в области безопасности в регионе Балтийского моря и переход НАТО к задачам сдерживания России в Балтийском регионе. В условиях возвращения вопросов безопасности, в том числе в повестку дня северного сотрудничества, НОРДЕФКО начал функционировать и в качестве регионального форума высокого уровня по вопросам безопасности, а также консультационного механизма и обмена информацией в случае кризиса или внешней агрессии. Северные страны предприняли шаги по обмену информацией, касающейся планирования в случае чрезвычайных ситуаций. В июне 2016 г. между министерствами обороны и штаб-квартирами вооруженных сил были установлены защищенные линии теле- и видеосвязи. Это позволяет на ежедневной основе осуществлять обмен важной информацией, что представляет особую ценность в случае возникновения кризисной ситуации. В октябре 2017 г. в рамках НОРДЕФКО было впервые организовано имитационное моделирование с участием высших должностных лиц министерства обороны и командования вооруженных сил по обсуждения возможных сценариев развития кризисов в Северной Европе. Целью было укрепить НОРДЕФКО как платформу для согласования действий в случае возникновения подобной ситуации.

Основным результатом деятельности НОРДЕФКО в 2016 г. стало подписание 9 ноября 2016 г. в Копенгагене министрами обороны четырех государств Северной Европы и министром иностранных дел Исландии Договора об упрощенном доступе (Easy Access Agreement), который предоставил вооруженным силам соответствующих стран упрощенный, без излишних административных процедур, механизм получения разрешения на доступ в воздушное, морское пространство и на наземную территории друг друга в мирное время. Договор имеет целью удовлетворить общую потребность северных стран в повышении способности вооруженных сил более эффективно и оперативно проводить маневры и военные учения в условиях Северной Европы. Однако аналитики отмечают, что такие ключевые соглашения, достигнутые в рамках НОРДЕФКО, как упомянутый Договор об упрощенном доступе и соглашение NORECAS (Nordic Enhanced Cooperation on Air Surveillance) об обмене данными воздушной разведки, работа над которым началась ещё в 2012 г. и завершилась 6 ноября 2017 г., когда во время председательства Финляндии между министрами обороны Швеции, Финляндии, Дании, Норвегии было подписано политическое соглашение в форме Меморандума о взаимопонимании (а уже в 2018 г. во время председательства Норвегии между командующими военно-воздушных сил четырех государств было подписан технический регламент по реализации меморандума), ограничены в применении только мирным временем. Соответственно, это снижает ценность соглашений в плане усиления безопасности стран Северной Европы в случае возможного конфликта в регионе.

Примером является соглашение северных стран 2017 г. о предоставлении невоенной авиации разрешения совершать посадки на авиабазах друг друга, например в случае плохих погодных условий. Однако расширение действия данного соглашения на военную авиацию сопряжено со значительными трудностями, так как норвежская и датская авиация быстрого реагирования подчиняется приказам командного центра НАТО как часть общего воздушного патрулирования альянса, что может вызвать политические проблемы в неприсоединившихся Швеции и Финляндии [22]. В то же время присутствует общее желание, чтобы данные соглашения действовали и во время кризисных ситуаций, однако неприсоединившийся статус Швеции и Финляндии, а также стремление Норвегии заручиться гарантиями со стороны своих соседей в форме полноценных международных договоров осложняют данную задачу.

Таким образом, между участниками НОРДЕФКО, которые принадлежат к различным международным структурам безопасности (Дания, Норвегия и Исландия, не обладающая вооруженными силами, являются членами НАТО, Финляндия, Швеция и Дания являются членами ЕС, но Дания не участвует в ОПБО ЕС), по прошествии 10 лет сохраняются недоверие и пассивность в углублении сотрудничества. Наиболее значительные соглашения в рамках НОРДЕФКО, такие как соглашение об обмене данными воздушной разведки (NORECAS), соглашение об упрощенном доступе и соглашение о предоставлении альтернативного места для посадки, ограничены в применении мирным временем и не распространяются на период кризисов и ведения военных действий.

В преддверии десятилетия с момента образования НОРДЕФКО важным событием в развитии формата стала встреча министров обороны северных стран в Осло 13 ноября 2018 г., где была подписана стратегия развития Северного оборонного сотрудничества на период до 2025 г. [20]. Приоритеты дальнейшего сотрудничества очерчены только в самом общем виде,

без перечисления конкретных шагов [18]. Государства региона собираются укреплять трансатлантические связи со своими европейскими партнёрами и активно участвовать в проектах ЕС, таких как Европейский оборонный фонд. Из недавних примеров проявления подобной евроатлантической солидарности стоит отметить военные учения НАТО «Единый трезубец» (Trident Juncture), которые стали одними из крупнейших за десятилетия и которые начались 25 октября 2018 г. в Норвегии (50 тыс. военнослужащих из 31 страны, включая неприсоединившиеся государства Швецию и Финляндию; в совокупности от четырёх государств Северной Европы приняло участие 13 тыс. военнослужащих и большое количество гражданского персонала, датские вертолётные подразделения действовали в качестве подразделений поддержки для норвежской бригады). Другими примерами крупных учений стали серия североευропейских военных учений в Норвегии «Холодный ответ» (Cold Response) и военные учения в Швеции «Аврора 17» (Auroga 17) так же с привлечением не только северных государств, но и США и европейских стран-участниц НАТО. В Арктическом регионе проводятся военные учения под эгидой стран Северной Европы «Арктическое испытание» (Arctic Challenge Exercise), в которых в 2017 г. было задействовано более 1 000 военнослужащих и 100 единиц авиации, где, помимо северных стран, активное участие принимают США и другие европейские государства [22].

Несмотря на подобные масштабные демонстрации евроатлантической солидарности, страны Северной Европы боятся потерять свободу действий и возможность избежать втягивания в конфликт (как в случае Швеции и Финляндии), а с другой стороны, Дания, Норвегия и Исландия опасаются, что в случае конфликта не члены НАТО проявят нерешительность и откажутся предоставлять доступ военной авиации на свои объекты и прекратят обмен данными разведки. В то же время ни в одной из стран Северной Европы НОРДЕФКО не рассматривается как самостоятельная и жизнеспособная инициатива в области безопасности, но только как дополнение к НАТО, ЕС и сотрудничеству с США, что одновременно облегчает сотрудничество, но в сущности лишает его нейтрального статуса, фактически втягивая неприсоединившиеся Швецию и Финляндию в орбиту НАТО. В сущности, двухстороннее сотрудничество Швеции и Финляндии уже превратилось в трёхстороннее с участием США, что дало повод отдельным исследователям говорить о появлении «северного трилатерализма» [5].

К 2019 г. из 13 предложений, представленных в докладе Торвальда Столтенберга, значительного прогресса удалось добиться лишь по трём позициям, а именно по сотрудничеству стран Северной Европы в осуществлении патрулирования воздушного пространства Исландии, создании ресурсной сети по защите против кибератак и налаживании сотрудничества между дипломатическими службами стран-участниц, причём прогресса удалось достичь с помощью внерегиональных акторов [2]. Значительного прогресса, исключительно за счёт сотрудничества стран-участниц, не удалось добиться ни по одному из предложений. Согласно отчёту за 10 лет существования НОРДЕФКО наименьший прогресс был сделан по проектам о создании оперативной североευропейской группы по стабилизации, о создании подразделения по расследованию военных преступлений и о создании общей спутниковой системы для осуществления наблюдения и коммуникации. Отсутствие прогресса в создании оперативной группы по стабилизации главным образом связано с тем, что в НАТО сместился фокус на территориальную оборону и обеспечение коллективной безопасности, а также с тем, что оперативные группы быстрого реагирования не показали себя как эффективный инструмент гражданских и военных операций, о чём свидетельствует до сих пор не задействованные боевые группы ЕС. В вопросе создания общей спутниковой системы северные страны предприняли некоторые шаги по координации позиций в Европейском космическом агентстве, а Норвегия и Исландия, наряду с северными членами ЕС, присоединились к программе ЕС «Коперник» на период 2014–2020 гг.

Стоит отметить и усилия северных стран в координации противодействия чрезвычайным ситуациям и защите населения. В частности, в 2009 г. профильные министры северных стран выступили с совместной декларацией (Naga Declaration), где вопросы безопасности населения и действий в условиях чрезвычайных ситуаций впервые обсуждались на высшем политическом уровне. Северными странами был учреждён ещё один формат сотрудничества NORDRED (Северное сотрудничество по защите населения, Nordic Cooperation on Civil Protection), а также между северными странами (кроме Исландии) начал налаживаться обмен информацией, касающийся предотвращения проявлений экстремизма. В декларации 2013 г. (Naga II Declaration) выдвигалась амбициозная цель по созданию «надёжного региона Северной Европы... свободного от границ» и подчёркивалась важность обмена национальным опытом и необходимость

совместной работы по предотвращению и ограничению последствий чрезвычайных ситуаций и природных катастроф. Наиболее амбициозным предложением доклада Столтенберга являлось предоставление взаимных гарантий безопасности между северными странами в случае внешней агрессии. До настоящего момента северные страны избегают предоставления подобных обязывающих гарантий. Так, в принятом на встрече министров обороны северных стран в Осло 13 ноября 2018 г. итоговом документе говорится, что «северные страны будут улучшать оборонный потенциал и сотрудничество в мирное время, во время кризиса и конфликта». Здесь чётко подразумевается возможность внешней агрессии или конфликта, но гарантий не даётся. Трудность состоит в том, что Дания, Норвегия и Исландия как члены НАТО уже обладают подобными гарантиями (ст. 5 Устава НАТО), в то время как на Швецию и Финляндию как членов ЕС распространяется действие «положения о солидарности» (solidarity clause) ст. 222 Договора о функционировании Европейского союза и «положения о взаимопомощи» (mutual assistance clause) ст. 42 (7) Договора о Европейском союзе. Для Швеции и Финляндии декларация 2018 г. представляется путём укрепить связи с не членами ЕС, а именно Норвегией и Исландией. Другая сложность состоит в том, что эффективная и экономически приемлемая система обороны всей Северной Европы станет возможна только при высоком уровне специализации военных функций среди северных стран. Подобный глубокий уровень специализации, который в свою очередь будет означать, что отдельно взятое государство не сможет самостоятельно осуществлять оборонные функции и будет вынуждено опираться на гарантии других участников, на данном этапе не представляется возможным как в силу различных потребностей северных стран, так и в силу внутривнутриполитической лояльности собственным национальным вооружённым силам, которые подвергнутся сокращению при углублении оборонной специализации.

В качестве дополнения доклада Столтенберга Дания и Латвия представили в 2010 г. доклад (NB8 wise men report) по сотрудничеству стран Северной Европы и Балтии в вопросах внешней политики и политики безопасности. Осенью 2014 г. отдельные проекты в рамках НОРДЕФКО были открыты для участия стран Балтии [12]. С критикой Д. Трампа в адрес союзников по НАТО страны региона впервые пошли на увеличение оборонных расходов. О повышении военных бюджетов заявили Дания, Норвегия, Эстония, Литва, Латвия, Польша и даже неприсоединившаяся Швеция. Общее повышение военных расходов в 2018 г., согласно агентству “Jane’s 360”, составило максимальный уровень со времён «холодной войны», достигнув 1,67 трлн долл. и преодолев предыдущий рекорд, установленный в 2010 г.<sup>6</sup>

Для актуализации своего статуса в глазах США и НАТО в Балтийском регионе существуют различные гибкие форматы по сотрудничеству в области безопасности, которые при условии выработки единой позиции, имеющей одобрение США, могут стать платформой для диалога с Россией [9]. С 1992 г. между государствами Северной Европы и Балтии существует формат сотрудничества, который с 2000 г. известен как NB8. Для создания общерегиональной платформы по вопросам безопасности существует формат e-PINE (Enhanced Partnership in Northern Europe), так же известный как NB8+USA с привлечением к диалогу американских представителей. По мере того как страны Балтийского региона всё чаще фиксировали нарушения Россией своих воздушных и морских границ, возник неформальный форум NG12 (Northern Group 12), где северо-европейские и балтийские страны, а также Германия, Польша и Нидерланды обсуждают вопросы безопасности. В декабре 2016 г. заместитель министра обороны США Роберт Ворк отметил, что работу в рамках НАТО необходимо дополнять региональными инициативами в области безопасности. Сотрудничество в рамках НОРДЕФКО и других форматов может быть использовано для того, чтобы продемонстрировать готовность и способность стран региона самостоятельно брать ответственность за поддержание безопасности в регионе. Но главным условием этого является выработка общей для всех участников концепции безопасности.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

NORDSAMFN (Den nordiske samarbeidsgruppen om militære FN-spørsmål) — группа северных стран по сотрудничеству в рамках миротворческой деятельности ООН, была создана в 1963 г. для проведения многосторонних обсуждений и координирования совместного участия стран Северной Европы (Швеция, Норвегия, Дания и Финляндия) в миротворческих операци-

<sup>6</sup> Global Defence Spending to Hit Post-Cold War High in 2018, Jane’s by IHS Markit Says. — URL: <https://www.janes.com/article/76463/global-defence-spending-to-hit-post-cold-war-high-in-2018-jane-s-by-ih-markit-says>



ях ООН. Сама идея создания специальных миротворческих сил ООН принадлежит норвежцу Трюгве Ли, 1-му генеральному секретарю ООН. Его идею развил швед Даг Хаммаршёльд, 2-ой генеральный секретарь ООН, обратившийся в 1959 г. к государствам, предоставившим контингенты для участия в ОНВУП и ЧВС ООН I с просьбой предусмотреть в национальном военном планировании возможность и в дальнейшем предоставлять персонал для миссий ООН. На призыв откликнулись три скандинавские страны, которые на встрече министров обороны в Стокгольме в 1960 г. учредили трёхстороннюю рабочую группу для более подробного рассмотрения вопроса. Вскоре к ним присоединилась Финляндия. С 1963 г. подобная деятельность уже проводилась в рамках NORDSAMFN. В период bipolarной конфронтации государства Северной Европы, как членов НАТО, так и неприсоединившихся Финляндии и Швеции, объединял интерес к участию в миротворческих операциях ООН, и можно утверждать, что данный формат закладывал основу оборонного сотрудничества Северной Европы в постbиполярный период (Подробнее о NORDSAMFN см.: Leraand, Dag. NORDSAMFN. – URL: <https://snl.no/NORDSAMFN>).

NORDBERFN (nordisk FN-beredskapsstyrke) – совместное северное боевое подразделение для участия в операциях и миссиях ООН было создано четырьмя северными странами – участниками NORDSAMFN в 1964 г. Благодаря этой инициативе в 1973 г., когда вновь возникла потребность в проведении операции ООН на Ближнем Востоке (ЧВС ООН II) в распоряжении северных стран находился уже готовый контингент в составе примерно 5 200 человек, часть из которых приняла участие в операции. В совокупности к концу «холодной войны» четыре североевропейских государства приняли участие в 11 из 13 операций, проведённых ООН, и предоставили примерно 125 000 военнослужащих, или 25 % от всего военного персонала, участвовавшего в международных операциях под эгидой ООН. Помимо координации совместного участия государств в ОПМ, такое сотрудничество нашло выражение в том, что в период 1965–1973 гг. северные страны организовали программу по подготовке офицерского и сержантского состава для операций ООН. Кроме того, в 1973 г. скандинавскими государствами вместе было подготовлено известное пособие по подготовке миротворческих частей, так называемая «Голубая книга» (“Blue Book”, или официальное название “The Nordic Stand-by Forces Manual”), которая пользовалась популярностью. Несмотря на то что другие государства, например Канада, также играли заметную роль в миротворчестве ООН, подобные всесторонние, межгосударственные программы подготовки, организованные североевропейскими государствами, были уникальным явлением той эпохи. Основой этого сотрудничества были ежегодные встречи министров обороны и совместные тренировочные центры, в которых каждая страна отвечала за конкретное специализированное направление подготовки персонала. Норвегия занималась подготовкой логистического состава, Финляндия организовывала подготовку военных наблюдателей, Дания проводила курсы для военной полиции, Швеция готовила офицеров штаба. Именно к «северной» модели миротворчества обратились Великобритания, США и Западноευропейский союз в начале 1990-х гг.

NORDAC (Nordic Armaments Cooperation) – соглашение о промышленном сотрудничестве североевропейских стран в области оборонных вооружений изначально было подписано 2 декабря 1994 г., обновлённая версия соглашения (The Agreement between the Kingdom of Denmark, the Republic of Finland, the Kingdom of Norway and the Kingdom of Sweden Concerning Support for Industrial Cooperation in the Defence Materiel Area) была подписана в ноябре 2000 г. и вступила в силу в феврале 2001 г. Цель договора заключалась в снижении оборонных расходов каждой из стран-участниц путём распределения издержек между ними и создания общего североевропейского военно-промышленного комплекса. Однако, несмотря на достигнутое соглашение и политическую поддержку проекта, взаимная торговля военной продукцией в регионе в период 1993–2001 гг. оставалась относительно низкой. В частности, доля экспорта военной продукции Швеции в страны региона упала с 30 % в 1999 г. до менее 10 % в 2003 г., та же ситуация наблюдалась и в отношении Норвегии. Показателен в этой связи случай с планами «четвёрки» осуществить совместные закупки единой модели боевого вертолётa. В 2001 г. Дания, несмотря на подписанное соглашение, решила закупить модель многоцелевого вертолётa EH101 от англо-итальянского производителя “AgustaWestland”, в то время как Финляндия, Швеция и Норвегия приобрели и одобрили в качестве «северного» стандарта многоцелевой NH90 вертолёт немецко-французского консорциума “Eurocopter”. Неудачным оказался и проект разработки Швецией, Данией и Норвегией подводной лодки типа «Викинг» (Подробнее см.: [6, p. 167–169]).

NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support) пришёл на смену

NORDSAMFN, который прекратил функционирование в 1997 г. Появление нового формата было обусловлено снижением значения миротворчества в рамках ООН для стран Северной Европы и необходимостью участия в международных операциях и миссиях, где требовалось применение силы вне рамок самообороны, в том числе в операциях НАТО, ЕС и ОБСЕ. Численность доступных контингентов возросла с 6 тыс. до 12 тыс.: 9 200 военнослужащих сухопутных сил, 1 200 военнослужащих ВМС, 1 600 военнослужащих ВВС; причём ВВС и ВМС северо-европейских стран впервые вошли в общий контингент. В 2003 г. сухопутные силы в рамках NORDCAPS стали основой формирования 5-тысячного межнационального батальона, который северо-европейские государства сделали доступным для развёртывания в течение 30–60 дней по просьбе ЕС, ОБСЕ, НАТО и ООН. Общий контингент так и не стал основой для совместного участия в операциях, а учреждение Североевропейской боевой группой ЕС в 2004 г. сделало NORDCAPS устаревшим, и в результате в мае 2006 г. контингент для совместных операций был упразднен, а приоритетом сотрудничества в рамках NORDCAPS стало усиление возможностей ООН в области строительства государственных институтов и проведения реформ структур безопасности в нестабильных государствах. С созданием новой структуры расширилось сотрудничество северо-европейских государств в области подготовки персонала для международных операций. Вместо «Голубой книги» было подготовлено новое руководство по вопросам миротворчества, охватывающее весь спектр миротворческих операций – NORDCAPS Peace Support Operations Manual.

NORDSUP (Nordic Supportive Defence Structures) является ближайшим предшественником NORDEFCO, был создан в 2008 г. после того, как в 2007 г. был опубликован совместный шведско-норвежский доклад о возможности усиленного взаимодействия в области обороны между северо-европейскими странами, а за ним в июне 2008 г. последовал совместный доклад Норвегии, Швеции и Финляндии, где говорилось, что государства Северной Европы по отдельности не обладают достаточными средствами для содержания эффективных вооружённых сил, а также поддержания высокого уровня участия в международных операциях. Решением данной проблемы представлялись закупка общих видов вооружений и военной продукции для всех стран региона, а также создание единой для региона интегрированной системы военной инфраструктуры за счёт сокращения финансирования подобных проектов на национальном уровне. Такой подход изначально был сопряжён со значительными трудностями, требовал взаимных уступок и оказался особенно сложным в вопросах закупок вооружений (Подробнее см.: [22]).

## ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Aunesluoma, Juhana. *Britain, Sweden and the Cold War, 1945–54: Understanding Neutrality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. XX, 210 p.
2. Fagersten B., Friis K., Gjesvik L., Hansson P., Hakansson C., Iso-Markku T., Mouritzen H., Omarsdottir S.B., Stefansdottir A.B., Svendsen O. 10 Years on: Reassessing The Stoltenberg Report on Nordic Cooperation. *Norwegian Institute of International Affairs* [2019]. — URL: <https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/handle/11250/2597214>
3. Forsberg, Tuomas. The Rise of Nordic defence cooperation: a return to regionalism. *International Affairs*. Vol. 89. Issue 5. September 2013. P. 1161–1181.
4. *Global Defence Spending to Hit Post-Cold War High in 2018, Jane's by IHS Markit Says*. — URL: <https://www.janes.com/article/76463/global-defence-spending-to-hit-post-cold-war-high-in-2018-jane-s-by-ihs-markit-says>
5. Gotkowska J., Szymanski P. Pro-American non-alignment. Sweden and Finland develop closer military co-operation with the United States. *OSW commentary*. No. 205. March 31, 2016. — URL: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2016-04-01/pro-american-non-alignment-sweden-and-finland-develop-closer>
6. Hagelin, Bjorn. Hardware politics, 'hard politics' or 'where, politics?': Nordic defence equipment cooperation in the EU context // *The Nordic countries and the European security and defence policy*. SIPRI: Oxford university press, 2006.
7. Iceland signs "Nordic Defence Cooperation Vision" agreement. *The Reykjavik Grapevine*. November 16, 2018. — URL: <https://grapevine.is/news/2018/11/16/iceland-signs-nordic-defence-cooperation-vision-agreement/>
8. Iso-Markku, Tuomas; Innola, Eeva; Tiilikainen, Teija. *A Stronger North? Nordic Cooperation in Foreign and Security Policy in a New Security Environment*. Finnish Institute of International Affairs. May 2018. Publication series of the Government's Analysis, Assessment and Research Activities. Issue 37. 59 p. — URL: [https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2018/05/nordic-vnteeas-report\\_final.pdf](https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2018/05/nordic-vnteeas-report_final.pdf)
9. Kjeergaard, Steen. Nodvendigt at samarbejde om sikkerhed i Ostorsoregionen. *Danish Institute for International Studies. Policy Brief*. February 2017. — URL: [https://pure.dii.dk/ws/files/780129/N\\_dvendigt\\_at\\_samarbejde\\_om\\_sikkerhed\\_i\\_sters\\_region-en\\_webversion4.pdf](https://pure.dii.dk/ws/files/780129/N_dvendigt_at_samarbejde_om_sikkerhed_i_sters_region-en_webversion4.pdf)

10. Malmvig, Helle. Through Thick and Thin: Will Danish Military Engagements with the U.S. Endure in the Middle East? *Foreign Policy Research Institute*. August 27, 2019. — URL: <https://www.fpri.org/article/2019/08/through-thick-and-thin-will-danish-military-engagements-with-the-u-s-endure-in-the-middle-east/>
11. Mouritzen, Hans. The Nordic-Baltic Area: Divisive Geopolitics at Work. *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 19. No. 3. September 2006. P. 495–511.
12. Mouritzen, Hans. Putin, Trump and Norden: from Divergence to Convergence of Nordic Security Policies. *Danish Institute for International Studies. Working Paper*. 2019. No. 1.
13. Nadtochei Yu. I. Voenno-politicheskie aspekty subregional'noj integracii v Evrope [Political and Military Dimension of Subregional Integration in Europe]. *Znanie. Ponimanie. Umenie*. 2017. No. 1. P. 175–184. [In Russ.]
14. Nissen, Christine; Albrecht, Peter. The willing, the hesitant and the late-comer. Converging stabilisation efforts by Denmark, Norway and Sweden. *Danish Institute for International Studies. Policy Brief*. September 2018. — URL: <https://www.diis.dk/en/research/the-willing-the-hesitant-and-the-late-comer>
15. *Norden-Making a Difference? Possibilities for Enhanced Nordic Cooperation in International Affairs. The Norden 2020 Project Report*. FIIA Report. Issue 29. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2011. 86 p.
16. *Nordic Defence Cooperation Vision 2025*. — URL: [https://www.defmin.fi/files/4401/Nordef-co\\_Visio2025.pdf](https://www.defmin.fi/files/4401/Nordef-co_Visio2025.pdf)
17. Noreen, Erik. The Nordic balance: a security policy concept in theory and practice. *Cooperation and Conflict*. Vol. 18. 1983. Issue 1. P. 43–56.
18. Partnership Interoperability Initiative. *NATO*. January 7, 2017. — URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132726.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132726.htm)
19. Petersen, Nikolaj. “Footnoting” as a Political Instrument: Denmark’s NATO Policy in the 1980’s. *Cold War History*. Vol. 12. 2012. Issue 2. P. 295–317.
20. Ringmose, Jens. *Danmarks NATO-omdømme. Fra Prugelknabe til duks*. København: Dansk Institut for Militære Studier, November 2007. 48 p.
21. Saxi, Hakon Lunde. Nordic Defence Cooperation after the Cold War. *Norwegian Institute for Defence Studies. Oslo Files on Defence and Security*. March 2011. No. 1.
22. Saxi, Hakon Lunde. Karsten Friis. After Crimea – the future of Nordic Defence Cooperation. *Norwegian Institute of International Affairs. Policy Brief*. 2018. No. 6.
23. Stoltenberg, Thorvald. *Nordic Cooperation in Foreign and Security Policy. Proposals Presented to the Extraordinary Meeting of Nordic Foreign Ministers in Oslo on 9 February 2009*. — URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordicreport.pdf>
24. Voronov K. V. Strany Severnoj Evropy: na styke geopoliticheskikh linij [Countries of Northern Europe at the Geopolitical Frontier]. *Evropeizm i atlantizm v politike stran Evropejskogo sojuza* [Europeanism and Atlanticism in the politics of states of the European Union]. Moscow: IMEMO RAN, 2009. P. 91–104. [In Russ.]

NIKITA BELUKHIN

## NORDIC DEFENCE COOPERATION (NORDEFECO) – 10 YEARS’ ANNIVERSARY

**Nikita E. Belukhin**, master student  
of regional studies programme “Politics and Economics  
of World Regions” MGIMO-University.  
E-mail: [belukhin.n.e@my.mgimo.ru](mailto:belukhin.n.e@my.mgimo.ru)

**Summary.** NORDEFECO which emerged as the new format of defence and military-political cooperation between the countries of the Northern Europe is considered to be the logical result of the previous security initiatives of Nordic countries, but at the same time the emergence of this format has taken the cooperation to a whole new level. NORDEFECO has in ten years evolved from the structure aimed at enhancing the effectiveness of defence expenditures to the forum on security issues of the Northern Europe. Nordic countries did not manage, however, to achieve significant progress on most proposals laid out in the Stoltenberg Report of 2009. Nevertheless, as foreign policies of Nordic countries continue to converge, NORDEFECO continues to retain its value and significance, even if it is taken into account that the multilateral cooperation within the framework has not proved as effective as the bilateral cooperation as in the

case of Sweden and Finland. At the same time different relations of Nordic countries with the EU and NATO hinders further progress in the sphere of defence integration. NORDEFCO along with other subregional initiatives such as NG12, NB8 and e-PINE (NB8+USA) has the potential to serve as the groundwork for a full-fledged security forum in the Baltic Sea region.

**Keywords:** NORDEFCO, NORDSUP, NORDAC, NORDSAMFN, NORDCAPS, NORDBERFN, Northern Europe, subregional integration, Nordic cooperation, Baltic Sea region, EU, NATO.