



Ю.И. Надточей©, Д.Н. Христенко©
Yu.I. Nadtochey, D.N. Khristenko

Разделение финансового бремени в НАТО: Старая проблема в новом звучании

**Sharing the NATO financial burden:
New image of the old problem**

DOI: 10.31249/ape/2019.01.03

***Аннотация.** В статье исследуются причины, породившие проблему разделения бремени союзнических обязательств в отношениях между государствами – членами Североатлантического альянса. Анализируется динамика трансатлантических дебатов по вопросу об определении индивидуальных вкладов на нужды коллективной обороны в НАТО. В рамках хронологического подхода к проблеме авторы предлагают анализ ее актуального состояния в современных условиях. При этом акцент смещен в сторону обзора финансовой составляющей, связанной с размерами ассигнований США и европейских членов НАТО на оборонные нужды.*

***Abstract.** The article explores the causes of burden-sharing among the members of the North Atlantic Alliance, as well as the dynamics of the transatlantic debate on individual member contributions in order to meet NATO collective defense needs. The authors provide a chronological approach to the burden-sharing problem which is complimented with an analysis of its contemporary state. At the same time, the authors focus on the financial component associated with the size of the US and European NATO members' allocations to defense.*

***Ключевые слова:** разделение бремени, союзнические обязательства, трансатлантические отношения, НАТО, США, ЕС, оборонные бюджеты, коллективная оборона.*

Keywords: *burden-sharing, allies' commitments, transatlantic relations, NATO, the USA, the EU, defense budgets, collective defense.*

В марте 2016 г., в ходе своей предвыборной кампании, будущий президент США Д. Трамп со свойственной ему безапелляционностью назвал Организацию Североатлантического договора «устаревшей» (*obsolete*) [Trump, 2016]. И хотя позже, уже в должности главы американского государства, он опроверг ранее озвученные собственные высказывания, вдумчивый анализ истории развития НАТО показывает небезосновательность критических замечаний, спешно брошенных в адрес Альянса тогда еще кандидатом от Республиканской партии. Слова Д. Трампа стали своего рода концентрированным выражением накопившихся противоречий и взаимных претензий США и их европейских союзников друг к другу, закономерным итогом их разногласий, длящихся уже не одно десятилетие. Об этом красноречиво свидетельствует сам ход внутривнутриполитических дискуссий в США по вопросу об американской роли в Альянсе, центральным пунктом которых является вопрос о распределении бремени членства и союзнических обязательств.

Наиболее сложным моментом, определяющим суть подобных дискуссий, является выбор показателей, которые могли бы с большей или меньшей достоверностью представлять распределение бремени затрат на коллективную оборону и безопасность между членами НАТО. Использование различных параметров и критериев соразмерности вклада каждого члена в общее дело неизбежно приводит к разным результатам подсчета уровня его вложений и, следовательно, позволяет судить о том, является ли выделяемая им доля справедливой по сравнению с инвестициями других союзников [Sandler, Hartley, 1999, p. 668–669].

Подобные разночтения в оценках справедливости затрат создают предпосылки для манипуляций цифрами и фактами, которые используются сугубо в политических целях и подрывают доверие между союзниками.

Так, ведущая сила в НАТО – США – в своих оценках опирается на показатель уровня военных расходов в процентах от ВВП,

которые у Вашингтона традиционно выше, чем у других членов блока. На основании этого факта американский генералитет и разделяющие его оценки политические деятели и эксперты склонны упрекать европейских союзников в недофинансировании Альянса, который служит общим интересам консолидированного Запада.

Европейцы же, в свою очередь, систематически напоминают заокеанской сверхдержаве о своих армиях, оберегающих границы НАТО и прикрывающих Альянс на дальних подступах, а также об участии военных из Старого Света в многочисленных миротворческих операциях и об обязательствах Европы по размещению американских баз и других военных объектов на своей земле. Все вышперечисленное позволяет Лондону, Берлину, Брюсселю и другим европейским членам Альянса считать свою долю более чем достаточной, а американскую критику – необоснованной.

Подобный пример коренным образом различающихся подходов к своим обязательствам подтверждает обоснованность тезиса о неразрывной связи размера членских взносов с общим стратегическим контекстом, в рамках которого страны НАТО вырабатывают единое мнение об источниках и характере общих для всех членов Альянса вызовов и угроз, на основании чего впоследствии формируется блоковая система военного планирования. Именно она в конечном счете и определяет роли и статус союзников, уравнивает систему разделения труда между ними по принципу «кто за что отвечает», а не «кто сколько тратит» [Mattelaer, 2016, p. 26–27].

Этот принцип подтверждается и ретроспективным анализом характера межсоюзнического взаимодействия в НАТО, сложившегося за несколько десятилетий.

Американский глобализм vs. европейский регионализм

Подписание Североатлантического договора стало для США важной вехой, символизировавшей их разрыв с доктриной изоляционизма, согласно которой они долгое время воздерживались от участия в долговременных политических и военных союзах с ев-

ропейскими государствами, особенно в мирное время [Carpenter, 1986, p. 389].

Обращение Вашингтона к глобальной стратегии, подразумевавшее широкую трактовку национальных интересов, должно было реализовываться через масштабное военное присутствие за рубежом и систему военно-политических блоков. При этом бремя сверхдержавы потребовало от США не только количественного и качественного пересмотра собственных оборонных приоритетов и роста военных затрат, но и выработки особой культуры взаимоотношений с зарубежными союзниками, которых планировалось вписать в схему американских военно-стратегических и геополитических координат.

В результате в рамках НАТО с самого начала становления этой организации как военного альянса стала формироваться устойчивая асимметрия обязательств, а сам Альянс стал больше походить не столько на полноценный военно-политический союз с сопоставимыми возможностями и идентичными интересами стран-членов, сколько на мезальянс, где фактические (но не юридические) права и обязанности сторон изначально были неравны.

Сложившееся положение дел не было следствием злого умысла американских политиков и стратегов, пытавшихся увеличить зависимость Европы от США. Напротив, стратеги Пентагона и дипломаты Госдепартамента стремились избежать подобного развития событий. Для этого планировалось путем постепенного сокращения американских обязательств в отношении НАТО и частичного перекладывания этих обязательств на европейских союзников выровнять диспропорции в финансировании коллективной обороны. Это позволило бы США не замыкаться исключительно на проблемах европейской безопасности, а высвободить необходимые ресурсы для реализации военно-блоковых проектов в других регионах мира, равномерно распределив при этом американскую глобальную военную мощь и политическое влияние.

Ориентация США на решение глобальных задач и региональные приоритеты их западноевропейских союзников во многом предопределили и различия в содержании американских и европейских военных доктрин, на основе которых осуществлялось

военное строительство, формировались структура и состав вооруженных сил, определялись цели по развитию военно-промышленных комплексов.

Создавая полноценную интегрированную военную структуру НАТО, США изначально намечали для себя двоякую цель. С одной стороны, США выступали инициатором создания этого блока, а также всемерного укрепления Альянса в первые годы его существования; с другой, – опасаясь излишних расходов, Вашингтон практически сразу же взял курс на уменьшение своей финансовой и силовой составляющих в блоке, отчетливо демонстрируя свое желание добиться от европейцев большего вклада в деятельность НАТО.

Еще в момент подписания Североатлантического договора Соединенные Штаты, осознавая риски возможного иждивенчества со стороны союзников, настояли на включении в текст третьей статьи договора положений о необходимости «наращивать свой индивидуальный и коллективный потенциал борьбы с вооруженным нападением» [The North Atlantic., 1949].

Благодаря этому в Альянсе сложилась система распределения ролей, просуществовавшая вплоть до окончания холодной войны. Ее главные черты сводились к следующему: американские обязательства состояли в обеспечении европейских участников «ядерным зонтиком» – решающим военным элементом американских гарантий от внешней угрозы, – а европейцы, в свою очередь, были обязаны сдерживать потенциального противника с использованием преимущественно живой силы и конвенциональных вооружений.

НАТО после биполярности

Распад биполярной системы международных отношений закономерно привел к изменению военной доктрины НАТО, следствием чего стало существенное сокращение как обычных, так и ядерных сил стран – членов блока. США отказались от концепции передового базирования и уменьшили численность личного состава своих ВС на 225 тыс. человек (с 325 тыс. до 100 тыс. человек), а

европейские члены НАТО – более чем на 500 тыс. человек [The transformation., 1997].

К 1999 г. – к 50-летию существования НАТО – количество частей авиации, флота и сухопутных сил Альянса сократилось на 30–40%. Из оставшихся частей только от 35–40% сохранили готовность к развертыванию в течение 30 дней, тогда как в 1991 г. от 70 до 90% частей и соединений сохраняли готовность к развертыванию в течение двух дней. Количество тактических и оперативно-тактических ядерных боезарядов и средств их доставки у располагавших ядерным оружием стран – членов НАТО уменьшилось примерно на 80% [Ibid.].

В то же время Соединенным Штатам даже после окончания холодной войны удалось сохранить влияние на союзников, крайне нуждавшихся в американской поддержке при урегулировании конфликтов на европейской периферии, прежде всего – на Балканах. Благополучие интегрирующейся Европы по-прежнему оставалось в прямой зависимости от готовности США обеспечивать ее безопасность.

Опасаясь дальнейшего сокращения американского военного присутствия на европейском континенте, европейские члены НАТО согласились увеличить свои вложения в обеспечение обороноспособности блока. При этом Соединенные Штаты предлагали своим союзникам нечто похожее на бартер: разрешение внутренних кризисов в Европейском союзе в обмен на большую вовлеченность партнеров в операции вне рамок ст. 5 Вашингтонского договора и за пределами традиционной сферы ответственности НАТО. Призыв сенатора Р. Лугара «вне зоны ответственности или вне игры» [Lugar, 1993] возымел определенный эффект, укрепил единство Альянса, придал новый смысл его существованию в постбиполярных условиях: Брюсселю и Вашингтону удалось осуществить проект по расширению блока, обеспечить его решающее участие в конфликтах на территории бывшей Югославии, масштабировать систему партнерских отношений с целым рядом государств Восточной Европы и Ближнего Востока.

Вместе с тем европейские члены НАТО умело использовали обновленную по инициативе США систему «разделения бреме-

ни», избегая чрезмерного перенапряжения сил. Частично идя на уступки Вашингтону путем большего участия в военных операциях НАТО, союзники в то же время не допускали превышения установленного для себя потолка военных расходов. Уставшие от многолетней советско-американской военно-блоковой конфронтации страны Западной Европы стремились максимально использовать так называемые «мирные дивиденды», полученные по итогам холодной войны.

При этом продолжительный экономический рост в 1990-е годы позволял Соединенным Штатам осуществлять дорогостоящие военные программы, уровень затрат на реализацию которых был просто неприемлем для большинства европейских стран. В то время как американские вооруженные силы в результате «революции в военном деле» достигли качественно нового уровня оснащения, армии даже наиболее передовых в военном отношении стран Западной Европы, включая Великобританию и Францию, оказались не в состоянии составить конкуренцию высокотехнологичной американской военной машине, что отчетливо продемонстрировали крупнейшие совместные военные операции стран Запада конца XX – начала XXI в. (начиная от «Бури в пустыне» 1991 г. и заканчивая операцией «Союзная сила» против Югославии в 1999 г.) [Надточей, 2011, с. 112]. В ходе этих военных акций американские вооруженные силы, оказавшиеся в несравненно более выгодном положении, нежели силы их европейских партнеров, неоднократно демонстрировали способность к «молниеносным» и «бесконтактным» боевым операциям, не требующим (по крайней мере на начальной, «горячей» фазе конфликта) развертывания крупных сухопутных сил.

Динамика распределения совместных усилий в ходе коллективных военных операций с годами менялась не в пользу европейских союзников США. Если в 2011 г. во время операции в Ливии, по оценкам экспертов Р. Шнаймана и Дж. Коэна, европейские пилоты НАТО выполнили около 90% боевых вылетов, то в 2014 г. ситуация повторилась с точностью до наоборот: в ходе борьбы с ИГИЛ американские ВВС только за три месяца обеспечили до 90%

всех боевых вылетов в операциях против террористических группировок на территории Ирака [Cohen, Scheinmann, 2014].

Завершение биполярной конфронтации и переориентация НАТО с задач по обеспечению территориальной обороны на так называемые операции вне зоны ответственности (out-of-area operations) обозначили новые «острые углы» проблемы «разделения бремени». Смещение приоритетов в сторону наращивания экспедиционного потенциала сил и средств борьбы с новыми угрозами и вызовами продемонстрировало значительное отставание европейских союзников США в возможностях обеспечения быстрого развертывания войск на отдаленных театрах военных действий. В условиях постбиполярного мира США стали располагать достаточными средствами, позволяющими эффективно решать боевые задачи с применением вооружений высокой точности, при этом в гораздо меньшей степени полагаясь на материально-технические возможности и, главное, живую силу союзников, как это было во времена холодной войны.

Если операция «Буря в пустыне», проведенная многонациональными силами во главе с США против Багдада в 1991 г., характеризовалась более равномерным распределением бремени затрат между всеми членами коалиции, то «вторая война» в Персидском заливе в 2003 г., получившая название «Иракская свобода», напротив, свидетельствовала о большей концентрации материальных и организационных ресурсов в руках американских военных. Несмотря на то что ведомая США антииракская «коалиция желающих» насчитывала 49 стран, в той или иной степени участвовавших в интервенции, только 16 из них оказали Пентагону военную поддержку, и только 4 страны (США, Великобритания, Австралия и Польша) предоставили сухопутные войска [Tetraï, 2004, p. 141–142].

Вследствие подобного разрыва в возможностях планирование и проведение коллективных военных операций и миссий превратилось в сложную, длительную процедуру. И если изначально в американских политических и военных кругах выражались надежды на исправление сложившейся ситуации, то с подведением итогов участия НАТО в военных кампаниях на Балканах, обнадеживающие заявления сменились плохо скрываемым пессимизмом.

Европейских союзников окрестили «безбилетниками», называли «потребителями», а не «производителями» безопасности [Gompert, Kugler, 1995, p. 7].

Всего за несколько лет с 1997 по 2001 г. отставание совокупных военных расходов европейцев от военных расходов Соединенных Штатов увеличилось с примерно 130 млрд до почти 160 млрд долл. [The military..., 2001, p. 35]. В 2001 г. США и страны ЕС при сравнимом размере ВВП затратили на оборону соответственно 3,2 и 1,9% от совокупного ВВП, а на разработку новых технологий, включая новейшие вооружения, – соответственно 40,6 и 23,6% от мировых затрат на данные цели. В 2002 г., когда велась активная подготовка вторжения в Ирак, бюджет Пентагона составил 325 млрд долл. [Budget..., 2002, p. 15], что в два с половиной раза превысило оборонные расходы всех вместе взятых 15 государств, входивших в то время в ЕС.

Особое значение имел разрыв в финансировании военных НИОКР. На рубеже XX–XXI вв. США тратили на военно-космические программы примерно в десять раз больше, чем все страны Европы. Затраты США в этой области составили 70% от мировых [Ярынич, 2007]. В большинстве же европейских государств сопоставимого роста военных расходов даже не предполагалось, что в итоге и предопределило их отставание в развитии ключевых систем оружия и военной техники: высокоточных вооружений, систем связи, разведки, целеуказания, в значительной мере базирующихся на космическом эшелоне [Россия и мир..., 2004, с. 59–60].

Так называемые «гуманитарные интервенции», осуществлявшиеся странами НАТО на Балканах, вывели проблему «разделения бремени» на качественно новый уровень. Вашингтон рассчитывал на содействие со стороны союзников в тех сферах, которые представляли для него наибольший интерес, прежде всего на участие (прямое или косвенное) их контингентов в военных операциях под американским руководством. В реальности же этого не произошло ни во время операции в Боснии (операция «Обдуманная сила» (Deliberate Force), 1995), ни в Косово (операция «Союзная сила» (Allied Force), 1999). Согласно оценкам американ-

ских экспертов, в ходе операции «Союзная сила» ВВС европейских членов НАТО сбросили на сербские позиции только 20% от общего количества авиабомб, примененных блоком за весь период войны, и только 20% высокоточных бомб. Европейцы выполнили только 10% разведывательных миссий и задач в области радиоэлектронной борьбы. Все это дало основания критикам из числа американских военных сделать выводы о недостаточной релевантности НАТО [Statement..., 2000, p. 317–318].

«Инициатива об оборонных возможностях», принятая в 1999 г. с учетом полученного югославского опыта, была нацелена на достижение всеми европейскими членами блока «способности успешно вступать в бой с противником при проведении всех типов операций, от низкого до высокого уровня интенсивности» [Defence capabilities..., 1999]. Однако в рамках принятого в 2002 г. «Пражского обязательства о совершенствовании военного потенциала» уже предусматривалась более узкая специализация стран-членов – так называемые «нишевые возможности» (niche capabilities), т.е. конкретные направления совершенствования военных потенциалов европейских членов НАТО с акцентом уже не столько на боевую поддержку военных операций США, сколько на их тыловое обеспечение [Prague capabilities..., 2002].

Таким образом, в американских военных и политических кругах отвергли господствовавшую в концептуальных разработках влиятельных экспертов и высокопоставленных лиц Госдепартамента в 1990-е годы идею о возможности преодоления военно-технологического дисбаланса в НАТО путем передачи новейших американских систем вооружения европейским странам [Hunter, 1999, p. 200].

При республиканской администрации Дж.У. Буша большинство национальных американских программ в военной сфере были закрыты для участия даже самых близких союзников США. Во многом это произошло из-за возникшего у определенных влиятельных сил в американских политических, военных и деловых кругах опасения потерять конкурентные преимущества и, как следствие, утратить технологическое превосходство над другими странами.

Смена приоритетов подтверждалась и конкретной практикой применения силы в различных военных операциях США. Вашингтон, используя свои технологические преимущества, все чаще стремился к максимальной самостоятельности при проведении боевых операций высокого уровня интенсивности, позволяя европейским союзникам принимать лишь ограниченное участие в военных кампаниях: свидетельством этой стратегии стали фактически односторонние военные акции США в Афганистане (2001), а затем в Ираке (2003).

Европейские члены НАТО не преминули подвергнуть критике подобный подход, направленный исключительно на достижение американских стратегических целей, а не на защиту коллективных интересов Евро-Атлантического сообщества. Однако усилия по нормализации трансатлантических отношений носили весьма ограниченный характер, оставаясь, в основном, декларативными по своей сути. В этом плане весьма показательны решения саммитов НАТО в Стамбуле (2004) и Риге (2006), где предпринимались попытки исправить ситуацию, повысив военный потенциал европейских членов НАТО. В Турции члены Альянса установили так называемые «политические цели высокого уровня», а также увеличили квоты отдельных стран-членов на участие в операциях НАТО (прежде всего, в Афганистане) [Istanbul Summit., 2004]. В Латвии лидеры блока приняли документ «Всеобъемлющие политические указания», определивший «в процентном соотношении часть сухопутных сил государства, имеющих структуру, подготовленных и оснащенных для оперативного развертывания (40%) и часть сухопутных сил, ведущих длительные действия или запланированных для ведения таковых в какой-либо момент (8%)» [Всеобъемлющие., 2006].

Однако в скором времени страны Запада захлестнул финансовый кризис 2008–2009 гг., заставивший государства ЕС и НАТО перейти к жесткой бюджетной экономии, сказавшейся и на оборонных расходах. Как следствие требования Рижского саммита 2006 г., установившего норматив оборонных расходов на уровне 2% от ВВП, остались практически невыполненными, а военные бюджеты целого ряда стран были урезаны.

На неблагоприятном экономическом фоне более отчетливо проступили и политические разногласия, связанные с кризисом доверия в НАТО. Этот кризис, который многие связывали с односторонней «проамериканской» политикой президента Дж.У. Буша, оказался глубже, чем изначально предполагали некоторые политические и военные деятели, а попытки администрации Б.Обамы восстановить подорванное доверие в трансатлантических отношениях, как и предлагаемые американскими властями внешнеполитические инициативы, не встречали должного понимания со стороны союзников, разуверившихся в возможностях и, главное, в желании США должным образом реагировать на международные кризисы, возникающие на европейской периферии или в близлежащих к Европе регионах Северной Африки и Ближнего Востока.

В 2011 г. члены Североатлантического альянса разработали детальную систему показателей, позволяющую судить о качестве выполнения «Всеобъемлющих политических указаний» от 2006 г. Эта система учитывала такие критерии, как способность к быстрому развертыванию войск, их постоянная готовность и численность. Сведения о выполнении установленных плановых показателей почти все члены блока сохранили в тайне, однако частично информация была обнародована Европейским оборонным агентством, имеющим доступ к документации тех стран НАТО, которые одновременно являются членами ЕС. Согласно данным агентства, способность к быстрому развертыванию демонстрировали только 29% войск европейских членов Альянса, а постоянную готовность к этому – менее 6%. По оценкам же Европейской комиссии, последнюю цифру следовало уменьшить более чем вдвое – до менее 3% – по причине низкой оперативной совместимости войск союзников и нехватки техники [Defending Europe., 2017, p. 2].

Военная операция против режима М.Каддафи в Ливии (операция НАТО «Объединенный защитник» (Unified Protector), 2011) поставила под сомнение выполнение не только финансовой, но и материально-технической части «Всеобъемлющих политических указаний». Эта кампания, осуществлявшаяся преимущественно силами европейских стран – членов НАТО, показала невоз-

возможность самообеспечения европейского контингента «умными» боеприпасами, самолетами-заправщиками, средствами электронной разведки и целеуказания. Как следствие большую часть перечисленного европейцы получили от Пентагона, хотя формально США, пытавшиеся переложить основное бремя по проведению операции в Ливии на союзников (среди которых далеко не все согласились выделить необходимые силы и средства), принимали участие в этой военной кампании лишь на ее начальном этапе. По словам тогдашнего министра обороны США Р. Гейтса, «менее половины (стран – членов НАТО) приняли в операции хоть какое-то участие и менее трети выразили готовность участвовать в нанесении бомбовых ударов» [Gates, 2011, p. 3].

НАТО после 2014 г.

Противоречивый, но в то же время ценный опыт, полученный НАТО в ходе воздушной кампании против Ливии, а также опыт работы затянувшейся более чем на десятилетие миссии Международных сил содействия безопасности (International Security Assistance Force, ISAF) в Афганистане, способствовали ограничению интервенционистской деятельности блока за пределами зоны его ответственности. Это подтверждают действия международной коалиции в Сирии, где отдельные страны – члены блока осуществляли (и продолжают осуществлять) военные операции не под эгидой НАТО, а автономно и в индивидуальном качестве.

Ситуация не изменилась даже с началом кризиса на Украине, повлекшего за собой значительное ухудшение отношений НАТО с Россией и как следствие возвращение Альянса к, казалось бы, уже давно забытой стратегии сдерживания российского влияния в Восточной Европе, сопряженной с актуализацией задач по обеспечению передового базирования.

Несмотря на обещания европейских стран – членов НАТО в соответствии с решениями саммитов в Уэльсе (2014) и Варшаве (2015) приостановить сокращение оборонных расходов и выделить не менее 20% от их доли на военные закупки и НИОКР в оборонной сфере, быстрого увеличения военных расходов так и не последовало. В целом существует тенденция к их планомерному росту,

что подтверждается официальной статистикой НАТО. Начиная с 2015 г. 23 из 29 европейских членов Альянса, а также Канада постепенно наращивали свои военные бюджеты. По сравнению с доконфликтным 2013 г. в 2015 г. их военные расходы выросли в среднем на 1,8%, в 2016 г. – на 3,3, а к концу 2017 г. – на 4,3%. Однако при этом к настоящему времени требование по увеличению оборонных ассигнований до уровня в 2% от ВВП выполнили только пять европейских стран – членов Альянса – Греция, Великобритания, Эстония, Польша и Румыния. Средний же показатель военных расходов европейских союзников в 2014–2017 гг. – 1,45% от ВВП [Defence expenditure of NATO countries (2010–2017)..., 2017, p. 8]. По оценкам некоторых специалистов, при таких темпах роста оборонных бюджетов для достижения уровня в 2% от ВВП к 2024 г. европейским странам в совокупности придется увеличивать военные расходы еще на 107 млрд долл. ежегодно. Что же касается отдельных стран, то им придется потратить: Германии – 28 млрд долл., Италии – 17 млрд долл., Испании – 15 млрд долл., Канаде – 12 млрд долл., Франции – 5 млрд долл. [Dowdy, 2017]. Для малых стран НАТО суммы могут быть меньше. Исключение составляют лишь граничащие с Россией страны Балтии – Литва и Латвия, которые начиная с 2014 г. ежегодно увеличивают свои военные бюджеты примерно на треть [Nikers, 2017].

Подобная ситуация не в последнюю очередь объясняется разной реакцией союзников на действия России в отношении Украины. Внутри НАТО неявно обозначились два лагеря – сторонников и противников реализации курса на сдерживание Москвы.

К числу первых условно можно отнести отдельные государства Центральной и Восточной Европы, ратующие за продолжение и усиление давления на Россию с использованием как политических, так и, возможно, силовых рычагов. Именно эта группа призывает НАТО наращивать военный потенциал и укреплять единство путем увеличения вложений каждого члена в общую оборонную «корзину» блока.

Их оппоненты, признавая важность сохранения атлантической солидарности, в то же время не склонны рассматривать Россию в качестве эвентуальной угрозы своей безопасности и высту-

пают за продолжение диалога с Кремлем. К тому же инспирированная США политика сдерживания России вызывает у этой группы стран совсем не тот отклик, на который рассчитывает Вашингтон: ощущая свою зависимость от мощи заокеанского союзника, они выражают надежду на сохранение американских военно-политических обязательств в прежнем, докризисном объеме.

Очевидно, что сохранение американских гарантий Европе на привычном уровне потребует от ведущей страны НАТО и соответствующей ресурсной базы, так что Соединенные Штаты, несомненно, надолго останутся бессменным лидером в области военных ассигнований и, скорее всего, будут единственным членом НАТО, не только достигшим, но и превысившим установленную планку военных расходов, – уже сейчас Вашингтон тратит на оборону 3,6% от ВВП. В 2017 г. беспрецедентный оборонный бюджет США составил 824 млрд долл., что больше напоминает бюджет военного времени. На долю США приходится 68% от совокупных военных затрат всех членов НАТО, в то время как расходы всех остальных членов блока составляют всего 32%, что в большей мере соответствует объективным потребностям обороны и безопасности в условиях мира [Dowdy, 2017].

Тем не менее европейские члены НАТО испытывают затруднения в выработке единой позиции относительно объемов и темпов наращивания расходов на оборону: причиной этого, как уже отмечалось, являются расхождения в оценках вызовов и угроз. О том, что в европейском истеблишменте отсутствует консенсус по этому вопросу, свидетельствуют порой весьма противоречивые высказывания политических деятелей различных европейских стран. Например, экс-министр иностранных дел ФРГ З. Габриэль выражал сомнения в целесообразности выполнения нормативов НАТО по достижению уровня оборонных расходов в 2% от ВВП. Назвав такой показатель «нежелательным и недостижимым», он высказался в пользу более эффективного расходования имеющихся средств [Wroughton, Bartunek, 2017]. В то же время авторитетный немецкий дипломат В. Ишингер предлагал увеличить оборонный бюджет до 3% от ВВП, включив в него не только расходы на оборону, но и расходы на предотвращение кризисов и помощь разви-

тию – виды деятельности, традиционно приоритетные для Германии, но не совсем «профильные» для военного блока НАТО [Ischinger, 2017]. И наконец, в мае 2017 г. сама канцлер ФРГ А. Меркель, расставив точки над «i», подтвердила обязательства своей страны достичь целевого показателя оборонных расходов в 2% от ВВП к 2024 г., как того требовали решения Уэльского саммита НАТО 2014 г. [Clear commitment., 2017].

Европейские политики и эксперты приводят и другие доводы в защиту своих представлений о «разумном» уровне оборонных расходов. Развитие инфраструктуры, транспортно-логистическое обеспечение военных объектов – баз, складов, которые используются американскими военными в рамках операций и миссий НАТО, – все это также ложится на плечи стран Старого Света. Европейцы не упускают возможности лишний раз напомнить Вашингтону о том, что общий бюджет НАТО, из которого финансируются военные и гражданские структуры блока, а также инфраструктурные проекты Альянса, почти на 80% состоит из средств, выделяемых европейскими странами и Канадой, в то время как доля США в общем бюджете не превышает 22% [Fact sheet., 2016].

Главной же проблемой европейских стран, как уже отмечалось, являются не столько масштабы ассигнований на оборону, сколько эффективность их освоения. Большая часть средств, выделяемых в рамках оборонных бюджетов, уходит не на наращивание военного потенциала, а на операционные издержки и расходы на персонал. Более 50% затрат связаны с выплатой денежного содержания военнослужащим, а также пенсий военным пенсионерам. Так, по данным на 2016 г., Бельгия потратила на выплату пенсий бывшим военным 33% от совокупных средств, выделенных на оборону, Франция – 24, Германия – 17%. В то же время на закупку техники и оборудования для нужд обороны европейские страны НАТО в среднем расходуют только 15,2% от выделяемых средств (исключение составляют лишь Франция – 24,5% и Великобритания – 22,6%; для сравнения: США – 25%). Американские расходы на экипировку одного бойца составляют примерно 127 тыс. долл., европейские – 25 тыс. долл. [Defence expenditure of NATO countries

(2009–2016)..., 2017, p. 12]; инвестиции в разработку новых систем вооружения составляют 43 тыс. долл. на одного бойца в США против 9,4 тыс. долл. в Европе [Dowdy, 2017].

В будущем проблема эффективности освоения оборонных расходов может усугубиться с учетом появления новых, выходящих за рамки НАТО военно-политических инициатив – в частности, европейской инициативы PESCO (Permanent Structured Cooperation) по углублению военно-политической и военно-технической кооперации, в рамках которой создается Европейский оборонный фонд. Разумеется, само по себе решение ЕС учредить оборонный фонд с бюджетом 5,5 млрд евро до 2020 г. не встречает возражений со стороны США и НАТО, так как выделяемые средства предназначены для усиления военных потенциалов стран Евросоюза, одновременно входящих в Североатлантический альянс [Doorstep..., 2017]. В то же время отдельные члены Альянса, прежде всего Великобритания, настроены относительно к созданию отдельных военных структур ЕС. Обеспокоенность Великобритании вызывает, в частности, создание в рамках Общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза (ОВПБ ЕС) отдела военного планирования и управления потенциалом (Military Planning and Conduct Capability, МРСС) – по сути, штаба ЕС, ответственного за руководство операциями и миссиями с участием воинских контингентов стран Европейского союза [Britain drops..., 2017].

По мнению некоторых критиков, воплощение в жизнь планов Брюсселя по развитию инициативы PESCO, негласно именуемой «европейской армией», может привести к дальнейшей бюрократизации мероприятий по укреплению обороноспособности НАТО [Kochis, 2017]. Даже если этот амбициозный проект закончится очередным фальстартом, как было уже не раз, тем не менее его реализация может привести к дублированию действий ЕС и НАТО на одних и тех же направлениях деятельности, а следовательно, – к умножению связанных с этим организационных и материальных издержек.

В течение всего времени существования Североатлантического альянса США достаточно гибко реагировали на изменение ситуации на мировой арене. Их роль в структуре НАТО то возрастала, то уменьшалась в зависимости от конкретных условий, однако Вашингтон неизменно стремился снизить американскую составляющую в блоке, переложив как можно большую часть бремени членства на плечи европейских стран. В течение последних 25 лет все американские президенты, начиная с У. Клинтона и заканчивая Д. Трампом, непрестанно подталкивали своих союзников к увеличению инвестиций в совместные военные проекты по линии НАТО. Однако амбициозность и масштабность этих проектов с каждым разом становились все менее выраженными, о чем свидетельствовали многочисленные решения и программы, принимавшиеся в ходе саммитов НАТО. Одновременно в Соединенных Штатах крепло убеждение в неэффективности Альянса, что было связано, в частности, с нежеланием европейских союзников применять военную силу для разрешения кризисов на мировой арене, а также с тем, что нынешние подходы государств – членов НАТО к оценкам внешних вызовов и угроз Евро-Атлантическому сообществу существенно различаются. В отличие от эпохи холодной войны, факторов, способных консолидировать Альянс, становится все меньше, а внутренних конфликтов, размывающих единство современного Запада, напротив, все больше.

Следовательно, вопрос о будущем НАТО и о роли США в этой организации остается открытым, а многолетний межсоюзнический спор по поводу обязательств Вашингтона перед Альянсом в обозримом будущем вряд ли придет к завершению.

Поиск приемлемых решений по «разделению бремени» усложняют не только расхождения в оценках вложений союзников в общую корзину безопасности, но и сама публичность дискуссии на эту тему. В цифровую эпоху риторические упражнения европейских и американских официальных лиц звучат не за закрытыми дверями, а на открытых площадках социальных сетей, где любые игры разума и игры в цифры могут породить вполне реальные результаты. В рамках политики «постправды» мобилизация общественного мнения и его «настройка» на нужный лад

(примером чему служит Брекзит и торговые споры между США и ЕС) легко может привести к принятию необратимых решений и совершению необратимых поступков. Североатлантический альянс и его лидеры должны принимать это в расчет, если их цель – сохранение трансатлантического единства, а не просто арифметика безопасности.

Список литературы

Всеобъемлющие политические указания / НАТО. – Брюссель, 2006. – 29.11. – Режим доступа: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_56425.htm (Дата обращения – 22.07.2018).

Надточей Ю.И. Односторонняя политика США: Трансатлантическая безопасность на рубеже XX–XXI веков. – Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, 2011. – 224 с.

Россия и мир 2004: Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз / РАН. ИМЭМО. – М., 2004. – 86 с.

Ярынич В.Е. Динамика военного бюджета США // Россия и Америка в XXI веке / РАН. Институт Соединенных Штатов Америки и Канады. – М., 2007. – № 2. – Режим доступа: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=39> (Дата обращения – 22.07.2018).

Britain drops opposition to new EU military command centre // Reuters. – Brussels, 2017. – 08.06. – Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-defence/britain-drops-opposition-to-new-eu-military-command-center-idUSKBN18Z1OT> (Дата обращения – 22.07.2018).

Budget of the United States Government, Fiscal Year 2002 / Executive office of the President of the United States. – Wash., D.C., 2002. – 258 p. – Mode of access: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2002-BUD/pdf/BUDGET-2002-BUD.pdf> (Дата обращения – 22.07.2018).

Carpenter T.G. United States' NATO policy at the crossroads: The «Great Debate» of 1950–1951 // International history review. – L.; N.Y.: Routledge, 1986. – Vol. 8, Issue 3. – P. 389–415.

Cohen R., Scheinmann G. The hollow coalition: Washington's timid European allies // Foreign affairs. – N.Y., 2014. – 05.11. – Mode of access: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2014-11-05/hollow-coalition> (Дата обращения – 22.07.2018).

Clear commitment to the two-per cent target. Angela Merkel meets with NATO Secretary General // Federal Chancellor. – Berlin, 2017. – 11.05. – Mode of access: https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Artikel/2017/05_en/2017-05-11-nato-gs-in-berlin_en.html (Дата обращения – 22.07.2018).

Defence capabilities initiative approved by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council: Press release / NATO. – Brussels, 1999. – 25.04. – Mode of access: https://www.nato.int/cps/us/natohq/official_texts_27443.htm (Дата обращения – 22.07.2018).

Defence expenditure of NATO countries (2009–2016): Press release / NATO. – Brussels, 2017. – 13.03. – 15 p. – Mode of access: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_170313-pr2017-045.pdf (Дата обращения – 22.07.2018).

Defence expenditure of NATO countries (2010–2017): Press release / NATO. – Brussels, 2017. – 29.06. – 14 p. – Mode of access: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf (Дата обращения – 22.07.2018).

Defending Europe: The case for greater EU cooperation on security and defence / European Commission. – Brussels, 2017. – 3 p. – Mode of access: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf (Дата обращения – 22.07.2018).

Doorstep by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the start of the European Union Foreign Affairs Council in Defence format / NATO. – Brussels, 2017. – 13.11. – Mode of access: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_148840.htm (Дата обращения – 22.07.2018).

Dowdy J. More tooth, less tail: Getting beyond NATO's 2 percent rule / McKinsey & Company. – L., 2017. – Mode of access: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/more-tooth-less-tail-getting-beyond-natos-2-percent-rule> (Дата обращения – 22.07.2018).

Fact sheet: US contributions to NATO capabilities / The White House. Office of the Press Secretary. – Wash., D.C., 2016. – 08.07. – Mode of access: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/08/fact-sheet-us-contributions-nato-capabilities> (Дата обращения – 22.07.2018).

Gates R.M. Reflections on the status and future of the transatlantic alliance: Security and defence agenda / European Parliament. – Brussels, 2011. – 10.06. – 5 p. – Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede190911robertgates_/sede190911robertgates_en.pdf (Дата обращения – 22.07.2018).

Gompert D., Kugler R. Free-rider redux: NATO needs to project power // Foreign affairs. – N.Y., 1995. – Vol. 74, Issue 1. – P. 7–12.

Hunter R. Maximizing NATO: A relevant Alliance knows when to reach // Foreign affairs. – N.Y., 1999. – Vol. 78, Issue 3. – P. 190–203.

Ischinger W. More EU foreign and security policy // Munich security conference. – München, 2017. – 17.02. – Mode of access: <https://www.>

securityconference.de/en/news/article/more-eu-foreign-and-security-policy/
(Дата обращения – 22.07.2018).

Istanbul Summit communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council: Press Release / NATO. – Brussels, 2004. – 28.06. – Mode of access: https://www.nato.int/cps/us/natohq/official_texts_21023.htm (Дата обращения – 22.07.2018).

Kochis D. One step closer to a bad idea: A European Union army // National interest. – Wash., D.C., 2017. – 24.12. – Mode of access: <http://nationalinterest.org/feature/one-step-closer-bad-idea-european-union-army-23780> (Дата обращения – 22.07.2018).

Lugar R.G. NATO: Out of area or out of business: A call for US leadership to revive and redefine the Alliance // Remarks delivered to the Open Forum of the US State Department. – Wash., D.C., 1993. – 02.08. – P. 3.

Mattelaer A. US leadership and NATO: Revisiting the principles of NATO burden-sharing // Parameters / US Army War college. – Carlisle, PA, 2016. – Vol. 46, Issue 1. – P. 25–33.

Nikers O. Baltics sharply increase defense expenditures // Eurasia daily monitor / Jamestown Foundation. – Wash., D.C., 2017. – 23.01. – Vol. 14, Issue 5. – Mode of access: <https://jamestown.org/program/baltics-sharply-increase-defense-expenditures/> (Дата обращения – 22.07.2018).

Prague capabilities commitment (PCC) / NATO. – Brussels, 2002. – Mode of access: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50087.htm (Дата обращения – 22.07.2018).

Sandler T., Hartley K. NATO burden-sharing: Past and future // J. of peace research. – Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1999. – Vol. 36, Issue 6. – P. 665–680.

Statement of William S. Cohen, Secretary, US Department of Defense; accompanied by Gen. Henry S. Shelton, Chairman, Joint Chiefs of Staff // US policy and military operations regarding Kosovo: Hearings before the Committee on Armed Services. – Wash., D.C.: US Government Printing Office, 2000. – P. 312–321. – Mode of access: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.b3647631;view=1up;seq=492> (Дата обращения – 22.07.2018).

Tetrajs B. The changing nature of military alliances // Washington quarterly. – Wash., D.C., 2004. – Vol. 27, Issue 2. – P. 135–150.

The military balance 2001–2002 / Ch. Langton (Ed.); International institute for strategic studies. – Oxford: Oxford univ. press, 2001. – 322 p.

The North Atlantic treaty / NATO. – Wash., D.C., 1949. – 04.04. – Mode of access: https://www.nato.int/cps/en/SID-ECAE8DB0-F591EC88/natolive/official_texts_17120.htm (Дата обращения – 22.07.2018).

The transformation of NATO's defence posture / NATO. – Brussels, 1997. – Mode of access: <https://web.archive.org/web/20000503181358/www.nato.int/docu/facts/trans.htm> (Дата обращения - 22.07.2018).

Trump D.J. NATO is obsolete and must be changed to additionally focus on terrorism // Donald J. Trump on Twitter. – Wash., D.C., 2016. – 24.03. – Mode of access: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/712969068396093440> (Дата обращения - 22.07.2018).

Wroughton L., Bartunek R.-J. Germany balks at Tillerson call for more European NATO spending // Reuters. – Brussels, 2017. – 31.03. – Mode of access: <https://www.reuters.com/article/us-nato-idUSKBN1720WV> (Дата обращения - 22.07.2018).