

ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ:

события, оценки, прогнозы

ISSN 2587-7518

Выпуск 53(69)
2019

СОДЕРЖАНИЕ

**РОССИЯ – ЗАПАД:
ПЕРМАНЕНТНАЯ КОНФРОНТАЦИЯ
ИЛИ ВЫХОД ИЗ КРИЗИСА?**

Татьяна Пархалина

**ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ОПОРА
ИЛИ «ДАР ДАНАЙЦЕВ»? «СЕВЕРНЫЙ ПОТОК-2»
В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ
И ЕВРО-АТЛАНТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Андрей Белинский

**ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО.
НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ ПРОГРАММЫ**

Анна Дырина

**ВНЕШНИЕ ОПЕРАЦИИ ФРАНЦИИ В САХЕЛЕ:
ПРЕДЕЛЫ АДАПТАЦИИ**

Александр Сидоров



ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК (ИНИОН РАН)

РОССИЯ – ЗАПАД: ПЕРМАНЕНТНАЯ КОНФРОНТАЦИЯ ИЛИ ВЫХОД ИЗ КРИЗИСА?

Татьяна Пархалина,

заместитель директора ИНИОН РАН,

Президент Ассоциации Евро-Атлантического сотрудничества

Аннотация. В статье анализируются причины нынешнего кризиса между Россией и Западом, отношения России с евроатлантическими институтами, такими как НАТО, Евросоюз, ОБСЕ. Выявляются попытки интеграции России не институционально, но де-факто в существовавшую после распада СССР систему европейской безопасности и реакция западных институтов и отдельных стран на политику РФ.

Анализируются нынешнее состояние отношений между Москвой и Брюсселем (НАТО, ЕС), нежелание обеих сторон переходить к стадии реальной конфронтации и стремление оставаться в парадигме сдержанности, несмотря на определенные элементы холодной войны.

Даются рекомендации относительно путей выхода из нынешнего кризиса.

Ключевые слова: европейская безопасность; НАТО; ЕС; ОБСЕ; кризис; конфронтация; отношения Россия – Запад; урегулирование.

Keywords: European security; NATO; the EU; OSCE; crisis; confrontation; relations Russia – the West; regulation.

В последние месяцы в российском политическом дискурсе обострились споры о том, нужно ли выходить из кризиса в отношениях с Западом или следует существовать в парадигме постоянной конфронтации, ибо именно такое состояние позволяет сохранить суверенитет и отстоять национальные интересы России на мировой арене. Частично это связано с развеявшимися надеждами на определенные договоренности с Д. Трампом, которые он посеял в умах ряда представителей российского политического класса и экспертного сообщества в ходе своей предвыборной кампании и сразу после. Частично с тем, что Европа, как часть коллективного Запада, в общем и целом – несмотря на существующие разногласия – солидарно голосует за продление санкций в отношении России. А в значительной степени с тем, что обе стороны – и Россия, и Запад – не готовы признать свои ошибки в развитии кризисных явлений в отношениях с конца 90-х – начала 2000-х годов.

Вместе с тем не будем забывать, что после развала Советского Союза и Варшавского блока Россия устами своих трех президентов – Б. Ельцина, В. Путина, Дм. Медведева – провозгласила себя

европейской державой и заявила о своем стремлении войти в семью демократических стран Евро-Атлантики, т.е., иными словами, интегрироваться в коллективный Запад. Однако как элиты, так и население испытали шок и даже обиду, когда представители Запада объяснили им, что для этого необходимо выполнить определенное «домашнее задание», а именно: пойти по пути демократических реформ – построить систему эффективно работающих институтов, чтобы заработал принцип разделения властей; осуществить демократическую реформу вооруженных сил и спецслужб; создать реальное гражданское общество и сформировать действующую обратную связь между обществом и государством; создать независимый суд и в целом реализовать принцип верховенства закона. Многие в России полагали, что поскольку сама страна сокрушила коммунизм, не послала танки в Восточную Европу, когда там начались «бархатные» революции, и способствовала воссоединению Германии, она заслуживает принятия в «клуб развитых демократий» без предварительных условий.

В Евро-Атлантике же полагали, что «игра сыграна», противник повержен, и рано или поздно Россия (а ведь *она сама об этом говорила*) станет членом коллективного Запада на его (Запада) условиях. При этом не учитывались такие факторы, как иной тип стратегической и политической культуры, сформировавшиеся под влиянием определенного исторического прошлого, устойчивость стереотипов эпохи советской империи, фактор стратегической независимости России (существенный ядерный потенциал), наконец, синдром потери империи, который у всех без исключения бывших империй проходил очень болезненно.

С середины 90-х годов под влиянием прежде всего внутривнутриполитического, но и внешнего развития, в стране стали поднимать голову национал-консервативные силы, которые впоследствии стали оказывать корректирующее воздействие на формирование внешнеполитического курса. Такие события на внешней сцене, как военно-воздушная операция НАТО против режима Милошевича, Иракский кризис, отделение и признание Косова, а далее Ливия, Сирия, Украина способствовали тому,

что Россия взяла на себя роль «противовеса» западному миру в процессе построения мира многополярного.

Водоразделом можно считать 2005–2006 гг., когда изменилась мировая экономическая конъюнктура, и галопирующий рост цен на нефть и газ создал у российского правящего класса иллюзию, что Россия нарастила экономическую мощь, достаточную для корректировки своей политической роли на мировой арене. Именно с этого момента во всех концептуальных документах, касающихся российской внешней политики, можно найти разделы, указывающие на то, что Россия более не намерена играть по «правилам», разработанным другими мировыми игроками, а будет стремиться к участию – на равных – в разработке мировой повестки дня. Демонстративным моментом при оформлении этой тенденции явилась Мюнхенская речь президента В. Путина 2007 г.

2008 год был очень сложным для отношений России и Европы, России и Запада в целом. Это – год Бухарестского саммита Россия – НАТО, когда в ответ на формулу, согласно которой «рано или поздно Украина и Грузия станут членами Альянса», Россия (устаами министра иностранных дел) заявила¹, что использует все средства, чтобы не допустить участия этих двух стран в так называемом Плане действий по членству (ПДЧ) в НАТО. Кавказская война августа 2008 г. очень ясно показала, что Россия «не шутит» и готова использовать свои вооруженные силы для отстаивания собственных интересов на постсоветском пространстве.

Кавказский конфликт привел к серьезному кризису в отношениях России и Запада, к замораживанию отношений по линии РФ – НАТО, к тяжелым переговорам по линии РФ – Евросоюз. Однако он был достаточно быстро преодолен в связи с тем, что буквально через три-четыре недели после событий на Кавказе начал бушевать (сначала в США, а затем в Европе и России) глобальный финансово-экономический кризис, который вынудил обе стороны прийти к осознанию того, что они находятся «в одной лодке» и не могут себе позволить ее раскачивать.

При президенте Дм. Медведеве Россия приняла последнюю попытку интегрироваться в коллективный Запад через так называемую «перегрузку» отношений с НАТО (Лиссабонский саммит РФ – НАТО 2010 г.) и формирование совместной системы ПРО. Однако эта попытка была заблокирована странами Восточной Европы (страны Балтии и Польша) и затем сошла на нет в связи с «арабской весной», событиями в Ливии и убийством М. Каддафи.

В настоящее время Россия находится в состоянии самого острого кризиса в отношениях с Евро-Атлантикой со времен не просто окончания холодной войны, но и Берлинского кризиса 1961 г., когда

еще не существовало общепринятых правил игры, и когда наблюдалась многовариантность выходов с неизвестным исходом.

Триггером послужили события в и вокруг Украины 2013–2014 гг., когда Украина и ЕС обсуждали подписание соглашения об ассоциации этой страны с Евросоюзом, результатом чего явился сначала мирный, а затем вооруженный Майдан, российская операция по присоединению Крыма и развитие событий на юго-востоке Украины. Россия и Запад по-разному оценивают причины сегодняшнего кризиса: Россия считает, что Запад перешел Рубикон, когда поддержал вооруженное свержение законного режима Януковича после того, как представители трех стран Евросоюза дали ему гарантии безопасности; Запад считает, что Россия перешла Рубикон, когда нарушила Будапештский меморандум 1994 г., являясь одним из трех гарантов территориальной целостности Украины в обмен на отказ последней от ядерного оружия, а затем вмешалась в развитие событий на юго-востоке этой страны.

Различная трактовка причин кризиса приводит к тому, что ни одна из сторон не готова «поступиться принципами» и начать серьезный разговор об основах новой разрядки. На наших глазах происходит дальнейшая эскалация. В рамках острейшей информационной войны обе стороны используют любые средства, дабы подорвать репутацию друг друга, и как бы исключают возможности для будущих договоренностей.

Вместе с тем по линии взаимодействия с институтами – НАТО, ЕС, ОБСЕ, Совет Европы – на протяжении ряда кризисных лет наблюдалась определенная сдержанность.

Россия – НАТО. 1 апреля 2014 г. в ответ на действия России в Крыму НАТО приостановила все виды практического сотрудничества по линии Совета Россия – НАТО, аргументируя свою позицию тем, что «бизнес как прежде невозможен». Вместе с тем, работа самого Совета не была заморожена; за период с 2014 по 2018 г. он собирался несколько раз на уровне послов. Следует отметить, однако, что послы обменивались взаимными обвинениями, и результаты заседаний были практически нулевыми. Решения Уэльского саммита Альянса (сентябрь 2014 г.) свидетельствовали о том, что НАТО от отражения новых угроз вернулась к истокам – к обеспечению коллективной обороны. В декларации по итогам саммита отмечалось, что план действий по готовности НАТО (NATO Readiness Action Plan) отвечал «на изменения среды безопасности на границах Альянса» и на «вызовы, порожденные Россией и их стратегические последствия»². План предполагал постоянное присутствие триады вооруженных сил и существенную военную активность НАТО в восточной зоне на потенциальной основе.

Варшавский саммит Альянса 2016 г. продемонстрировал готовность трансатлантических союзни-

¹ <https://m.vz.ru>

² Wales Summit Declaration.

ков пойти на символическое укрепление (в виде четырех батальонов по 1 тыс. человек каждый) оборонных структур на восточном направлении, но *неготовность пожертвовать Основополагающим Актом Россия – НАТО 1997 г.*, на чем настаивал ряд стран Центральной и Восточной Европы (речь шла о том положении ОА, где говорилось об отказе НАТО от постоянного размещения существенных боевых сил в новых районах базирования)¹.

В начале 2018 г. генсек Альянса Столтенберг даже сделал заявление, согласно которому он призвал союзников учитывать тот факт, что они имеют дело с «более самоуверенной Россией». «Мы не хотели бы повторения холодной войны и гонки вооружений, мы выступаем за политический диалог с Москвой»². В начале 2018 г. начальник Генерального штаба МО РФ Г. Герасимов посетил штаб-квартиру НАТО и вел переговоры с официальными военными представителями Альянса, в ходе которых затрагивались такие вопросы, как ситуация в Украине, в Афганистане, транспарентность военной деятельности и снижение рисков военных столкновений (здесь следует отметить, что только в 2016 г. в регионе Балтийского моря произошло более 60 военных инцидентов в воздушном пространстве между самолетами РФ и стран НАТО).

Россия и НАТО проявляют так называемую стратегическую сдержанность: Россия – когда не размещает дополнительные военные контингенты в Псковской и Калининградской областях (кроме систем ПВО), НАТО – когда не хочет выходить из ОА РФ – НАТО и размещать существенные вооруженные силы на восточном фланге.

Безусловно, в краткосрочной и среднесрочной перспективе России и НАТО вряд ли удастся вернуться к тому уровню сотрудничества, который существовал в 2000-е годы, когда в рамках СРН было создано 25 рабочих групп, включая совместное миротворчество и создание ПРО европейского ТВД.

Особенно в условиях, когда российский МИД в середине апреля 2019 г. объявил о решении о полном разрыве отношений между Россией и НАТО по военной и гражданской линиям. За этим решением, вероятно, стояло осознание тупиковости сохранения видимости отношений, понимание того, что на самом деле несмотря на определенную риторику со стороны представителей Альянса, реальных намерений и подготовки к военному конфликту НАТО не ведет, надежды на то, что реалистичнее договариваться с США, а не со значительным количеством их европейских союзников, ряд из которых настроены категорически антироссийски.

Представляется, что как решение НАТО от 1 апреля 2014 г., так и решение России от апреля 2019 г. не являются оптимальными. Во-первых, потому, что именно в периоды кризисов надо оста-

ваться за столом переговоров, а не захлопывать двери. Во-вторых, потому, что отсутствие каналов оперативного взаимодействия между военными может привести к инцидентам как в воздушном, так и морском пространстве в районе Балтии, где самолеты и корабли стран НАТО и РФ встречаются достаточно часто. В этом контексте хочется надеяться на то, что сохраняются хотя бы неформальные контакты между военными.

Ни у России, ни у НАТО нет намерений эскалации кризиса и трансформации его в реальную военную конфронтацию, несмотря на достаточно жесткую пропагандистскую риторику с обеих сторон в рамках ведущейся информационной войны.

Геополитическая неопределенность, характеризующая нынешний этап мирового развития и отношения по линии Россия – Запад, является не самым лучшим фоном для возможности какого-либо позитивного развития на треке Россия – НАТО. Вместе с тем не следует забывать, что Альянс не переводит в практическую плоскость вопрос об интеграции Грузии и Украины, что означало бы готовность к военной конфронтации с Россией. Россия, понимая, что военный бюджет Альянса в 20 с лишним раз превосходит военные расходы РФ, также не имеет намерений развивать конфликтный потенциал отношений.

Подобные намерения дают возможность предположить, что интересы в сфере безопасности (например, Афганистан) приведут обе стороны к такому уровню сотрудничества, который исключал бы взаимное сдерживание и восприятие друг друга в качестве противников.

Россия – ЕС. После событий в Крыму и начала боевых действий на юго-востоке Украины Евросоюз (по инициативе Германии и Великобритании) прекратил проведение совместных мероприятий и ввел санкции против РФ. Была приостановлена работа всех совместных органов и мероприятий, которые до этого составили каркас провозглашенного во второй половине 2000-х годов стратегического партнерства.

В своей Глобальной стратегии по внешней политике и политике безопасности ЕС провозгласил следующее: «Нарушение Россией международного права и дестабилизация ситуации в Украине наряду с затяжными конфликтами в регионе Черного моря стали вызовом для основ европейской системы безопасности. Мы будем едины в защите международного права, демократических прав человека, сотрудничества и права каждого государства свободно определять свое будущее...»

Мы не признаем незаконную аннексию Крыма Россией и не смирились с дестабилизацией всей Украины»³.

Весной 2016 г. ЕС провозгласил пять принципов построения взаимоотношений с Россией, главным из которых является принцип «избирательного взаимо-

¹ Основополагающий Акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между РФ и НАТО, 27 мая 1997 г.

² <https://echo.msk.ru>

³ European External Action Service. – https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_ru.

действия», который предполагает, что ЕС будет сотрудничать с Москвой только по вопросам, которые представляют интерес для самого Евросоюза. Однако непонятно, как при этом будут учитываться вопросы, представляющие интерес для РФ.

Брюссель неоднократно подчеркивал, что поводом для, так сказать, «разблокировки» отношений будет являться прогресс в реализации Минских соглашений по урегулированию в Украине. И здесь очень много неясностей: ЕС считает Россию участницей конфликта, вместе с тем Москва никогда не признает себя таковой. Возникает вопрос – как могут соглашения, основной целью которых было прекращение огня и спасение украинской армии (кстати говоря, эту задачу они выполнили и в 2014 г. после Иловайска, и в 2015 г. после Дебальцево), являться основой для разрешения конфликта в целом, ибо требования политического характера, предъявляемые Киеву, будут означать поражение любого режима, находящегося в Киеве. Второй вопрос – о релевантности «нормандского формата», эффективность которого вызывает большие сомнения в связи с очередным обострением отношений между Россией и Западом.

При всем этом следует отметить, что рабочие контакты между Россией и ЕС продолжаются, а товарооборот между ними в 2017 г. вырос на 27%, однако они не могут способствовать замещению стратегии по созданию «общих пространств», которая была провозглашена в первой половине 2000-х и которая потерпела фиаско по той причине, что Россия и ЕС не имели общих целей по их формированию, а рассматривали друг друга в качестве конкурентов. Идея сотрудничества двух интеграционных образований – ЕС и ЕАЭС – пока, видимо, неосуществима по причине слабости ЕАЭС и вследствие позиции союзников России – Белоруссии и Казахстана.

Представляется рациональным вернуться к идее формирования Совета ЕС – Россия по вопросам безопасности, которая обсуждалась после Кавказского кризиса осенью 2008 г. Это обусловлено тем, что, как считает известный российский европеист Ю. Борко, главной сферой общих интересов на ближайшие годы будет именно сфера безопасности¹. И хотя в настоящий момент обе стороны заняты наращиванием собственных военных потенциалов (ЕС совместно с НАТО), основными и реальными угрозами их безопасности будут воинствующий исламский терроризм, последствия изменения климата, непредсказуемость, исходящая из центра западного мира – из Вашингтона (фактор Трампа), распространение ОМУ и средств его доставки, милитаризация космоса, киберугрозы и ряд других. По всем этим вопросам ЕС и Россия не имеют альтернативы взаимному сотрудничеству.

Пока же с обеих сторон отсутствует политическая воля к осознанию причин нынешнего кризиса,

их оценки и переосмысления. Не просматривается потенциал формирования архитектуры общеевропейской безопасности на основе баланса интересов Россия – ЕС.

В этой связи представляется важным обратить внимание на ряд инициатив европейских стран (прежде всего Франции) по созданию так называемой «европейской армии», PESCO, Европейского фонда обороны и т.д. С этими инициативами связаны иллюзии части российских политиков и экспертов по поводу того, что следствием явится ослабление и даже раскол НАТО.

Попытаемся разобраться в том, что же происходит на самом деле? Не следует забывать, что 22 государства ЕС являются одновременно членами НАТО. На Варшавском (2016) и Брюссельском саммитах (2018). НАТО были приняты совместные декларации двух евро-атлантических институтов, где подтверждается принцип стратегического партнерства. А до этого в глобальной стратегии ЕС для внешней политики и обороны признавалось, что «НАТО остается самой важной инстанцией для большинства государств-членов в сфере безопасности»². Соответственно ЕС будет углублять отношения с Североатлантическим альянсом, стремясь к «взаимодополняемости и синергии», но «сохраняя автономию – в принятии решений»³. В совместных декларациях ЕС – НАТО были определены семь направлений стратегического партнерства: 1) противодействие гибридным угрозам; 2) оперативное сотрудничество (в том числе на море и по вопросам миграции); 3) кибербезопасность и оборона; 4) оборонные потенциалы; 5) оборонная промышленность и оборонные исследования; 6) совместные учения; 7) поддержка формирования потенциала на юге и востоке. Определены 74 сферы сотрудничества в районах реализации совместных деклараций, 20 из которых сосредоточены на противодействии гибридным угрозам, включая создание Европейского центра передового опыта по противодействию гибридным угрозам.

Принципами сотрудничества ЕС – НАТО являются открытость, прозрачность, инклюзивность, зеркальность, полное уважение независимости принятия решений. Определены механизмы реализации деклараций: совместные тренинги, учебные курсы, обмен предупреждениями об угрозах, кросс-брифинги, совместные инициативы по антикризисному управлению в сфере кибербезопасности.

Такие инициативы Евросоюза как PESCO, Европейский оборонный фонд (EDF), План развития потенциала ЕС, Ежегодный скоординированный обзор по вопросам обороны (CARD) и соответствующие программы в НАТО, а именно: процесс оборонного планирования, программа планирования и анализа, партнерство во имя мира координируются между собой. Штабы НАТО и ЕС работают над повышением военной мобильности.

¹ Борко Ю. Будущее отношений Россия – ЕС: проблемы и перспективы // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. Выпуск 38(54) 2015 г. – М.: ИНИОН, 2015.

² Conseil, 2016. P. 16.

³ Ibid.

Развивается диалог по вопросам военной промышленности. Особое внимание уделяется вопросу доступа предприятий малого и среднего бизнеса к цепочке поставок и инноваций в сфере обороны.

В октябре 2017 г. были проведены первые параллельные и скоординированные учения НАТО и ЕС, в ходе которых была проведена проверка механизмов практического сотрудничества при реагировании на кризис, в том числе в условиях гибридной войны. В ноябре 2018 г. прошли вторые совместные учения.

Укрепляется политический диалог между ЕС и НАТО. В практику вошли взаимные приглашения на соответствующие министерские заседания, кросс-брифинги.

Учитывая все вышеперечисленные моменты, в штаб-квартире НАТО не проявляют никакой обеспокоенности по поводу европейских инициатив, понимая, что все они носят комплементарный (т.е. взаимодополняющий) характер и не подрывают ведущую роль НАТО в сфере обороны и безопасности (так, например, PESCO увеличит мобильность НАТО и т.д.). А представители Еврокомиссии и Евросовета подчеркивают, что они дополняют инициативы НАТО и не представляют угрозу ни для РФ, ни для ВПК США.

Выборы в Европарламент в мае 2019 г. явились этапом на пути развития Евросоюза в целом. С одной стороны, они продемонстрировали определенное «дряхление» традиционных партий в ряде стран ЕС и повышение роли правых популистов, которые получили в общей сложности на 35 мест больше, чем на предыдущих выборах (связано это помимо всего прочего с европейским миграционным кризисом, который пережила Европа в период между выборами). С другой стороны, тот факт, что Европейская народная партия и Прогрессивный Альянс социалистов и демократов, потеряв определенное количество мест (что не позволяет им сохранить большинство в ЕП), все-таки лидируют, подтвердил настроения европейских избирателей в поддержку европейского интеграционного проекта.

Смогут ли относительно усилившиеся популистские партии повлиять на политику Евросоюза в отношении России, покажет время. Однако тем экспертам и политикам в России, которые связывают с этим усилением надежды на снятие антироссийских санкций и начало нового этапа в российско-евросоюзских отношениях, следует напомнить, что такие же надежды они связывали с приходом в Белый дом в Вашингтоне Д. Трампа. Действительность оказалась куда более жестокой и беспощадной.

Россия – ОБСЕ. Единственной организацией в сфере евро-атлантической безопасности, членом которой является Россия, остается ОБСЕ. До начала 2000-х годов Россия утверждала, что именно эта организация является краеугольным камнем европейской безопасности, и именно с ее помощью пыталась противодействовать расширению НАТО. Однако когда этого не получилось, поскольку все

страны бывшего советского блока и даже республики бывшего СССР – все члены ОБСЕ – выразили четкое желание интегрироваться в Североатлантический альянс, а также, учитывая тот факт, что деятельность ОБСЕ к этому моменту сосредоточилась на мониторинговых миссиях по отслеживанию демократических процессов на постсоветском пространстве, Россия перешла на позиции резкой критики ОБСЕ. В период так называемой «золотой эры» во взаимоотношениях России и НАТО (2002–2007 годы) у российских элит видимо складывалось впечатление, что многие проблемы безопасности могут быть решены на площадке Совета Россия – НАТО.

Однако в 2008 г. после Бухарестского саммита НАТО, в ходе которого США попытались (правда, безуспешно, поскольку этому воспрепятствовали европейские союзники) предоставить Украине и Грузии План действий по членству в НАТО, Россия через предложение по Договору о европейской безопасности (ДЕБ) вновь попыталась вернуть ОБСЕ былое значение. После пятидневной войны на Кавказе (август 2008 г.) различные варианты ДЕБ обсуждались с Францией и Германией, а затем стимулировали начало дискуссии в рамках ОБСЕ о будущем европейской безопасности, которая вылилась в так называемый «процесс Корфу». Были созданы 10 специализированных групп: по вопросам выполнения всеми государствами норм и принципов ОБСЕ; по роли организации в решении задач раннего предупреждения, предотвращения и урегулирования кризисов и конфликтов; постконфликтной реабилитации; контролю над вооружением и мерам укрепления доверия; невоенным угрозам безопасности; вызовам в области экономики и экологии; правам человека, демократии и верховенству закона; повышению эффективности ОБСЕ и др.¹

Россия и страны Запада не пришли к общему знаменателю в ходе обсуждаемых вопросов, поэтому на саммите в Астане в 2010 г. не удалось согласовать новую повестку дня.

На фоне серьезной деградации отношений России с рядом евро-атлантических институтов в условиях украинского и сирийского кризисов ОБСЕ остается единственной площадкой, где еще возможны какие-то договоренности. Во-первых, речь может идти о возобновлении процесса контроля над вооружениями и формировании на новом этапе мер доверия, без чего невозможно представить выход из существующего кризиса. Во-вторых, об организации миротворческой миссии на юго-востоке Украины, но, по-видимому, не только для охраны сотрудников ОБСЕ, а в более широком масштабе. Наконец, о создании площадки в рамках ОБСЕ, на которой изучались бы и обсуждались причины нынешнего кризиса с извлечением уроков из него, без чего невозможно продвижение вперед.

¹ Interim Report, Summarizing Proposals put forward within the Corfu Process, CIO. gaz/117/10, 2 July 2010.

При этом следует иметь в виду, как отмечает российский исследователь А. Загорский, что нынешний стратегический курс России сложился не под влиянием отдельных событий, но вследствие определенного числа явлений, проблем и кризисов, выстроенных в цепочку (вольно или невольно) встраивания России в существовавшую тогда систему безопасности на условиях Запада, что само по себе, учитывая фактор стратегической независимости РФ, не могло не вызвать противодействия¹.

В нынешних условиях, когда скорее всего (согласно концепции бывшего советника Б. Обамы, президента Совета по международным отношениям США Ричарда Хааса)² мир движется к бесполярному миропорядку, а международные отношения подвергаются серьезной трансформации, значение традиционных государств и межгосударственных объединений будет снижаться, утверждения о том, что удел России – это «стратегическое одиночество», что ей не нужны союзники и она самодостаточна и что ее судьба – это конфронтация с коллективным Западом (включая Европу) крайне опасны. Они неизбежно приведут страну к самомаргинализации, исключению ее из мировой экономической и политической системы.

«Россия есть держава европейская» – утверждала Екатерина II еще в конце XVIII столетия. И она, безусловно, была таковой до октября 1917 г. Затем, когда вследствие большевистского переворота Россия стала «выламываться» из своей «европейскости», она потерпела чудовищное поражение в мирном противостоянии с Европой и США. Представляется, что Россия не имеет права на повторение подобной исторической ошибки, а должна вместе с европейскими партнерами искать пути выхода из сложившегося тяжелейшего кризиса.

В качестве первых шагов можно было бы предложить следующие.

– Остановить начавшуюся гонку вооружений (в том числе в сфере кибербезопасности), наращивание военных потенциалов, проведение широкомасштабных военных учений; разрабатывать новые меры доверия.

– Разрабатывать совместные подходы по разблокировке конфликта на юго-востоке Украины, поскольку без решения этой острейшей проблемы невозможно решать никакие вопросы безопасности в Европе.

– Начать подготовку совместных проектов с Евросоюзом по восстановлению регионов, пострадавших от конфликтов.

Особую роль в развитии кризиса между Россией и Западом играют российско-американские и, как ни парадоксально, российско-китайские отношения.

Что касается отношений Россия – США, то возлагаемая излишние надежды на избрание Д. Трампа президентом Соединенных Штатов, положившись на его предвыборные обещания по признанию Крыма российским и по улучшению отношений с Кремлем, Москва сделала себя заложницей с одной стороны, непредсказуемости американского президента, а с другой – внутривнутриполитической борьбы в США между Трампом и так называемым «глубинным государством». Складывается впечатление, что даже в настоящий момент – после всех расследований о так называемом российском вмешательстве в американские выборы, после отъема российской собственности на территории США (зданий российского торгпредства в Вашингтоне и Генконсульства в Сан-Франциско), на что Россия ответила очень бледно, после многих внешнеполитических инициатив, которые кардинально расходятся с официальной позицией и линией РФ, в том числе после выхода США из договора ДРМД, после различных антироссийских санкций – в некоторых сегментах российского истеблишмента по-прежнему надеются на возможности неких договоренностей, которые якобы помогут России выйти из существующего кризиса отношений с Западом, делая ставку на Вашингтон и преувеличивая разногласия США и Европы.

Проблема состоит в том, что нынешняя американская администрация и прежде всего, по-видимому, американский президент считают, что США являются единственной супердержавой, способной диктовать свои условия всему остальному миру, а Россия не располагает ни экономическими возможностями, ни какими-либо союзническими отношениями с кем бы то ни было, которые могли бы создать условия для адекватного совета Вашингтону. Таким образом на российско-американском треке пока не просматривается возможностей выхода из все более деградирующих отношений, несмотря на вроде бы неплохие результаты встречи Путин – Трамп на полях G20 в Осаке.

Российско-китайские отношения при поверхностном взгляде представляют почти идиллическую картину так называемого стратегического союзничества. При глубоком анализе становится ясным, что несмотря на то, что на декларативном уровне обе страны уверяют друг друга и весь мир (кроме США) практически в «вечной дружбе» и преданности общему делу в борьбе с однополярным миром, Россия в Китае видит и демонстрирует альтернативность своим отношениям с Европой и Западом, а Китай разыгрывает российскую карту в своей главной игре с Вашингтоном. Да, действительно, в Совете Безопасности ООН Китай иногда поддерживает российские или блокирует антироссийские резолюции, однако Пекин не поддержал ни независимость Абхазии и Южной Осетии, ни российский статус Крыма. Пекин отклонил претензии России на превращение ШОС в военно-политический блок, способный противостоять в НАТО, и, более того, сделал его инструментом своего проникновения

¹ Загорский А.В. Россия в системе европейской безопасности. М.: ИМЭМО РАН, 2017. С. 1–139.

² Richard N. Haass. «Foreign Affairs № 3, 2008. “The Age of Nonpolarity”».

в Центральную Азию – регион, который Россия всегда считала зоной своих особых интересов и куда противится проникновению Евросоюза.

Интересным в этой связи представляется российско-китайское военно-техническое сотрудничество. Для Китая ВТС с Россией является базой для проведения модернизации своих вооруженных сил, что меняет региональный баланс сил в АТР. Для РФ – это один из каналов экспорта высокотехнологической продукции, что, как бы, разбивает миф о том, что РФ становится сырьевым придатком Китая, продавая ему по невыгодным для себя ценам свои энергоресурсы.

Россия продает Китаю для ВВС боевые самолеты и вертолеты, палубные истребители для авианосцев СУ-33 и истребители нового поколения СУ-35, тяжелые военно-транспортные самолеты ИЛ-76 и самолеты-заправщики. Для ВМС: подводные лодки типа «кило», а также эскадренные миноносцы типа «современный» со сверхзвуковыми противокорабельными ракетами «москит», а также ряд других изделий, представляющих интерес для китайской армии.

С середины 2000-х годов в рамках ШОС проводятся учения «Мирная миссия», учения «Морское взаимодействие», штабные учения сил ПРО, учения силовых структур антитеррористической направленности. В этом ряду особняком стоят рос-

сийские стратегические учения «Восток» 2018 г., поскольку впервые в них принимали участие целые соединения и штабы Китая. Многие военные эксперты рассматривали эти беспрецедентные учения как ответ на учения США и НАТО в Финляндии и Швеции, в странах, которые не являются членами Североатлантического союза.

Китай выстраивает особые отношения с Евросоюзом, о чем свидетельствует ряд встреч с европейскими лидерами на самом высоком уровне. Да и сам проект ОПОП («один пояс – один путь») имеет одной из основных целей выход на европейские рынки. Несмотря на реальную торговую войну между США и Китаем, последний пытается избежать действий, которые в будущем могли бы привести к конфронтации с Западом. В последние десятилетия, несмотря на определенную поддержку позиции России по ряду острых международных вопросов в СБ ООН, Пекин неоднократно демонстрировал нежелание втягиваться в противостояние Москвы с коллективным Западом.

Расстановка фигур на современной шахматной доске такова, что Россия не может позволить себе оказаться в перманентной конфронтации с Западом, поскольку в этой игре у нее нет союзников, а заведомый проигрыш не соответствует ее интересам.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ОПОРА ИЛИ «ДАР ДАНАЙЦЕВ»? «СЕВЕРНЫЙ ПОТОК-2» В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ И ЕВРО-АТЛАНТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Андрей Белинский,

старший научный сотрудник Отдела проблем европейской безопасности ИНИОН РАН

Аннотация. В статье рассматриваются потенциальные риски и возможности газопровода «Северный поток-2» для системы европейской и трансатлантической безопасности. Автор отмечает эволюцию проекта из коммерческого предприятия в объект острых политических дискуссий. Анализируются основные позиции Брюсселя, Варшавы, Вашингтона в отношении «Северного потока-2», их противоречия с Берлином, который выступает основным бенефициаром проекта. Делается вывод о том, что реализация проекта приведет к усилению напряженности в отношениях ФРГ как с восточноевропейскими странами, так и с США.

Ключевые слова: «Северный поток-2»; СПГ; Газпром; ФРГ; Польша; Д. Трамп; санкции.

Keywords: Nord Stream-2; LNG; Gazprom; Federal Republic of Germany; Poland; D. Trump; sanctions.

Больше, чем бизнес

«Федеральный канцлер Ангела Меркель вновь указала на то, что “Северный поток-2” – исключительно коммерческий проект и не направлен против

определенных стран»¹. Действительно, проект «Северный поток-2», который должен был пройти по маршруту Усть-Луга (Ленинградская область) – Балтийское море – Грайфсвальд (ФРГ) и обеспечить Старый Свет 55 млн м³ газа в год², изначально рассматривался всеми участниками консорциума как обоюдовыгодный коммерческий проект. Даже его юридическая форма носила подчеркнuto частный негосударственный характер: 50% финансирования должен был обеспечить ОАО «Газпром», вторую половину средств вносили пять европейских энергетических компаний – BASF/Wintershall (Германия), OMW (Австрия), Shell (Великобритания, Голландия), Uniper (Германия), Engie (Франция)³.

Однако не успели высохнуть чернила под договором, как газопровод стал объектом ожесточенной критики и полемики не только в Европе, но и далеко за ее пределами. В Брюсселе и Вашингтоне, Киеве и Варшаве все громче стала раздаваться критика в адрес проекта, который якобы подрывает европейскую солидарность, ставит Германию в зависимость от России и т.д. В одночасье «Северный поток-2» превратился из чисто коммерческого предприятия в вопрос политической важности, который затрагивает интересы не только Европы, но и России и США.

В связи с достаточно накаленной обстановкой вокруг «Северного потока-2», строительство которого по предварительным оценкам должно завершиться в конце 2019 – начале 2020 г., крайне важно проанализировать преимущества и недостатки проекта, взвесить потенциальные риски и возможности для системы европейской и евро-атлантической безопасности, отделить пропаганду от реальности.

«Северный поток-2» как шанс

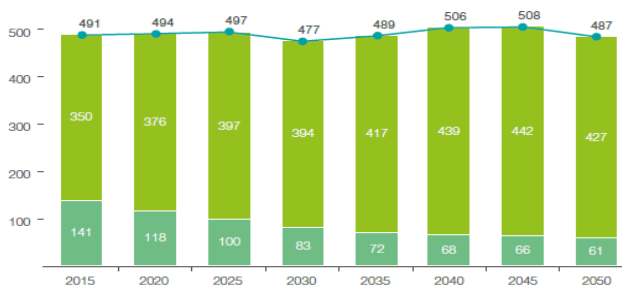
Говоря о преимуществах «Северного потока-2», необходимо остановиться в первую очередь на экономических аспектах проекта, реализация которого может принести существенные дивиденды всем его участникам. При этом выгоды от реализации проекта в конечном счете ощутят не только Газпром и европейские энергетические гиганты, но и (что самое главное) обычные потребители.

В последние 10–15 лет в Северо-Западной Европе (Великобритания, Норвегия, Нидерланды) наблюдается устойчивая тенденция к сокращению добычи

собственного газа в Северном море. Если в 2000 г. страны Старого Света добывали порядка 258 млрд м³ газа, то в 2015 г. этот показатель упал до 141 млрд м³ газа, что означает сокращение примерно на 43%⁴. При этом, по оценке экспертов, можно с определенной долей уверенности предположить, что и в последующие годы добыча природного газа в Европе будет сокращаться. «Последние заключения британского правительства указывают на то, что добыча газа в Соединенном Королевстве с 2015 по 2035 г. сократится на 25 млрд м³ газа до 14 млрд м³ (–65%)»⁵. Сокращение добычи наблюдается в настоящий момент и в Норвегии⁶, и в Нидерландах. При этом потребность Европы в природном газе в кратко- и среднесрочной перспективе, по всей вероятности, сохранится на нынешнем уровне (см. табл. 1)

Таблица 1

Потребность Евросоюза в природном газе⁷



В этих условиях строительство «Северного потока-2» с его пропускной способностью 55 млрд м³ газа в год становится главным залогом покрытия дефицита «голубого топлива» и обеспечения энергетической безопасности Европы. Важно отметить, что ввод в эксплуатацию дополнительного газопровода может привести к снижению цен на газ для европейских потребителей. Кроме того, у «Северного потока-2» есть еще одно неоспоримое преимущество. «Он напрямую связан с большими резервами (газа. – А. Б.) в Западной Сибири. Маршрут транспортировки короче, быстрее и эффективнее, чем старые пути, которые шли через Центральную и Южную Россию на Украину»⁸.

⁴ Der Gasmarkt – ein Ausblick. Eine neue Pipeline für Europas Energiezukunft. // file:///C:/Documents%20and%20Settings/Rosanna/D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/brochure-gas-market-outlook-de-201804.pdf S. 11.

⁵ Ibid.

⁶ Норвежского газа Европе не хватает. ИНОСМИ. 26.04.2016 // https://inosmi.ru/economic/20160426/236310723.html

⁷ Der Gasmarkt – ein Ausblick. Eine neue Pipeline für Europas Energiezukunft. // file:///C:/Documents%20and%20Settings/Rosanna/D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/brochure-gas-market-outlook-de-201804.pdf S. 16.

⁸ Energie. Markt. Politik. Dr. Kirsten Westphal. Power for Gas – Gasmarkt im Umbruch. Der Spaltkeil Nord Stream? Ausgabe 5/2016 S. 3 // https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/Westphal_Der_Spaltkeil_Nord_Stream_2.pdf

¹ Sputnik Deutschland. Expertenbericht über «Gefahren von Nord Stream 2» in Europa präsentiert 02.06.2019 // https://de.sputniknews.com/politik/20190602325127090-expertenbericht-gefahren-nord-stream-2-in-europa/

² Таким образом, совокупная пропускная способность СП и СП-2 должна составить примерно 110 млн газа в год.

³ Примечательно, что все пять компаний представляли различные страны (Франция, Австрия, ФРГ, Голландия, Великобритания), что должно было подчеркнуть общеевропейский характер проекта и исключить возможные слухи о сговоре между Россией и Германией. Однако, как показало дальнейшее развитие событий, именно к этим аргументам и прибегли противники «Северного потока-2».

Для самой же ФРГ реализация данного проекта приведет к тому, что львиная доля поступающего в Европу газа будет проходить через ее территорию. Это, безусловно, должно усилить как политическую, так и экономическую роль Берлина во внутриевропейских делах, что, очевидно, придется по вкусу далеко не всем соседям.

Однако наряду с очевидными экономическими преимуществами «Северного потока-2», которые не ставят под сомнение даже его ярые критики», существуют и определенные риски, и вызовы для системы европейской безопасности.

Брюссель против

Решение о строительстве нового газопровода по дну Балтийского моря вызвало острую критику со стороны ряда политических игроков, и в первую очередь ЕС и Еврокомиссии. А ее председатель, Жан-Клод Юнкер, в своем письме лидерам восточноевропейских стран от июня 2016 г. заявил, «...что никто не должен занимать доминирующее положение, которое позволяет действовать в ущерб конкурентам и потребителям»¹. Представляется, что такая позиция продиктована не только (и не столько) заботой о свободе конкуренции и кошельках европейцев, сколько политическими мотивами.

Вхождение Крыма в состав России в марте 2014 г., гражданская война на юго-востоке Украины привели к серьезному кризису в отношениях между Западом и Россией, который многие политики сравнили с холодной войной. В условиях нарастающей конфронтации ряд европейских политиков стали склоняться к мысли о том, чтобы пересмотреть отношения с Россией в области энергетического сотрудничества и диверсифицировать свои поставки газа.

В этой связи в начале 2015 г. комиссия под председательством Ж.-К. Юнкера предложила амбициозный план энергетического союза, который предполагает, в частности, следующие меры: 1) выработка единой европейской политики в энергетической сфере, которая положила бы конец спорам и конфликтам внутри ЕС; 2) усиление роли Еврокомиссии при заключении контрактов на поставку энергоресурсов²; 3) диверсификация энергетического рынка, что предполагает увеличение поставок третьими стра-

нами (Канада, Норвегия, США); 4) сокращение в перспективе потребления энергоресурсов, поиск альтернативных источников энергии и т.д. В подготовленном Еврокомиссией докладе под названием «Пакет энергетического союза» отмечается: «В рамках обновленной европейской энергетической и климатической дипломатии ЕС будет использовать все свои внешнеполитические инструменты для установления стратегических партнерских отношений в энергетической сфере со всеми важными странами (регионами) – производителями и транзитерами, такими, как Алжир и Турция, Азербайджан и Туркменистан, Ближний Восток, Африка и другими потенциальными поставщиками»³.

И хотя доклад касался формально только экономических и экологических аспектов вопроса, реакция на него европейских политиков отчетливо свидетельствовала о том, что идея создания единого энергетического союза имеет в первую очередь политический подтекст, а именно ограничение зависимости от поставок российского газа и нефти. «Путин и другие экспортеры энергоресурсов за пределами Европейского союза, которые обогатились на нашей потребности в ископаемом топливе, желают нашего краха, – заявил председатель либеральной фракции АЛДЕ в Европарламенте Ги Ферхофстадт»⁴.

Примечательно, что часть немецкого политического истеблишмента разделяет позицию Брюсселя в отношении «Северного потока-2». Так, Манфред Вебер, лидер списка Европейской народной партии на выборах в Европарламент в апреле 2019 г. подверг критике строительство газопровода и заявил, что в случае его избрания на пост главы Еврокомиссии будет блокировать проект⁵.

Действительно в настоящий момент многие страны ЕС серьезно зависят от поставок энергоресурсов из России (табл. 2), а с введением в эксплуатацию «Северного потока-2» эта зависимость существенно возрастет. Однако означает ли это, что газовый вентиль превратится в мощное средство давления Москвы на Старый Свет, как того опасаются некоторые политики и эксперты?

Представляется, что алармистские прогнозы относительно «похищения Европы» Газпромом носят в целом преувеличенный характер. Во-первых,

¹ Deutsche Welle. Глава Еврокомиссии: «Северный поток-2» изменит рынок газа в Европе 17.06.2016 // <https://www.dw.com/ru/%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8-%D1%81%D0%B5%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D0%BF%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA-2-%D0%B8%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%82-%D1%80%D1%8B%D0%BD%D0%BE%D0%BA-%D0%B3%D0%B0%D0%B7%D0%B0-%D0%B2-%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5/a-19337178>

² До этого Европейская комиссия могла проверять только уже заключенные договоры и контракты на поставку энергоресурсов.

³ European Commission Energy Union package communication from the commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee, the committee of the regions and the European investment bank, 2015 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF P. 6.

⁴ Die Welt. EU will mit Energie-Union Geschichte schreiben. 25.02.2015 // <https://www.welt.de/wirtschaft/energie/article137835904/EU-will-mit-Energie-Union-Geschichte-schreiben.html>

⁵ Handelsblatt. Weber will Bau von Nord Stream 2 blockieren – und löst damit Kritik in den eigenen Reihen aus. 23.04.2019 // <https://www.handelsblatt.com/politik/international/europawahl/evp-spitzenkandidat-weber-will-bau-von-nord-stream-2-blockieren-und-loest-damit-kritik-in-den-eigenen-reihen-aus-/24245056.html?ticket=ST-2668340-bIVmgCkdU6nZbqKJ75cr-ap6>

строительство второго газопровода по дну Балтийского моря ни в коей мере не мешает европейским странам при желании нарастить импорт газа из США, Алжира или других стран. Во-вторых, с момента начала украинского кризиса в 2014 г. ни Газпром, ни РФ не использовали поставки газа как средство давления на ЕС. В-третьих (и это главная причина), российскому энергетическому гиганту нет никакого смысла срывать поставки «голубого топлива», поскольку это не только чувствительно бьет по его доходам (а значит, и доходам российской казны), но и по репутации Газпрома как надежного поставщика энергоресурсов на европейский рынок. Это, в частности, признает обычно критически настроенный в отношении российской политики эксперт берлинского фонда «Наука и политика» С. Стюарт: что касается договоров, связанных с поставкой вооружений и энергоресурсов, можно констатировать, что в последние годы Россия полностью придерживалась им»¹.

Таблица 2

Зависимость европейских стран от поставок российского газа²

Страна	Доля импорта газа из России (в %)
ФРГ	61,9
Франция	37
Великобритания	23,4
Польша	64,2
Австрия	70,1
Словакия	84,1
Словения	62,5
Италия	38,3
Дания	53,1

Кроме того, следует учитывать, что расширение торгово-экономических связей между ЕС и Россией повышает общую взаимозависимость, что в конечном счете при определенных условиях может способствовать снижению риска потенциального конфликта. В этой связи будет уместным вспомнить построенный в 1960-е годы нефтепровод «Дружба», который наряду с подписанием Хельсинкских соглашений 1975 г. и сокращением ядерных ракет (ОСВ-1) способствовал реализации политики «разрядки» в отношениях между СССР и Западом.

¹ Stewart S. Grundeinstellungen der russischen politischen Elite Recht, Wahrheit, Gemeinwohl und Gewalt. // SWP-STUDIE. – В., 2017. – März // https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2017S05_stw.pdf S. 11.

² Таблица составлена по данным РИА «Новости». Подробнее см.: РИА «Новости» Зависимость стран Европы от российского газа. 26.04.2018 // <https://ria.ru/20180426/1519454083.html>

Восточноевропейский «кошмар коалиций»

Критика Брюсселя в отношении строительства «Северного потока-2» гулким эхом отозвалась в столицах восточноевропейских государств. С самого начала ведения переговоров между Газпромом и европейскими инвесторами Варшава, Вильнюс, Братислава выразили свой решительный протест против строительства газопровода. При этом их действия не ограничились только риторическими выпадами и декларациями. «В 2016 г. польский антимонопольный регулятор UOKiK отказал “Газпрому” в создании консорциума с пятью европейскими компаниями для строительства “Северного потока-2”³ (55 млрд м³ год)⁴. Двумя годами ранее в 2014 г. польская сторона заблокировала проект «Ямал – Европа-2»⁵, который должен был обеспечить европейских потребителей дополнительными 15 млрд м³.

Позиция восточноевропейских стран в отношении «Северного потока-2» обусловлена соображениями как экономического, так и политического и даже исторического характера. Так, для Словакии строительство газопровода неизбежно приведет к утрате статуса страны-транзитера российского газа, а вместе с ним к существенным денежным потерям.

Гораздо сложнее обстоит ситуация с Польшей (и отчасти с прибалтийскими странами), позиция которой в данном вопросе определяется как чисто прагматическими мотивами, так и иррациональными страхами политической элиты страны. Помимо уже вышеупомянутого страха перед потенциальной зависимостью Европы от поставок российских энергоресурсов, польское правительство небезосновательно опасается, что поток дешевого газа сделает нерентабельным строительство терминала СПГ в Свиноуйсьце. Под вопросом находится и судьба газопровода «Baltic Pipe»⁶, который должен обеспечить Польше доступ к норвежскому газу⁷.

Однако главную угрозу нынешнее консервативное правительство видит для себя не в потенциальных экономических потерях, а в возможном политическом альянсе Берлин – Москва, призрак которого постоянно преследует польскую элиту. Эти страхи обусловлены, с одной стороны, стратегическим положением Польши, которая находится между силь-

³ В итоге единственным участником проекта формально остался Газпром, тогда европейские компании стали частными инвесторами.

⁴ Ведомости. Польша призвала Еврокомиссию ограничить «Газпром» в управлении «Северным потоком-2». 31.01.2018 // <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/01/31/749472-polsha-severnim-potokom>

⁵ Там же.

⁶ Строительство газопровода является частью новой энергетической концепции Польши, в основе которой лежит стремление добиться независимости от поставок российского газа. Кроме того, польское правительство рассчитывает на поставки американского СПГ, для чего и построило терминал в Свиноуйсьце.

⁷ Проблема заключается в том, что маршруты «Северного потока-2» и «Baltic Pipe» пересекаются.

ными соседями, ФРГ и Россией, а с другой – историческими травмами / негативным опытом, связанным с пятью разделами страны (1772, 1793, 1795, 1815, 1939). И хотя ни Берлин, ни Москва не ставили перед собой целью создание антипольского объединения, любое сближение между двумя странами рассматривалось официальной Варшавой с крайним подозрением. Очевидно, что Польша всерьез опасается, что строительство газопровода может привести к сближению России и Германии в ущерб польским интересам. Об этом прямо свидетельствуют заявления первых лиц Польши. Так, президент А. Дуда осенью 2018 г. заявил: «Появление газопровода “Северный поток-2”, без сомнения, представляет собой опасность для Украины, Словакии, а также представляло бы опасность для Польши, если бы мы не предпринимали шаги для защиты»¹.

На украинском направлении без перемен

Еще одним камнем преткновения при строительстве «Северного потока» является позиция Украины, которая полностью солидаризуется с Варшавой и Вильнюсом. В случае с Украиной ФРГ попадает в весьма щекотливую ситуацию, поскольку, с одной стороны, она официально поддерживает Киев в проведении реформ и евроинтеграции, с другой – введение в эксплуатацию второй нитки «Северного потока-2» лишит Украину статуса страны-транзитера, а ее бюджет может недосчитаться 3 млрд долл.² Кроме того, в украинской политической элите также существуют опасения, что строительство газопровода усилит влияние России на Европу. «Соломоново решение» немецкого канцлера А. Меркель, которая предлагает сохранить часть транзита газа через территорию Украины, совсем не удовлетворяет украинских политиков, о чем свидетельствует призыв новоиспеченного президента Украины В. Зеленского отказаться от строительства «Северного потока-2», которое было озвучено им на встрече с вице-президентом Европейской комиссии (ЕК) по вопросам Энергетического союза Марошем Шефчовичем³.

Таким образом «Северный поток-2» в случае его успешной реализации станет серьезным камнем преткновения в и без того напряженных отношениях между Германией и «новыми европейцами».

«Большой брат» выходит из тени

Однако главную угрозу европейской и евроатлантической безопасности представляет не «вавилонское пленение» Европы Газпромом и даже не возможный раскол Европы на сторонников и противников «Северного потока-2», а позиция нынешней администрации США в отношении проекта.

Еще в 2014 г. после начала украинского кризиса и конфронтации между Россией и Западом Белый дом взял курс на введение секторальных санкций против российских предприятий ТЭК и ВПК, составляющих стержневой хребет российской экономики. В июле 2014 г. американское правительство опубликовало список секторальных санкций (Sectoral Sanctions Identifications List – *англ.*), в который среди прочих попали такие крупные компании как Объединенная судостроительная корпорация, ВТБ, Россельхозбанк, Роснефть и др.⁴ Этим компаниям ограничивался доступ на американский финансовый рынок, что в среднесрочной перспективе должно было негативно сказаться на российской экономике.

Вместе с тем администрация Б. Обамы, не желая обострять отношения с европейскими союзниками (в первую очередь с ФРГ), отказалась от введения прямых санкций против «Северного потока-2». Ситуация кардинально стала меняться после победы Д. Трампа на президентских выборах в США осенью 2016 г. Изменение позиции Соединенных Штатов по проекту газопровода от прохладно-сдержанной к резко негативной было обусловлено по меньшей мере тремя обстоятельствами. Во-первых, к 2016–2017 гг. в американском истеблишменте сложился широкий надпартийный консенсус относительно того, что США должны проводить максимально жесткую политику в отношении России. С этой точки зрения «Северный поток-2» представлял собой идеальный объект для санкций. Во-вторых, с точки зрения Д. Трампа, положение вещей, при котором Европа ведет бизнес с Россией, а США должны нести основное бремя военных расходов НАТО, является в высшей степени несправедливым. И, наконец, в-третьих, в результате сланцевой революции Соединенные Штаты располагают огромными запасами СПГ, которые требуют реализации на рынке. «Экспортный потенциал (СПГ. – А. Б.) США к 2020 г. может достигнуть 68 млн тонн в год, что примерно соответствует потребности Германии в 90 млн м³ газа. На фоне растущих цен на нефть СПГ будет востребован на рынках [...]»⁵ – отмечает аналитик фонда «Наука и политика» Кирстен Вестфаль. Для американского президента, рассматривающего любые политические шаги исключительно с точки зрения экономической рентабельности для США,

¹ТАСС. Президент Польши заявил, что газопровод «Северный поток-2» угрожает Украине и Словакии 23.10.2018 // <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5706819>

²Интерфакс- Украина. Украина в 2018 и 2019 гг. получит около \$3 млрд доходов в год от транзита газа – Витренко. 10.04.2018 // <https://interfax.com.ua/news/economic/497863.html>

³Репортер. Зеленский: «Северный поток-2» не должен быть построен 21.05.2019 // <https://topcor.ru/8712-zelenskij-severnyj-potok-2-ne-dolzhen-byt-postroen.html>

⁴Полный список компаний, попавших под секторальные санкции США представлен здесь: <https://www.treasury.gov/ofac/downloads/ssi/ssilist.pdf>

⁵Ifo Schnelldienst Gashandel in der EU: Zwischen den Fronten № 17/2018 <https://www.cesifo.org/DocDL/sd-2018-17-2018-09-13.pdf> S. 13.

«выдавливание» Газпрома с европейского рынка дает возможность загрузить отечественные компании новыми заказами и создает новые рабочие места.

В 2017 г. конгресс США принял закон о «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act – *англ.*), позволяющий президенту вводить дополнительные санкции против ряда стран (Иран, Россия, Северная Корея). Ряд экспертов расценили этот закон как потенциальную угрозу «Северному потоку-2». Однако в очень скором времени действия Д. Трампа и его администрации стали выходить за рамки правового поля, все более напоминая откровенный шантаж. Так, американский посол в Берлине Ричард Гренелл угрожал возможными санкциями тем немецким фирмам, которые участвуют в реализации строительства газопровода¹. А в мае 2019 г. после громкого заявления министра торговли США Ричарда Перри эти угрозы стали приобретать все более зримые контуры.

Любой из вариантов развития несет в себе существенные риски для системы европейской и евроатлантической безопасности. Если строительство

«Северного потока-2» будет доведено до конца (а это очень вероятно), то вполне можно ожидать целого ряда болезненных санкций против немецких компаний². Однако еще более болезненными будут политические последствия этого шага со стороны администрации Д. Трампа. Вполне может стать, что «Северный поток-2» станет очередным гвоздем в крышку гроба под названием «трансатлантические отношения».

Впрочем, и возможное принятие американских условий не является панацеей, поскольку в случае отказа от «Северного потока-2» европейские инвесторы несут ощутимые материальные потери. Немаловажно и то обстоятельство, что Европа может оказаться в зависимости от более дорогого американского СПГ. Кроме того, уступки США в вопросе о строительстве газопровода будут ударом и по авторитету ФРГ, и лично канцлера А. Меркель. Поэтому независимо от дальнейшего развития событий, можно ожидать, что битва за «Северный поток-2», который превратился из коммерческого проекта в «яблоко раздора» между Берлином, Вашингтоном, Варшавой и Киевом, будет продолжаться.

¹ FAZ. Amerikas Botschafter droht deutschen Firmen mit Sanktionen 13.01.2019 // <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/amerikas-botschafter-droht-deutschen-firmen-mit-sanktionen-15986058.html>

² Уже сейчас ряд немецких компаний испытывает трудности из-за введения американских санкций против китайской компании Huawei. Подробнее см.: Die Welt. Im Wirtschaftskrieg wird Deutschland zum Kollateralschaden. 26.05.2019 // <https://www.welt.de/wirtschaft/article194169827/USA-gegen-China-Im-Wirtschaftskrieg-wird-Deutschland-zum-Kollateralschaden.html>

ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО. НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ ПРОГРАММЫ

Анна Дырина,

научный сотрудник Отдела Европы и Америки ИНИОН РАН

Аннотация. В статье рассматривается инициатива Восточное партнерство (ВП), которая представляет собой программу сотрудничества ЕС с шестью восточноевропейскими странами – Азербайджаном, Арменией, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной. Автор прослеживает динамику развития данного сотрудничества, начиная с момента зарождения идеи, ее воплощения и вплоть до настоящего времени, анализируя официальные документы, экспертные оценки, данные СМИ. Автор приходит к выводу о том, что данная инициатива ВП имеет большие возможности для развития в будущем. Актуальность данной темы обусловлена тем, что, с одной стороны, для России важно сохранять добрососедские и стратегически взаимовыгодные отношения с постсоветскими государствами, с другой стороны, для ЕС восточное направление также является одним из приоритетных в политическом и экономическом плане.

Ключевые слова: Восточное партнерство; Европейская политика соседства; Азербайджан; Армения; Беларусь; Грузия; Молдова; Украина; ЕС; Россия.

Keywords: the Eastern Partnership; European Neighbourhood Policy; Azerbaijan; Armenia; Belarus; Georgia; Moldova; Ukraine; the European Union; Russia.

Европейская политика соседства (ЕПС) была разработана в 2004 г. с целью взаимодействия ЕС с соседними странами и выстраивания с ними партнерских отношений, а также для поддержания стабильности в регионе. ЕПС включает в себя два направления: 1) Союз для Средиземноморья (взаимоотношения ЕС с Алжиром, Египтом, Израилем, Иорданией, Ливаном, Ливией, Марокко, Палестиной, Сирией, Тунисом); 2) Восточное партнерство (ВП) (взаимодействие ЕС с шестью странами – республиками бывшего СССР – Азербайджаном, Арменией, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной), имеющее своей целью укрепление политической ассоциации и экономической интеграции.

Программа ВП была инициирована министрами иностранных дел Швеции и Польши в мае 2008 г., а в мае 2009 г. состоялся первый саммит в Праге.

Можно выделить переломный момент в развитии сотрудничества, датируемый 2014 г. Характер и цели взаимодействия шести стран-партнеров с ЕС достаточно разнородны.

Основные задачи ВП – сближение и углубление сотрудничества государств Восточной Европы и Южного Кавказа с ЕС, создание условий для политической ассоциации и дальнейшей экономической

интеграции как между ЕС и государствами ВП, так и между самими государствами ВП.

ЕС определил три направления работы с членами ВП: подготовка к введению безвизового режима, создание зоны свободной торговли с каждой из стран и подключение их к европейской энергетической системе¹. Таким образом, ВП декларируется скорее как социально-экономическое, а не политическое сотрудничество.

В настоящее время работа проходит по формуле «28 плюс 6» (28 стран ЕС и 6 стран-партнеров). Высшим органом являются встречи глав государств и правительств (саммиты), которые проводятся раз в два года. Первый саммит состоялся в Праге в мае 2009 г., второй – в сентябре 2011 г. в Варшаве, третий – в ноябре 2013 г. в Вильнюсе, четвертый – в мае 2015 г. в Риге, пятый – в ноябре 2017 г. в Брюсселе. Ежегодно весной проходят встречи министров иностранных дел, дважды в год встречи старших должностных лиц по четырем тематическим направлениям (см. ниже).

На первом саммите был принят основополагающий документ «Совместная декларация Пражского саммита Восточного партнерства». В Декларации были обозначены **четыре приоритетных направления сотрудничества**, по которым ведется работа до сих пор. К ним относятся: 1) демократия, управление и стабильность – усиление институтов управления, обеспечение стабильности, развитие демократии; 2) экономическая интеграция с ЕС – повышение эффективности экономики через экономическую интеграцию, включая создание зон свободной торговли; 3) энергетическая безопасность – усиление связей в области энергетики и транспорта: доступность энергоресурсов, энергетическая безопасность, энергоэффективность транспортной системы, защита окружающей среды и борьба с изменением климата; 4) взаимные общественные связи – это укрепление общественных связей, развитие контактов между людьми, упрощение визового режима.

Для некоторых стран-партнеров участие в программе создало иллюзию первого шага на пути в Евросоюз. Однако перед началом саммита ВП в Риге канцлер ФРГ Ангела Меркель ясно заявила, что

¹ European External Action Service. EU relations with Region / Brussels, 2016. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/30602>

существующий механизм сотрудничества не является инструментом по расширению ЕС¹.

Грузия, Украина и Молдова хотят в будущем стать странами ЕС и рассматривают данное сотрудничество как промежуточный этап на пути к конечной цели. Армения, Беларусь и Азербайджан не объявляли своей целью присоединение к ЕС. Это объясняется тем, что у первых двух стран (Армения и Беларусь) высокая степень взаимосвязей с Россией. А для Азербайджана, в силу культурных особенностей, европейские ценности не являются близкими².

В 2017 г. для Грузии и Украины был введен безвизовый режим (для Молдовы – еще в 2014 г.). Таким образом, наметилось выделение трех стран, которым было особенно важно и приоритетно сближение с ЕС – Украины, Грузии, Молдовы. Менее продуктивное сотрудничество продолжалось и в отношении трех других стран – Армении, Азербайджана, Беларуси.

На полях саммита 2017 г. ЕС и Армения заключили соглашение о сотрудничестве в сфере авиации и подписали всеобъемлющее и расширенное соглашение о партнерстве, в котором отсутствовал пункт о свободной торговле, так как Армения вошла в ЕАЭС (Евразийский экономический союз). С Беларусью была создана совместная Координационная группа. Есть прогресс в переговорах о рамочном соглашении с Азербайджаном.

Трансевропейская транспортная сеть (TEN-T) получила возможность расширения на страны ВП. Этот запланированный на будущее проект должен соединить автомобильные дороги, железнодорожные пути, водные и воздушные маршруты Евро-союза в единую сеть. По решению Брюссельского саммита данная сеть будет охватывать и страны Восточного партнерства³.

В ходе Брюссельского саммита был подписан документ «20 задач к 2020 г.». Финансирование определено в 1,5 млрд евро. Крупный проект, который включает в себя адресную поддержку, поддержку бизнеса, предоставление кредитов, расширение возможностей для торговли, поддержку молодежи и образования и прочее⁴.

Глобальная стратегия Восточного партнерства предполагает расширение действий в четырех ключевых приоритетных областях (см. выше); формирует представление о том, как должна развиваться экономика стран Восточного партнерства, дает анализ

проектов экономического развития и рыночных возможностей. Предполагается поддерживать страны-партнеры по ВП в переходе к диверсифицированным и динамичным экономикам, создавать рабочие места в новых секторах, привлекать инвестиции и поощрять возможности занятости; поддерживать макроэкономическую стабильность; стимулировать процесс дальнейших экономических преобразований с целью создания привлекательной среды, одинаковых условий для инвестиций и бизнеса, а также повысить способность стран-партнеров использовать возможности торговли с ЕС и друг с другом⁵.

Социальная стратегия Восточного партнерства нацелена на решение следующих задач:

- усиление институтов государственного управления; борьба с коррупцией; поддержка реформ в сфере юстиции; усиление сотрудничества в области безопасности, в частности, с целью искоренения организованной преступности; защита гражданского населения от новых угроз и обеспечение кибербезопасности;

- улучшение транспортных связей между странами ЕС и восточными партнерами; энергетическая безопасность, защита окружающей среды и экологии, борьба с изменением климата;

- развитие контактов между людьми; инвестирование в образование молодежи, предпринимательство и в сферу занятости⁶.

С 2014 до 2020 г. Европейский инструмент соседства (ЕИС) будет являться ключевым финансовым инструментом сотрудничества в рамках Восточного партнерства. В период между 2014 и 2017 гг. страны-партнеры воспользовались средствами ЕС на общую сумму 2,8 млрд евро⁷. Суммарный бюджет ЕИС с 2014 по 2020 г. (выделенный на ВП и Союз Средиземноморья) составляет 15,4 млрд евро. Это один из самых значительных финансовых пакетов, представляющий собой 24% расходов бюджета ЕС на внешние цели⁸.

ЕИС закладывает основы двух новых механизмов поддержки, основанных на стимулировании:

- 1) программа «Зонтик» (10% бюджета ЕИС) предполагает выделение помощи странам-партнерам на основании их успеха в построении устойчивой демократии. Также учитывается прогресс в реализации реформ, способствующих достижению этой цели;

- 2) при получении ассигнования страна-партнер получает также рекомендации по распределению

¹ Меркель: «Восточное партнерство» – не инструмент для расширения ЕС (2015) // РИА «Новости». – 21.05.2015 // <https://ria.ru/20150521/1065697409.html>

² Борко Ю.А. Восточное партнерство: проект, реальность, будущее / Москва, 2018. С. 16. <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/doklad/355.pdf>

³ Council of the European Union. Eastern Partnership Summit / Brussels, 2017. P. 1. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2017/11/24/>

⁴ Общий рабочий документ. Саммит Восточного партнерства / Брюссель, 2017. С. 1. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd2017_300_ru.pdf

⁵ Там же. С. 4.

⁶ Общий рабочий документ. Саммит Восточного партнерства / Брюссель, 2017. С. 4. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd2017_300_ru.pdf

⁷ Council of the European Union. Eastern Partnership Summit / Brussels, 2017. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2017/11/24/>

⁸ European External Action Service. Financing the ENP / Brussels, 2016. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8410/node/8410>

данного бюджета. Существует возможность варьировать статьи расхода в пределах не более 20% от общей суммы¹.

Денежные средства ЕИС направляются посредством двусторонних программ для всех стран Европейской политики соседства, также используются программы с участием нескольких стран и программы трансграничного сотрудничества. Россия также принимает участие в этих программах. В соответствии с решениями, принятыми на Санкт-Петербургском саммите в 2003 г., осуществляются следующие программы приграничного сотрудничества: «Колларктик», «Карелия», «Юго-Восточная Финляндия – Россия», «Россия – Эстония», «Россия – Латвия», «Россия – Литва» и «Россия – Польша»².

Инициатива ЕС по созданию проекта ВП была направлена на вовлечение шести постсоветских государств в орбиту европейского развития. Но поскольку постсоветское пространство по-прежнему остается сферой стратегических интересов России, то данная инициатива ЕС оценивается ею как попытка «вбить клин» между Россией и бывшими советскими республиками.

В российском медиапространстве ВП рассматривается как антироссийская политика, все чаще присутствует мысль о том, что будущего у проекта нет, а сама программа терпит неудачи. Однако, если провести нить между пятью уже состоявшимися саммитами ВП и оценить результаты договоренностей, можно сделать противоположный вывод: сотрудничество развивается по восходящей, судя по количеству соглашений и проектов, которые заметно увеличиваются.

Основными документами, регулирующими финансовую помощь, являются планы действий ЕПС (повестки дня Ассоциации для стран Восточного партнерства). Они составляются для каждой из стран:

- повестки дня страны-партнера по политическим и экономическим реформам с краткосрочными и среднесрочными приоритетами (от трех до пяти лет);
- описание потребностей и возможностей конкретной страны, а также ее интересов и интересов ЕС³.

Встреча министров иностранных дел 28 государств – членов Европейского союза, шести стран Восточного партнерства и Комиссара ЕС по Европейской политике соседства и переговорам о расширении Йоханнеса Хана, под председательством Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерики Могерини

ни состоялась в Люксембурге 15 октября 2018 г. Целью мероприятия была оценка промежуточных результатов, достигнутых в рамках намеченной до 2020 г. программы.

В своем выступлении Ф. Могерини подчеркнула: «Восточное партнерство – это ключевой компонент нашей внешней политики. Наша министерская встреча сегодня была важна не только с точки зрения анализа различных двусторонних отношений, которые у нас есть, но и оценки той совместной работы, которую мы ведем в рамках Восточного партнерства. Мы приносим не только экономические выгоды, как, например, рост объемов торговли между всеми шестью странами-партнерами и Европейским союзом, но и укрепляем демократию, права человека и основные свободы. Мы не должны останавливаться на достигнутом, если по-прежнему рассчитываем на хорошие результаты»⁴.

Для ЕС инициатива ВП – это в какой-то степени возможность укреплять свое присутствие в регионе финансовой поддержкой, развитием сотрудничества, совместными проектами и т.д. В связи с чем понятна обеспокоенность российской стороны, для которой этот регион стратегически важен, поэтому в данном случае просматривается «ревностное отношение» к постсоветскому пространству.

Комиссар ЕС Й. Хан оценил результаты следующим образом: «Мы должны гордиться нашими достижениями в Восточном партнерстве в рамках “20 результатов к 2020 году”. Вместе, шесть Восточных партнеров и ЕС, предприняли конкретные шаги, чтобы наши общества стали крепче, а экономики региона более устойчивыми и взаимосвязанными путем улучшения транспортного сообщения и инфраструктуры. В будущем мы продолжим совместную работу для достижения конкретных результатов, в частности в области судебной реформы и создания благоприятной среды для независимых СМИ и гражданского общества»⁵.

Все стороны Восточного партнерства (ЕС и шесть стран-партнеров) получают, хотя и в разной степени, то, что им необходимо. Поэтому, скорее всего, сотрудничество будет и дальше развиваться по восходящей, все условия для этого существуют.

Ключевые достижения за 2018 г. сотрудничества ЕС с шестью странами ВП включают в себя:

- открытие Европейской школы Восточного партнерства;
- усиление поддержки малых и средних предприятий (МСП) и рост торговли между странами-партнерами и ЕС;
- завершение ориентировочного инвестиционного плана действий TEN-T, предусматривающего завершение строительства около 5,5 тыс. километров железных и автомобильных дорог к 2020 г.

¹ European External Action Service. Financing the ENP / Brussels, 2016. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8410/node/8410>.

² European External Action Service. Calls for Project Proposals for five Cross-Border Cooperation programmes 2014–2020 / Brussels, 2017. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/21470/calls-project-proposals-five-cross-border-cooperation-programmes-2014-2020_en

³ European External Action Service. ENP Action Plans / Brussels, 2016, p. 1. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8398/node/8398>

⁴ Общий рабочий документ. Восточное партнерство – 20 результатов к 2020 г. / Брюссель, 2018. С. 1. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd2017_300_ru.pdf

⁵ Там же. С. 2.

13 мая 2019 г. состоялся юбилейный саммит ВП в Брюсселе. На этот раз не был принят единый документ, так как Азербайджан отказался подписывать декларацию из-за конфликтных территориальных споров с Арменией – в декларации не было упоминания о территориальной целостности Азербайджана, хотя в предыдущие годы в итоговых документах это положение упоминалось¹.

Возможным препятствием на пути успешного развития может послужить неоднородность стран ВП. Как, например, Азербайджан и Армения, которые имеют много спорных и не решенных вопросов друг с другом. Также Азербайджан в силу своих культурно-исторических особенностей имеет отличные от ЕС ценностные ориентиры. Все это примеры противоречий, которые могут быть катализаторами внутренних проблем и недопонимания внутри ВП.

4 июня 2019 г. состоялся экспертный семинар «10 лет “Восточному партнерству”: итоги и перспективы»² в г. Минске (Беларусь), на котором глава МИД Беларуси Владимир Макей обозначил ключевые задачи ВП к 2030 г., а именно: трехкратный рост экспорта из стран-партнеров в ЕС и инвестиций ЕС в эти страны, двукратное увеличение числа создаваемых в них Евросоюзом рабочих мест и т.д. Министр отметил, что развитие ВП должно сопровождаться мерами доверия, включая диалог между Европейским и Евразийским экономическим союзами. Также В. Макей одобрительно высказался о перспективности реализации трехсторонних проектов в формате «КНР – страны ВП – ЕС» для эффективной стыковки «Великого Шелкового пути» и транспортной сети Евросоюза TEN-T³.

Что касается будущего проекта, судя по динамике, с каждым годом оно становится более значимо в первую очередь для шести стран-партнеров. Важный фактор успешности ВП – это политическая и

экономическая ситуация в целом и в регионе в частности. Внешние события служат катализатором, например, украинский кризис 2014 г. подтолкнул некоторые страны к более тесному сотрудничеству. Безусловно, Грузия, Молдова, Украина, которые стремятся попасть в ЕС, видят в ВП возможность приближения к своей цели, пытаются получить максимум от этого партнерства. Другие – Азербайджан, Армения и Беларусь – тоже получают выгоду, потому что для них это – баланс в отношениях и с Россией, и с ЕС, возможность получать максимально выгодные проекты, иметь перспективу.

Выделяются три страны, которые всячески декларируют свое стремление быть членами ЕС, – Грузия, Молдова, Украина. И для них ВП – неотъемлемая и важная часть их европейского политического вектора. Более лояльное и нейтральное положение занимают три другие страны – Азербайджан, Армения, Беларусь. Но даже в отношении этой, так называемой «отдаленной» тройки за последние годы наблюдается сближение с ЕС.

Важным представляется аспект восприятия в ЕС роли России в данном регионе, так как России никогда не предлагали равноправного партнерства в ВП (в самом начале речь шла о круге друзей ВП, но это совершенно иной статус). Таким образом, в начале 2000-х годов, когда закладывалась основа программы ЕПС, интересы и роль России в регионе остались недооцененными, их не учитывали, что повлекло соответствующую реакцию российской стороны. Надо полагать, что принятие во внимание данного факта со стороны ЕС, разработка возможных сценариев вовлечения России в ВП и встречные шаги российской стороны могли бы способствовать более гармоничному и стабильному развитию региона, например, в качестве площадки для диалога и социально-экономического сотрудничества.

¹ <https://regnum.ru/news/polit/2628309.html>

² <http://minskdialogue.by/events/conference/10-let-vostochnomu-partnerstvu-itogi-i-perspektivy>

³ <https://regnum.ru/news/polit/2641337.html>

ВНЕШНИЕ ОПЕРАЦИИ ФРАНЦИИ В САХЕЛЕ: ПРЕДЕЛЫ АДАПТАЦИИ

Александр Сидоров,

научный сотрудник Отдела Европы и Америки ИНИОН РАН

Аннотация. В статье рассматриваются военно-политические аспекты внешних операций Франции в Сахаро-Сахельском регионе. На примере Мали показаны возможности и пределы вынужденной адаптации французской модели военного присутствия. Выявлены системные ограничения, не позволяющие в кратко- и среднесрочный период создать условия для выхода Франции с сахельского театра военных действий (ТВД). Сделан вывод о необходимости более активного подключения существующих региональных структур безопасности для стабилизации ситуации в Мали и в приграничных районах.

Ключевые слова: Мали; Сахаро-Сахельский регион; «Бархан»; совместные силы; адаптация; вооруженные террористические группировки.

Keywords: Mali; Sahelo-Saharan region; Barkhane; joint forces; adaptation; armed terrorist groups.

Франция продолжает вести глобальную борьбу с исламским терроризмом внутри страны и за рубежом на разных театрах военных действий (ТВД). Сахаро-Сахарский регион, ССР (*bande sahélo-saharienne, BSS*) – один из театров этой борьбы (самый большой для французской армии с окончания Второй мировой войны), где основные цели Франции еще далеко не достигнуты, в отличие от Ирако-Сирийского региона (Леванта). В конце марта 2019 г. министр обороны Франции Ф. Парли объявила об утрате группировкой ИГ (запрещена в России) всех территорий в Ираке и Сирии¹.

Были и остаются весьма амбициозные цели – очистить ССР от вооруженных террористических группировок и обеспечить государствам способность самостоятельно поддерживать свою безопасность и охрану границ. Подобное целеполагание является стратегическим и сохраняется², но сроки реализации этих целей отодвигаются все дальше, несмотря на усилия Франции, мирового сообщества и региональных организаций.

Конец 2018 – начало 2019 г. дает возможность подвести некоторые итоги более чем шестилетнего активного военного присутствия Франции в

регионе, считая отправной точкой военное вмешательство в Мали в январе 2013 г.

Если рассматривать ситуацию в регионе³ поэлементно, то именно государство Мали оказалось на тот момент самым слабым его звеном, чему способствовало сочетание ряда внешних и внутренних факторов, главные из которых до сих пор продолжают оказывать негативное воздействие не только на Мали, но и на регион в целом. В их числе – непреодоленные последствия ливийского кризиса (открытый ливийский «ящик Пандоры»⁴); алжирский фактор (неучастие Алжира в коллективных структурах безопасности в Сахеле, вытеснение остатков исламистских группировок на юг страны и в районы, приграничные с Мали, Нигером, Ливией); наличие значительного внутреннего конфликтного потенциала в Мали, в том числе раскол и нерешительность элит в отношении путей урегулирования ситуации на севере Мали.

В итоге Национально-освободительное движение Азавада (по названию провинции в Мали) – МНЛА (*Mouvement national de libération de l'Azawad, MNLA*) в одностороннем порядке провозгласило создание независимого государства Азавад в северной части Мали. Это стало возможным в условиях срыва внутрималийского диалога, проходившего под эгидой Алжира в декабре 2012 г., и фактического бездействия африканских региональных структур безопасности по восстановлению целостности страны.

Франция лучше других представляла себе ситуацию в Мали и прилегающих странах, а также последствия невмешательства на фоне стремительного ухудшения военной обстановки. Решение об операции «Сервал» в Мали было принято 11 января 2013 г. в течение минут⁵; первые авиаудары по джихадистам последовали уже через пять часов

¹ Communiqué de Florence Parly, ministre des Armées. Mode of access: https://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/communiqués/communiqués-de-florence-parly/23_03_19_communique_florence-parly-ministre-des-armees

² Dossier de presse Opération Barkhane. 2019, février. P. 7. Mode of access: <https://www.defense.gouv.fr/operations/barkhane/dossier-de-presentation/operation-barkhane>

³ Кроме северной части Мали, Сахаро-Сахельский регион включает почти полностью территории Мавритании и Нигера, а также северные части Сенегала, Буркина-Фасо, Нигерии, западные части Чада и Ливии, юг Алжира. Такое определение границ региона официально принято Европейским союзом и применяется отечественными экспертами. – См. подробнее: Сидоров А. С. Военно-политическая активность Франции в Сахаро-Сахельском регионе // Перспективы. Электронный журнал. 2016, № 4(8), октябрь–декабрь. С. 88.

⁴ Lebour K. Mali: le Conseil de sécurité de l'ONU condamne les putschistes. 27.03.2012. Mode of access: <http://www.rfi.fr/afrique/20120327-mali-le-conseil-securite-onu-condamne-putschistes>

⁵ Hollande F. Les leçons du pouvoir. P.: Éd. Stock, 2018. P. 50.

после подтверждения президента¹. Франция действовала по просьбе законного руководства Мали и до начала операции обеспечила себе дипломатическую поддержку на всех уровнях.

Восстановить территориальную целостность Мали удалось достаточно быстро и с минимальными потерями. Этому способствовали: предварительное (с 1 декабря 2009 г. – в Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуаре, Мали, Мавритании, Нигере; с 1 октября 2014 г. – в Чаде) размещение Францией в регионе сил специальных операций (ССО), действующих в рамках миссии «Меч» (*Sabre*)²; с самого начала массированное применение авиации и боевых вертолетов в сочетании с действиями высококомобильных сухопутных подразделений³ (был учтен опыт недавней ливийской кампании. – *Прим. авт.*).

Однако, после, казалось бы, успешного завершения операции «Сервал» конфликт постепенно приобрел отчетливый трансграничный характер, возникла необходимость реформирования операции. С 1 августа 2014 г. операция «Бархан» стала новой и вынужденной обстоятельствами моделью регионального военного присутствия Франции в Африке – моделью с открытым временным мандатом. На официальном уровне операция «Бархан» сейчас рассматривается как военное измерение глобального подхода, делается упор на ее гражданско-военную составляющую – оказание помощи местному населению (устройство колодцев, прокладка линий электропередачи, организация медицинской помощи, строительство инфраструктурных объектов – всего 70 проектов)⁴.

Французская сторона отдает себе отчет в том, что сложившаяся в Мали ситуация является следствием слабого присутствия государства на огромных пространствах за пределами крупных населенных пунктов (в основном в сельских районах), коррупции, незаинтересованности или неспособности власти на местах решать текущие проблемы населения. Примечательно, что малийское руководство отказывается допускать, что плохое управление – главная причина всех бед в регионе⁵.

¹ Evry A. de. L'opération Serval à l'épreuve du doute: vrais succès et fausses leçons // Focus stratégique. 2015. N° 59. P. 22. Mode of access: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/fs59devry_0.pdf

² Arrêté du 5 juin 2013 portant ouverture de l'agrafe «Sahel» sur la médaille d'outre-mer. Mode of access: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=652926B9399FE19022A2504C9E97BDD0.tplgfr25s_1?cidTexte=JORFTEXT000027564102&idArticle=LEGIARTI000029556964&dateTexte=20141009&categorieLien=id#LEGIARTI000029556964

³ См. подробнее: Goya M. La guerre de trois mois: l'intervention française au Mali en perspectives // Politique étrangère. 2013. Vol. 78. No. 2. Été. P. 160–161.

⁴ Dossier de presse Opération Barkhane. 2018, décembre. P. 10.

⁵ Gouëset C. Au Mali, «la France prête trop d'attention au militaire pas assez au terreau du djihadisme» // L'Express. 19.05.2017. Mode of access: https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/au-mali-la-france-prete-trop-d-attention-au-militaire-pas-assez-au-terreau-du-djihadisme_1909927.html?link_time=1495213304#xtor=CS3-5083

Неудивительно, что на этом фоне встречается понимание пропаганда джихадистов. И дело не только в том, что они уже давно реализуют стратегию встраивания в социальную ткань, особенно в сельских районах, паразитируя на местных проблемах (слабость государства, плохое управление, безнаказанность). Социальные проблемы не решались в Сахеле десятилетиями, и само их наличие свидетельствует об «изъянах постколониальных моделей государственного устройства и управления»⁶. Избыточная централизация, сосредоточение власти в столице является «фирменным отличием» государств именно франкофонной Африки.

Джихадисты посредством «Группы поддержки ислама и мусульман» (*Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans, GSIM*) предлагают своего рода контрпроект, альтернативу – идеологию, которая претендует на то, чтобы преодолеть межобщинные противоречия⁷, выступает как элемент «мягкой силы» исламистского джихадизма на африканской почве⁸.

Подчеркнем, однако, что изначально «Бархан» – прежде всего военная операция, по определению не нацеленная на решение преимущественно социально-экономических задач. В любой операции такого рода главную сложность для военных представляет определение противника.

Вооруженные террористические группировки (*Groupes armés terroristes, GAT*), против которых официально направлена операция, в реалиях Мали – расплывчатое и условное понятие. Особенно на фоне целого ряда вооруженных группировок – и подписавших летом 2015 г. Алжирское соглашение о мире и примирении в Мали (*Groupes Armés Signataires, GAS*), и не подписавших это соглашение, и вооруженных группировок исламистского типа, не обязательно террористических, но настроенных оппозиционно к центральной власти.

Возникают вопросы: как поступать с различными вооруженными группами – самообороны, разного рода «милициями», организованными по этно-национальному признаку; как правильно реагировать на «социально приемлемые» в государствах Сахеля практики (контрабанду, незаконную торговлю продуктами питания, топливом, медикаментами и т.д.), которые обеспечивают экономическое выживание достаточно широких слоев населения. Проблема приобретает остроту еще потому, что очень тонкая черта отделяет эти практики от контрабанды наркотиков, оружия, торговли людьми. Всем вышеперечисленным занимаются иногда одни и те же вооруженные группы, часто не обязательно

⁶ Montclos M.-A. L'Afrique, nouvelle frontière du djihad? P.: La Découverte, 2018. P. 103.

⁷ Chebli D. L'échec de l'intervention française au Mali // Libération. 27.06.2017. Mode of access: https://www.liberation.fr/debats/2017/06/27/l-echec-de-l-intervention-francaise-au-mali_1579931

⁸ См. подробнее: Маноило А. «Мягкая сила» сетевых террористических организаций // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. М.: ИНИОН, 2018. Вып. 51(67). С. 11–17.

террористы или джихадисты. Для военных «Бархана», как, впрочем, и для сил Многопрофильной комплексной миссии ООН по стабилизации в Мали (МИНУСМА) и Совместных сил «Сахельской пятерки» (*Force conjointe du G5 Sahel, FCG5S*)¹, разделять эти группы на «плохих» и «хороших» – сложная и не свойственная им задача, сопряженная с риском ошибки. Отсутствие же в этом вопросе гибкости и чрезмерные репрессии государственных сил безопасности способны создать дополнительные условия для пополнения рядов джихадистов.

Одна из системных проблем военных «Бархана» и вообще стратегии Франции в Сахеле заключается в том, что в ходе контртеррористических операций они неизбежно вовлекаются в межобщинные разногласия, утрачивая такое ценное качество как беспристрастность. Зачастую французская сторона идет на это вынужденно, в целях военной эффективности. Но эта эффективность продолжает приносить «Бархану» тактические результаты², одновременно отдаляя перспективы достижения результатов политических.

Так, в регионе Менака (на северо-востоке Мали, недалеко от границы с Нигером) для того, чтобы ликвидировать джихадистов, французские силы проводят операции, привлекая вооруженные отряды «Движения за спасение Азавада» (*Mouvement pour le salut de l'Azawad, MSA*) и «Группы самообороны туарегов Имгад и их союзников» (*Groupe autodéfense touareg Imghad et alliés, GATIA*). Однако эти группы, официально поддерживающие правительство Мали, подозреваются в злоупотреблениях в отношении местного гражданского населения³. Поддерживая одни вооруженные милиции / группы самообороны для достижения сиюминутной эффективности в борьбе с джихадистами, Франция, вольно или невольно, повторяет ошибку малийских властей. Те негласно поощряют создание таких отрядов, будучи неспособными обеспечить присутствие и контроль государства на всей территории страны, фактически подрывая планы разоружения в Мали. Нынешняя правительственная армия (перспективы значительного увеличения численности и боеспособности которой выглядят весьма туманно. – *Прим. авт.*) в состоянии обеспечить лишь точечное воздействие на противника. В итоге обеспечением масштабного и длительного присутствия вынуждены заниматься французские силы «Бархана».

С момента выступления президента Э. Макрона на конференции послов летом 2017 г., где он высоко оценил решение своего предшественника о вмешательстве в Мали⁴, ситуация в регионе изменилась

не в лучшую сторону. Изменились и оценки перспектив стабилизации ситуации в Мали, путей и сроков выхода с ТВД.

На начальном этапе Макрон требовал от армии решительных и быстрых побед, обещал продолжить борьбу с исламистским терроризмом «в том же темпе, с той же интенсивностью и с той же решительностью»⁵. Постепенно тональность менялась: французское политическое руководство стало увязывать возможности урегулирования конфликта с общей стабилизацией обстановки в регионе и в прилегающих странах⁶, особенно в Ливии, практически продублировав оценки, содержащиеся в июньском докладе ООН по Мали⁷. Президент после полуторагодичного погружения в сахельскую проблематику, видимо, осознал, что ни о каком выходе с ТВД в обозримой перспективе не может быть и речи; что тематика борьбы с терроризмом там может обсуждаться лишь в неопределенных временных категориях. В феврале 2019 г. премьер-министр Э. Филипп заявил, что Франция останется «вместе с Мали столько, сколько необходимо»⁸.

Военные, поскольку их мнения не связаны с электоральными циклами, с самого начала операции «Бархан» более реалистично оценивали сроки ее проведения. На слушаниях в июле 2018 г. генерал Ф. Лекуэнтр, нынешний начальник главного штаба ВС Франции, говорил, что, если нельзя выиграть гибридную войну, надо прежде всего ее не проиграть, не исключая при этом 10-летнюю продолжительность операции «Бархан»⁹.

В настоящее время Франция в поисках выхода из сахельского ТВД (мы рассматриваем аспекты безопасности) действует по ряду направлений. В военном отношении – пытается переломить ситуацию (с начала 2018 г. по октябрь было «нейтрализовано» 130 террористов)¹⁰, максимально используя силы специальных операций как наиболее подходящий инструмент для действий в сетевой, децентрализованной, асимметричной среде; а также поощряет и

¹ В составе Чада, Мавритании, Буркина Фасо, Мали, Нигера. – *Прим. авт.*

² Dossier de presse Opération Barkhane. 2018, décembre. Ibid. P. 1.

³ Firtion P. Macron et l'Afrique (4/5): au Sahel, une politique trop sécuritaire? 10.05.2018. Mode of access: <http://www.rfi.fr/afrique/20180510-macron-afrique-sahel-barkhane-mali-cma-gatia-MSA>

⁴ Discours du Président de la République à l'ouverture de la conférence des Ambassadeurs, le 29 août 2017. Mode of access:

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/08/29/discours-du-president-de-la-republique-a-l-ouverture-de-la-conference-des-ambassadeurs>

⁵ Vœux du Président Emmanuel Macron aux Armées, le 19 janvier 2018. Mode of access: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/19/voeux-du-president-emmanuel-macron-aux-armees>

⁶ Discours du Président de la République à la conférence des Ambassadeurs, le 27 août 2018. Mode of access: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs>

⁷ La situation au Mali. Rapport du Secrétaire général. 6 juin 2018. P. 12. Mode of access: https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/180606_sg_report_on_mali_french.pdf

⁸ L'opération Barkhane pour stabiliser la zone sahélienne. Mode of access: <https://club.bruxelles2.eu/2019/03/loperation-barkhane-pour-stabiliser-la-zone-sahelienne/>

⁹ Commission de la défense nationale et des forces armées. Mardi 17 juillet 2018. Compte rendu n° 71. P. 25. Mode of access: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cdef/17-18/c1718071.pdf>

¹⁰ Entretien de Mme Florence Parly, ministre des armées, dans «Jeune Afrique» du 28 octobre 2018, sur la lutte contre le terrorisme au Sahel. Mode of access: <http://discours.vie-publique.fr/notices/183002153.html>

поддерживает – с переменным успехом¹ – инициативы по укреплению партнерства в рамках Совместных сил *FCG5S*.

С конца 2017 г. «Бархан» делал ставку на проведение широкомасштабных и длительных (до 1,5 мес.) операций по контролю местности и проведению зачисток под общим названием *Koufra*, решающее значение которой отметила Ф. Парли² (Куфра – название символичное, связанное с именем и успешными действиями в Ливийской пустыне полковника, а в дальнейшем генерала Леклерка в 1941 г. – Прим. авт.).

Действительно, 2018 год, с точки зрения военного и политического руководства Франции, был плодотворным – в смысле нанесения прямых потерь террористам и их лидерам³. По мнению директора департамента военной разведки генерала Ж.-Ф. Ферле, военная ситуация в Сахеле находится под контролем; в марте 2018 г. в регионе у противника оставалось 450–500 активных боевиков⁴. Но эти цифры следует интерпретировать осторожно по ряду соображений. С одной стороны, они – зримый показатель «работы» «Бархана» и ССО (хотя по мнению генерала Ф. Лекуэнтра, эффективность военных действий не измеряется количеством потерь, нанесенных противнику⁵), с другой – достоверно неизвестно, какое воздействие эти цифры оказывают на противника, как он переносит потери.

«Нейтрализация главаря позволяет уничтожить сети и пресечь распространение терроризма в регионе», – утверждает Ф. Парли⁶. Большинство же специальных исследований показывает, что «захват или уничтожение лидера в редком случае приводит к крушению или капитуляции движений, которые они возглавляли»⁷, скорее, служит своеобразным «социальным лифтом» в террористической среде.

¹ См. подробнее: *Desgrais N.* Afrique: la force conjointe du G5 Sahel, nouveau mythe de Sisyphe? // L'OBS. Mode of access: <https://www.nouvelobs.com/monde/afrique/20180718.OBS9888/afrique-la-force-conjointe-du-g5-sahel-nouveau-mythe-de-sisyphe.html>

² Discours de Florence Parly, le 31 décembre 2017. Mode of access: <https://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/discours/discours-de-florence-parly/allocution-de-florence-parly-ministre-des-armees-au-detachement-de-l-operation-barkhane-a-tessalit-31-decembre-2017>

³ Commission de la défense nationale et des forces armées. Compte rendu n° 26. Mercredi 6 février 2019. P. 3. Mode of access: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cdef/18-19/c1819026.pdf>

⁴ Commission de la défense nationale et des forces armées. Compte rendu n° 52. Jeudi 8 mars 2018. P. 20. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cdef/17-18/c1718052.pdf>

⁵ Commission de la défense nationale et des forces armées. Mardi 17 juillet 2018. Ibid. P. 5. Mode of access: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cdef/17-18/c1718071.pdf>

⁶ Sahel: satisfaction de paris suite à la neutralisation du numéro deux du GISM. 24.02.2019. Mode of access: <http://afrique.le360.ma/algerie-mali/societe/2019/02/24/25219-sahel-satisfaction-de-paris-suite-la-neutralisation-du-numero-deux-du-gism-25219>

⁷ *Montclos M.-A.* Op. cit. P. 202–203.

Численность и активность противника могут значительно возрасти, например, в зависимости от сезона (сезон дождей с июня по август), от изменения межобщинной ситуации в конкретном районе, от результатов деятельности / бездеятельности правительственных сил. Не поддается точной оценке число пособников и информаторов джихадистов, которые готовы заложить мину за 100 тыс. фр. КФА (эквивалент 152 евро, на фоне минимальной заработной платы в Мали около 32 тыс. фр. КФА)⁸; о распространении пособничества косвенно свидетельствует расширение минной войны.

Несмотря на присутствие в Мали сил «Бархана» и МИНУСМА, непосредственную поддержку со стороны Франции малийской армии на ТВД, конфликт с севера постепенно распространяется на центральную и восточную части страны, становится трудно локализуемым. Парадоксальным и негативным следствием активных действий в 2018 г. сил «Бархана» и малийской армии стало вытеснение террористических групп за пределы страны и как результат – проекция угроз безопасности на Нигер, имплантация джихадистов в Буркина Фасо. Это сделало риск войны на два фронта вполне реальным: в октябре 2018 г., в ходе визита в Чад 8–9 октября 2018 г., на фоне декларируемых успехов в борьбе с джихадистами министр обороны Франции допустила возможность распространения операции «Бархан» на территорию Буркина Фасо. Признание, заметим, было сделано задним числом, так как первые боевые операции французских сил в Буркина-Фасо проводились уже с 4 октября 2018 г.⁹ Фактически речь идет о вынужденном расширении мандата операции на территорию еще одного государства.

«Бархан» «адаптируется»: продвигается в центр Мали, создает новую передовую базу в г. Госси (в 150 км к западу от Гао), чтобы обеспечивать постоянное военное присутствие в Липтако-Гурма – «районе трех границ», где уже полтора года проводятся, казалось бы, успешные контртеррористические операции. Главная причина, на наш взгляд, в другом. База позволит, в случае необходимости, осуществить быстрое трансграничное вмешательство в Буркина-Фасо, если последует просьба руководства страны¹⁰.

Результаты подобной военно-политической «адаптации» по меньшей мере спорны. По мнению генерала Д. Кастра, который с 2009 по 2016 г. отвечал за оперативное планирование внешних операций от Афганистана до ЦАР, включая и Мали, мирный

⁸ Chebli D. Op. cit.

⁹ Lagneau L. La force Barkhane intervient contre les jihadistes au Burkina Faso, en appui des troupes locales. 9 octobre 2018. Mode of access: <http://www.opex360.com/2018/10/09/la-force-barkhane-intervient-contre-les-jihadistes-au-burkina-faso-en-appui-des-troupes-locales/>

¹⁰ Lagneau L. La force Barkhane installe une base opérationnelle avancée tactique dans le centre du Mali. 2 avril 2019. Mode of access: <http://www.opex360.com/2019/04/02/la-force-barkhane-installe-une-base-operationnelle-avancee-tactique-dans-le-centre-du-mali/>

процесс там больше не развивается. «Мы можем лишь поддерживать раковую опухоль в операбельном состоянии»¹, – так образно он описывает результаты многолетней операции в Мали и Сахеле.

Не лучшим образом обстоит дело с состоянием Совместных сил *FCG5S*, эффективность которых в политическом и военном отношениях во многом оказалась переоцененной² – дает также о себе знать внешняя и внутренняя несбалансированность самой конструкции. За два с лишним года существования, несмотря на все усилия Франции, *FCG5S* не обрели необходимой сплоченности и устойчивости. В значительной мере это связано с неравным уровнем безопасности в *G5S* и разным восприятием угроз, что фактически привело к выделению в *G5* группы самых уязвимых – *G3* в составе Мали, Нигера, Буркина Фасо. Эти страны направляют основные усилия на контроль региона Липтако-Гурма.

Мавритания, которая в свое время приложила немалые усилия для повышения эффективности своих сил безопасности, предпринимает самостоятельные и небезуспешные усилия в борьбе против террористов. Об этом косвенно свидетельствуют оживление туризма и открытие прямого воздушного сообщения между ее столицей Нуакшотом и Парижем.

Усилия Чада организационно и в военном плане больше направлены на приграничные районы с Ливией, где традиционно базируются оппозиционные нынешнему режиму в Чаде вооруженные группировки. В этой связи, и применительно в первую очередь к факторам безопасности, совершенно неоправданно с точки зрения успешного противодействия террористическим группировкам отсутствие в *G5* северного вектора, который включал бы проекцию силы в направлении Алжира и Ливии. Его отсутствие продолжает дестабилизировать приграничные страны и делает всю конструкцию хрупкой.

Это хорошо понимает и Франция, которая неоднократно, но безуспешно пыталась подключить Алжир к официальной поддержке *G5* – безуспешно, потому что проблема, на наш взгляд, носит системный характер.

Дело в том, что интенсификацию военных усилий Франции по зачистке приграничных районов Мали Алжир продолжает воспринимать как опасное для него развитие событий. Это вынуждает его закрыть южную границу (подрывая тем самым приграничную торговлю), повысить степень готовности войск, размещенных вдоль границы с Мали и Нигером, и усилить наблюдение за пустынными приграничными районами с целью предотвратить

приток террористов, которые будут пытаться найти убежище на юге Алжира³.

Ситуация в южных районах Ливии, на границах с Алжиром, Нигером и Чадом (регион Феззан с муниципальным центром в г. Себха) также неустойчива. В течение 2018 г. обстановка там менялась в пользу сил маршала Х. Хафтар. С учетом стратегического значения региона, это непосредственно затрагивает интересы Чада и Нигера – двух членов «Сахельской пятерки» и активных участников Многонациональных смешанных сил (*Force multinationale mixte, FMM*) и смешанных чадско-суданских сил (*Force mixte Tchad-Soudan, FMTS*). В последние месяцы 2018 г. и в начале 2019 г. маршал Х. Хафтар усилил операции против вооруженных формирований, оппозиционных правительству Чада во главе с И. Деби – главным военным союзником Франции в Сахеле. Сейчас для последнего в смысле угрозы фактически воспроизводится ситуация чадско-ливийского конфликта периода войны за пограничную полосу Аузу⁴. Как и тогда, французская авиация оказывает непосредственную поддержку своему чадскому союзнику, уничтожая направляющиеся (или вытесняемые Хафтаром из Ливии) колонны оппозиционного чадского Союза сил сопротивления (*Union des forces de résistance, UFR*)⁵.

В конце мая 2018 г. было подписано соглашение о военном сотрудничестве между Суданом, Чадом, Ливией и Нигером, предусматривающее «право преследования», что облегчает вооруженным силам Чада борьбу с мятежными формированиями⁶. Правда, события в Ливии (наступление сил Хафтар на Триполи) и государственный переворот в Судане не добавляют ему устойчивости. Отметим, что среди участников соглашения и на этот раз не было Алжира.

Между тем «договороспособный» Хафтар с середины января 2019 г. добился подчинения местных племен, взял под контроль г. Себха, и в феврале 2019 г. – крупнейшие нефтяные поля Эль-Шарара и Эль-Фил. Парадоксальным образом именно Хафтар

³ Sidya Ch. Algérie face aux conséquences collatérales de l'offensive française au Sahel. 11.02.2019. URL: <http://afrique.le360.ma/algerie-mali/politique/2019/02/11/25020-algerie-face-aux-consequences-collaterales-de-loffensive-francaise-au-sahel-25020>

⁴ См. подробнее: Лисенков К.А., Полякова Т.В., Сидоров А.С. Оценка соотношения сил участников регионального конфликта (на примере ситуации в Чаде) // Региональные и локальные конфликты: генезис, урегулирование, прогнозирование: Сб. науч. трудов под ред. А.В. Торкунова. М.: МГИМО МИД СССР, 1988. С. 42–58.

⁵ Lagneau L. Vers une nouvelle opération militaire française au Tchad?, le 7 février 2019. Mode of access: <http://www.opex360.com/2019/02/07/vers-une-nouvelle-operation-militaire-francaise-au-tchad/>

Lagneau L. Tchad: De nouvelles frappes françaises ont détruit une vingtaine de pickups «hostiles» venus de Libye, le 6 février 2019. Mode of access: <http://www.opex360.com/2019/02/06/tchad-de-nouvelle-frappes-francaises-ont-detruit-une-vingtaine-de-pickups-hostiles-venus-de-libye/>

⁶ Sécurité: accord de coopération entre le Tchad, le Soudan, la Libye et le Niger. 02.06.2018. Mode of access: <http://www.rfi.fr/afrique/20180602-securite-accord-cooperation-entre-le-tchad-le-soudan-libye-le-niger>

¹ Barluet A. Général Castres: «Au Mali, la paix ne progresse plus» // Le Figaro. 23.12.18. Mode of access: <http://www.lefigaro.fr/international/2018/12/23/01003-20181223ARTFIG00106-general-castres-au-mali-la-paix-ne-progresse-plus.php>

² Barkhane: Le Sénat met en garde contre un «enlèvement» des forces françaises au Mali. Mode of access: <http://www.opex360.com/2018/04/28/barkhane-senat-met-garde-contre-enlèvement-forces-francaises-mali/Barkhane>

предстает в настоящее время как единственная реальная сила в борьбе против джихадистского терроризма на юге Ливии, что отмечалось французской дипломатией. Французы приветствовали операции возглавляемой Хафтаром Национальной ливийской армии, которые «позволили ликвидировать важные террористические цели»¹.

Итак, ни самостоятельные усилия Франции, ни «адаптация» сил «Бархана», маскирующие фактическое изменение характера ее военного присутствия в Мали и в регионе, ни участие международных партнеров не позволяют говорить о переводе конфликта хотя бы в стадию стабилизации в кратко-среднесрочной перспективе. Франция по разным причинам не в состоянии оказать такое давление на руководство

Мали, которое бы сделало возможным существенное и быстрое продвижение по пути реализации Алжирского 2015 г. соглашения о мире. Это особенно очевидно для США – военного союзника Франции по борьбе с терроризмом в регионе до такой степени, что США ставят под вопрос проведение миротворческой операции в Мали. В военно-силовом отношении ставка на ограниченную «сахелизацию» конфликта себя до сих пор не оправдала: *FCG5S* в реальную военную силу не превратилась. Для изменения ситуации необходимо задействование или реактивизация существующих структур безопасности (например, Совета совместного оперативного комитета штабов – *СЕМОС*) и привлечение новых влиятельных и мощных игроков.

¹ En Libye, le maréchal Khalifa Haftar avance ses pions au pas de charge. 03.03.2019. Mode of access: <https://www.france24.com/fr/20190302-libye-marechal-haftar-sarraj-elections>

Бюллетень публикуется Отделом проблем европейской безопасности Центра научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем ИНИОН РАН с целью способствовать развитию конструктивного диалога по проблемам безопасности в Евро-Атлантическом регионе. Мнения авторов, высказанные на страницах бюллетеня, отражают их личную точку зрения и не обязательно совпадают с позицией ИНИОН РАН.

Редакционный совет:

Академик В.Г. Барановский

Генерал-майор в отставке В.З. Дворкин

Д-р полит. наук Д.В. Ефременко

Д-р полит. наук А.И. Никитин

Канд. истор. наук А.В. Загорский

Главный редактор – канд. истор. наук Т.Г. Пархалина

Ответственный секретарь – Т.В. Арзаманова

www адрес:

http://www.inion.ru/index.php?page_id=487

всего выпусков: 67 (на конец 2018)

Свидетельство о регистрации ПИ №ФС77-2172