

Трансформация НАТО в современных условиях

Энергетический аспект

Николай Лахтовский

Заявление по итогам встречи НАТО на высшем уровне, обнародованное главами государств и правительств, участвовавшими в заседании Североатлантического совета (Рига 29 ноября 2006 г.), можно считать очередной точкой отсчета дальнейшей трансформации НАТО в современных условиях.

В п. 2 Заявления отмечено, что «Принцип неделимости безопасности союзников является основополагающим, а наша солидарность придает нам силы, чтобы вместе отвечать на новые вызовы».

В сегодняшней меняющейся обстановке безопасности мы сталкиваемся со сложными, порой взаимосвязанными угрозами, такими как терроризм, принимающий все более глобальные масштабы и приводящий к смертоносным результатам, распространение оружия массового уничтожения и средств его доставки, а также проблемы, связанные с нестабильностью, исходящей

от несостоявшихся государств и государств, теряющих дееспособность. Это еще больше подкрепляет жизненно важную роль, которую играет НАТО в качестве необходимого форума для консультаций по вопросам безопасности между североамериканскими и европейскими союзниками. Это подчеркивает важность совместных действий против этих угроз, включая операции реагирования на кризис под мандатом ООН. Это также подчеркивает важность продолжения процесса преобразования сил и средств НАТО, а также отношений, включая наши операции и миссии, мощные инвестиции в улучшенные силы и средства, тесное взаимодействие с нашими партнерами, другими странами и организациями.

Сегодня мы одобрили Всеобъемлющие политические указания, в которых определены рамки и политическое руководство для продолжающихся преобразований НАТО и установлены приоритеты по всем вопросам сил и средств НАТО, направле-

ЛАХТОВСКИЙ Николай Максимович – соискатель Дипломатической академии МИД России. Директор негосударственного образовательного учреждения «Учебный центр ОАО «Газпром». E-mail: N.Lakhtovskiy@gazprom.ru

Ключевые слова: НАТО, трансформация, энергетика, безопасность, устав НАТО.

ний планирования и разведке на следующие 10–15 лет»¹.

Эта общая позиция подкрепляется, в частности, п. 45, где конкретно говорится: «как отмечено в Стратегической концепции НАТО, интересы Североатлантического союза в области безопасности могут быть затронуты в результате нарушения поступления жизненно важных ресурсов. Мы поддерживаем скоординированные международные усилия по оценке рисков энергетической инфраструктуры и обеспечения безопасности энергетической инфраструктуры».

С этой целью мы поручаем Совету на его постоянной сессии провести консультации по наиболее непосредственным рискам в сфере энергетической безопасности для того, чтобы определить те области, где НАТО может сделать свой вклад в защиту интересов безопасности союзников, и по требованию оказывать содействие в рамках национальных и международных усилий»¹.

Необходимо отметить, что фактически о роли НАТО в вопросах энергетической безопасности было заявлено в Стратегическом документе альянса, на котором строятся политика и система принятия решений организации.

Так, в Стратегической концепции североатлантического союза, которая одобрена главами государств и правительств на сессии Североатлантического совета (Вашингтон, 23–24 апреля 1999 г.), в п. 24 отмечено, что «всякое вооруженное нападение на территорию государств-членов Североатлантического союза с любого направления подпадает под действие ст. 5 и 6 Вашингтонского договора. Однако безопасность союза должна обеспечиваться с учетом глобальной обстановки».

Интересы безопасности союза могут быть затронуты иными факторами риска более широкого характера, такими как: террористические акты, саботаж, организованная преступность, а также *нарушение притока жизненно важных ресурсов*. Бесконтрольное перемещение больших масс населения, в особенности вследствие

вооруженных конфликтов, также может вызывать проблемы для безопасности и стабильности Североатлантического союза. В рамках союза существуют договоренности о консультациях между союзниками в соответствии со ст. 4 Вашингтонского договора и, при необходимости о координации их усилий, в том числе реагирования на потенциальные угрозы такого рода»².

На 44-й Мюнхенской конференции по безопасности генеральный секретарь НАТО подтвердил, что блок расценивает энергетическую безопасность как «коллективный» вызов, на который необходимо дать «коллективный» ответ. Причем в этом ответе должны отразиться «многогранный подход» и «немалая координация между правительствами государств и международными организациями».

Участие НАТО в таком коллективном ответе может, в частности, сводиться к следующему. Альянс может выполнять роль, предусматривающую защиту линий судоходства, в особенности применительно к танкерам, перевозящим сжиженный природный газ, в открытом море и защиту необходимой энергетической инфраструктуры, когда наличествует конкретная угроза высокого уровня»³.

Дальнейшее уточнение (отражающее более здраво положения международного права) было дано в начале 2008 г. Так, роль НАТО должна быть дополняющей по отношению к роли других организаций, таких как Европейский союз. Более того, во время дальнейших обсуждений необходимо выявлять для НАТО возможные нишевые роли, которые позволили бы альянсу не вторгаться в области, где уже активно действуют другие организации или где их положение предпочтительнее для посредничества или вмешательства»⁴.

На Бухарестском саммите (апрель 2008 г.) было подтверждено, что шаги,

предпринимаемые НАТО, служили дополнителем вкладом и полностью координировались и увязывались с усилиями международного сообщества, располагающего рядом организаций, которые специализируются на энергетической безопасности.

Это все рассматривалось через ключевые термины – «взаимодействие» и «поддержка». Однако все еще сохраняется туманная фразеология: «Блок примет участие в создании проектируемой стабильности и развитии международного и регионального сотрудничества... нацеленность на гражданскую оборону, чрезвычайное управление и энергетическую инфраструктуру остается четкой»⁵.

НАТО может взять на себя роль, вносящую «дополнительный вклад» в скоординированные международные усилия по укреплению энергетической безопасности в двух обширных областях: взаимобмен информацией, планирование и ответные действия. Поскольку блоку предстоит работать с различными организациями, правительствами и субъектами, то решения, принимаемые по мерам, должны соответствовать каждому конкретному случаю.

Это вытекает из п. 48 Заявления по итогам встречи на высшем уровне в Бухаресте, где говорится, что «...мы приняли к сведению отчет «Роль НАТО в обеспечении энергетической безопасности», подготовленный в соответствии с поручением, данным на встрече в верхах в Риге. Страны НАТО наметили принципы, которыми будет руководствоваться подход НАТО к данному вопросу, и изложили варианты и рекомендации для дальнейших действий. Исходя из этих принципов, НАТО будет вести работу по следующим направлениям: обобщение и обмен информацией и разведанными, проектирование стабильности, продвижение международного и регионального сотрудничества, поддержка в ликвидации последствий и поддержка в за-

щите критически важных объектов энергетической инфраструктуры.

Североатлантический союз продолжит консультации по самым насущным факторам риска в области энергетической безопасности. Мы сделаем так, чтобы усилия НАТО приносили дополнительную пользу, были полностью согласованы и сопряжены с усилиями международного сообщества, в которых участвует ряд организаций, специализирующихся на вопросах энергетической безопасности. Мы поручили Североатлантическому совету в постоянном составе представить нам на рассмотрение на встрече в верхах в 2009 г. сводный отчет о достижениях в области энергетической безопасности»⁵.

Одним из ключевых элементов обеспечения энергетической безопасности является взаимобмен информацией.

НАТО может участвовать в нем, действуя как некий мост между сообществами, занятыми энергетикой и безопасностью⁶. Четко следуя характеру обсуждений, представленному в Рижской декларации и подкрепленному в Бухарестской декларации, НАТО может внести дополнительный вклад в информационный взаимобмен, действуя в качестве форума по обмену разведывательными данными.

Некоторые аналитики предлагают пойти еще дальше, создав механизм постоянного мониторинга и оценки, взаимодействующий с Международной энергетической ассоциацией (МЭА) и другими организациями, включая компании.

НАТО могло бы содействовать энергетической безопасности, используя свои согласованные военные средства и опыт, ту область, где у блока особенно высокий профессиональный уровень и где он может оказывать содействие, не вторгаясь в сферы активной деятельности других организаций. За рамками этого НАТО может внести дополнительный вклад, предоставляя

средства в ответ на аварийные ситуации в сфере энергетики. Конфликт государств и угрозы террористов обычно замечаются прессой, если они связаны с энергетической безопасностью, однако главную трудность составляет не столько безопасность, сколько сохранность инфраструктуры (чаще всего угроза исходит от аварий). В то время как ЕС координирует и надзирает за мерами сохранности энергетической инфраструктуры, НАТО могло бы, где это уместно, предоставлять средства для гражданской обороны и чрезвычайного управления при ликвидации последствий стихийного бедствия или аварии.

Энергетическая безопасность многогранна и включает в себя конкретные военные угрозы. В их числе могут быть захват или разрушение сооружений энергетики, а также нападения на главные артерии снабжения, что может привести к их уничтожению или блокированию.

Таким образом, в крайних случаях блок мог бы предоставить защиту, в том числе краткосрочное сопровождение, патрулирование и охрану инфраструктуры, в том случае, если существует конкретная угроза высокого уровня⁷.

Такая деятельность уже предусматривается в НАТО, где обозначена ее роль по защите нефтегазовых сооружений в Северном море в случае вооруженного нападения. Более того, возможно использование военно-морских средств НАТО для защиты морских перевозок нефти и газа, например охрана танкеров со сжиженным газом. Также необходима защита транспортировки морем нефти и газа из стран Африканского Рога и Западной Африки и особенно из Гвинейского залива от пиратства и нападений террористов.

Пример подобных возможностей отражения угроз дала операция «Верный ягуар», проведенная в июне 2006 г. у берегов Республики Кабо-Верде.

Энергетическая безопасность оказалась тесно связана с другими проблемными для НАТО вопросами.

Например, с обсуждением дальнейшего расширения блока и пересмотра ст. V в плане включения в нее понятия энергетической безопасности. Важно, что в этих вопросах заметен пока разрыв между намерениями НАТО и неформальными обсуждениями лоббирующими группами.

В своем неформальном докладе на саммите в Риге американский сенатор Лугар предложил, чтобы эффективная энергетическая стратегия включала в себя новые отношения с государствами Кавказа и Центральной Азии. В особенности это касается Казахстана и Азербайджана («на стол должно лечь возможное в конечном итоге членство в НАТО»⁸). По мнению Лугара, в ближайшие десятилетия наиболее вероятным источником вооруженных конфликтов в большинстве регионов станет нехватка энергии и манипулирование ею. Россия же, «перекрыв поставки энергоресурсов на Украину.., продемонстрировала, насколько заманчиво использование энергии для достижения политических целей»⁸.

При этом Лугар хочет **приравнять так называемую «энергетическую войну» (борьбу за энергоресурсы) к войне в традиционном понимании этого слова и призывает реагировать на движение вентилia движением ракет.**

По его словам, «нападение с использованием энергетики в качестве оружия может сокрушить экономику страны и привести к сотням и даже тысячам жертв», поэтому действие устава НАТО, которая приравнивает нападение на одного из членов альянса к нападению на весь блок, нужно перенести и на энергетические отношения.

Сенатор считает, что НАТО должно определить, «какие шаги предпринять, если Польша, Германия, Венгрия, Латвия или другие страны-члены окажутся под угрозой, как это случилось с Украиной»⁸.

Этим он недвусмысленно подтвердил, что в воображаемой им будущей войне противником НАТО будет Россия.

Современное руководство НАТО повторяет то, что хочет Вашингтон. Оно сегодня откровенно заявляет, что энергетическая безопасность – это проблема, имеющая самое прямое отношение к НАТО, которое должно сказать свое слово в мировом энергодиалоге. То есть руководство альянса фактически дает понять мировому сообществу, что НАТО больше не удовлетворяет ее роль угрозы Евразии и России с точки зрения военной безопасности, и Североатлантический блок намеревается вмешаться в энергетическую политику России в Европе.

На юбилейном, 60-м саммите Организации в Заявлении (п. 59) по итогам встречи в верхах в Страсбурге/Келе (4 апреля 2009 г.) говорится, что «Североатлантический союз продолжит консультации по самым насущным факторам риска в области энергетической безопасности. В Бухаресте мы согласовали принципы, которые определяют подход НАТО к вопросу энергетической безопасности, а также варианты и рекомендации для дальнейших действий.

Североатлантический союз продолжал выполнять эти рекомендации.

Сегодня мы приняли к сведению «Отчет о прогрессе, достигнутом в области энергетической безопасности». Нарушение поставок природного газа в январе 2009 г. серьезно сказалось на ряде стран НАТО и стран-партнеров. Вопросы стабильного и надежного обеспечения энергоресурсами, диверсификации маршрутов, поставщиков и источников энергии, а также взаимосвязанности энергосетей по-прежнему имеют критически важное значение.

Сегодня мы заявляем о своей непреложной поддержке усилий, направленных

на содействие безопасности энергетической инфраструктуры. В соответствии с решениями, принятыми в Бухаресте, мы будем и впредь стремиться, чтобы усилия НАТО приносили дополнительную пользу, были полностью согласованы и сопряжены с усилиями международного сообщества, в которых участвует ряд организаций, специализирующихся на вопросах энергетической безопасности»⁹.

Логика сторонников этой идеи базируется на следующих положениях:

1. НАТО должна сконцентрировать свое внимание не на военных конфигурациях угроз, а на источниках будущих конфликтов. Соответственно, НАТО должна выйти за пределы традиционной военной обороны и думать о превентивных действиях по устранению причин возможных конфликтов.

2. В недалеком будущем наиболее вероятным источником конфликтов будет нехватка энергоресурсов и манипуляция ими. Благополучие стран-членов НАТО будет в большей степени зависеть от этих факторов. Из этого следует, что НАТО должна участвовать в урегулировании подобных проблем.

3. Условия поставок и ценообразование энергоресурсов должны быть транспарентными и понятными как для производителей, так и для потребителей. Трубопроводы и другие маршруты должны быть в безопасности. Не в интересах НАТО организация энергетических картелей, позволяющих производителям ограничивать поставки и регулировать рынками энергоресурсов.

4. Энергоресурсы и их поставки контролируются в значительной степени национальными компаниями или правительствами, что создает основу для использования этих ресурсов в качестве своеобразного оружия против государств-потребителей энергоресурсов.

5. Нефтяные ресурсы подвержены воздействию, по крайней мере, трех факторов: нехватка инвестиций, политическая манипуляция и угроза нестабильности и терроризма. Ввиду этого даже непродолжительные перерывы в поставках нефти создают трудности для потребителей, а также ведут к необоснованному росту цен на мировых рынках, что напрямую затрагивает интересы потребителей.

6. Оплачивая поставки нефти, страны-члены НАТО переводят миллиарды долларов в бюджеты недемократических и зачастую враждебных западным странам режимам. Эти огромные деньги питают антизападную среду и способствуют появлению коррупции в этих странах.

7. В складывающихся условиях, энергоресурсы становятся своеобразной «козырной картой» в отношениях между их потребителями (страны НАТО, их союзниками) и производителями. Использование энергоресурсов в качестве «оружия» – это не теория, а находящаяся на этапе становления практика.

Иран угрожает прервать поставки нефти на мировые рынки, если против него будут введены экономические и иные санкции. Россия прекращала поставки газа на Украину для достижения своих политических целей.

8. Страны Запада привыкли мыслить в рамках ведения конвенциональных боевых действий, в то время как энергоресурсы становятся оружием по выбору только тех, кто ими обладает. Оно может не выглядеть столь смертоносным, как обычное или ОМП, но прекращение поставок газа зимой грозит социальной катастрофой для стран-потребителей и дестабилизацией ситуации в целых регионах.

Исходя из приведенных выше положений, сторонники обращения внимания НАТО к обеспечению энер-

гетической безопасности делают ряд выводов.

Во-первых, использование энергоресурсов в качестве оружия требует пересмотра некоторых обязательств НАТО, то есть стоит вопрос о добавлении функции обеспечения энергетической безопасности в повестку дня НАТО.

Во-вторых, рассматривается предложение о расширении трактования ст. V Устава НАТО.

«Статья V Устава НАТО определяет нападение на одного члена как нападение на всех. Это было предназначено для предотвращения принуждения страны-члена НАТО страной вне НАТО. Мы должны признать, что в конечном итоге существует небольшая разница между членом, подвергшимся принуждению путем прекращения поставок энергоресурсов, и членом, подвергшимся военной блокаде или военной демонстрации на его границах» (сенатор Р.Лугар)¹⁰.

В-третьих, НАТО необходимо разработать стратегию для обеспечения энергетической безопасности стран-членов НАТО. Эта стратегия должна предусмотреть поставки ресурсов, создание нужной инфраструктуры и диверсификацию маршрутов поставок. К тому же подобная успешная стратегия предоставит мощный стимул для стран-членов НАТО оставаться в альянсе.

Подобные предложения получили поддержку у таких членов НАТО, как Польша и прибалтийские страны.

Их представители заявили: «Как отмечено в Стратегической концепции НАТО, интересы Североатлантического союза в области безопасности могут быть затронуты в результате нарушения поступления жизненно важных ресурсов. Мы поддерживаем скоординированные международные усилия по оценке рисков энергетической инфраструктуры и обеспечения безопасности энергетической инфраструктуры»¹¹.

Подключение НАТО к проблеме поставок энергоресурсов несет определенные последствия, как внутренние для альянса, так и внешние для стран-производителей, включая Россию. В частности, некоторые члены НАТО опасаются, что новая интерпретация ст. V не укрепит, а ослабит НАТО.

Чешские эксперты в области безопасности согласны с Р.Лугаром, что НАТО должна играть большую роль в энергетической безопасности, но они достаточно скептически настроены по поводу способности НАТО предоставить необходимую помощь.

Другие эксперты полагают, что НАТО не является подходящей организацией для обеспечения энергетической безопасности в Европе. По их мнению, ЕС обладает лучшими, чем НАТО, инструментами для решения этой проблемы.

Директор Пражской программы атлантических исследований в области безопасности Д.Шнейдер утверждает: «Я бы хотел, чтобы НАТО имело дело с вопросами энергетики, а не с танками. Если вы взглянете на юридический смысл ст. V, вы можете больше потерять, чем приобрести. Вопрос заключается в способности НАТО предоставить что-либо. Обладает ли она возможностью развивать трубопроводы или организовать поставки энергоресурсов по воздуху?»¹⁰.

Директор стратегии ЕС в Центрально-Европейском университете в Бухаресте, профессор П.Балаж связывает ст. V больше с взаимной обороной. Он полагает: «Это означает опасности и конфликт. ЕС был бы более подходящим институтом для решения этой проблемы. Западноевропейские правительства склоняются обращаться

к ЕС, а не НАТО в деле обеспечения энергетической безопасности».

Знаменательно, что одно из новых направлений трансформации НАТО, то есть обеспечение энергетической безопасности, связано с расширением НАТО.

По мнению Р.Лугара, один из важных элементов укрепления энергетической безопасности альянса – это развитие новых отношений и принятие новых членов, которые внесут вклад в усилия НАТО в этой области.

Такой подход предполагает, что вопросы энергетики, а вовсе не проблемы расширения демократии станут новой движущей силой расширения альянса на постсоветскую территорию. Согласно этому подходу эффективная политика в области энергетики должна включать новые стратегические отношения с экспортерами энергоресурсов.

Исходя из этого посыла, сторонники данного взгляда уделяют особое внимание Кавказу и Центральной Азии. Государства, расположенные в этом регионе, имеют исключительное значение, так как они находятся на пути маршрутов транспортировки нефти и газа или являются обладателями этих ресурсов.

В этой связи такие страны, как Грузия, Азербайджан и Казахстан, имеют особую значимость. Первые два государства могут стать первыми кандидатами на вступление в НАТО по энергетическим соображениям.

В 2006 г. Грузия уже стала участником «интенсифицированного диалога» с НАТО и получила поддержку конгресса США.

Таким образом, одной из целей «глобального экспорта безопасности» НАТО стало стремление получить доступ к энергоресурсам и маршрутам их доставки в страны-члены альянса.

Прикрываясь лозунгом о необходимости предотвращения войн и конфликтов из-за нехватки энергоресурсов и маршрутов их доставки потребителям, НАТО намеревается включить проблему «энергетической безопасности» в повестку дня НАТО XXI в.

По мнению некоторых экспертов, «энергетическая безопасность становится растущей озабоченностью по мере того, как растет зависимость стран НАТО от внешних источников энергии»¹².

Что касается возможных внешних последствий по подключению НАТО к проблеме поставок энергоресурсов, то здесь можно сформулировать следующие положения.

Во-первых, вполне вероятен сценарий участия альянса в охране трубопроводов за пределами стран-членов НАТО (Грузия, Азербайджан). Это фактически может стать формальным предлогом для появления натовских войск на территории стран СНГ, примыкающих к России и не являющихся членами НАТО. Этот сценарий возможен в условиях нератификации договора ДОВСЕ странами НАТО. Более того, под прикрытием обеспечения безопасности нефтепроводов НАТО может вмешаться в силовое разрешение конфликтов в странах СНГ.

Во-вторых, новая стратегия НАТО в энергетической области имеет прямое отношение к России и затрагивает ее национальные интересы.

Реализуя эту стратегию, НАТО может попытаться получить доступ к природным ресурсам России и вмешиваться в регулирование выкачивания сырья.

«А другого способа (кроме силы, конечно) заставить Россию отдавать свои природные богатства не существует. Видимо, поэтому в НАТО и пошли разговоры об энергетической безопасности...»¹¹.

Примечания

¹ Заявление по итогам встречи НАТО на высшем уровне в Риге. 29 ноября 2006 г. // www.nato.int

² Стратегическая концепция Североатлантического союза. Одобрена главами государств и правительств на сессии Североатлантического совета в Вашингтоне на 23–24 апреля 1999 г. // www.nato.int

³ EU Energy // Platt's. No. 166. 2007.

⁴ The Security of Energy Supplies: the Role of NATO and Other International Organisations. Review of the Seminar. Brussels, 2008 // www.hcss.nl

⁵ Декларация Бухарестского саммита. Пресс-релиз НАТО (2008/049) от 3 апреля 2008 г. // www.nato.int

⁶ Cornell P. Backgrounder: The Energy Environment and Impacts on European Security // Energy Security and Security Policy. NATO and the Role of International Security Actors in Achieving Energy Security. Oberammergau: NATO School, 2007.

⁷ Цит по: EU Energy Высказывание де Хооп Схеффера // Platt's. No. 166. 2007.

⁸ Lugar R. Energy and NATO.

⁹ Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Бухаресте. 3 апреля 2008 г. // www.nato.int

¹⁰ Dempsey J. U.S. Lawmaker urges of NATO clause for mutual energy security // International Herald Tribune. 2006. November 28.

¹¹ Иванов В. Угледородный казус белли // Независимое военное обозрение. 2006. 8 декабря.

¹² Sens A. Riga and beyond: The political transformation of NATO // NATO Review. 2006. Summer.