УДК 327

Дмитрий ДАНИЛОВ

ГЛОБАЛЬНЫЕ ГОРИЗОНТЫ АТЛАНТИЧЕСКОГО АЛЬЯНСА: «ВАКЦИНА» БАЙДЕНА

Статья поступила в редакцию 20.08.2021

Аннотация. В статье проанализированы концептуальные проблемы трансформации трансатлантических отношений после смены американской администрации в 2021 г. и обновление стратегической повестки НАТО. Саммит НАТО в Брюсселе 14 июня 2021 г., в котором принял участие президент США Джоозеф Байден, изначально рассматривался как «возвращение» Соединенных Штатов в Европу после турбулентного периода трампизма в трансатлантических отношениях. В принятом коммюнике определены основные направления плановой и будущей трансформации Альянса в ответ на нарастающие вызовы евроатлантической безопасности, главные из которых исходят от России и Китая, а также связаны с угрозами международного терроризма. Анализ решений саммита, а также итогов европейских встреч Байдена свидетельствует о тенденции к глобализации Альянса – как в функциональном, так и в геополитическом отношении. Решения саммита, включая принятие «Повестки НАТО-2030», будут положены в основу новой стратегической концепции, принятие которой запланировано на следующей встрече на высшем уровне в Испании в 2022 г. По мнению автора, отложенные на потом проблемы трансатлантических отношений и разногласий между союзниками неизбежно станут существенным внутренним вызовом для Альянса в поиске его будущей глобальной стратегии. «Ценностные ориентиры», согласованные администрацией Байдена в противовес «доктрине Трампа», снижают способность европейских союзников США к укреплению реальной стратегической автономии, включая параметры отношений с Россией и с Китаем, а также реконфигурацию евроатлантических отношений после брекзита.

Ключевые слова: глобализация НАТО, Байден, доктрина Трампа, возвращение в Европу, трансатлантические отношения, доверительное лидерство, российская угроза, вызов Китая, многосторонность, миропорядок.

Байден: возвращение в Европу (“We will be back”)

Европейское турне президента Байдена изначально рассматривалось как ключевое событие в международном политическом календаре, по результатам которого предстояло более ясно определить перспективную систему координат и вектор трансатлантических отношений, внести соответствующие коррективы в нацио-

© **Данилов Дмитрий Александрович** – к.э.н., руководитель Отдела европейской безопасности Института Европы РАН, Профессор МГИМО. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая 11-3. **E-mail:** dm.danilov@mail.ru
ORCID: 0000-0003-2381-0981

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520211931>

нальную стратегию и политику союзников. «Америка вернулась» – именно этим ярким слоганом Байден представил свою внешнеполитическую платформу 3 февраля 2021 г. в выступлении в госдепартаменте, обозначив в стилистике «терминатора» принципиальный отказ от «доктрины Трампа». На Мюнхенской конференции по безопасности 19 февраля Байден подтвердил разворот американского курса к «краеугольному камню» – союзу с Европой: «Америка вернулась! Трансатлантический союз вернулся! И мы уже не оглядываемся назад» [Remarks by President Biden..., 2021]. Эта важная для европейцев точка отсчета определила общий настрой политических элит и руководства государств и организаций атлантического сообщества на максимально возможную капитализацию политических деклараций в совместные договоренности и соглашения. Саммит НАТО 14 июня 2021 г. рассматривался как ключевое мероприятие не только для утверждения новых концептуальных ориентиров организации, но и ее основополагающей роли в трансатлантических отношениях.

Однако для выработки параметров обновленного трансатлантического баланса недостаточно общего стремления «не оглядываться назад» и освободиться от груза наследия Трампа [Голуб, Шенин, 2021]. Необходимо было зафиксировать «возвращение Америки» в форме конкретных договоренностей по перспективной атлантической стратегии в условиях неурегулированных конфликтов интересов союзников. Их понятная заинтересованность в снижении градуса противоречий на основе нового атлантического согласия не дает ответа на вопрос о том, насколько устойчив достигнутый на саммите НАТО политико-дипломатический компромисс (в большой мере – политтехнологический), насколько он станет долгосрочным и объединяющим. Или напротив, он будет рассматриваться странами-участницами как некие новые рамки для отстаивания специфических национальных интересов, что, в свою очередь, ставит проблему реализации принятых решений.

Саммит «возвращения» США в НАТО не дает ответа на многие вопросы, которые не только не были разрешены в период администрации Трампа, но стали значительно острее. Вопрос о «справедливом разделении бремени», внесенный Трампом в трансатлантическую повестку в предельно жесткой форме, заставил европейские страны искать собственные ответы на ультимативно-провокационную линию Вашингтона [Данилов, 2017: 20–41]. Эти ответы не были и не могли быть скоординированными, союзники США по-разному оценивали «вызов Трампа», риск и возможности для национальной политики и безопасности. Инструментальное использование Трампом НАТО для продвижения американских глобальных интересов спровоцировало усиление разобщенности внутри Альянса, вплоть до открытых политических конфликтов между его участниками, включая «дуэльную» риторику Эммануэля Макрона и Реджепа Эрдогана.

От наследия Трампа к «доверительному лидерству» США

Предыдущий, «трамповский» саммит НАТО в 2019 г. прошел совсем не в торжественно-юбилейном формате. «Самый сильный и успешный в истории союз» [Brussels Summit Communiqué, 2021] встретил семидесятилетие атлантической семьи в кризисе, когда отлаженные коллективные механизмы солидарности не могли справиться с прогрессирующей разобщенностью. Накануне саммита президент Франции Э. Макрон охарактеризовал это состояние как «смерть мозга НАТО», применив метод шоковой терапии в ответ на разрушительную для Альянса полити-

ку Трампа. Разрушительный эффект состоял не только в том, что «несистемный» американский президент признал НАТО устаревшей организацией и заставил европейцев долго искать хотя бы вербальных подтверждений американских гарантий в Европе. Трамп спровоцировал европейскую междоусобицу, когда в ответ страны Альянса вынуждены были более определенно и жестко формулировать и отстаивать свои национальные интересы. В очередной раз усилился раскол по линии «старая» – «новая» Европа (внутри ЕС и НАТО). Страны по-разному рассматривали риск и дивиденды инвестирования в «доктрину Трампа». Более остро обозначился «вызов Эрдогана» в европейско-турецких отношениях и внутри разбалансированного атлантического Альянса [Данилов, 2019].

Турция потребовала обеспечить свои основополагающие интересы безопасности как непременное условие поддержки обязательств НАТО, включая укрепление передового присутствия на восточном фланге. Франко-турецкий конфликт перерос в открытую вражду президентов Макрона и Эрдогана. Средиземноморская политика Турции вышла из коалиционных рамок и стала вызовом и для НАТО, и для ЕС, и для их партнерства. Конфронтация между Турцией и Грецией в связи с активностью Анкары в спорных территориальных водах вокруг Кипра, ее отказ от прямых переговоров с Афинами привели к военным инцидентам между союзниками по НАТО. Проблема настолько обострилась, особенно на фоне аналогичных инцидентов между французскими и турецкими ВМС у берегов Ливии, что генеральному секретарю НАТО Йенсу Столтенбергу пришлось организовать «горячую линию» Стамбул–Анкара для предотвращения военной эскалации внутри НАТО¹.

ЕС, который за полгода до американских выборов принял Глобальную стратегию с акцентом на «стратегическую автономию», в ответ на непредсказуемость Трампа отреагировал ситуативно, взял паузу в ожидании его атлантической эмансипации. Никто не верил в само существование «доктрины Трампа» и все искали стратегические ответы. Расчеты его администрации не укладывались в привычные схемы школ классической политологии. «Трамп не является ни неоконсерватором, ни палеоконсерватором, ни традиционным реалистом, ни либеральным интернационалистом. То же самое касается того факта, что он не имеет врожденной склонности к изоляционизму или интервенционизму, и его нельзя однозначно определить как сторонника мира или воинствующего милитариста. Его внешняя политика с трудом вписывается в какую-то из этих категорий, хотя все они лежат в ее основе» [Anton, M., 2019].

Концептуальная неопределенность «доктрины Трампа» рассматривалась, скорее, как возможность, но не как некий стратегический вызов атлантическому сообществу. В академическом сообществе был поставлен вопрос: а действительно ли существует «доктрина Трампа» и если да, то в чем она состоит и как на нее реагировать в политическом поле. «Когда дело доходит до поведения Трампа, возможно, слишком легко увлечься мыслью, что мы находимся на неизведанной территории, как-то без исторического прецедента». «Это представляет собой особую проблему для ученых и исследователей международных отношений, которые привыкли верить, что внешнеполитические пристрастия существуют более или менее в рамках заранее определенных пара-

¹ Military de-confliction mechanism between Greece and Turkey established at NATO. NATO, 01 Oct. 2020 URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178523.htm (дата обращения: 19.07.2021)

дигм. Тот факт, что Трамп появился из мира, в котором не преобладали такие школы мысли, означает, что придать имя трампизму может быть неприятной задачей» [Bew J., Jones D. M., 2017]. Пришло понимание того, что трампизм действительно выходит за привычные рамки сложившихся теоретических школ мысли, и что Трамп вполне осознанно стремится по-новому сформулировать свое понимание политического реализма.

«Новая стратегия национальной безопасности – для новой эры», разработанная и утвержденная администрацией Трампа в декабре 2017 г., дала вполне определенные ориентиры. Политический метод Евросоюза – «прагматизм, основанный на принципах» (*principled pragmatism*), где центральное место отводилось атлантической солидарности и партнерству в русле многосторонности, в американской трактовке имел прямо противоположный смысл. «Принципиальный реализм» (*principled realism*) на основе опыта и практических национальных интересов США фиксировал базовые установки концепта «*America first*» администрации Трампа, его протекционистски-односторонние установки. «Кто не с нами – тот против нас» – именно такую формулу перестройки международных отношений предложил Трамп «для новой эры». «Реализм», «бескомпромиссность» в защите «наших ценностей и интересов» американская администрация «намерена отстаивать не на основе взаимодействия с другими ведущими мировыми игроками, а, прежде всего, посредством противодействия им, иными словами, в жесткой конкурентной среде». «При этом внешние вызовы и угрозы для национальных интересов США выстроены в соответствии с иерархией их потенциальной опасности с точки зрения самого Дональда Трампа» [Искендеров П., 2017]. Приоритетными носителями вызовов «свободным обществам» названы «ревизионистские державы» – Китай и Россия, противостоящие в политической, экономической и военной сферах, наряду с государствами-изгоями и транснациональной преступностью, включая джихадистские террористические группировки [National Security Strategy..., 2017: 25].

«Наши интересы и ценности» Трампа стали для европейских союзников США ясным сигналом, что атлантическая солидарность если и рассматривается Вашингтоном в этом ключе, то отнюдь не как аксиоматичная установка, а как один из пунктов повестки, который американская администрация готова обсуждать и ранжировать в комплексе американских прагматических интересов. Первый визит Трампа в мае 2017 г. в Саудовскую Аравию – перед саммитом НАТО в Брюсселе, демонстративно не в круг семьи «свободного мира»¹, изначально задавал новые правила игры.

По существу Трампу удалось добиться солидарности в НАТО на американских условиях, рассматривая ее не как «сообщество общих фундаментальных ценностей», а как ресурс продвижения глобальных американских интересов, включая развитие европейской автономии и еврообороны в атлантических рамках. В короткий период эры Трампа Вашингтону удалось мобилизовать НАТО на поддержку всех своих инициатив. Трамп добился внесения в планирование обязательств по увеличению «честного вклада» в совместную оборону (по формуле «2/20»), подключения НАТО к антитеррористической коалиции под руководством США в Сирии, распространения активности НАТО на космическое пространство,

¹ Давыдов А. «Принципиальный реализм» Трампа на Ближнем Востоке. РСМД, 24 мая 2017. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/printsipialnyy-realizm-trampa-na-blizhnem-vostoke/> (дата обращения: 19.07.2021)

обозначения Китая как вызова безопасности, поддержки всех позиций Вашингтона по ключевым аспектам в сфере контроля над вооружениями.

Кумулятивный эффект политики Трампа состоит не в том, что Европа/ЕС укрепила солидарность в противостоянии доминированию США, а в том, что европейская политика оказалось в еще большей зависимости от американского «возвращения». Обоюдная заинтересованность в преодолении наследия Трампа, в свою очередь, выводит США из опасной зоны европейского антиамериканизма и раскрывает новые окна возможностей для «доверительного лидерства» США (*«trusted leadership»*, по Байдену).

Календарь европейского турне Джо Байдена был выстроен в алгоритме альтернативы тремпизму, с акцентом на разворот к многосторонности и устранению дисбалансов с союзниками в период концепта *«America first»*. Он вернулся к американской традиции, нарушенной Трампом, и совершил первый зарубежный визит в Европу. Выбор официальной площадки – «Большой семерки» 11–13 июня 2021 г., до саммита НАТО, подчеркивал готовность к выстраиванию равноправно-заинтересованных отношений с партнерами, в отличие от Трампа, который в 2017 г. на саммите Альянса потребовал от европейцев платить по счетам, а уже затем, ограничив потенциал сопротивления союзников, отправился на встречу «семерки». Саммит G7 в британском Корнуолле был использован, чтобы подтвердить значимость особых отношений США и Британии, поставленных под вопрос Трампом. Для Лондона это было крайне важно в условиях брексита, который стал одним из ключевых факторов обсуждения будущей конфигурации партнерств членов «семерки». Для Вашингтона в связи с этим открылись возможности для проведения более гибкой политики в Европе в кардинально изменившейся политической ситуации в контексте брексита, когда можно варьировать адресатов европейской политики (ЕС/Германия/Франция/Польша/Британия) в зависимости от поставленных целей.

Такая многосторонность усиливает позиции США в отношениях с каждым из европейских партнеров, заинтересованных в продвижении своих интересов на американском направлении. Конкуренция за американский интерес позволяет Вашингтону обновить инструменты влияния в конкурентной борьбе с ЕС, в том числе за счет относительного размывания лидерства ведущих европейских стран. Это обеспечивает поддержку американских установок на противодействие другим «ревизионистским» центрам силы, прежде всего, Китаю [Давыдов, 2021; Лузянин, 2021] и дает важные рычаги влияния на российскую политику в Европе. Вашингтон стремится закрепить свои позиции в качестве демократического лидера западного мира, делая акцент в противовес тремпизму и в ответ на европейский запрос на мультилатерализм на консолидации вокруг общих ценностей.

Накануне саммита «семерки», 10 июня 2021 г. США и Британия подписали совместное Заявление, первый раздел которого озаглавлен «Демократия, права человека и мультилатерализм» [Joint Statement on the visit..., 2021]. Они приняли новую Атлантическую хартию – «для углубления сотрудничества в области демократии и прав человека, обороны и безопасности, науки и инноваций и экономического процветания» [Joint Statement on the visit..., 2021]. В Хартии стороны «подтверждают свою приверженность совместной работе для реализации нашего видения более мирного и процветающего будущего», «неизменную приверженность поддержанию наших непреходящих ценностей и защите их от новых и старых вызовов», обязуются «тесно сотрудничать со всеми партнерами, которые разделяют наши демокра-

тические ценности, и противостоять усилиям тех, кто стремится подорвать наши союзы и институты» [The New Atlantic Charter..., 2021].

Этот краткий, одностраничный документ имеет особую концептуальную значимость в обновлении посттрамповского геополитического баланса. Он обозначает ревизию Ялтинско-Потсдамской системы международных отношений, сформированной на основе объединения участников антигитлеровской коалиции, в том числе на платформе Атлантической хартии США и Великобритании 14 августа 1941 г., к которой 24 сентября того же года присоединились СССР, сражающаяся Франция в лице Шарля де Голля и еще восемь европейских правительств (в изгнании). Новая двусторонняя платформа, таким образом, подчеркивает амбиции США, совместно с Британией, закрепить за собой роль идеологов построения миропорядка, предполагающего борьбу с теми, кто не разделяет их понимание «универсальных» ценностей. Документы, даже вербально, акцентированно разделяют международное сообщество на наших и других.

Принятие Хартии в преддверии G7 под председательством Британии и саммита НАТО вписывается в программные установки США вернуть роль «ответственного лидера» с расчетом на поддержку партнеров фактически в регламенте «голосования по умолчанию». Европейские союзники США, вырвавшись из «капканов» Трампа, вновь сталкиваются с дилеммами «*Pax Americana*», дополненными новыми амбициями британского лидерства («*Global Britain*») [Global Britain in a Competitive Age..., 2021; Годованюк К., 2020].

В преддверии европейского турне Байдена в ЕС возросла разобщенность по вопросам сдерживания России. Декларированная жесткая линия Евросоюза, подтвержденная в связи с «делом Навального» и политико-дипломатическим скандалом, спровоцированным Прагой, на практике все менее представляет солидарную позицию. Конфликт по «Северному потоку – 2», разогретый при Трампе, увеличивал ставки в борьбе между европейскими столицами за то, на каких условиях «вернется» Байден. В отличие от Трампа, который долгое время держал европейских лидеров в напряжении относительно повестки и планов двусторонней встречи с президентом В. Путиным (Хельсинки, 16 июля 2018 г.), Вашингтон продемонстрировал «ответственность», запланировав саммит Байден–Путин на 16 июня, после консультаций в Семерке и НАТО, и российская тематика обсуждалась партнерами в этом контексте. Байден подтвердил, что будет действовать в рамках евроатлантического курса на сдерживание плюс диалог с Россией, и Вашингтон не рассматривает какие-либо варианты сепаратных договоренностей.

Таким образом, главным политико-дипломатическим итогом европейских саммитов стало то, что «Америка вернулась». Но большинство вопросов конкретной трансатлантической (и азиатско-тихоокеанской) повестки о том, что конкретно американская администрация подразумевает под «возвращением», остались на будущее. При этом объединяющий интерес – чтобы маятник не качнулся в обратную сторону – определяется, очевидно, различающимися целями, в том числе с учетом явной электоральной неустойчивости демократической администрации США. Для европейцев важно обеспечить последовательность стратегии США в поле многосторонности. Для Байдена – убедить союзников, что единственной гарантией является невозвращение Трампа и преемственность нового американского курса в новом электоральном периоде. Американские союзники будут добиваться от Вашингтона результативных шагов в направлении Европы в ответ на свою поддержку де-

мократической администрации, которая, в свою очередь, будет стремиться закрепить зависимость европейцев от «доверительного лидерства» США. Поэтому разнонаправленные политические траектории европейских стран и евроатлантических «крыльев», в том числе по вопросам вызовов со стороны России и Китая, особенно в условиях электоральных кампаний в Германии, Франции, латентного правительственного кризиса в Польше¹ и т.д., не только не гармонизированы под флагами «возвращения Америки», но даже будут усиливать европейскую разобщенность.

Геополитический саммит НАТО

Европейские союзники США, генеральный секретарь НАТО Столтенберг и его аппарат стремились зафиксировать на саммите прежде всего восстановление трансатлантического единства, выводя за скобки проблемные вопросы².

Первый европейский визит Байдена был важен для формирования новой опорной площадки для предстоящих дебатов по конкретным темам трансатлантических отношений, включая корректировку позиций, по-прежнему различающихся по стратегической повестке. Консультации на полях саммита были спланированы как возвращение к доверию, включая «примирительную» встречу Макрон–Эрдоган. Совместное коммюнике формирует представление, очень важное для «жизни после Трампа», о полном единстве союзников по всем, фактически без исключения, вопросам политического будущего Союза [Brussels Summit Communiqué..., 2021]. Одобренная на саммите «Повестка НАТО-2030»³, разработка которой началась еще при Трампе, станет новой концептуальной основой НАТО в 2022 г.

Аппаратно-бюрократический успех брюссельского саммита Альянса в июне 2021 г. демонстрирует устойчивость в эпоху политической турбулентности. Обновленная стратегическая платформа «после Трампа» базируется на официально зафиксированных в период трампизма векторах трансформации. Это не только европейские обязательства по росту военных расходов как условие американских гарантий, но и решения по распространению оперативной активности на кибер-сферу и космическое пространство, участия в качестве организации в операциях под руководством США (в Сирии), включения в повестку «вызова Китая» и т.д. Таким образом, «наследие Трампа» уже заложено в будущую концептуальную и оперативную перестройку Альянса, и трансатлантические отношения будут неизбежно строиться именно на этой основе.

Изменение риторики Байдена вовсе не означает, что Вашингтон откажется от тех инструментов, которые были последовательно усилены Трампом в отношениях с европейскими союзниками, и что те, в свою очередь, смогут освободиться от американского доминирования. Западные эксперты в этой связи ставят вопрос о том, что стоит за принятием новой концепции НАТО – риторика или реальность: «Стра-

¹ Рушев Г. Качиньский хотел поссориться с Россией, а поссорился с США. Эксперт. 13 августа 2021. URL: <https://yandex.ru/turbo/expert.ru/s/2021/08/13/polsha/> (дата обращения: 14.08.2021)

² О геополитической и функциональной трансформации НАТО см.: Данилов Д.А. Саммит НАТО-2021: основные итоги. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. № 3, 2021. С. 7–14.

³ NATO 2030: Making a strong alliance even stronger. URL: <https://www.nato.int/nato2030/> (дата обращения: 15.06.2021)

тегическая концепция должна будет разрешить такие разногласия, или иначе с ними будет нелегко»; «механизм НАТО облегчает принятие коллективных решений Североатлантического союза. Однако это не определяет их: эта прерогатива принадлежит нациям», которые руководствуются приоритетами национального суверенитета [Williams N, Lunn S., 2021].

Уже в первой половине двухтысячных ведущие американские эксперты констатировали, что НАТО стала глобальной – «Альянс стремится принести стабильность в другие части мира», расширив «как географический охват, так и диапазон операций» [Daalder Ivo H., Goldgeier J., 2006]. Это отражало стратегические установки США, в которых НАТО рассматривалась как незаменимый инструмент доминирования, а не как площадку, где многие другие центры силы, включая Россию, не только оспаривали концепт «глобальной НАТО», но и выстраивали свою стратегию в русле противостояния такой перестройке миропорядка. В Лиссабонской стратегической концепции Альянса 2010 г., формально действующей до сих пор, сделан акцент на развитии партнерских отношений, включая перспективу стратегического партнерства с Россией, и «глобализация НАТО» была исключена из принятых доктринальных документов. Трамп вообще подверг сомнению жизнеспособность организации и, следовательно, ее влияние в мире.

«Возвращение» Байдена вернуло НАТО к идеям глобальной роли. Хотя в заключительных документах брюссельского саммита 2021 г. НАТО напрямую не характеризуется как глобальный союз, этот вектор отчетливо обозначен. Об этом свидетельствует и «Повестка НАТО-2030», которая нацелена на преодоление эрозии Атлантического альянса за счет укрепления его геополитических позиций и наращивания соответствующих политических инструментов и оперативного потенциала именно в ответ на «глобальные вызовы безопасности», действия «глобальных акторов» в контексте «глобальной архитектуры ядерного нераспространения и разоружения и глобальных норм международного права» [Brussels Summit Communiqué..., 2021]. На саммите четко зафиксирован расширительный подход к обеспечению безопасности: НАТО необходимо укрепить как «трансатлантический форум для консультаций и совместных действий по всем вопросам, касающимся нашей индивидуальной и коллективной безопасности» [Brussels Summit Communiqué..., 2021]. В соответствии с этим положением союзники планируют расширить оперативную активность фактически на весь спектр угроз и вызовов безопасности и, исходя из их оценки и интерпретации, формировать механизмы и инструментарий противодействия.

Вызовы безопасности рассматриваются теперь не столько в парадигме укрепления обороны по всему периметру («на 360°»), сколько в идеологической – «для защиты *наших* [выделено Д.Д.] ценностей и интересов» [Press conference by NATO..., 2021]. Такая идеологизация глобальной функции НАТО отвечает программным установкам администрации США, с которыми она «возвращается» в Альянс и которые были постулированы в новой Атлантической хартии. На этой платформе союзники, с одной стороны, пытаются снизить остроту внутренних разногласий, разрушавших Альянс при Трампе. С другой стороны, для этого они формулируют объединяющую повестку противодействия основным носителям внешних угроз этим общим ценностям и интересам, «в то время, когда обстановка в области безопасности становится все сложнее» [Brussels Summit Communiqué..., 2021] и «когда авто-

кратические режимы, такие как Россия и Китай, бросают вызов основанному на правилах порядку» [Press conference by NATO..., 2021].

Концептуализация идеи поляризации миропорядка, где НАТО стоит во главе защиты «основанного на правилах международного порядка», которому «бросают вызов государственные и негосударственные субъекты» [Brussels Summit Communiqué..., 2021], потребовала от НАТО превентивного обоснования принятых решений в международно-правовом поле. Это своего рода работа над ошибками с учетом уроков интервенций в Югославии, Афганистане, Ираке, Ливии и т.д., когда их правомерность не только оспаривалась другими членами международного сообщества и правозащитными организациями, но и внутри Альянса. В процессе подготовки саммита и его итогового коммюнике и «Повестки НАТО-2030» особый акцент был сделан на юридическое сопровождение принятых решений.

Основными задачами работы юрисконсультов НАТО (Управления по правовым вопросам, его Директора, а также юрисконсультов стран-участниц) стали, во-первых, проработка вопросов, связанных с конкретизацией положений о нарушениях международного права со стороны других субъектов международных отношений и договорно-правовых актов, особенно Россией (но также Китаем, Белоруссией, Сирией и др.); во-вторых, консолидация правовых позиций стран-участниц по конкретным направлениям деятельности Альянса в рамках его юрисдикции. Первое должно укрепить солидарность НАТО в отношении «нарушителей», закрепить ценностные основы политики альянса и, тем самым, относительно снизить внутреннее давление расходящихся интересов союзников. Второе призвано обеспечить эффективную реализацию обновленных доктринально-концептуальных установок и принятых решений по развитию оперативной деятельности.

«Брюссель-2021 стал, возможно, саммитом НАТО, на котором международное право достигло совершеннолетия в стратегических расчетах Североатлантического союза»; «переломным моментом для роли международного права» в его стратегии «как с точки зрения масштабов, так и с точки зрения глубины», – заключает профессор международного права Редингского университета Майкл Шмитт [Schmitt, 2021]. Он анализирует с правовой точки зрения три ключевые вопроса, по которым на саммите достигнут консенсус: Россия, оперативные области и ядерное оружие.

«В коммюнике отмечены конкретные противоправные действия России». «Для Альянса соблюдение норм международного права в настоящее время является *sine qua non* [непременным условием, – Д.Д.] возобновления полномасштабных отношений России и НАТО» [Schmitt, 2021]. Учитывая, что Москва категорически не признает свои действия противоправными, это закрепляет курс на стратегическое сдерживание Альянсом России на долгосрочную перспективу и снижает возможности отдельных стран-участниц (прагматического крыла) отстаивать линию на восстановление диалога и сотрудничества в сферах взаимного интереса [Рогов, Громыко, 2020]. К тому же, такая монополизация евроатлантическим сообществом международного права и ценностных основ миропорядка, несомненно, будет усиливать противодействие со стороны России.

Это в полной мере относится и к проблеме правоприменения международных договоров и актов в их внутренней, односторонней интерпретации Альянсом, в планировании его военно-политической и оперативной деятельности. Так, НАТО, по свидетельству ее юристов, существенно продвинулась в трактовке «вооружен-

ного нападения» в соответствии со статьей 51 Устава ООН и обычного права, «открывая тем самым дверь для операций по статье 5», что особенно важно в космосе и киберпространстве. «Это недвусмысленный отказ 30 государств от ошибочного утверждения о том, что резервирование пространства для “мирных целей” исключает его военное использование, включая применение силы в космосе» [Schmitt, 2021]. Аналогично «страны НАТО признают, что воздействие значительной злонамеренно накапливающейся кибердеятельности может, при определенных обстоятельствах, считаться равнозначным вооруженному нападению» [Brussels Summit ..., 2021]. НАТО также продвинулось в вопросах расширительной трактовки вооруженных контрдействий, в том числе в соответствии с международным гуманитарным правом (МГП). Альянс подтвердил, например, что МГП применяется к кибероперациям, тогда как в соответствии с договорно-правовыми документами ООН – только к военным действиям, т.е. к операциям, связанным с вооруженным конфликтом¹.

* * *

Предметный анализ правовых аспектов деятельности НАТО, в том числе по конкретным военно-политическим вопросам и оперативной активности, выходит за рамки этой статьи. Вместе с тем в целом можно сделать ряд важных выводов.

Односторонняя, не согласованная в рамках международного сообщества интерпретация международного права явно противоречит декларативному положению коммюнике саммита-2021: «Мы сохраняем свою приверженность действовать в соответствии с применимым международным правом, включая Устав ООН, международное гуманитарное право и нормы в области прав человека» [Brussels Summit Communiqué..., 2021]. Такая «приверженность» выстраивается именно в контексте применимости международного права к планируемой активности НАТО и, что особенно важно, вне рамок согласованного понимания внутри легитимных международных форматов. НАТО стремится утвердить свой глобальный профиль путем внутренней ревизии нормативной международно-правовой и договорной базы, претендует на пересмотр миропорядка в соответствии с глобальными претензиями на формулирование новых правил, основанных на идеологии западных ценностей и борьбе с «другим» миром. В этой связи показателен комментарий профессора ванкуверского университета Алекса Моенса по итогам саммита: «НАТО является наиболее важным многосторонним соглашением для Канады – в большей степени, чем Организация Объединенных Наций» [Moens, 2021].

НАТО, таким образом, перешагнула рамки прежнего дискурса о том, должен ли Альянс играть глобальную роль. Неудачные в прошлом попытки обсуждения этой темы в общественно-политическом поле только усложняли достижение внутреннего консенсуса и усиливали внешнее сопротивление такому переформатированию. Реабилитация Атлантического альянса после шокового трамповского периода строится в парадигме практического укрепления его глобальной функции и дееспособности, когда «возвращение» США подразумевает европейское согласие на

¹ См., например: Конвенция о «негуманном» оружии. Сайт МИД РФ, 28.04.2021. URL: https://www.mid.ru/obycnye-vooruzeniya/-/asset_publisher/MIJdOT56NKIk/content/id/1130752 (дата обращения: 18.08.2021)

предложенную Байденом консолидацию на платформе общих ценностей и солидарное противостояние вызовам миропорядку на основе этих ценностей.

Такая идеологизация НАТО, во-первых, априори означает претензии НАТО на глобальную роль, даже если она не формулируется вербально.

Во-вторых, новые концептуальные установки НАТО по-прежнему отвечают американским целеустановкам на глобальное лидерство, даже если на смену трампизму (*"America first"*) Байден предложил Европе многосторонность, но в фарватере американского лидерства.

В-третьих, это обновленное «ответственное лидерство» будет опираться на рычаги влияния на союзников, которые Трамп обеспечил в НАТО, включая договоренности по политическим и оперативным аспектам трансформации Альянса, которые в полной мере отвечали глобальным интересам США.

В-четвертых, решения саммита НАТО-2021, включая признание их юридической обоснованности, задают новый алгоритм геополитической активности Альянса. Ее цель в дальнейшем «планировать, оснащать и обучать силовым ответам» [Schmitt M., 2021] на глобальные вызовы – как во всех оперативных пространствах и сферах, включая космос, киберпространство, гибридные вызовы, так и в отношениях с внешними стратегическими противниками, которые угрожают «сообществу ценностей».

Подтверждение гарантий США вылилось в расширенную трактовку применения статьи 5. Для Вашингтона схема логична: расширение оперативной деятельности НАТО – применение для этого статьи 5 – стратегическое и оперативное планирование предполагает американские гарантии (с выделением необходимых сил и средств) – основу этого планирования будут составлять США как гарант коллективной обороны. Нынешняя плата Европы за «возвращение Америки» может оказаться неприемлемой уже в ближайшей перспективе, и заданность глобальной перестройки НАТО будет, вероятно, еще больше подрывать в перспективе основы трансатлантического Альянса.

«Возвращение» Байдена рассматривается Европой как выигрыш в противостоянии с Трампом. Однако вопрос в том, что Вашингтон вкладывает в понятие многосторонности, насколько ЕС и страны-участницы будут рассматриваться там как равные партнеры в НАТО, как США будут воспринимать идеи европейской автономии и суверенитета. По существу, после возвращения Байдена ключевая установка – укрепление НАТО как важного инструмента обеспечения безопасности США, во-первых, и его лидирующих позиций в НАТО и трансатлантическом альянсе в целом – во-вторых, не изменились. В этом смысле попытки говорить о какой-то «доктрине Байдена» вряд ли уместны: цели и их политическое содержание остаются прежними, меняется форма – с максимально возможным использованием изменившегося контекста именно для реализации стратегических целей.

Концептуальная платформа НАТО, включая запланированное принятие стратегической концепции в 2022 г., может быть подорвана, особенно с учетом афганского провала США и вызовами нового миграционного кризиса в ЕС, неготовностью европейцев работать на результат. Однако евроатлантические ценностные ориентиры, согласованные новой администрацией США, снижают способность европейских союзников США укреплять реальную стратегическую автономию, включая пересмотр параметров отношений с Россией и Китаем, а также реконфигурацию евроатлантических отношений после брекзита.

Список литературы

- Годованюк К.А. (2020) «Глобальная Британия» как следствие исторических дискуссий об идентичности. *Современная Европа*, № 6. С. 181–190. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope62020181190>
- Голуб Ю.Г., Шенин С.Ю. (2021) Дональд Трамп и европейские союзники: американские эксперты о судьбе НАТО. *Современная Европа*, № 1. С. 5–15. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120210515>
- Давыдов А.С. (2021) КНР – США – Россия: факторы геополитического соперничества. *США & Канада*, № 8. С. 81–91.
- Данилов Д.А. (2017) Североатлантический альянс: бремя Трампа. *Международная жизнь*, № 4, апрель 2017. С. 20–41.
- Данилов Д.А. (2019) 70 лет НАТО: юбилей на фоне политических разногласий. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*, № 6. С. 73–79.
- Данилов Д.А. (2021) Саммит НАТО: глобальное будущее после "смерти мозга". *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*, № 3. С. 7–14.
- Искендеров П. (2017) «Бизнес-Стратегия» Дональда Трампа. *Международная жизнь*, 20.12.2017.
- Лузянин С.Г., (2021) Китайско-американские отношения после Д. Трампа: оценки, подходы, перспективы. *США и Канада: экономика, политика, культура*, № 8. С. 75–80.
- Рогов С.М., Громыко Ал.А. (2020) Рекомендации участников диалога экспертов по сокращению риска военной конфронтации между Россией и НАТО в Европе. *Общественные науки и современность*, № 6. С. 179–190.

References

- Anton, M. (2019) The Trump Doctrine. *Foreign Policy*, April 20, 2019. URL: <https://foreignpolicy.com/2019/04/20/the-trump-doctrine-big-think-america-first-nationalism/> (accessed: 15.06.2021)
- Bew J., Jones D. M. (2017) Is There a Trump Doctrine? *The National Interest*, December 22, 2017. URL: <https://nationalinterest.org/feature/there-trump-doctrine-23773> (accessed: 15.06.2021)
- Brussels Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels. (2021) 14 June 2021. NATO, 14 Jun. 2021. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm (accessed: 15.06.2021)
- Daalder Ivo H., Goldgeier James. (2006) Global NATO. *Foreign Affairs*, September/October 2006, Vol. 85, No 5. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-09-01/global-nato> (accessed: 15.06.2021)
- Danilov D.A. (2017) Severoatlanticheskij al'yans: bremya Trampa [NATO: Trump's Burden]. *Mezhdunarodnaya zhizn'*, No 4, april' 2017, pp. 20–41. (in Russian).
- Danilov D.A. (2019) 70 let NATO: yubilej na fone politicheskikh raznoglasij [NATO 70 years anniversary summit: manifested political differences]. *Nauchno-analiticheskij vestnik Instituta Evropy RAN*, No 6, pp. 73–79. (in Russian).
- Danilov D.A. (2021) Sammit NATO: global'noe budushchee posle "smerti mozga" [NATO Summit: a Global Future after Brain Death]. *Nauchno-analiticheskij vestnik Instituta Evropy RAN*. No 3, pp. 7–14. (in Russian).
- Davydov A.S. (2021) KNR – SSHA – Rossiya: faktory geopoliticheskogo sopernichestva [China – USA – Russia: factors of geopolitical rivalry]. *SSHA & Kanada*, No 8, pp. 81–91. (in Russian).
- Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy, (2021) Published 16 March 2021. GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy> (accessed: 10.04.2021)
- Godovanyuk K.A. (2020) "Global'naya Britaniya" kak sledstvie istoricheskikh diskussij ob identichnosti. ["Global Britain" as an outcome of historical disputes over UK identity]. *Sovremennaya Evropa*, No 6. pp. 181–190. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope62020181190> (in Russian).
- Golub Yu.G., Shenin S.Yu. (2021) Donal'd Tramp i evropejskie soyuzniki: amerikanskije eksperty o sud'be NATO [Donald Trump and European allies: American experts on the fate of NATO]. *Sovremennaya Evropa*, No 1, pp. 5–15. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120210515> (in Russian).
- Iskenderov P. (2017) "Biznes-Strategiya" Donal'da Trampa [Donald Trump's "Business Strategy"]. *Mezhdunarodnaya zhizn'*, 20.12.2017. (in Russian).
- Joint Statement on the visit to the United Kingdom of the Honorable Joseph R. Biden Jr. President of the United States of America at the invitation of the Rt. Hon. Boris Johnson M.P. The Prime Minister of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 2021. GOV.UK. URL:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/992985/UK-US_Joint_Statement_-_June_10.pdf (accessed: 25.06.2021)

Luzyanin S.G., (2021) Kitajsko-amerikanskije otnosheniya posle D. Trampa: ocenki, podhody, perspektivy [Sino-American relations after D. Trump: assessments, approaches, prospects]. *SSHA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*, No 8, pp. 75–80. (in Russian).

Moens A. (2021) Brussels summit 2021 – analysis & debrief. CDA Institute, Newsletter, Jun 17, 2021. URL: <https://cdainstitute.ca/alexander-moens-brussels-summit-2021-analysis-debrief/> (accessed: 20.06.2021)

National Security Strategy of the United States, (2017) December 2017. P. 25. URL: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf> (accessed: 10.01.2018)

Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of NATO Heads of State and Government, (2021) 14 Jun. 2021. NATO, 14 June 2021. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_184959.htm (accessed: 15.06.2021)

Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference, (2021) February 19, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/> (accessed: 25.02.2021)

Rogov S.M., Gromyko A.I.A. (2020) Rekomendacii uchastnikov dialoga ekspertov po sokrashcheniyu riskov voennoj konfrontacii mezhdru Rossiej i NATO v Evrope [Recommendations of the participants of the expert dialogue on reducing the risks of military confrontation between Russia and NATO in Europe]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*. No 6, pp. 179–190. (in Russian).

Schmitt M. (2021) International Law at NATO's Brussels Summit. EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law, June 30, 2021. URL: <https://www.ejiltalk.org/international-law-at-natos-brussels-summit/> (accessed: 15.06.2021)

The New Atlantic Charter, Published (2021) 10 June 2021. GOV.UK. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/992569/The_New_Atlantic_Charter_2021.pdf (accessed: 15.06.2021)

Williams N, Lunn S. (2021) NATO 2030: “A global Alliance for all seasons”, reality or rhetoric? European Leadership Network, Commentary, 8 June 2021. URL: https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/nato-2030-a-global-alliance-for-all-seasons-reality-or-rhetoric/?mc_cid=8a6ffe231c&mc_eid=e1d33554ae (accessed: 15.06.2021)

Global Horizons of the Atlantic Alliance: the Biden “Vaccine”

Received 20.08.2021

Author: Danilov D., Candidate of Science (Economics), Head of the Department of European Security, Institute of Europe, RAS; Professor, MGIMO University. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** dm.danilov@mail.ru, **ORCID:** 0000-0003-2381-0981

Abstract. The article examines the conceptual issues of the transatlantic relations under the American administration in 2021 and the renewal of the NATO strategy. The NATO summit in Brussels on June 14, 2021, which was attended by US President Joe Biden, was initially seen as a US “coming back” to Europe after a turbulent “trumpism” period in transatlantic relations. The summit communiqué defines the main lines of the alliance transformation in response to the growing challenges to Euro-Atlantic security, considering the main ones incoming from Russia and China, while also imposed by international terrorism. The analysis of the Summit decisions and the follow-up of Joe Biden's European meetings proves the alliance globalization trend, both in geopolitical and functional terms. The summit, while having adopted the NATO 2030 Agenda, decided to adopt a new strategic concept at the next meeting in Spain in 2022. The author argues that the unresolved transatlantic problems and the allies' disagreements internally challenge the alliance “global” strategy. The “trusted leadership” the Biden administration sets against the “Trump Doctrine” undermines the allies' ability to step up the European strategic autonomy project, including in relations with Russia and China, as well as in after-Brexit Euro-Atlantic rebalancing.

Key words: NATO globalization, Biden, Trump doctrine, America is back, transatlantic relations, trusted leadership, Russian threat, China's challenge, multilateralism, international order.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520211931>