



Строительство оборонных институтов с высоты птичьего полета? Уроки балтийского опыта

Александра К. Чиншилла и Пол Поаст

*Департамент политических наук, Университет Чикаго,
<https://political-science.uchicago.edu>*

Резюме: Строительство оборонных институтов пытается создать средства и механизмы, позволяющие эффективное агрегирование способностей в рамках НАТО. Может ли внешнее содействие для СОИ помочь государствам стать приемлемыми членами НАТО? Мы рассматриваем опыт Балтийских государств после Холодной войны, чтобы понять роль внешней помощи в строительстве оборонных институтов и как оно позволяет государству добиться членства в НАТО. Затем мы рассматриваем вопрос, применимы ли уроки балтийского опыта к Грузии и Украине.

Ключевые слова: Балтийский батальон, НАТО, Грузия, Украина, Партнерство ради мира, Строительство оборонных институтов, СОИ.

Введение

Нет ничего лучше, чем «грязь НАТО» под «ногтями». Так сказал Верховный командующий союзными силами НАТО в Европе, генерал Джон Шаликашвили, в связи с предназначением инициативы Партнерство ради мира (ПрМ).¹ После окончания Холодной войны, государства Восточной Европы обратились за помощью к Западу. Ответом была инициатива НАТО Партнерство ради мира (ПрМ). Задача состояла в привлечении бывших членов Варшавского договора к более близкому сотрудничеству с НАТО. Участие в ПрМ

¹ Paul Poast and Johannes Urpelainen, *Organizing Democracy: How International Organizations Assist New Democracies* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2018), 147.

позволяло партнерским государствам реформировать свои оборонные институты и оборонную политику как для того, чтобы сделать свои вооруженные силы более эффективными, так и для того, чтобы начать соответствовать стандартам НАТО.

Более официально, основной целью ПрМ было Строительство оборонных институтов (СОИ). СОИ связано с созданием средств и механизмов, позволяющие эффективное агрегирование способностей в рамках НАТО. Способность государств объединять свои военные способности для защиты страны-члена является фундаментальным принципом всех союзов. Как писали Рассет и Старр, «в течение всей истории, основной причиной для того, чтобы государства входили в союзы, было желание объединять свои силы».² Объединенные способности можно использовать для противодействия – или балансирования – угрозы.³ Не все союзники дают одинаковый вклад способностей в альянс, и НАТО не является исключением. Как пишет Морроу, «НАТО является примером асимметрично балансирующего альянса».⁴ Но объединение не может произойти, если союзники не предпримут конкретные меры, гарантирующие, что их вооруженные силы смогут работать совместно на поле боя и в поддерживающих ролях.⁵ Эффективное агрегирование способностей достигается путем улучшения большинства, если не всех, измерений военной оперативной совместимости между союзниками. Это охватывает диапазон от гарантирования гражданского контроля над вооруженными силами стран-членов, развития совместимых бюджетных практик в оборонной бюрократии, до согласованных процедур поставки вооружений.⁶ Все эти условия являются формами СОИ.

Работа по СОИ сосредоточена в Процессе планирования и анализа ПрМ (ППА). Открытый сначала только для стран ПрМ, в 2011 году ППА затем был расширен и к другим странам-партнерам на индивидуальной основе.⁷ НАТО осуществляет СОИ через множество других программ, кроме ППА; Программа профессионального развития (ППР) которая создает умения гражданского персонала в оборонных институтах и институтах безопасности; Программа НАТО совершенствования оборонного образования (ПССО), ко-

² Bruce Russett and Harvey Starr, *World Politics: The Menu for Choice*, 3rd ed. (New York: W.H. Freeman, 1989), 91.

³ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliance* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987).

⁴ James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances," *American Journal of Political Science* 35, no. 4 (November 1991): 904-933, 928

⁵ Nona Bensahel, "International Alliances and Military Effectiveness: Fighting Alongside Allies and Partners," in *Creating Military Power: The Sources of Military Effectiveness*, ed. Risa Brooks and Elizabeth Stanley (Redwood City, CA: Stanford University Press, 2007), 186-206, 188.

⁶ NATO, "Defence Institution Building," May 2018, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50083.htm.

⁷ NATO, "Partnership for Peace Planning and Review Process (PARP)," November 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68277.htm.

торая развивает преподавательский состав и программы национальных оборонных образовательных институций, так чтобы они соответствовали стандартам НАТО;⁸ Программа НАТО повышения добросовестности (интегритета), которая борется с «плохим управлением и коррупцией» в странах-партнерах, и Инициатива создания оборонного и связанного с обороной потенциала в сфере безопасности, которая предоставляет консультации, помощь и подготовку по просьбе страны-партнера.⁹ Поэтому, СОИ может гарантировать совместимость между членами НАТО и между членами и партнерами НАТО.

Чтобы понять роль СОИ для стран-партнеров НАТО, особенно тех, у кого ограниченные возможности присоединения к альянсу, возможно никакие другие две страны не так важны, как Украина и Грузия. Из-за относительно недавней (российско-грузинская война 2008 года, аннексия Крыма Россией в 2014) агрессии России, нет никаких непосредственных перспектив, что какая-нибудь из этих стран станет членом НАТО. Но НАТО может использовать и использовало вышеупомянутые программы, чтобы помочь этим двум странам.

В частности, мы считаем, что анализ эффективности СОИ на Украине и в Грузии можно сделать на основе рассмотрения опыта прибалтийских государств в период, предшествовавший их членству в НАТО. Как Украина и Грузия, балтийские государства Эстония, Литва и Латвия являются бывшими советскими республиками. Кроме того, что они граничат с Россией, все три государства по существу «начинали с нуля» после объявления независимости: «в отличие от стран Варшавского договора, балтийские государства не имели своих вооруженных сил и свою дипломатическую службу в период Холодной войны. Их надо было создавать с нуля в 1990-х.^{10,11} Поэтому любая внешняя помощь – в виде денег или технической помощи – пошла бы на пользу странам Балтии. Хотя прибалтийские государства в конечном итоге присоединились к НАТО, они добились повышения обороноспособности и оперативной совместимости, главным образом в области миротворчества, прежде чем приняли на себя обязательства по Статье 5.

После того, как рассмотрим основные принципы «Балтийской модели», мы проанализируем в каких направлениях опыт Украины и Грузии схож с

⁸ NATO, "Defence Education Enhancement Programme (DEEP)," December 2017, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_139182.htm.

⁹ NATO, "Building Integrity," September 18, 2017, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68368.htm.

¹⁰ Andres Kasekamp and Viljar Veebel, "Overcoming Doubts: The Baltic States and European Security and Defence Policy," в *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2007*, ed. Andres Kasekamp (Tallin: Estonian Foreign Policy Institute, 2007), 9-33, 13.

¹¹ Цитировано в Pete Ito, "Baltic Military Cooperative Projects: A Record of Success," in *Apprenticeship, Partnership, Membership: Twenty Years of Defence Development in the Baltic States*, ed. Tony Lawrence and Tomas Jermalavičius (Tallin: International Centre for Defence Studies, 2013), 242, https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/05/RKK_Apprenticeship_Partnership_Membership_WWW.pdf.

опытом (отличается от опыта) Балтийских государств. Наконец, мы обсудим более широкие последствия внешнего взаимодействия со странами Балтии, Украиной и Грузией.

Балтийская модель

Что такое Балтийская модель? Основываясь на работе Поаста и Урпелайнена,¹² Балтийская модель касается проблемы как будущие члены НАТО создают свои собственные, специально сформированные организации и затем используют эти организации, чтобы канализировать внешнюю финансовую и техническую помощь. Эта помощь, в свою очередь, способствует развитию СОИ, необходимого (но недостаточного) для достижения полноправного членства в НАТО.

Как было упомянуто выше, после объявления независимости, балтийские государства начинали с нуля. Кроме того, в начале балтийская ситуация была чревата опасностями из-за продолжающегося присутствия России. В 1994, тогдашний премьер Швеции, Карл Бильдт писал в *Foreign Affairs* о «Балтийской лакмусовой бумажке»: «Теперь Россия граничит с Западной Европой только в Северном и Балтийском регионах. Российская политика в отношении Балтийских государств в большей степени, чем политика в отношении любого другого государства, будет лакмусовым тестом ее нового направления».¹³ Эти комментарии были сделаны в период, когда тогдашний российский президент Борис Ельцин декларировал, что «пламя войны» поглотит Европу, если НАТО будет расширяться.¹⁴ Но получая независимость, правительства Балтийских государств были не в состоянии собственными ресурсами обеспечить это основное общественное благо, безопасность. Это означало, что скорое членство в НАТО для Балтии на практике было невозможно. Тогда президент США Билл Клинтон поставил вопрос ребром: «Мы пытаемся содействовать безопасности и стабильности в Европе. Мы не хотим делать ничего, что будет увеличивать напряженность».¹⁵

Но хотя дверь к скорому членству в НАТО была закрыта, нам предлагалась внешняя помощь. Первыми в эту работу включились страны Севера, в частности член НАТО Дания. Скандинавские страны и Балтика пришли к соглашению, что направленная на миротворческую деятельность международная инициатива, Балтийский батальон (БАЛБАТ), могла бы стать средством для быстрого укрепления безопасности Балтики. Для этого были две причины. Во-первых, БАЛБАТ имел, по словам одного комментатора, участ-

¹² Poast and Urpelainen, *Organizing Democracy*.

¹³ Carl Bildt, "The Baltic Litmus Test: Revealing Russia's True Colors," *Foreign Affairs* 73, no. 5 (1994): 72-85, 72.

¹⁴ Цитировано в Brendan Simms, *Europe: The Struggle for Supremacy, from 1453 to the Present* (Hachette, UK: Basic Books, 2013), 496.

¹⁵ Poast and Urpelainen, *Organizing Democracy*, 133.

вующего в этом проекте, «символическое и политическое значение».¹⁶ Путем создания БАЛБАТ и осуществления сотрудничества через него, балтийские государства показывали свою готовность найти решения проблем безопасности. Иными словами, они демонстрировали желание и способность выполнять основную функцию НАТО: обеспечивать *коллективную* оборону. Во-вторых, БАЛБАТ способствовал распределению технической помощи и материальных ресурсов, поступающих от устоявшихся демократий, к Балтии. Что касается технической помощи, устоявшиеся демократии предлагали обучение «западным» методам организации вооруженных сил (например, надлежащая роль гражданско-военных отношений), и даже курсы английского языка (поскольку хорошее владение английским языком необходимо для работы в рамках НАТО). Что касается материальной помощи, через БАЛБАТ балтийские государства получали все, начиная от основной военной экипировки (от униформ до канцелярского оборудования) до легкого вооружения.¹⁷ Хотя для устоявшихся демократий предоставление этих основных ресурсов было не слишком обременительно, они помогли балтийским странам не только укрепить связи с Западом, но и повысить свои военные способности, профессионализировать свои армии и поучиться у Запада демократической организации гражданско-военных отношений.

Насколько хорошо эта система работала для Балтии. Честно говоря, балтийское участие было не идеальным. БАЛБАТ нельзя было развертывать как самостоятельную часть. После учений и развертывания под названием BALTIC TRIAL, датские представители констатировали, что балтийские силы могут соответствующим образом выполнять только «рутинные миротворческие задачи» в уже мирной среде.¹⁸ Главной проблемой было отсутствие договоренности между тремя государствами: каждое из них имело категорическую позицию по всем вопросам, начиная от местонахождения тренировочных сооружений и кончая назначением командиров сил. Однако, это не помешало каждому отдельному прибалтийскому государству создать способность развертывать силы, которые демонстрировали свою полезность в операциях НАТО. Например, латвийские и литовские миротворцы были отправлены в Ливан, и все три государства предоставили миротворцев для Боснии.

«Балтийская модель» показывает, что внешняя помощь, в частности помощь канализованная через специально созданные международные институты, может предоставить технические и материальные средства, позволяющие странам не-членам НАТО работать в связке с членами НАТО. Если целью СОИ является эффективное агрегирование способностей *совместно*

¹⁶ Ito, "Baltic Military Cooperative Projects," 252.

¹⁷ Poast and Urpelainen, *Organizing Democracy*, 144.

¹⁸ Poast and Urpelainen, *Organizing Democracy*, 145.

с НАТО (если не в рамках НАТО), то тогда Балтийская модель показывает, что это можно осуществлять.

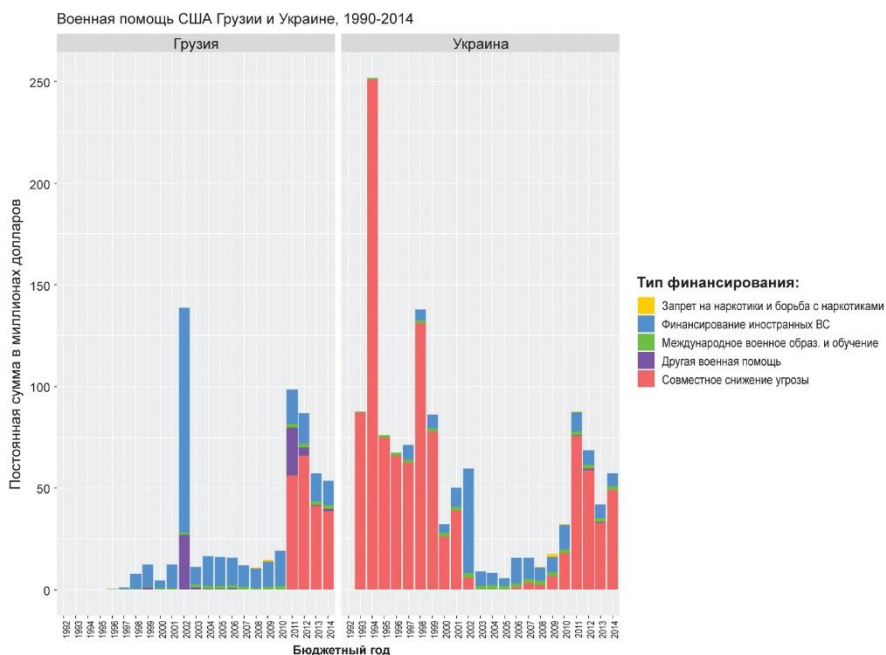
Применимость Балтийской модели для Украины и Грузии

Сколько внешней помощи требуется, и как ее лучше всего канализировать, чтобы она довела Грузию и Украину до уровня Балтии? В этом разделе сравниваются и анализируются схема военной помощи США и НАТО, оказываемой Грузии и Украине, со схемой, использованной в балтийских государствах. Мы использовали военную помощь США как прокси для общей помощи НАТО поскольку данные о суммах в долларах американской помощи в течение времени по странам и программам легко доступны. Мы так же сравниваем опыт этих двух государств, в частности, фокусируя внимание на отличиях в усилиях этих государств по вступлению в НАТО. Это очень важно. Несмотря на то, что прибалтийские государства получили гораздо меньше материальной и финансовой помощи, чем Украина или Грузия, они сумели развить свои оборонные институты до уровня, который нужен для вступления в НАТО, тогда как Грузия и Украина все еще работают над улучшением своих оборонных институтов. От чего происходит такая разница в практике? Грузия и Украина похожи на балтийские государства тем, что они так же бывшие члены Советского Союза и имеют общую границу с Россией. Но в отличие от прибалтийских государств, у них нет эквивалентного БАЛБАТ-у института, объединяющего этих двух черноморских государств и позволяющего им давать свой вклад в миссии НАТО. Кроме того, для Украины и Грузии было гораздо труднее получить членство в НАТО из-за политических ограничений на расширение НАТО, а в случае Украины и из-за ранее слабой политической воли реформировать оборонные институты и стремиться к членству в НАТО.

Между 1992 и 2014 Украина получила от Соединенных Штатов существенную помощь в сфере безопасности. Как показано на фиг. 1, большая часть помощи США Украине в сфере безопасности, приблизительно 1.1 миллиарда долларов, прошла через программу Совместного снижения угрозы (ССУ) – удаление стратегического ядерного оружия Украины, обеспечение безопасности ядерных материалов, создание лабораторий по профилактике заболеваний и повышению безопасности объектов, а также борьба с контрабандой оружия массового уничтожения.¹⁹ Хотя финансирование ССУ сыграло критически важную роль в снижении угрозы, которую представляли собой ядерные материалы, оно не укрепило оборонные институты Украины и не повысило потенциал ее вооруженных сил.

¹⁹ “Fiscal Year 2017 President’s Budget Cooperative Threat Reduction Program,” Defense Threat Reduction Agency, 2017, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2017/budget_justification/pdfs/01_Operation_and_Maintenance/O_M_VOL_1_PART_2/CTR_OP-5.pdf.

Остальная часть финансирования Украины, около 222 миллионов долларов, была израсходована на программу Финансирования иностранных вооруженных сил, на Международное военное образование и обучение и на другие программы военной помощи. Но несмотря на это внешнее финансирование, украинские вооруженные силы были недостаточно хорошо оборудованы, чтобы противостоять инвазии России в 2014 году. США и НАТО ответили драматическим расширением помощи Украине, сосредоточивая усилия на повышении боеспособности украинских вооруженных сил.²⁰ Соединенные Штаты начали осуществлять инициативу Европейское сдерживание (прежняя инициатива Европейская поддержка), чтобы обеспечить совместную оперативную совместимость и проведение военных учений с НАТО и партнерами, направленных на сдерживание России, а также начали предоставлять специально выделенную помощь в области безопасности для Украины, включая летальное и нелетальное оборудование, необходимое для боевых действий на востоке Украины.



Фигура 1: Военная помощь США Грузии и Украине, 1990-2014.

²⁰ Adriana Lins de Albuquerque and Jakob Hedenskog, "Ukraine: A Defense Sector Reform Assessment" (Stockholm: FOI, December 2015).

После 2014, Украина получила от Соединенных Штатов 850 миллионов долларов помощи в сфере безопасности.²¹ Украина так же получала разную помощь от НАТО на создание военного потенциала по программам увеличения логистических способностей, а так же по СОИ, включая Программу совершенствования оборонного образования, которая была инициирована в 2013 году для реформы военной образовательной системы Украины.

Сочетание существенной внешней помощи и угрозы со стороны России территориальной целостности Украины дали импульс критически важным реформам украинских вооруженных сил. Украина существенно изменила свои вооруженные силы, чтобы справиться с российской агрессией. Она увеличила оборонный бюджет на 50 процентов по сравнению с 2013 годом и начала осуществлять такие реформы, как постепенный переход от призывной армии к профессиональным вооруженным силам.²² В результате этого Украина, наверное, выйдет из этого конфликта с вооруженными силами, которые в большей степени оперативно совместимы с НАТО и могут внести вклад в способности Альянса. Кроме того Украина, наконец, демонстрирует последовательную политическую волю на вступление в НАТО, став официально кандидатом после многих лет вялых участия в миссиях НАТО. Тем не менее, Украина не реализовала полностью стандарты НАТО. На данный момент вооруженные силы Украины остаются недостаточно хорошо экипированы и нуждаются в технологической модернизации.²³ Украина так же сталкивается с вызовами, связанными с целостным внедрением демократических ценностей в сектор безопасности. Хотя демократический контроль над вооруженными силами законодательно реализован на Украине, существование добровольческих батальонов, которые не находятся полностью под демократическим контролем и чье руководство причастно к политике, подрывает эту норму.²⁴

Как и Украина, Грузия получила от Соединенных Штатов существенную помощь в области безопасности – около 592 миллионов между 1994 и 2014, из которых 202 миллиона были израсходованы на ССУ и около 390 миллионов на другие оборонные статьи, на Программу финансирования иностранных вооруженных сил, Программу международного военного образования и обучения, на программу Запрета наркотиков и противодействие наркотикам и на другую военную помощь. В порядке сравнения, Грузия получила больше денег от Соединенных Штатов на поставку оборудования и модер-

²¹ “The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview,” Congressional Research Service, August 8, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF10946.pdf>.

²² Denys Kiryukhin, “The Ukrainian Military: From Degradation to Renewal” (Foreign Policy Research Institute, August 17, 2018), <https://www.fpri.org/article/2018/08/the-ukrainian-military-from-degradation-to-renewal/>.

²³ Andrzej Wilk, “The Best Army Ukraine Has Ever Had: Changes in Ukraine’s Armed Forces since the Russian Aggression” (OSW, Centre for Eastern Studies, July 2017).

²⁴ Albuquerque and Hedenskog, “Ukraine: A Defense Sector Reform Assessment.”

низацию своих вооруженных сил, чем Украина, но меньше денег на ССУ (что отражает факт, что Грузия сталкивается с меньшими проблемами в связи с обеспечением безопасности ядерных материалов). Грузия так же более последовательно участвовала в мероприятиях НАТО, чем Украина, и была кандидатом в члены несколько лет. Грузия усилила сотрудничество с НАТО как часть Комиссии НАТО-Грузия, которая была создана после российско-грузинской войны 2008 года, помешавшей Грузии получить ПДЧ для присоединения к Альянсу. Как часть Комиссии, Грузия и НАТО использовали Годовую национальную программу (ГНП) и осуществили существенные реформы в вооруженных силах Грузии после российско-грузинской войны.²⁵ Грузия продемонстрировала свои военные способности оказавшись государством с самым большим участием среди стран не-членов и четвертым по счету вообще среди всех участников миссии НАТО в Афганистане, обойдя Балтию, Украину и большинство членов НАТО. В 2014, НАТО создало Существенный пакет НАТО-Грузия (СПНГ), который расширяет совместную подготовку и совместные учения НАТО и Грузии, а также школу Строительства оборонных институтов, логистики и стратегических коммуникаций.²⁶

Учитывая хорошую оценку участия в ISAF, низкий уровень коррупции,²⁷ и военные реформы, Грузия уже, возможно, соответствует стандартам НАТО для присоединения. Однако Грузия не получила членство в НАТО скорее всего из-за того, что с того времени, когда в НАТО вошли прибалтийские государства, Россия резко возражает против расширения НАТО, особенно что касается бывших советских республик. Продолжающийся пограничный конфликт Грузии с отколовшимся районом Южная Осетия еще больше усложняет вопрос с вступлением в НАТО, поскольку кандидаты должны решить все свои пограничные споры перед присоединением.

Как выглядит опыт Грузии и Украины по сравнению с опытом балтийских государств? Объем помощи прибалтийским государствам незначителен по сравнению с объемом помощи предоставленной Украине и Грузии. Между 1992 и 2004, Эстония получила 148 миллионов долларов, Литва получила 157 миллионов и Латвия получила 149 миллионов помощи от Соединенных Штатов в сфере безопасности. Украина получила более 1.3 миллиардов долларов помощи в сфере безопасности, а Грузия – 592 миллиона за тот же период. Большая часть помощи балтийским государствам шла по программе Финансирование иностранных вооруженных сил (смотри фиг. 2). Как и Украина после российской инвазии в Украину 2013 года, балтийские государства получали увеличенное финансирование от Соединенных Штатов по программе Европейская оборонная инициатива (ЕОИ). Финансирование шло на обеспечение ротационных американских сил, предназначенных

²⁵ Embassy of Georgia, "Georgia-NATO Relations," 2017.

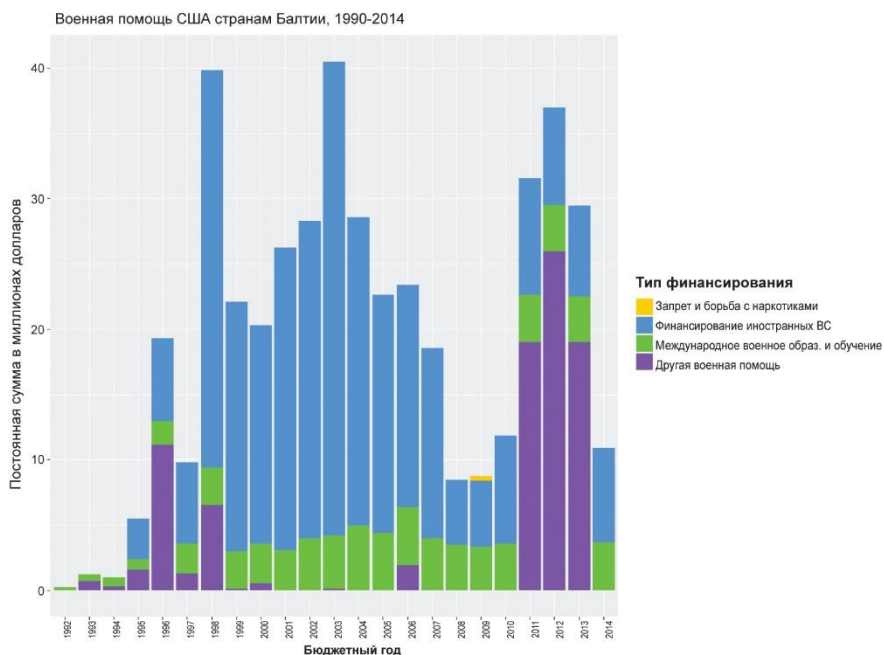
²⁶ F Stephen Larrabee, "The Baltic States and NATO Membership," n.d., 11.

²⁷ "Georgia Corruption Rank," Trading Economics, 2018, <https://tradingeconomics.com/georgia/corruption-rank>.

для сдерживания России от конвенциональной инвазии в прибалтийские государства, которые как члены НАТО потребовали бы защиты в соответствии со Статьей 5 в случае российского нападения.

С учетом более низкого уровня целостного финансирования прибалтийских государств, развитие институтов, необходимые для членства в НАТО, похоже, было осуществлено методами, которые не находят объяснения в сырой статистике цифр помощи. Как балтийские государства добились членства в НАТО? Во-первых, и это самое важное, страны Балтии подали заявку на членство намного раньше, чем Грузия и Украина, официально в 1994, когда международная обстановка делала расширение НАТО с включением бывших советских республик более приемлемым для России. Во-вторых, как говорилось в предшествовавшем параграфе, страны Балтии продемонстрировали свою готовность к членству созданием и участием в БАЛБАТ. БАЛБАТ привлек значительную поддержку со стороны стран-членов НАТО, в частности из-за того, что он показал, что прибалтийские государства имеют мотивацию работать для получения членства в НАТО и давать свой вклад в коллективную оборону альянса.

Участие стран Балтии в БАЛБАТ способствовало региональному сотрудничеству, позволяло государствам объединять ресурсы для закупки вооружений и служило мультипликатором сил, давая возможность странам Балтии объединять свои ограниченные бюджеты для формирования миро-



Фигура 2: Военная помощь США странам Балтии, 1990-2014.

творческого батальона, работающего в тесном контакте с НАТО, что ни одна из этих стран не могла бы сделать самостоятельно.²⁸ Миротворческие функции БАЛБАТ давали коридор для работы с НАТО, которое из фонда Варшавской (позднее Уэльской) инициативы обеспечило батальон вооружением, коммуникационным оборудованием и средствами для ПрМ учений.²⁹

Демонстрация воли и готовности соответствовать стандартам для членства также были ключевым фактором для привлечения военной помощи стран-членов НАТО. Для Соединенных Штатов, предоставление помощи в сфере безопасности определяется следующими критериями: «страна должна иметь желание абсорбировать данный ангажемент, она должна «вложиться», предоставив некоторые ресурсы для его реализации и должна существовать оправданная уверенность, что данный ангажемент пойдет на пользу стране и региону в долгосрочном плане».³⁰ БАЛБАТ, таким образом, способствовал созреванию оборонных сил стран Балтии и их готовности к членству в НАТО больше, чем индивидуальное сотрудничество с НАТО или получение индивидуальной помощи от стран членов.

Выводы

Несмотря на то, что между 1990 и 2014 они получили большее финансирование, чем балтийские государства, ни Украина, ни Грузия не являются членами НАТО. Хотя общий объем внешней помощи, предоставленной Украине, был очень значителен, до 2014 года он был ориентирован на такие программы, как ССУ, а не на СОИ. Украине еще многое надо сделать, чтобы полностью соответствовать стандартам НАТО для приема. В случае с Грузией, ее военные способности и оборонные институты существенно улучшились за последние 10 лет, но продолжающиеся пограничные споры и противодействие России делают вступление в НАТО трудным. Опыт регионального сотрудничества между балтийскими государствами через международную организацию БАЛБАТ – которое позволило балтийским государствам получить ценный опыт и построить свои оборонные институты до вступления в НАТО – показывает дорогу вперед для Грузии и Украины. Расширенное двустороннее сотрудничество между Грузией и Украиной могло бы повысить их военные способности, показать их ценность для альянса и служить каналом для внешней помощи. Такой промежуточный путь расширенного сотрудничества между черноморскими странами и НАТО, без непосредственной перспективы на членство, учитывает геополитические реалии возрож-

²⁸ F Stephen Larrabee, “The Baltic States and NATO Membership,” RAND, 2003.

²⁹ U. S. Government Accountability Office, “NATO: U.S. Assistance to the Partnership for Peace,” no. GAO-01-734 (July 20, 2001), <https://www.gao.gov/products/GAO-01-734>.

³⁰ Walter L. Perry, Stuart Johnson, Stephanie Pezard, Gillian S. Oak, David Stebbins, and Chaoling Feng, *Defense Institution Building: An Assessment* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016). https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1176.html.

дающейся России, и в то же время позволяет использовать возможности для реформы сектора безопасности Украины и Грузии при помощи НАТО.

Из опыта НАТО по направлению балтийских государств к членству и взаимодействию с Украиной и Грузией мы можем сделать дальнейшие выводы о будущем военной помощи НАТО его партнерам. Во-первых, опыт прибалтийских государств с БАЛБАТ показывает, что существенные реформы могут быть осуществлены даже при отсутствии членства в НАТО через комбинацию внешней помощи и политической воли внутри стран-партнеров. Международные организации, когда они создаются странами, стремящимися к улучшению их оперативной совместимости с НАТО, дают возможность странам, участвующим в них, приобрести ценные умения и взять на себя ответственность за процесс реформ. Поэтому НАТО следует поощрять и стимулировать внешней помощью формирование международных организаций между его партнерами.

Во-вторых, опыт Украины и Грузии показывает, что только международная помощь без соответствующей политической воли не приведет к реформам. Однако он так же показывает, что конфликты могут усилить политическую волю на проведение широких и часто болезненных реформ и вызвать у членов НАТО желание увеличить помощь в области безопасности. Хотя проведение реформ в разгаре конфликта часто является затруднительным, Грузия и Украина дают положительные примеры того, как внешняя помощь может способствовать созданию военного потенциала (особенно через поставки критического военного оборудования), когда реципиенты решительно настроены на усовершенствование. Это может оказаться верным даже когда оборонные институты реципиента исторически были слабыми. Поэтому усилия НАТО по СОИ и их расширение в сторону стран не-членов ПрМ, которые в последнее время участвовали в конфликте, как например Ирак и Иордания, открывает путь к существенным реформам в секторе безопасности.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами авторов и не отражают точку зрения Организации Североатлантического Договора (НАТО), Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Издание *Connections: The Quarterly Journal*, том 17, 2018 осуществляется при поддержке правительства Соединенных Штатов.

Об авторах

Александра Чиншилла учиться в аспирантуре по политическим наукам в Чикагском университете. Предметом ее исследований являются вмешательство третьей стороны в конфликт, прокси-войны, сотрудничество в области безопасности, НАТО и политика альянса. Она получила степень бакалавра в Школе дипломатической службы Джорджтаунского университета и прошла стажировку в RAND Corporation, посольстве США в Варшаве и Комитете по вооруженным силам Палаты представителей.
E-mail: achinchilla@uchicago.edu.

Пол Поаст ассистент на кафедре политических наук Чикагского университета, где он так же является аффилированным научным сотрудником Института Пирсона по изучению глобальных конфликтов и членом консультативного совета Центра международных исследований в области социальных наук. Он изучает международные отношения, с фокусом на международную безопасность. *E-mail:* paulpoast@uchicago.edu.