

Синдеев Алексей Александрович

доктор исторических наук,
 профессор Российской академии наук,
 главный научный сотрудник
 Института Европы Российской академии наук,
 профессор кафедры зарубежного регионоведения
 и международного сотрудничества
 Российской академии народного хозяйства
 и государственной службы при Президенте РФ

ОБЩАЯ ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ ЕС: ПОДХОД АВСТРИИ

Аннотация:

В статье анализируются инструменты эволюции Общей политики безопасности и обороны Евросоюза, предлагаемые Австрией в условиях формирующегося многополярного мира, рассматриваются перспективы австрийского подхода. Отмечается, что у Австрии имеется комплексный подход в отношении Общей политики безопасности и обороны Евросоюза.

Ключевые слова:

Общая политика безопасности и обороны ЕС, Австрия, нейтралитет, военно-стратегическая концепция, европейская безопасность.

Sindeev Alexei Aleksandrovich

D.Phil. in History, Professor,
 Chief Research Associate,
 Institute of Europe,
 Russian Academy of Sciences,
 Professor, Foreign Regional Studies
 and International Cooperation Department,
 Russian Presidential Academy of
 National Economy and Public Administration

THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY OF THE EU: AUSTRIA'S APPROACH

Summary:

The article analyses the tools of development of the Common Security and Defence Policy of the European Union suggested by Austria in the context of shaping multipolar world. The prospects of the Austrian approach are considered. It is noted that Austria has a comprehensive approach to the Common Security Policy and Defence Policy of the European Union.

Keywords:

Common Security and Defence Policy, Austria, neutrality, strategic military conception, European security.

Нейтральный статус Австрии в XXI в. является условным. Австрия – член Евросоюза, готова активно участвовать и влиять на формирование Общей политики безопасности и обороны ЕС (ОПБО), на развитие согласованных договорных инструментов. «В операциях в рамках ОПБО следует обеспечивать и расширять как функции руководства, так и оперативные действия», – значит в доктрине безопасности этой страны [1].

Австрийский подход достаточно прост: страна в силу своего экономического положения, демографического статуса, угроз и вызовов не может гарантировать национальную безопасность («прочное совместное будущее») без союзников и партнеров. В связи с этим любые инициативы, направленные на специализацию и вписывающие оборону Австрии в эффективно работающие наднациональные и межнациональные структуры, становятся жизненно важными, так как позволяют координировать и использовать с большей отдачей имеющиеся ресурсы. Не случайно «Австрия получает пользу от наличия сильных и эффективных, основанных на солидарности сообществ, а также имеет миссию (*ist gefordert*) способствовать их дееспособности» [2].

Данные установки означают, что речь идет не только о «всесторонней безопасности», включающей в себя внутреннюю, внешнюю, гражданскую и военную составляющие, но и об интегрированной безопасности; последняя предусматривает действие как государственных, так и негосударственных акторов. Кроме того, одно из положений доктрины безопасности звучит следующим образом: «[В]се силы реагирования австрийской армии следует, в принципе, предусматривать для двойного использования: в национальных и международных операциях» [3].

Региональное партнерство, в первую очередь в Юго-Восточной, Восточной Европе и на Ближнем Востоке, по мнению австрийских политиков, требует появления форматов, в которых как минимум имеется возможность добиться согласованных позиций, поскольку «[с]труктуры стабильности и благополучия на периферии континента негативно воздействуют на европейскую безопасность» [4]. Австрия в отличие от той же Германии сознательно проблематизирует феномен периферии, потому что в этом случае у нее появляется дополнительное средство воздействия на страны Евросоюза для углубления ОПБО. Слова министра иностранных дел С. Курца о важности сильной Европы, «которая защищает свои внешние границы» [5], следует понимать в более широком контексте.

Дополнительный фактор, который необходимо учитывать при характеристике австрийского подхода к европейской безопасности, представлен в следующей формулировке: «Политика безопасности должна пониматься как шанс к *активному оформлению* (курсив мой. – А. С.)» [6].

Это означает, что необходимо как можно раньше располагать системным представлением о потенциальных угрозах (кстати, одиннадцать из них приведены в доктрине) и иметь сценарии реагирования на них.

Таким образом, идея сетевой безопасности для Австрии приобретает дополнительный смысл: национальная безопасность возможна в устойчиво работающих региональных и международных структурах. Поэтому стране важно сделать все от нее зависящее, чтобы обеспечить развитие формата ОПБО.

В принятой в 2015 г. «Военно-стратегической концепции» (далее – ВСК) зафиксированы три задачи: не допускать приближения кризисов и конфликтов к австрийским границам, «способствовать наиболее оптимальному предотвращению кризисов в рамках международного сообщества», добиваться стабилизации окружения [7]. Ключевым в последней задаче является указание на «всесторонний характер», что позволяет предположить одновременное использование самых различных средств. При этом речь идет и о максимально возможном управлении кризисными ситуациями, которое вряд ли получится осуществить без соответствующей экспертизы и оценки, среднесрочного, ориентированного на пяти- и шестилетний срок планирования. Традиционно для этой цели используются согласованные индикаторы. С большой долей уверенности можно утверждать, что в Австрии среди прочего отслеживаются следующие показатели в отношении действия государственных и негосударственных акторов, симметричного и несимметричного проявления рисков: неустойчивые формы государственности, демографический фактор, национальная идентичность, состояние гражданских обществ, настроения элит, деятельность частных наемных фирм и т. д. Кроме того, к привычным задачам восстановления, стабилизации положения и проведения боевых операций добавляется отражение угроз из киберпространства, для чего был создан соответствующий национальный Центр обороны, а в 2013 г. принята стратегия безопасности в данной сфере. Задачей-минимум в военном плане становится сдерживание, при котором «противник должен испытать потери во времени, силах, средствах и престиже» [8].

Страна продолжает работать над утверждением собственной военно-стратегической и военно-оперативной значимости для союзников и рассматривает себя «как надежный стабилизирующий фактор и фактор безопасности в пространстве Центральной Европы», а также как «центр гравитации». Под последним понимается обладание качествами, «с помощью которых нация, Альянс, военные силы или иные группы приобретают дееспособность, физические силы и волю к борьбе» [9].

Австрийские политики и военные полагают, что одним из средств продвижения к европейской армии является выполнение Лиссабонского договора. Не случайно европейская оборона и коллективная защита, зафиксированные в договоре, учтены в национальном тактическом и стратегическом планировании. Такая позиция предусматривает, с одной стороны, поддержание Австрией в рабочем состоянии согласованных механизмов ОПБО, в том числе касающихся участия страны в реализации утвержденных сценариев и мониторинга, с другой – работу над комплексной стратегией оперативных действий в рамках отдельных европейских регионов. Австрийские военные, к примеру, создают особые сценарии по защите одной или нескольких стран, входящих в Евросоюз, и готовятся к операциям, требующим использования функций стратегического, военно-стратегического, оперативного и тактического руководства вне территории страны.

С учетом того что НАТО «в сфере коллективной военной обороны остается в Европе для государств-участников определяющим фактором», Австрия намерена, насколько допускает ее официальный статус, развивать отношения с Альянсом, в первую очередь в программах, связанных со стандартизацией, обучением и тренировками. По всей видимости, речь идет об осторожном движении по пути формирования европейской опоры в НАТО, что со временем может привести к распространению принципа коллективной обороны и на эту страну. Не стоит забывать и другое: «С целью стандартизации и взаимодействия компетенции австрийской армии, необходимые для выполнения задач, будут разделены на шесть областей, используемых ЕС и НАТО в рамках развития соответствующих вооруженных сил... А кооперацию уже сейчас следует учитывать в качестве основного принципа при осуществлении планирования в вооруженных силах [страны]» [10].

Кстати, Австрия в самое ближайшее время усилит кооперацию с НАТО. Разведывательный и ситуационный центр ЕС создал подразделение *Hybrid Fusion Cell*, целью которого является подготовка специальных аналитических докладов. Дополнительно предусматриваются соглашения со структурами НАТО, отвечающими за так называемые гибридные угрозы, и проведение совместных тренировок «на политическом и техническом уровне». Первые официальные тренировки запланированы на 2017 и 2018 гг. С учетом того что к гибридным угрозам среди прочего относятся пропаганда, дезинформация, атаки из киберпространства, воздействие на информационное пространство, возникает вопрос относительно объекта подобных тренировок. Кроме того, в заявлении председателей Европейского совета, Еврокомиссии и Генсекретаря НАТО,

подписанном 8 июля 2016 г. в Варшаве, говорится о сотрудничестве по обмену информацией и разведсведениями, о выработке единых подходов к организации борьбы с гибридными угрозами.

Подчеркнем, что спектр задач австрийской армии определяется не только оптимизацией ресурсов, но и повышением ее привлекательности для союзников. Вооруженные силы Австрии в настоящее время – это около 55 000 человек, включая гражданский персонал. С 2009 г. военный бюджет подвергался регулярному уменьшению. Принятие ВСК в 2015 г. и решения правительства 2016 г., касающиеся новой структуры, приостановили сокращение финансирования. Первоначально на реформы было выделено 616 млн евро, в 2016 г. к ним добавились 684 млн евро. Были одобрены увеличение численного состава армии и отказ от продажи недвижимого имущества, находящегося на балансе ВС Австрии. Увеличение финансирования, по мнению политиков и военных, должно сопровождаться большей эффективностью. В связи с этим ВСК предусматривает модульную структуру организации армии на основе многофункционального оперативного использования подразделений.

По вопросам участия в ОПБО существует партийно-политический консенсус. Если проанализировать программы ведущих партий, то необходимо констатировать, что наиболее близкими к принятым правительственным решениям являются программные положения Австрийской народной партии (АНП). Во-первых, в программе данной партии не упоминается нейтральный статус страны. Во-вторых, именно эта партия делает ставку на «дальнейшее развитие оборонительного союза с долгосрочной целью создания общей европейской армии». В-третьих, АНП выступает за внешнюю политику как средство политики безопасности [11]. Что касается социал-демократов, то они агитируют за «совместное предотвращение конфликтов и управление кризисами» вне военных блоков и за «демократически организованную оборону (*Landesverteidigung*)» [12]. Парадокс состоит в том, что понятие «*Landesverteidigung*» радикально изменилось: борьба с угрозой в любой точке мира, если данная угроза способна нанести вред безопасности страны, может быть расценена в качестве необходимой оборонительной меры, а предотвращение конфликтов и управление кризисами требуют тесного взаимодействия партнеров. Таким образом, Социал-демократическая партия Австрии (СДПА) на основе собственных программных документов, по сути, мало что сможет предпринять, чтобы приостановить эволюцию нейтрального статуса, хотя СДПА и выступает за его сохранение.

В схожей ситуации, в принципе, находятся и популисты – Австрийская партия свободы (АПС). На первый взгляд в ее программе все однозначно: от нейтралитета страна не откажется; национальное право должно доминировать над европейским правом; европейскую интеграцию необходимо реализовывать в рамках концепции «Европы отечеств». Но если АПС действительно выступает за «общую внешнюю политику и политику безопасности... при сохранении австрийского нейтралитета и четкого отмежевания от неевропейских государств и доминирующих вне Европы военных союзов, за поддержание общих европейских интересов» [13], то возникают как минимум два противоречия: без выхода из Евросоюза эта партия не сможет гарантировать «четкого отмежевания», а общеевропейские интересы не ограничиваются только Европой.

Вряд ли имеет смысл рассматривать украинский и ближневосточный кризисы в качестве главных причин описанных выше изменений. Основная причина состоит в модификации всей структуры существующей безопасности в Европе и мире. В связи с этим необходимо вспомнить, что в 2007 г. социал-демократы обещали отказаться от проекта *Eurofighter*, но не сделали этого.

Остановить эволюцию нейтрального статуса не получится, однако вполне реально ее приостановить. Движущими силами в этом могут стать СДПА и АПС. В доказательство данного тезиса приведем некоторые положения программы СДПА: «Будущая европейская модель безопасности должна... базироваться на очень гибких структурах для того, чтобы большие и малые государства получили возможность использовать разные стратегии безопасности и различные формы кооперации и консультаций... Значимая роль должна отводиться региональным организациям, уполномоченным решать проблемы поддержания мира в регионах; для европейского пространства это ОБСЕ...» [14].

Российские партии социалистической и социал-демократической направленности могут и должны находиться в постоянном диалоге, ориентированном на развитие и утверждение перспективных программных идей и наработок, имеющих целью появление совместных российско-австрийских инициатив в вопросе укрепления ОБСЕ и проектов, связанных с концепцией общего европейского дома и неделимой безопасности. Не следует избегать сложного диалога с представителями АНП, которой можно напомнить о том, что она хочет «последовательно преодолеть раскол Европы» [15]. Не менее важны и новые форматы диалога между представителями российского и австрийского гражданских обществ.

Исходя из вышеизложенного, можно сформулировать следующие выводы и гипотезы:

1. Изменение нейтрального статуса Австрии – естественный процесс. Ее нейтралитет и сейчас является более чем условным.

2. Австрия и малые государства Евросоюза продолжают стремиться к укреплению европейской обороны, хотя основное направление развития ОПБО в среднесрочной перспективе вряд ли изменится; будет происходить втягивание данных государств в орбиту НАТО [16].

3. При анализе эволюции австрийского подхода к ОПБО имеет смысл особое внимание уделить организации регионального партнерства, так как этот проблемный комплекс даст возможность определить среднесрочные конфигурации и формы европейской безопасности, к которым стремится Австрия.

4. Российской Федерации можно сделать ставку на совместные инициативы, направленные как на углубление имеющихся форматов двустороннего и многостороннего взаимодействия, так и на активный диалог гражданских обществ обеих стран.

Ссылки и примечания:

1. Österreichische Sicherheitsstrategie: Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten. Wien, 2013. S. 23.
2. Ibid. S. 7.
3. Ibid. S. 23.
4. Ibid. S. 5.
5. Bayern A. von. Was passiert, wenn der Flüchtlingsdeal platzt? «Wir brauchen keinen Deal mit der Türkei» [Электронный ресурс]. URL: http://www.focus.de/politik/ausland/was-passiert-wenn-der-fluechtlingsdeal-platzt-wir-brauchen-keinen-deal-mit-der-tuerkei_id_5796739.html (дата обращения: 22.08.2016).
6. Österreichische Sicherheitsstrategie ... S. 7.
7. Militärstrategisches Konzept – 2015. Wien, 2015. S. 11. «Военно-стратегическая концепция» детализирует положения «Стратегии оборонной политики» 2014 г. См. подробнее: Teilstrategie Verteidigungspolitik – 2014. Wien, 2014. В начале работы каждого австрийского правительства предусматривается внесение изменений в данный документ (Teilstrategie Verteidigungspolitik ... S. 18).
8. Militärstrategisches Konzept – 2015. S. 17.
9. Ibid. S. 18–19.
10. Ibid. S. 60–61.
11. Grundsatzprogramm 2015 der Österreichischen Volkspartei in der Fassung vom 12. Mai 2015. Wien, 2015. S. 43–44.
12. Das Grundsatzprogramm der SPÖ. Wien, 2013. S. 27.
13. Parteiprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs. Wien, 2011. S. 17.
14. Das Grundsatzprogramm der SPÖ. S. 27.
15. Grundsatzprogramm 2015 ... S. 41.
16. См. подробнее: Синдеев А.А. Общая политика безопасности и обороны ЕС: подход Германии // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 8. С. 9–13.

References:

Bayern, A von 2016, *Was passiert, wenn der Flüchtlingsdeal platzt? «Wir brauchen keinen Deal mit der Türkei»*, viewed 22 August 2016, <http://www.focus.de/politik/ausland/was-passiert-wenn-der-fluechtlingsdeal-platzt-wir-brauchen-keinen-deal-mit-der-tuerkei_id_5796739.html>.

Das Grundsatzprogramm der SPÖ 2013, Wien, S. 27.

Grundsatzprogramm 2015 der Österreichischen Volkspartei in der Fassung vom 12. Mai 2015 2015, Wien, S. 43-44.

Militärstrategisches Konzept - 2015 2015, Wien, S. 11.

Österreichische Sicherheitsstrategie: Sicherheit in einer neuen Dekade - Sicherheit gestalten 2013, Wien, S. 23.

Parteiprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs 2011, Wien, S. 17.

Sindeev, AA 2016, 'The general policy of the EU security and defense: the German approach', *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*, no. 8, pp. 9-13, (in Russian).

Teilstrategie Verteidigungspolitik - 2014 2014, Wien.