

мы нет более 10 лет. А ООН, прежде всего, некоторые наиболее активные члены НАТО стремятся отодвинуть от решения проблем безопасности в особо «горячих» регионах. НАТО расширяется, всё более снижая существовавшие изначально критерии приема, при этом все чаще наблюдается отход от принципа консенсуса стран-участниц, а вместо него создаются внутренние коалиции изменяющейся конфигурации.

Даже самый предварительный анализ показывает, что новая теория создания внутри Альянса «коалиций изменяющейся конфигурации», апробированная США в Афганистане и Ираке, по сути, уже в самое ближайшее время может поставить под вопрос дееспособность и целостность НАТО как организации.

Таким образом, вполне резонно возникает ряд вопросов. Не изменяется ли сам Североатлантический Альянс в сторону отхода от изначальных принципов? Учитывают ли в НАТО новые реалии, и стоит ли в такую организацию вступать России? Почему на Западе все время обвиняют Россию в сохранении мышления холодной войны, но при этом свое старое мышление сохраняют в неприкосновенности?

Я также не исключаю, что в относительно недалекой в историческом плане перспективе может возникнуть и другой вопрос, который будет заключаться не в том, какие еще страны захотят вступить в НАТО, а в том, какие из стран захотят выйти из нее (полностью или частично), дабы не связывать себе руки, не затруднять собственное развитие и не ущемлять национальные интересы?

При ответе на этот вопрос надо учитывать также и тот факт, что согласно теории управления, структура, в которой насчитывается более семи объектов управления, практически неуправляема, а при отсутствии четко сформулированной цели ее существования нельзя построить объективный критерий управления такой системой. Критерий управления становится субъективным, целиком зависящим от одного лица, принимающего решения. А кто сегодня в НАТО реально принимает решения? На мой взгляд, вопрос вполне риторический.

В настоящее время мировое сообщество пытается создать новую систему безопасности, ищет формы и способы противодействия новым угрозам и вызовам. И успех на этом пути возможен только при объединении усилий всех стран. Поэтому всем политикам нужно смотреть на мир по новому, отбрасывая старые стереотипы и взгляды, находя оптимальные взаимовыгодные решения старых и новых проблем.



О РАСШИРЕНИИ НАТО И ИНТЕРЕСАХ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

А.В. Келин,

Заместитель директора Департамента общеевропейского сотрудничества МИД РФ

В конце марта закончилось оформление вступления в НАТО семи европейских стран – Болгарии, Румынии, Словении, Словакии, Латвии, Литвы и Эстонии. Уже два месяца руководство этих стран несет ответственность за выполнение всей полноты обязательств, вытекающих из Вашингтонского договора 1949 г. и многочисленных документов, в т.ч. последнего времени, составляющих договоренности теперь уже 26-ти стран о членстве в НАТО. Это – шестой раунд расширения, если вести отсчет с момента образования Альянса. Следует отметить, что практически каждый из них сопровождался различными по характеру и глубине осложнениями в отношениях между Москвой и столицами западных государств. Не стало исключением и нынешнее расширение НАТО.

Вместе с тем, новейшая история свидетельствует, что процесс расширения НАТО является долговременным фактором мировой политики. Он оказывает и будет оказывать непосредственное воздействие на безопасность России, а также общую атмосферу в Европе и на евро-атлантическом пространстве в целом. Закончившийся весной 2004 г. очередной раунд расширения Альянса, очевидно, не последний. На рельсы, ведущие в НАТО, готовятся встать три балканские страны – Албания, Македония и Хорватия, а две другие – Босния и Герцеговина и Сербия и Черногория – приступают к начальным формам подготовки к будущему возможному членству. Но и с этим конечные границы процесса расширения пока не просматриваются. Надо учитывать и серьезно относиться к политической линии Азербайджана, Грузии и Украины в этом вопросе.

Хотя былой вражды с НАТО больше нет, отношение российского общества к расширению Альянса по-прежнему негативное. И это понятно, учитывая тот факт, что мы десятки лет были противниками как в политическом, так и в военном плане. Вместе с тем, негатив-

ное восприятие здесь имеет не только эмоционально-историческую природу. Расширение НАТО, безусловно, затрагивает политические, военные и, в определенной степени, экономические интересы России. Нынешний его раунд характерен тем, что с изменением статуса трех балтийских государств в достаточно сложную палитру отношений между Россией и НАТО дополнительно включаются крупные неурегулированные проблемы. На территории балтийских государств пока не действуют договорные ограничения на обычные вооружения; в Латвии и Эстонии продолжается дискриминация русскоязычного населения; сохраняется проблема военного транзита и жизнеобеспечения в целом Калининградской области.

Кроме того, приходится учитывать, что после нынешнего раунда расширения натовские военные начинают де-факто оперировать в зоне жизненно важных в военном отношении интересов нашей страны.

Но, прежде чем перейти к анализу последствий присоединения стран Балтии к НАТО, имеет смысл привести несколько фактов, характеризующих происходящие изменения в военном плане в самом Альянсе.

Нельзя отрицать, что НАТО в последние годы переживает серьезную трансформацию. Военная конфигурация Альянса претерпела значительные изменения. Ликвидирована система линейной обороны, рассчитанная во времена холодной войны на противостояние с СССР. Сокращены структуры военного командования в Европе. Вместо 65-ти штабов осталось 20-ть. Только по действующему первоначальному Договору об ОВСЕ вооруженные силы НАТО сократили свой общий потенциал примерно на 17 тыс. единиц тяжелых вооружений. Примерно на 85% сокращен натовский арсенал тактического ядерного оружия. Обсуждаются планы по дальнейшему снижению его уровня за счет вывоза ТЯО в США. Существенно сокращена численность армий стран Альянса: в ФРГ в 2 раза, в Польше в 3,5 раза, в Чехии в 4 раза, в Болгарии в 3 раза и т.п. Из Европы выведено порядка 150 тыс. американских военнослужащих. Это, примерно, 60% от их количества в начале 1990-х годов. Соглашение по адаптации ДОВСЕ, которое еще предстоит ратифицировать, предусматривает дальнейшее значительное понижение разрешенных уровней у "старых" членов НАТО (примерно на 4800

танков, 4000 бронемашин и более 4000 артиллерийских единиц).

Наконец, с недавнего времени основные задачи НАТО предполагают поиски ответов на новые вызовы безопасности, включая терроризм и кризисное урегулирование. Альянс активно участвует в миротворчестве, выполняя операции на Балканах и в Афганистане по мандату СБ ООН. Но это лишь часть общей картины.

Другая ее часть содержит ряд моментов, которые не могут не вызывать тревогу. Хотя совокупная прибавка потенциалов "семерки" к НАТО невелика, Альянс ведет планомерное «военное освоение» территории "новичков", в первую очередь, балтийских государств, где осталось немало военных объектов еще со времен Варшавского договора (в частности, более 100 аэродромов). Одновременно вдоль российских границ повсеместно сооружаются современные объекты военной инфраструктуры. Появляются они также и в Болгарии, и в Румынии. Балтийские страны включились в интегрированную систему ПВО Альянса. На территории Литвы развернуты 4 натовских истребителя и небольшой пока контингент иностранных военных. У НАТО появились новые возможности наблюдения за прилегающей территорией России, о чем свидетельствуют недавние полеты АВАКСов вблизи Калининградской области. Приходится учитывать и то, что в контексте объявленной реконфигурации войск объекты Альянса придвинутся ближе к нашим границам, а учения и некоторая другая военная деятельность НАТО будут проходить даже на территории Украины с согласия украинского руководства.

Разумеется, мы понимаем, что перечисленные факты не говорят о подготовке к военному столкновению с Россией. Для конфликта нет никаких предпосылок. С НАТО налажены партнерские отношения. В Альянсе принимают во внимание нынешний внешнеполитический курс нашей страны, наличие у нас ядерного оружия, а также и другие важные факторы. Вместе с тем, хорошо заметно, что в НАТО предпочитают, что называется, "держат порох сухим", и старые функции времен холодной войны - обеспечить готовность к столкновению в Европе с крупным противником - с НАТО никто не снимал. Они лишь отошли на второй план. Однако военные в Альянсе по-прежнему руководствуются не столько реальными оценками ситуации в Европейском регионе, где отсутствуют пря-

мые угрозы безопасности, в т.ч. в результате беспрецедентных усилий по сокращению уровней вооружений, сколько устаревшими внутренними инструкциями НАТО по защите своих членов. Это вынуждает Россию реагировать соответствующим образом.

Теперь конкретно, что нас тревожит в связи с вступлением "семерки" в НАТО.

Опыт предыдущей волны расширения показал, что с этим процессом связано политическое ухудшение двусторонних отношений, и достаточно длительное. На реабилитацию отношений с Польшей, Венгрией и Чехией после их вступления в НАТО в марте 1999 г. ушло несколько лет. Это не удивительно, поскольку вступление в НАТО означает растущую зависимость наших соседних государств от натовской системы принятия решений. Такая зависимость возникает по значительно более широкому кругу вопросов, чем оборона от внешней агрессии, о которой говорится в Вашингтонском договоре. Характерно при этом, что как тогда, так и сейчас натовские новобранцы начинают с попыток решать с нами свои двусторонние проблемы через Брюссель, пытаясь заручиться авторитетом и мощью союзников. И мы вновь, как и несколько лет назад слышим задиристые высказывания в наш адрес и наблюдаем мало оправданные действия.

С учетом того, что в Латвии и Эстонии примерно 600 тыс. человек русскоязычного населения до сих пор не имеют гражданства, а также лишены многих базовых прав, нам предстоят жесткие переговоры уже не только с руководством этих государств, но, по видимому, и с руководством НАТО. В этом же ряду стоит и проблема Калининграда.

Другая проблема, связанная с нынешней волной расширения, обусловлена неурегулированностью проблемы "ДОВСЕ-Балтия-НАТО". В ходе недавней неформальной встречи Совета Россия-НАТО на уровне министров иностранных дел в расширенном до 27 стран составе, а также рабочего визита в Москву Генерального секретаря НАТО Я. де Хооп Схеффера, от представителей НАТО получено подтверждение обязательств, касающихся военной сдержанности на территории вступивших в Альянс государств. Там не появятся ядерное оружие и крупные иностранные войсковые соединения (эти обязательства предусмотрены Основопологающим Актом Россия-НАТО от 1997 г.). От Генерального секретаря Альянса и министров иностранных дел бал-

тийских государств получены заверения в том, что эти страны подадут заявку на присоединение к адаптированному Договору об ОВСЕ, как только он вступит в силу. До этого момента указанные государства не будут предпринимать каких-либо действий, идущих вразрез с целями и принципами Договора.

Все это в совокупности создает необходимые предпосылки для нормальной работы вступивших в НАТО стран в расширенном Совете Россия-НАТО по уже согласованным программам сотрудничества на текущий год. Однако проблема обеспечения действенного режима контроля над вооружениями в Европе, который создавал бы надежную основу для стабильного развития отношений между Россией и НАТО, остается нерешенной. Схема ограничений, установленная первоначальным ДОВСЕ, после состоявшегося раунда расширения Альянса во многом утратила смысл, а сроки вступления в силу адаптированного ДОВСЕ и, соответственно, появление юридической возможности для стран Балтии присоединиться к Договору под надуманными, на наш взгляд, предложениями отодвигаются все дальше. И не просматривается признаков того, что в ближайшее время страны НАТО существенно смягчат свою позицию или откажутся от идеи увязки начала ратификации Договора с выполнением Россией так называемых Стамбульских обязательств по Грузии и Молдавии.

С темой ДОВСЕ тесно связан и вопрос об анонсированных американским руководством планах реконфигурации военного присутствия за рубежом. Если адаптированный ДОВСЕ не вступит в силу, то правовых механизмов, регулирующих возможности наращивания вооруженных сил и вооружений вблизи российских границ фактически не будет. Это делает ситуацию в области европейской безопасности непредсказуемой.

И еще один момент. Важно помнить о том, что принятые на Пражском саммите НАТО (2002 г.) решения фактически узаконили выполнение Альянсом любых операций за пределами совокупности территорий входящих в него стран и на значительном географическом удалении. Главный тезис - НАТО должна быть "способна и готова выполнять операции повсюду, где это потребуется". Мандат СБ ООН на санкционирование силовых действий для НАТО по-прежнему необязателен, и Альянс продолжает попытки «за-

столбить» за собой принципиальную возможность действовать в обход СБ ООН. Учитывая печальный опыт агрессии НАТО против Югославии, у нас, естественно, возникает серьезное беспокойство каждый раз, когда Альянс берется за проведение операций на удалении от территории своих стран-участниц.

Главный вопрос сегодня – что следует делать, чтобы свести к минимуму негативные последствия расширения Альянса.

Разумеется, важно продолжать противодействие попыткам превращения европейской системы безопасности в сугубо натоцентристскую модель. Она, защищая интересы определенного круга стран, не отвечает и фактически не учитывает интересы национальной безопасности России.

Россия будет настойчиво добиваться улучшения положения наших соотечественников в государствах Балтии, стабильного жизнеобеспечения Калининградской области. Важнейший инструмент укрепления нашей безопасности средствами контроля над вооружениями – это Договор об обычных вооруженных силах в Европе, и альтернативы введения в силу Соглашения о его адаптации практически не существует. Трудные переговоры на этом направлении между Россией и НАТО продолжаются, и некоторые, пока еще весьма хрупкие, возможности достижения компромисса здесь все же просматриваются.

При всем значении работы по изложенным выше направлениям главным все же является коренная перестройка и изменение качества отношений с самой НАТО. Мы считаем, что сегодня Совет Россия-НАТО действует именно так, как это было задумано при подписании документов Римского саммита, т.е. на совершенно новых принципах. Работа в нем ведется на равноправной основе и ориентирована на выработку совместных решений, определение совместных действий по широкому кругу проблем безопасности. Это подразумевает и совместную ответственность за принимаемые вместе решения. Под эгидой Совета развернут «широкий фронт» работ. Сформированы и действуют на постоянной основе порядка 20 специализированных групп, каждая из которых нацелена на конкретные результаты, в т.ч. на реализацию ряда крупных проектов (создание ПРО ТВД, улучшение управления воздушным движением, ликвидация противопехотных мин). Эксперты стран-участниц Совета Россия-НАТО систематически обмениваются оценками и

информацией в таких чувствительных областях, как борьба с международным терроризмом и распространение ОМУ, ядерная безопасность. Прорабатываются возможности сотрудничества в рамках операции в Афганистане. В Программе СРН на этот год акцент сделан на активизацию взаимодействия в военной сфере, – запланировано порядка 100 мероприятий, причем 20 из них пройдут в нашей стране.

Реализация всех этих многочисленных задач объективно носит долговременный характер и требует использования немалых ресурсов. Однако совместная работа помогает нам не только лучше понимать происходящее внутри НАТО, но подчас и корректировать неадекватные решения и действия Альянса. Одновременно, мы замечаем, что в этом процессе у наших партнеров меняется отношение к нам в лучшую сторону, появляется больше конструктивности. Если в этой работе мы добьемся более значительных результатов, то тогда, по-видимому, многие наши озабоченности, связанные с расширением Альянса, будут восприниматься иначе.

Хотелось бы рассчитывать, что созданная Римским саммитом благоприятная атмосфера в отношениях России и НАТО будет сохранена, а упомянутая выше односторонняя военная и иная деятельность, сопровождавшая завершение нынешнего раунда расширения НАТО и немало отразившаяся на доверии, уступит место конструктивному сотрудничеству. Такой подход сыграл бы полезную роль в укреплении взаимного доверия. Здесь многое будет зависеть от наших партнеров, в том числе и тех, которые только что вступили в Альянс. Возможно, имеет смысл напомнить, что они при этом взяли на себя обязательства по членству в Совете Россия-НАТО и серьезную ответственность за их выполнение.



РОССИЯ – ЕС: НА ПУТИ К ОБЩЕМУ ПРОСТРАНСТВУ БЕЗОПАСНОСТИ – ИЛИ НА ПЕРЕПУТЬЕ?

*Д.А. Данилов,
Зав. Отделом Европейской безопасности,
Институт Европы РАН*

В 1998–99 гг. Европейским союзом был инициирован проект создания Европейской поли-