

РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА БЕЗОПАСНОСТИ

© 2013 г. **П.Е. Смирнов***

Институт США и Канады РАН, Москва

К концу первого срока президентства Б. Обамы стали очевидны многие проблемы, которые не удалось разрешить в процессе «перезагрузки» между Россией и США, в том числе и на евроатлантическом направлении. В статье рассматриваются достижения и трудности в отношениях России и НАТО, возможности создания евроатлантического сообщества безопасности с равноправным участием России, оценивается содержание экспертных дискуссий на Западе по этим вопросам.

Ключевые слова: НАТО, Европа, сообщество безопасности, сотрудничество в Афганистане, евроПРО, Договор ОБСЕ, ядерное оружие в Европе.

Исчерпанность «перезагрузки», кризис в Европе, сдвиг американских приоритетов в Азию – взаимосвязаны ли тенденции?

Победа Б. Обамы на президентских выборах в США 6 ноября 2012 г. хотя бы на время отодвигает наиболее пессимистические сценарии развития российско-американских отношений, которые могли стать реальностью в случае победы его республиканского оппонента М. Ромни. Однако уже первый срок президентства Б. Обамы продемонстрировал, что ресурс «перезагрузки» слишком ограничен. В отношениях между двумя странами так и не выработалась стабильная и долговременная повестка дня, которая снизила бы их зависимость от личных взаимоотношений лидеров.

Фактическая исчерпанность позитивной повестки дня «перезагрузки» российско-американских отношений проецируется и на тот климат, который складывается в отношениях России с евроатлантическим сообществом в целом, и особенно с НАТО. Период, наступивший после провозглашения Москвой и Вашингтоном «перезагрузки», когда президентами двух стран были Д.А. Медведев и Б. Обама, был отмечен интенсивной разработкой как в российских, так и в западных экспертных кругах, темы возможной интеграции России в евроатлантическое сообщество, вплоть до возможного её вступления в НАТО. Для ряда либеральных экспертных центров в России эта тема была частью их собственной концепции модернизации страны, ключевым элементом которой было укрепление политических, экономических, научно-технических и культурных связей с передовыми странами Запада.

* СМЕРНОВ Павел Евгеньевич – старший научный сотрудник ИСКРАН.
E-mail: smi-pavel@yandex.ru

Тем не менее, дискуссии на эту тему не были в достаточной мере дополнены анализом объективной ситуации и в евроатлантическом регионе, и в отношении РФ с Западом. Эта ситуация характеризуется, наряду с появлением новых сфер взаимного сотрудничества, сохранением пусть и остаточного, но трудно изживаемого взгляда друг на друга как на потенциального противника. Такой взгляд способен даже укрепляться из-за появления новых сфер разногласий, где одна сторона начинает ощущать угрозу собственной безопасности со стороны другой.

Конечно, предвыборные заявления республиканского кандидата в президенты США М. Ромни о том, что Россия является главным геополитическим противником США, можно считать крайностью, характерной для тех, чьё мышление осталось в эпохе «холодной войны». Однако во многом эти утверждения отражают реальную позицию западных элит, для которых Россия остаётся «посторонним» элементом в европейской и евроатлантической архитектуре. В России также нет недостатка в подобных настроениях по отношению к США и НАТО.

Д.А. Медведев в одном из своих заключительных внешнеполитических выступлений в должности президента РФ – на конференции Российского совета по международным делам (РСМД) «Евроатлантическое сообщество безопасности: миф или реальность» 23 марта 2012 г. признал, что пока такое сообщество является мифом. «Попытки укрепить собственную безопасность за счёт других разрушают саму идею построения сообщества государств и подрывают основы сотрудничества. Но главное – они будут провоцировать появление новых разделительных линий, генерировать напряжённость и нестабильность» [6, с. 9].

Перемены в высшем руководстве РФ и возвращение В.В. Путина на пост президента в 2012 г. внесли новые акценты в российские приоритеты, касающиеся отношений с евроатлантическим сообществом. Для Запада эти изменения в России означали отказ от многих надежд на «либерализацию» России, которые казались реальными в предыдущий период. Взгляд на отношения с евроатлантическими институтами не мог оставаться прежним хотя бы потому, что эти отношения во внешнеполитической программе В.В. Путина взаимодействуют с другой фундаментальной задачей – созданием Евразийского союза. Эта структура мыслится, с одной стороны, как один из интеграционных центров современного мира, а с другой – как часть «большой Европы».

Подобные планы плохо совместимы с гегемонией НАТО в европейской архитектуре безопасности. Североатлантический союз становится объективным препятствием для всех амбиций России на лидерство в своём геополитическом пространстве, для её претензий на равноправную роль в складывающейся европейской архитектуре. Поэтому отношения с НАТО у Москвы, по мнению значительной части российской политической элиты, должны строиться на основе признания Североатлантического союза как объективной геополитической реальности, равноправного сотрудничества в отражении общих вызовов и угроз, но никак не на основе «атлантизации» российской внешнеполитической стратегии.

В этих условиях негативные оценки фактора НАТО и его влияния на международное положение России становятся у нас всё более частыми во внешнеполитической риторике, хотя такая риторика парадоксальным образом со-

существует с активной работой Совета Россия – НАТО. Во время своих предвыборных выступлений В.В. Путин заявлял, в частности, что некоторые аспекты поведения США и НАТО не вписываются в логику современного развития, опираются на стереотипы блокового мышления, что «у натовцев, и прежде всего у США, сложилось своеобразное понимание безопасности, фундаментально отличающееся от нашего» [11].

Показательно и то, что в первом после вступления в должность президента указе В.В. Путина по внешней политике отношения в евроатлантическом регионе стоят далеко не на первом месте среди региональных приоритетов России. Согласно документу, отношения с НАТО следует развивать «соразмерно её готовности учитывать интересы Российской Федерации в сфере безопасности и стратегической стабильности и уважать основополагающие принципы международного права» [13]. В контекст такого подхода вполне вписывается отказ президента РФ участвовать в заседании Совета Россия – НАТО на высшем уровне в Чикаго в мае 2012 г. Это контрастирует с атмосферой больших ожиданий, характеризовавших Лиссабонский саммит НАТО и заседание Совета в ноябре 2010 года.

Во время визита в Таджикистан и посещения 201-й российской военной базы в начале октября 2012 г. президент В.В. Путин назвал НАТО «атавизмом времён холодной войны». Россия, по его замечанию, хотела бы, чтобы Североатлантический альянс не выходил за рамки своей уставной деятельности, за пределы документов, которыми границы этой деятельности определены, и не становился глобальной организацией. По его словам, в Москве заинтересованы в том, чтобы НАТО быстрее трансформировалась в чисто политическую организацию, чтобы она не расширяла свою инфраструктуру в сторону российских границ [2]. Все эти требования, очевидно, противоречат тому вектору, который характеризует развитие НАТО, в том числе и тем его аспектам (в первую очередь в Афганистане), где Россия уже активно сотрудничает с альянсом за пределами зоны его ответственности.

Среди решений саммита НАТО в Чикаго, которые способны вызвать недовольство России, следует назвать решение о бессрочном продлении миссии воздушной полиции в странах Балтии, которая была учреждена в 2004 г. и базируется в Литве. Вряд ли Москва позитивно воспримет и другой связанный с Прибалтикой натовский проект – создание в Вильнюсе Центра энергетической безопасности, ведь понятно, кого многие страны альянса в Центрально- и Восточноевропейском регионе и их покровители на Западе считают главной угрозой этой безопасности.

В реализацию полицейской функции НАТО в воздушном пространстве прибалтийских стран могут быть вовлечены и не входящие в НАТО страны, например Финляндия и Швеция. Таким образом, в зону влияния альянса могут быть втянуты не только бывшие союзники СССР по Варшавскому договору или страны – бывшие республики СССР, но и государства, до сих пор декларирующие свой внеблоковый статус.

При этом руководители Финляндии заявляют, что она, хоть и не является членом НАТО, но сотрудничает с альянсом и сохраняет возможность подачи заявки на получение членства в нём. В июне 2012 г. президент В.В. Путин на встрече с президентом Финляндии С. Ниинистё предупредил об ответной реакции Москвы в случае возможного размещения ударных ракетных комплексов

сов в Финляндии (о покупке у США крылатых ракет класса «воздух-земля» в рамках модернизации своих ВВС Хельсинки договорился с Вашингтоном) и предостерёг Финляндию от вступления в НАТО [4].

Да и сам процесс расширения НАТО на бывшие страны Варшавского договора и экс-республики СССР, замедлившийся после принятия в альянс в 2004 г. сразу семи стран Центральной и Восточной Европы, может быть снова реанимирован. Как заявила Х. Клинтон на заседании Североатлантического совета США 21 мая 2012 г. в Чикаго, это должен быть последний саммит НАТО, на котором бы не рассматривался напрямую вопрос расширения [22]. Речь здесь, в частности, идёт о Грузии, которая с 2011 г. официально включена НАТО вместе с балканскими странами (Боснией и Герцеговиной, Македонией и Черногорией) в группу «партнёров-претендентов» на вступление в альянс. Это, правда, не означает, что ей дано какое-то конкретное обещание о дате приёма в НАТО, ведь альянс по-прежнему опасается связанных с этим рисков, относящихся к неурегулированным проблемам Абхазии и Южной Осетии.

Помимо традиционных сфер российско-натовских разногласий, относящихся непосредственно к Европе, климат взаимных отношений ухудшают и разные подходы к событиям, развернувшимся с начала 2011 г. в арабском мире, и в первую очередь – операции НАТО в Ливии. Хотя в марте 2011 г. российская дипломатия своим голосованием в Совете Безопасности ООН способствовала вмешательству НАТО во внутривосточный конфликт, впоследствии Москва не раз обвиняла альянс в превышении мандата ООН в Ливии и указывала на необходимость расследования гибели мирных жителей в результате ударов НАТО.

Ухудшению российско-натовских отношений способствует и гражданская война в Сирии. Хотя НАТО как организационная и военная структура заявляет о невмешательстве в этот конфликт, политическая позиция стран – членов альянса в отношении него, а также их ужесточающаяся критика в адрес России за её поддержку режима Б. Асада, не могут не влиять на повестку дня взаимного сотрудничества. Кроме того, всё более заметная вовлечённость одного из членов НАТО – Турции – в сирийский конфликт также вносит серьёзный элемент неопределённости в российско-натовскую повестку дня. Москва, в частности, выразила озабоченность принятым в начале декабря 2012 г. решением НАТО разместить ЗРК «Пэтриот» на турецко-сирийской границе.

Многие западные политики и эксперты в этой обстановке призывают к «переосмыслению перезагрузки» в отношениях между НАТО и Россией. Так, журнал «Экономист» в своей редакционной статье в мае 2012 г., которая явно была приурочена к возвращению В.В. Путина в Кремль, назвал поведение России в отношении НАТО «разочаровывающим» и «угрожающим», а результаты российско-натовского взаимодействия – «неутешительными» [25].

Разочарование российского руководства в НАТО в полной мере является отражением того отчуждения, с которым Североатлантический альянс продолжает относиться к России. Так, доклад Атлантического совета США «Укрепить альянс», подготовленный к Чикагскому саммиту НАТО, признаёт необходимость сотрудничества с Москвой ввиду наличия ряда общих вызовов (противоракетная оборона, Афганистан, недопущение появления ядерного оружия у Ирана, борьба с терроризмом, морским пиратством, производством и распространением наркотиков). В то же время его авторы делают России недвусмыс-

ленное предупреждение – предпринять необходимые реформы, чтобы найти своё место в атлантическом сообществе, связанном общими ценностями. Президенту В.В. Путину доклад рекомендует «более конструктивно выстраивать отношения с НАТО и не смотреть на альянс параноидальным взглядом, основанным на устаревших представлениях времён “холодной войны”» [14, p. 10].

Следует в то же время отметить, что степень значимости западного (в том числе натовского) направления во внешнеполитических приоритетах России отражает и состояние самого евроатлантического сообщества. Эрозия этого сообщества налицо, и дальнейшее ускорение ей придал кризис Европейского Союза. Тенденция к «девестернизации» внешней политики РФ идёт параллельно с тенденцией снижения значимости Европы во внешнеполитических приоритетах США при администрации Обамы и смещением акцентов в этих приоритетах в сторону Азиатско-Тихоокеанского региона ввиду необходимости выстраивания противовеса растущей мощи Китая.

Так, в упомянутом выше докладе Атлантического совета США признаётся, что в условиях охватившего западный мир (в большей мере Европу) кризиса, основной проблемой для НАТО становится дефицит лидерских амбиций как США, так и их ведущих союзников. В период администрации Обамы это проявилось весьма отчётливо, свидетельством чего стало прежде всего ограниченное участие Вашингтона в ливийской операции. Это не замедлило сказаться на её эффективности. Авторы доклада, хотя и понимают неизбежность переноса Вашингтоном акцентов на АТР, указывают, что этот процесс (его в последнее время стали называть созданием «азиатской точки опоры») США должны осуществлять совместно с Европой. Они предостерегают против того, чтобы уже объявленное администрацией уменьшение военных расходов в предстоящие десять лет на 487 млрд. долл. было ради бюджетной экономии дополнено новыми сокращениями [14, p. vi].

В то же время известный британский историк и политолог Т. Эш, оценивая сложившуюся в связи с «кризисом Европы» ситуацию, признаёт, что у администрации Обамы нет особого стимула считать дела Евросоюза своим приоритетом. В геополитическом плане Б. Обама сосредоточился скорее на Китае и на Азии, нежели на России и Европе, и это положение способно измениться, только если Китай станет такой же глобальной геополитической угрозой Западу, как раньше Советский Союз. Но такая возможность, по мнению Эша, сегодня мала, а США и Европа скорее всего будут приспосабливаться к китайскому фактору по отдельности [15, p. 12].

На то, что кризис единой европейской валюты, поставивший под сомнение эффективность всей европейской интеграционной модели, может повлечь за собой также кризис НАТО и европейской обороны, указывает и руководитель аналитического центра «Европейская сеть лидерства» Я. Кернс. Он предупреждает, что европейский кризис, сопровождающийся ростом влияния радикальных антиинтеграционных партий и движений в различных странах (не говоря уже об уменьшающихся возможностях Европы вносить свой вклад в модернизацию евроатлантического сообщества безопасности) снижает шансы на то, что Евросоюз сможет адекватно реагировать на вызовы, которые несёт с собой всё более угрожающая геополитическая среда (подъём Китая, нестабильность в арабском мире). Следует добавить сюда и такой, казалось бы, экономиче-

ский, но приобретающий всё более важную политическую роль фактор, как успехи США в достижении своей энергетической независимости [19].

Таким образом, заявление уходящего министра обороны США Р. Гейтса в июне 2011 г. о том, что Североатлантическому альянсу грозит «туманное и печальное будущее», если его члены не проявят должной политической воли и готовности вкладывать в него средства, имело долгое эхо в политическом и экспертном сообществе в странах НАТО. Оно стало стимулом для оживлённых дискуссий о судьбе альянса, к которым в то же время не могут не прислушиваться и в России. Параметры и масштабы её сотрудничества с НАТО не в последнюю очередь будут зависеть от состояния самого Североатлантического альянса.

Достижения и неудачи в сотрудничестве России и НАТО

Сотрудничество в Афганистане продолжает оставаться главной и наиболее продуктивной сферой российско-натовского взаимодействия. В заявлении, выпущенном в июне 2012 г. Бюро по европейским и евразийским делам Госдепартамента США, отмечено, что в соответствии с американо-российскими и российско-натовскими договорённостями через Россию в Афганистан было осуществлено 2200 авиарейсов, перевезено транзитом 379 тыс. военнослужащих и более 45 тыс. контейнеров с различными грузами. В рамках российско-американских усилий, а также по линии Совета Россия – НАТО, реализуются различные мероприятия по борьбе с производством наркотиков в Афганистане. В формате Совета, начиная с 2006 г. была организована антинаркотическая программа, позволившая пройти подготовку более чем 2000 сотрудникам правоохранительных структур из Афганистана, Пакистана и стран Центральной Азии [26].

Начал работу трастовый фонд Совета Россия – НАТО по техническому обслуживанию вертолётов российского производства «Ми-17», которые поставляются для ВВС Афганистана и закупаются за счёт Пентагона. Это первый в своём роде проект, направленный на развитие ремонтного потенциала афганских ВВС и их способности использовать вертолётную технику более эффективно. Первые афганские техники начали проходить подготовку на базе Новосибирского авиаремонтного завода.

В настоящее время Североатлантический альянс планирует новую миссию в Афганистане после окончания в 2014 г. мандата Международных сил содействия безопасности (МССБ). Она, как было согласовано на Чикагском саммите НАТО, будет заниматься содействием в подготовке афганских сил безопасности. Россия по-прежнему проявляет заинтересованность в успехе миссии НАТО в Афганистане. Как заявил в интервью «Интерфаксу» в начале октября 2012 г. и.о. постпреда РФ при НАТО Н. Корчунов, Россия прежде всего будет рассматривать операцию в Афганистане с точки зрения угроз безопасности, исходящих с территории этой страны и рисков для стабильности в регионе в целом [12]. Чем ближе срок вывода из Афганистана международных сил, тем больше в Москве проявляют обеспокоенность тем, что этот вывод не будет подкреплён соответствующей готовностью афганских властей обеспечить безопасность на своей территории, да и способностью нынешних руководителей Афганистана удержаться у власти без иностранной военной поддержки.

Вместе с тем, как заявил спецпредставитель президента РФ по Афганистану З. Кабулов, участвовавший во встрече по Афганистану в ходе Чикагского саммита НАТО, Россия не будет принимать активного участия в проектах НАТО на территории этой страны после окончания миссии МССБ. РФ, по его словам, продолжит оказывать посильную поддержку Афганистану, только на двусторонней основе [3].

Россия выражает обеспокоенность тем, что Вашингтон, объявив о выводе основной части своих войск в 2014 г., одновременно занимается укреплением своей военной инфраструктуры без внятного мандата, целей и сроков функционирования. Если сохранение американского военного присутствия в Афганистане объясняется необходимостью борьбы с наркопроизводством, то под вопрос может быть поставлена целесообразность вывода МССБ из этой страны. При этом в Москве указывают, что площади посевов опийного мака в Афганистане в 2011 г. увеличились по сравнению с 2010 г. на 7%, а объём наркопроизводства за это же время вырос на 60%.

Оживлённые дискуссии внутри России вызвал вопрос о создании перевалочного пункта в Ульяновске, предназначенного для транзита грузов международной коалиции в Афганистан и из него. После осложнения отношений с Пакистаном и в связи с планами вывода войск МССБ из Афганистана, перед США и их союзниками встала проблема вывоза большого количества грузов. Ранее российские власти уже предоставили воздушное пространство страны для доставки грузов в Афганистан и обратно. Это один из немногих вопросов, в которых российское руководство, несмотря на спад «перезагрузки» и ухудшение политического климата в отношениях между РФ и НАТО, имеет достаточно аргументов в пользу активизации российско-натовского сотрудничества.

В соответствии с принятым в июне 2012 г. постановлением правительства РФ установленный с 2008 г. упрощённый порядок наземного транзита через российскую территорию грузов МССБ распространён на транзит по комбинированной схеме – железнодорожным, автомобильным и воздушным транспортом [9]. 6 июля 2012 г. в Брюсселе представители РФ и НАТО заключили третью по счёту взаимную договорённость по транзиту. Эти договорённости предусматривают, что транспортировка нелетальных грузов МССБ через территорию РФ будет осуществляться российскими транспортными компаниями. Стоимость транспортировки будет определяться в соответствии с контрактами, заключёнными по итогам тендеров, выставленных Министерствами обороны стран – членов МССБ.

Готовность российских властей предоставить ульяновский аэропорт для указанных целей вызвало протесты со стороны ряда политических сил в России. Они утверждают, что под вывеской перевалочного центра там будет создана база НАТО. При всём демагогическом характере этих выступлений, создание центра действительно оставляет ряд вопросов. Они связаны в первую очередь с тем, что через российскую территорию может также осуществляться транзит и военных контингентов НАТО, а значит, может встать вопрос о каком-то натовском персонале на данном объекте. Правда, официальные представители РФ заявляют, что никакого натовского персонала в Ульяновске не будет, что этот объект не является базой и что все функции там будут выполнять российские операторы и наземные службы.

В любом случае, оказание эффективной помощи странам НАТО в афганской операции возможно лишь тогда, когда натовская сторона не ставит под сомнение общность целей с Россией в данном вопросе – независимо от разногласий по другим проблемам мировой повестки дня. Однако именно такая ситуация возникла, когда Палата представителей США подавляющим большинством голосов (в июле 2012 г.), а затем единогласно Сенат (в ноябре того же года) приняли поправки к закону об ассигнованиях на национальную оборону на 2013 г., запрещающие Пентагону закупать вооружения у «Рособоронэкспорта». Таким образом, под угрозу ставится продолжение выполнения контракта на поставку вертолётов «Ми-17» для ВВС Афганистана. Американские законодатели обосновывают свою позицию тем, что Москва продолжает поставки оружия режиму Б. Асада в Сирии. Это фактически означает, что Россию изображают как нелояльного партнёра в Афганистане. Правда, администрация США выступает против свёртывания сотрудничества с «Рособоронэкспортом», считая, что это поставит под угрозу американскую программу по укреплению боеготовности сил безопасности Афганистана.

Россия и НАТО продолжают проводить и другие совместные мероприятия, проекты и учения в рамках Совета Россия – НАТО. Среди них следует отметить, например, завершение работы по проекту дистанционного обнаружения взрывчатых веществ «Стандекс». В конце марта 2012 г. в штаб-квартире НАТО были проведены командно-штабные учения с элементами моделирования по борьбе с терроризмом. Как сообщил Н. Корчунов в одном из интервью в июле 2012 г., на стадии внутригосударственного согласования находится межправительственное соглашение в рамках инициативы Совета Россия – НАТО по сотрудничеству в воздушном пространстве. Также в рамках многосторонних партнёрских форматов альянса российские специалисты принимают участие в заседаниях рабочих органов Конференции национальных директоров по вооружениям Сухопутных сил, ВВС и ВМС, управлению жизненным циклом вооружений, безопасности боеприпасов, кодификации, технологической программе «Защита от терроризма», а также комитетов НАТО по топливу, стандартизации и другим темам [8].

По *проблеме противоракетной обороны* стороны так и не приблизились к разрешению взаимных разногласий. Чикагский саммит НАТО объявил о принятии на вооружение «промежуточного потенциала противоракетной обороны» альянса. В рамках «фазируемого адаптивного подхода» и планов НАТО по созданию ПРО была установлена РЛС в Турции, а также планируется установка противоракет *SM-3* в Румынии и Польше и перехватчиков морского базирования в Роте (Испания), куда в рамках евроПРО будут направлены четыре эсминца, оснащённых многофункциональной боевой информационно-управляющей системой «Иджис». Выступая на пресс-конференции по итогам Чикагского саммита, президент США Б. Обама утверждал, что система европейской ПРО не направлена на подрыв российских сил стратегического сдерживания и выражал надежду на то, что противоракетная оборона останется сферой сотрудничества с Россией [24].

Москва по-прежнему настаивает на том, чтобы ей были предоставлены чёткие и основанные на объективных критериях гарантии того, что развёртываемые противоракетные средства США и НАТО не будут нацелены против российского стратегического потенциала. Эти требования были, в частности,

изложены российскими участниками международной конференции по евроПРО, организованной Министерством обороны РФ в начале мая 2012 г. Участвовавший в этой конференции заместитель генерального секретаря НАТО А. Вершбоу утверждал, что альянс вовсе не игнорирует, а даже использует ряд российских идей, хотя некоторые составляющие предложенного Москвой секторального подхода несовместимы с 5-й статьёй Вашингтонского договора. Позиция НАТО, по его утверждению, состоит в том, чтобы создать условия для эффективного взаимодействия двух отдельных систем ПРО – НАТО и РФ, где в постоянном режиме проводились бы обмен информацией, совместное планирование, разработка сценариев и правил применения силы [7].

Однако, судя по словам заместителя министра иностранных дел России (а ныне постоянного представителя РФ при НАТО) А. Грушко, Москва по-прежнему считает политически важной совместную систему ПРО – даже несмотря на препятствия в виде 5-й статьи Вашингтонского договора. По словам дипломата, «если мы создадим совместную систему, это будет означать, что мы действительно сотрудничаем по наиболее коренным вопросам безопасности. Если же совместная ПРО не будет создана, это будет означать, что продолжают существовать идеологические разделительные линии, которые были унаследованы из прошлых времён» [1].

В то же время Москва, видимо, связывает определённые надежды с активизировавшимися поисками решения проблемы ПРО на экспертном уровне и с возможностями некоего компромиссного подхода с западной стороны. Такой подход обосновывается, в частности, в проекте «Противоракетная оборона: к новой парадигме», разработанном рабочей группой Евроатлантической инициативы по безопасности (ЕАСИ) с участием специалистов как из западных стран, так и из России [10]. Один из руководителей рабочей группы, бывший американский сенатор С. Нанн, представил её предложения на Мюнхенской конференции по безопасности 2012 г. Суть их состоит в том, что стороны будут обмениваться данными по ПРО и вести их совместную оценку, а также принимать решение по задействованию средств ПРО каждой из сторон. Объединение же российской и натовской систем не планируется.

При этом инициативы по ПРО в выступлении С. Нанна поставлены в контекст более широкого пакета мер, направленных на повышение уровня доверия в военной области в Европе. По мнению экс-сенатора, для этого не требуется заключать какие-либо новые договоры, создавать новые институты и расширять существующие альянсы; необходимо лишь искать новые пути к строительству более инклюзивного евроатлантического сообщества, где применение силы или угроза такого применения ради разрешения споров исчезнут [21].

Реакция министра обороны США Л. Панетты на представленную инициативу ЕАСИ оставляет мало надежд на то, что Вашингтон и НАТО прислушаются к компромиссным предложениям, если они сочтут, что эти предложения как-то затронут их суверенные права. Глава Пентагона, согласившись с тем, что необходимо искать согласие с Россией, настаивал, что делать это нужно в позиции силы, а не слабости. США необходимо, утверждал Панетта, выстраивать собственную систему обороны и быть способными к развёртыванию того, что они считают важным для защиты Европы [23].

Правда, на экспертном уровне был высказан ряд гипотез, что наиболее беспокоящая Москву фаза американско-натовской ПРО может и не быть реализова-

на ввиду объявленных администрацией Обамы ограничений расходов на оборону. Такого мнения, в частности, придерживается председатель движения «Глобальный ноль» (*Global Zero*), бывший руководитель делегации США на переговорах о СНВ Р. Берт, считающий также, что стратегические оборонные проекты в США «никогда не работали так, как это декларировалось, и никогда не были столь эффективными, как это предполагали американцы» [6, с. 64].

В середине марта 2013 г. новый министр обороны США Ч. Хейгел заявил о корректировке американской программы противоракетной обороны. Под предлогом экономии бюджетных расходов администрация Обамы решила свернуть четвёртую фазу европейской системы ПРО, заключающуюся в размещении противоракетных комплексов *SM3 Block2B* на территории Польши, и одновременно развернуть 14 дополнительных перехватчиков на Аляске. Однако российская сторона не увидела в этой корректировке каких-либо уступок своим требованиям.

Проблема ДОВСЕ. В ноябре 2011 г. Госдепартамент США объявил, что Вашингтон приостанавливает выполнение ряда обязательств по Договору об обычных вооружениях в Европе (ДОВСЕ) в отношении России, которые после введения в 2007 г. российского моратория и так были односторонними. США, в частности, прекращают проведение российской стороной инспекций на американской территории в соответствии с Договором и обмен данными с ней в его рамках. Вслед за США аналогичные решения приняли и другие страны – члены НАТО. Они, правда, заявляют, что возобновят осуществление своих обязательств перед Россией, как только она вернётся к выполнению собственных обязательств.

Российская сторона не считает, что эти решения стран НАТО наносят ущерб её интересам, ведь сама Россия, введя мораторий на исполнение ДОВСЕ, не принимает иностранные инспекции по Договору и не проводит их на территории других государств-членов, не предоставляет военную информацию, но и не претендует на то, чтобы получать её от партнёров. К тому же, как отмечалось в заявлении МИД РФ, ДОВСЕ – не единственный элемент в системе обмена военной информацией и верификации на евроатлантическом пространстве, ведь государства – участники ОБСЕ, включая и Россию, и страны НАТО, предоставляют на взаимной основе информацию в рамках Венского документа 1999 г. по мерам укрепления доверия и безопасности, а также документа «Глобальный обмен военной информацией» и Договора по открытому небу. Москва считает необходимой активизацию усилий всех заинтересованных стран в определении дальнейшей судьбы режима контроля над обычными вооружениями в Европе [5].

Заявления Вашингтона и его союзников относительно ДОВСЕ стали лишь формальным шагом, свидетельствующим о провале и действующего договора, и его адаптированного варианта, так и не вступившего в силу. Москва не собирается идти навстречу выдвигаемым западными партнёрами условиям ратификации адаптированного договора в том аспекте, который касается размещения иностранных вооружённых сил на территориях других государств. Речь идёт о пребывании российских войск на территориях Абхазии и Южной Осетии, которые Запад считает законными частями Грузии, а также о Приднестровье, где одна из сторон конфликта выступает против вывода российского контингента до политического разрешения конфликта. Российская сторона

считает нереалистичными требования НАТО к России признать Грузию в границах 2008 г., а также возвращение РФ в Договор об обычных вооружениях в Европе в качестве предварительного условия для возобновления контроля над вооружениями в Европе.

При этом со стороны некоторых официальных лиц РФ стали раздаваться заявления об устарелости не только действующего ДОВСЕ, но и его адаптированного варианта. Так, заместитель министра обороны РФ А. Антонов, выступая на конференции РСМД «Евроатлантическое сообщество безопасности: миф или реальность», признал, что сам договор мёртв, а адаптированный – почти мёртв и что «нет никакой возможности что-то модернизировать или модифицировать на основе ДОВСЕ» [6, с. 69–70].

Экспертные дискуссии на Западе и в России о некоторых аспектах евроатлантического пространства безопасности

Попытки вывести из тупика отношения между Россией и НАТО, преодолеть ситуацию, когда повестка дня этих отношений фактически лишена перспективы (за исключением мероприятий военно-технического характера по линии Совета Россия – НАТО) в последние годы оживились на экспертном уровне и в трудах видных западных политиков.

Среди этих разработок нельзя не отметить концепцию «расширенного Запада» с участием России, которую выдвигает бывший помощник президента США по национальной безопасности З. Бжезинский. Для него активизация уже имеющихся форм сотрудничества России с Западом, в том числе сближение правовых и конституционных систем, совместные военные учения НАТО и российских вооружённых сил, а также создание новых институтов для координации политики в рамках постоянно расширяющегося Запада, это путь к конечной цели – будущему полноправному членству России в Евросоюзе. Таким образом, Бжезинский, признавая всё более отчётливую тенденцию ослабления западного сообщества безопасности, призывает не дать России воспользоваться этим, интегрировать её в состав «большого Запада» и сделать её подспорьем в своём противостоянии с набирающими центрами силы в незападном мире, прежде всего с Китаем [17].

Высказанная Бжезинским идея об интеграции России и Запада – разумеется, на западной основе – становится в последнее время всё более популярной среди экспертов, несмотря на фактическую исчерпанность российско-американской «перезагрузки» и трудностей в отношениях России с НАТО и Евросоюзом.

Среди тех инициатив и проектов, которые были выдвинуты в этом плане на Западе, следует назвать упомянутую выше Евроатлантическую инициативу в области безопасности (ЕАСИ), начатую в 2009 г. Фондом Карнеги за международный мир, объединяющую видных политиков и экспертов из США, Европы и России и подготовившую ряд докладов по ключевым вопросам отношений РФ с евроатлантическим сообществом. Эксперты ЕАСИ сыграли одну из ключевых ролей в разработке концепции Евроатлантического сообщества безопасности с участием России.

Само понятие «сообщество безопасности» предполагает, что Россия должна перестать быть «чужой» и «посторонней» для той системы безопасности, которая в настоящее время строится на основе НАТО и европейских интеграционных институтов. Правда, в вопросе о том, как должна преодолеваться эта так и не исчезнувшая (а только переместившаяся на восток после краха СССР и «восточного блока») разделительная линия между ними, взаимного согласия по-прежнему нет.

Среди высказываний участников ЕАСИ, которые, в частности, прозвучали на конференции «Евроатлантическое сообщество безопасности: миф или реальность», следует отметить заявление бывшего министра обороны ФРГ Ф. Рюэ: «С моей точки зрения, Россия относится к Западу. При создании НАТО её первый генеральный секретарь лорд Исмэй сказал, что у этой организации есть три цели: не впускать Россию, сдерживать Германию и не позволять США выйти из НАТО. Мы должны «впустить» Россию. И больше нет необходимости сдерживать Германию. А Америка? Она не осталась в Европе после Первой мировой войны, но сегодня её военное присутствие там – это очень необычное явление. И для того, чтобы это присутствие было обоснованным в XXI веке, необходимы совместные целесообразные действия. Мы не можем просто продолжать жить так же, как раньше, иначе НАТО станет ненужной. Поэтому необходимо принимать решения. Россия должна определиться со своей принадлежностью, а нам надо решить исторический вопрос об "открытии" границ НАТО» [6, с. 18–19].

Судя по тем тенденциям в политике России по отношению к НАТО, которые отчётливо обозначились в 2012 г., эти рекомендации являются в значительной мере запоздалыми и рассчитанными на те круги российской элиты, которые выступают за всестороннюю интеграцию России в западное сообщество, а не просто за сотрудничество с НАТО «по необходимости».

Вряд ли, например, в обозримом будущем удастся добиться согласия между РФ и Западом по российскому предложению заключить Договор о европейской безопасности (ДЕБ). Выступая на конференции РСМД 23 марта 2012 г., тогдашний президент РФ Д.А. Медведев повторил эту идею, выразив готовность обсуждать и альтернативные идеи по обеспечению неделимости безопасности. «Мы никогда не зашорены, не считаем, что наша идея – самая лучшая, а всё остальное обсуждаться не может... Но этих идей нет, мы их пока, во всяком случае, не слышим. Слышим, что есть НАТО и этого достаточно. А те, кто в НАТО не участвуют, они очень часто воспринимаются или как скрытые враги, или как международные лузеры» [6, с. 3].

В указе президента В.В. Путина «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» от 7 мая 2012 г. инициатива о создании ДЕБ уже не упоминается. В документе высказывается лишь общее пожелание – «продолжать работу в целях создания на евро-атлантическом пространстве системы равной и неделимой безопасности на международно-правовой основе» [13].

Одним из появившихся в последнее время экспертных центров, активно ставящих важные и для НАТО, и для России вопросы стратегического характера, является упомянутая выше «Европейская сеть лидерства» (ЕСЛ). В ней

принимает участие ряд видных европейских, американских и российских специалистов, среди которых много известных отставных политиков. Одной из главных проблем, которой уделяет внимание «Европейская сеть лидерства», является проблема тактического ядерного оружия в Европе и необходимость достижения договорённостей с Россией по данному вопросу. Эта проблема, пусть и не являющаяся такой конфронтационной в отношениях России и НАТО, как ПРО, тем не менее разделяет обе стороны.

Стимулом для дискуссий по данному вопросу стала подготовка нового «Обзора оборонной политики и политики сдерживания» к Чикагскому саммиту НАТО. В мае 2012 г., накануне саммита, группа участников «Европейской сети лидерства» (среди них бывший министр обороны и министр иностранных дел Великобритании М. Рифкинд, бывший генеральный секретарь НАТО, бывший верховный представитель ЕС по вопросам общей внешней и оборонной политики Х. Солана, бывший премьер-министр Франции М. Рокар, бывший министр обороны Германии Ф. Рюэ, председатель Мюнхенской конференции по безопасности В. Ишингер, бывший председатель военного комитета НАТО К. Науман) выступили с заявлением, в котором констатировали, что стратегическая концепция, принятая НАТО в 2010 г., оставила без ответа множество вопросов по поводу ядерной политики и стратегии альянса. Планируемая модернизация ядерного оружия США в Европе, по сути, приведёт к усилению ядерного потенциала НАТО на континенте, в то время как все заинтересованные стороны должны работать над уменьшением необходимости в таком потенциале.

Авторы доклада предложили, в частности, объявить о немедленном сокращении на 50% общего количества нестратегического ядерного оружия США, размещённого в Европе. Данный шаг будет конкретным вкладом в снижение ядерной опасности и при этом никак не подорвёт символический смысл присутствия ядерного оружия США в Европе или принцип распределения ядерного бремени и рисков среди участников альянса. Конечная же цель, по мнению экспертов, состоит в окончательной ликвидации тактического ядерного оружия НАТО в Европе в течение пяти лет, и идти к этому нужно путём принятия взаимных мер со стороны НАТО и России, в том числе изменений в российской доктрине в отношении тактического ядерного оружия [20, р. 1-3].

Однако Чикагский саммит НАТО не ответил на этот и другие призывы влиятельных экспертов. В «Обзоре оборонной политики и политики сдерживания», утверждённом саммитом, лишь отмечается, что ядерное оружие остаётся стержневым элементом потенциала НАТО в области сдерживания и обороны, наряду с обычными силами и противоракетной обороной, и что нынешняя система ядерных сил альянса отвечает критериям эффективной политики в этой области [18].

Некоторые наблюдатели утверждают, что нежелание НАТО продолжать разговор о сокращении и ликвидации тактического ядерного оружия (ТЯО) объясняется жёстким тоном российского руководства в отношении НАТО и её планов по созданию ПРО. Однако, как представляется, такое мнение отражает преувеличенную веру сторонников «ядерного поля» и различных разновидностей этой концепции в их реализуемость, ведь проблема ТЯО пока является

одной из ключевых в поддержании сплоченности альянса. Да и Россия в этом вопросе, где у неё остался один из немногих козырей в диалоге с натовскими партнёрами, не желает проявлять одностороннюю «добрую волю».

В августе 2012 г. вышел ещё один доклад «Европейской сети лидерства» «НАТО, Россия и повестка дня в сфере ядерного разоружения», написанный бывшим министром обороны Великобритании Д. Брауном и исполнительным директором ЕСЛ Я. Кернсом. В нём, наряду с повторением инициатив по ядерному разоружению в Европе, предлагается набор мер по нормализации отношений между Россией и НАТО. Среди них – поддержка вышеупомянутой компромиссной инициативы рабочей группы Евроатлантической инициативы в области безопасности по противоракетной обороне, разработка в США и России мер по увеличению транспарентности в военной области, защита и последовательная реализация положений Договора об СНВ 2010 г., достижение договорённостей между Россией и НАТО по широкому кругу вопросов, относящихся к торговле, энергетике, эксплуатации ресурсов Арктики, борьбе с терроризмом, стабилизации Афганистана и т.д. [16, р. 7-8].

Возможен ли равноправный статус России в Евроатлантическом сообществе?

Новая волна дискуссий в политических и экспертных кругах Запада относительно необходимости нового типа отношений с Россией не в последнюю очередь говорит об очевидном кризисе идеи атлантизма в существующих организационных рамках. Ситуация, связанная с поиском в НАТО каких-то ощутимых сдвигов на российском направлении, отчасти напоминает ту, которая сложилась после терактов в США 11 сентября 2001 г. и начала операции в Афганистане. Теперь предметом обсуждений всё больше становятся пути формирования евроатлантического сообщества с российским участием.

При этом западные участники дискуссий порой признают непродуктивность жёстких требований к России о приведении своей политики в соответствие с «западными ценностями». Так, видный американский эксперт по международным отношениям Р. Легволд утверждает: «Евроатлантическое сообщество безопасности невозможно создать одномоментно. Оно может возникнуть только как результат длинного и сложного процесса. В связи с этим я считаю, что общие ценности – это конец такого процесса. Они не могут быть его предварительным условием... Если бы это было не так, то сейчас не было бы НАТО, если бы это было не так, то не произошло бы эволюции от Общего рынка к Европейскому экономическому сообществу» [6, с. 34].

Вместе с тем, все дискуссии на Западе и все выдвигаемые инициативы относительно изменения подходов в отношениях между Россией и НАТО неизменно исходят из приоритета натоцентристской системы безопасности и подразумевают ненужность каких-либо новых, внеблоковых институтов безопасности. При всех позитивных сторонах этих инициатив и содержащихся в них предложений по сближению России и Запада, они исходят из идеи включения России в систему атлантического доминирования, даже при суще-

ственных компромиссах с западной стороны. Это означает признание её роли как «младшего партнёра» западных институтов.

В этой связи вопрос о том, как будет эволюционировать российская инициатива по новому Договору о европейской безопасности, остаётся актуальной. Эта инициатива оказалась слишком узкой по содержанию, сосредоточившись лишь на одном аспекте – создании механизмов реагирования на возможную агрессию. Однако, если она просто будет предана забвению, это станет признаком того, что Россия молчаливо отходит от своих принципиальных позиций. Одной из таких позиций – и этим Д.А. Медведев обосновал в 2008 г. данную инициативу – является то, что атлантизм как единственный принцип исторически изжил себя, и что теперь речь должна идти о единстве всего евроатлантического пространства: от Ванкувера до Владивостока.

Появившиеся в США и Европе предложения ряда экспертных центров о корректировке программы евроПРО, равно как и инициативы по радикальному сокращению тактического ядерного оружия в Европе (где соответствующие шаги ожидаются и от Москвы), безусловно, являются попыткой выхода из тупика в наиболее болезненных вопросах отношений между Россией и НАТО. Тем не менее, эти инициативы, как показывают хотя бы некоторые ключевые решения Чикагского саммита НАТО, не должны порождать у России ненужных иллюзий относительно возможности их скорой реализации. Россия, когда ей предлагают участие в подобных дискуссиях, должна исходить из того, не будут ли предложенные меры разоруженческого характера сами иметь дестабилизирующий эффект, не обесценятся ли при этом её сильные стороны на переговорах с НАТО.

Сотрудничество между Россией и НАТО в Афганистане, создание новых возможностей и инфраструктуры транзита через Россию натовских грузов и военных контингентов показывают: имеющиеся политические разногласия с НАТО способны отступить на задний план, когда речь идёт об общих интересах безопасности или о коммерческой выгоде. Это сотрудничество, хотя и в нём есть расхождения по некоторым важным вопросам, может служить доказательством того, что между Россией и евроатлантическими институтами возможен равноправный тип отношений, а не просто приспособление Москвы к западным приоритетам.

При этом в условиях тех трудностей и проблем, которые возникают в ключевых аспектах отношений с евроатлантическим сообществом, одна из важнейших задач России при отстаивании своих национальных интересов и равноправного статуса не увеличивать количество потенциальных противников, которые могут быть обеспокоены теми или иными силовыми мерами Москвы, не стимулировать у соседних государств ещё большее притяжение к НАТО и недоверие к истинным мотивам России.

Список литературы

1. Воробьёв В. Кабул пошёл на ум // Российская газета. 25.09.2012.
2. Встреча президента России с личным составом 201-й российской военной базы. 5.10.2010 (<http://news.kremlin.ru/news/16605>).

3. Выступление спецпредставителя президента РФ по Афганистану З.Н. Кабулова на саммите «МССБ плюс». Чикаго. 21.05.2012.
(http://www.afghanistan.mid.ru/speeches_26.html).
4. Заявления президента России для прессы и ответы на вопросы журналистов по итогам встречи с президентом Финляндии Саули Ниинистё. 22.06.2012
(<http://kremlin.ru/transcripts/15722>).
5. Комментарий департамента информации и печати МИД России в связи с решением ряда стран НАТО по ДОВСЕ. 23.11.2011
(http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/8793607AB505EDEA442579510059A75E).
6. Материалы научно-практической конференции «Евроатлантическое сообщество безопасности: миф или реальность». НИ РСМД. М.: Проспект, 2012.
7. Между нами имеются очевидные разногласия (интервью А. Вершбоу) // Коммерсант. 3.05.2012.
8. От противостояния к сотрудничеству // Независимое военное обозрение. 20.07.2012.
9. Постановление Правительства РФ от 25.06.2012 № 637
(<http://government.consultant.ru/page.aspx?1617268>).
10. Противоракетная оборона: к новой парадигме. EASI – Евроатлантическая инициатива в области безопасности. Москва – Брюссель – Вашингтон. Февраль 2012
(http://carnegieendowment.org/files/WGP_MissileDefense_RUS.pdf).
11. Путин В.В. Россия и меняющийся мир // Московские новости. 27.02.2012.
12. Считаем не совсем корректным устанавливать искусственные сроки вывода международных сил из Афганистана // Интерфакс. 5.10.2012.
13. Указ о мерах по реализации внешнеполитического курса. 7.05.2012
(<http://www.news.kremlin.ru/acts/15256>).
14. Anchoring the Alliance. The Atlantic Council of the United States. May 2012.
15. Ash T.G. The Crisis of Europe. How the Union Came Together and Why It's Falling Apart // Foreign Affairs. September/October 2012. P. 2-15.
16. Browne D, Kearns I. NATO, Russia, and the Nuclear Disarmament Agenda: Reflections Post Chicago. Policy Brief, 24.08.2012.
17. Brzezinski Z. Balancing the East, Upgrading the West // Foreign Affairs. January/February 2012 P. 99.
18. Deterrence and Defence Posture Review. 20.05.2012
(http://www.nato.int/cps/en/SID-E572CB9D-4F09BD5E/natolive/official_texts_87597.htm?mode=pressrelease).
19. Kearns I. The Euro Crisis Is a Coming Crisis for NATO and European Defence // European Leadership Network. 28.06.2012.
20. NATO's Leadership Challenge at the Chicago Summit. European Leadership Network. Statement. 18.05.2012.
21. Nunn S. Remarks at the Munich Security Conference. 4.02.2012.
22. Remarks at the North Atlantic Council Meeting. Hillary Rodham Clinton, Secretary of State. Chicago, IL. 21.05.2012.
23. Remarks by Secretary of Defense Leon Panetta and Secretary of State Hillary Clinton at the 48th Munich Security Conference. Bayerischer Hof, Munich, Germany. 4.02.2012.
24. Remarks by the President at NATO Press Conference, 21.05.2012. The White House. Office of the Press Secretary.
25. Russia and NATO: Rethink the Reset // The Economist. 19.05.2012.
26. U.S.-Russia Cooperation on Afghanistan. Bureau of European and Eurasian Affairs. 18.06.2012 (<http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/193096.htm>).