



Институт  
Современного  
Развития

# **«О ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ РОССИИ И НАТО»**

*Под общей редакцией И.Ю. Юргенса и С.А. Кулика*

**Октябрь 2010 г.**

**ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ**

профессора **И.Ю. Юргенса**, Председателя Правления Института  
современного развития

**С.А. Кулика**, Директора по проблемам международного развития Института  
современного развития

**РУКОВОДИТЕЛЬ ПРОЕКТА**

Кулик Сергей Александрович

**КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ**

Бужинский Евгений Петрович

Кулик Сергей Александрович

Никитин Александр Иванович

Пархалина Татьяна Глебовна

Энтин Марк Львович

Юргенс Игорь Юрьевич

**СОДЕРЖАНИЕ**

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>4</b>
<b>I. НОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ НАТО</b>	<b>7</b>
<b>II. ТРАНСФОРМАЦИЯ НАТО</b>	<b>12</b>
<b>III. СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ</b>	<b>18</b>
<b>IV. СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ВОЕННОЙ ЛИНИИ</b>	<b>28</b>
<b>V. ВОЕННО-ТЕХНИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО</b>	<b>35</b>
<b>VI. СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ПРО</b>	<b>38</b>
<b>VII. МИРОТВОРЧЕСТВО И УРЕГУЛИРОВАНИЕ     КОНФЛИКТОВ</b>	<b>42</b>
<b>VIII. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОТНОШЕНИЙ РОССИЯ–НАТО</b>	<b>50</b>
<b>IX. СОВЕТ РОССИЯ–НАТО</b>	<b>56</b>
<b>X. ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ: ТЕНДЕНЦИИ И     ПЕРСПЕКТИВЫ</b>	<b>59</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>63</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Сложившийся тип отношений Россия–НАТО можно характеризовать как «сложное партнерство». На протяжении последних двадцати лет они развивались волнообразно, через подъемы и падения.

Основные претензии России в той или иной мере связаны с фактором неопределенности. Прежде всего имеются в виду:

- вектор трансформации альянса;
- готовность реально учитывать интересы нашей безопасности;
- четкое соотношение намерений использования силового потенциала НАТО с основными принципами международного права;
- адекватный алгоритм взаимодействия альянса с ООН и другими многосторонними организациями;
- перспективы политики «открытых дверей», включая расширение на постсоветское пространство;
- масштабы и направления расширения сферы интересов НАТО за пределы традиционных «зоны ответственности» и задач «жесткой» безопасности (энергетическая безопасность, киберпреступность, Арктика, водные ресурсы, продовольственная безопасность и др.);
- толкование ст.5 Вашингтонского договора 1949 г. о создании НАТО («коллективная оборона»), которая была ориентирована против «советской угрозы» и все еще считается центральной;
- вопросы применения силы с учетом обсуждаемых сценариев использования силового потенциала альянса.

Россия также продолжает выражать обеспокоенность предпочтением стран НАТО работать в формате «закрытого клуба» при решении общих проблем безопасности, затрагивающих интересы всех стран евроатлантического региона.

Что касается НАТО, то в Брюсселе не видят оснований для того, чтобы Россия рассматривала процесс расширения как угрозу своим национальным интересам. Здесь проявляют обеспокоенность стремлением России «разделить Европу на «старых» и «новых» членов альянса».

Снятие, хотя бы постепенное, таких неопределенностей можно осуществлять через базовые документы НАТО, прежде всего, новую Стратегическую концепцию, и через практическое взаимодействие с Россией. Важно, чтобы в этих документах задавался общий вектор, влияющий на наши отношения.

Мы исходим из сложившихся реалий: альянс остается ключевым геополитическим и силовым фактором, который влияет на ситуацию у наших границ и на нашу безопасность. И отношение России к НАТО, которое было противоречивым и непоследовательным, должно быть основано на прагматизме и политической целесообразности, на национальных интересах, которые состоят в том числе в необходимости реализации модернизационного проекта. Это диктует стратегию и тактику действий по

выстраиванию, по возможности, позитивных и стабильных отношений на обозримую перспективу. Эти действия следует ориентировать на стимулирование стартующего процесса серьезной трансформации альянса в благоприятном для обеих сторон ключе. Роль России в этом процессе и в новых условиях должна рассматриваться как одна из важнейших.

С 2009 г. Россия и НАТО начали встречное движение. В апреле того же года на юбилейном саммите НАТО его члены высказались за скорейшее возобновление работы Совета Россия–НАТО и продолжение сотрудничества по целому ряду направлений. Вполне очевиден настрой руководства альянса и многих его стран-участниц не просто на реформирование наших отношений, но и на их вывод на качественно новый уровень. Почти на всех форумах организации в качестве одной из приоритетных выступает проблематика улучшения взаимодействия с Россией. Степень акцента на ней представляется новым моментом за последние два десятилетия.

Все более частыми становятся признания западных политиков и экспертов в том, что Запад допустил и продолжает допускать ошибку, рассматривая Россию в качестве «внешнего игрока» в обеспечении безопасности в регионе и мире.

Подчеркнем и еще один набирающий сторонников тезис: сближение с Россией – это не вопрос предпочтений, а вопрос необходимости для альянса. Иногда высказывается мнение, что нынешний позитивный настрой Брюсселя на взаимодействие с РФ обусловлен лишь заинтересованностью в урегулировании ситуации вокруг Афганистана. Это мнение подвергается критике на основе объективного анализа процессов и внутри НАТО, и на международной арене и, что показательно, не встречает серьезных ответных возражений.

В свою очередь, и для России тезис о необходимости сближения с НАТО чрезвычайно актуален. Проведенные дискуссии, в том числе по военно-экономическим аспектам, реформе Вооруженных сил РФ, внешнеполитическому позиционированию, модернизационной повестке свидетельствуют о преобладающих среди экспертов настроениях в пользу необходимости конструктивного и позитивного развития, а также «прорыва» в отношениях Россия–НАТО, в том числе как важного элемента в общем контексте отношений «Россия–Запад».

В отличие от многих лет «застоя» в наших отношениях и даже от эпизодических периодов дискуссий о перспективах улучшения нашего сотрудничества, после «размораживания» в прошлом году отношений РФ–НАТО и РФ–США заметно активизировались экспертные сообщества России и стран-участниц альянса. На сей раз для конструктивного и конкретного обсуждения перспектив развития отношений и поиска взаимоприемлемых решений. Беспрецедентно по оперативности и широте эти сообщества поставили в свою повестку далеко идущие сценарии партнерства – вплоть до союзнических отношений и интеграции России в «обновленную НАТО». В благоприятную сторону меняется и общественное мнение как в России, так и на Западе по поводу российско-натовского взаимодействия.

В целом, все меньше сомнений в необходимости воспользоваться широко открывающимся «окном возможностей». Иное дело, что о масштабах и характере возможных результатов взаимодействия ведутся серьезные споры, отягощенные негативным опытом и еще живучими стереотипами. Одной из важнейших задач на ближайшее будущее представляется взаимное преодоление проблем на психологическом уровне, чему, в свою очередь, будет способствовать поиск развязок и на уровне концептуальном, включая доктринальные проблемы, и на уровне практического взаимодействия.

Настоящий доклад подготовлен с учетом специальных обсуждений с известными российскими специалистами, а также дискуссий с авторитетными западными экспертами.

Следует отметить, что в данном докладе не затрагиваются некоторые важные вопросы, которые серьезно рассматривались в экспертном кругу и учитывались при его написании. Помимо указанных выше тем военно-экономического порядка, реформы Вооруженных сил и некоторых других, речь идет о новой архитектуре европейской безопасности, контроле над вооружениями в Европе. Эту проблематику Институт проанализировал в отдельном докладе «Архитектура евроатлантической безопасности» в прошлом году, и его положения представляются по-прежнему актуальными.

## I. НОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ НАТО

В ноябре 2010 г. на саммите Североатлантического альянса в Лиссабоне будет принята очередная, четвертая по счету Стратегическая концепция. От того, какие изменения в стратегии НАТО будут в нее внесены, во многом будет зависеть выработка Россией своего внешнеполитического курса, в первую очередь, в евроатлантическом регионе.

Вместе с тем, как показывает натовский опыт, за этими базовыми документами следуют определенные модификации, изменение акцентов и даже приоритетов – но в рамках, позволяющих утверждать о сохранении «генеральной линии» Стратегической концепции.

Каковы факторы, преимущественно фиксируемые на Западе и предопределяющие ожидаемые в НАТО перемены?

Во-первых, серьезное изменение ситуации в мире и связанная с этим растущая неопределенность перспектив ее развития для интересов и безопасности государств-членов альянса. Под этим в основном подразумевается следующее: глобализация превратила мир в единое пространство, в котором чаще вызовы бросают недееспособные государства и экстремистские группировки, а не «традиционные силы», включая Россию; на авансцену выходят новые центры силы вне «трансатлантической семьи»; рыночный капитализм вновь сталкивается с серьезными вызовами, подтверждением чему является нынешний кризис; появление новых потенциальных обладателей ядерного оружия и процессы распространения оружия массового уничтожения (ОМУ) сменили ядерные арсеналы России и США в качестве главной угрозы человечеству; энергоресурсы и связанные с ними капиталы превратились в новые инструменты регионального и мирового влияния; международные организации, включая ООН, Европейский союз и НАТО, все чаще терпят неудачи, падает доверие к глобальным институтам.

Во-вторых, консенсусный принцип функционирования НАТО сталкивается со значительными трудностями и, по оценкам ряда западных экспертов, приводит к серьезным осложнениям. Это касается позиций, прежде всего, по вопросам отношений с Россией, характеру и направлениям взаимодействия с нашей страной, проведению операций в Ираке, Афганистане, политике расширения и т.д.

В-третьих, появление новых, нетрадиционных и серьезных вызовов для интересов государств-членов альянса за пределами установленной Вашингтонским договором 1949 г. зоны ответственности альянса. К этим угрозам относятся прежде всего те, которые уже масштабно проявили себя, особенно терроризм.

В-четвертых, рост обеспокоенности теми новыми угрозами, которые затрагивают интересы государств-членов в зоне ответственности НАТО, но считаются еще «нарождающимися» и в перспективе значительными – в

сфере энергетической безопасности, кибербезопасности, изменений климата и т.п.

В-пятых, растущие ресурсные проблемы НАТО для эффективного функционирования альянса и адекватной реализации его оперативных планов. Речь идет как о стремлении многих государств-членов сокращать военные расходы, в том числе в условиях экономического и финансового кризиса, так и о «более сбалансированном» распределении финансовых обязательств и их четком соблюдении всеми участниками.

Наконец, разногласия по поводу управления и регулирования отношений между союзниками, дальнейшей оптимизации процесса принятия решений.

В связи с обсуждением новой концепции особый акцент делается на состоянии общественного мнения. При ее разработке должен быть использован подход, призванный убедить общественность в необходимости функционирования и укрепления альянса (с помощью соответствующих языка и формулировок, «элегантного» формата документа).

Новая концепция нацелена приблизительно на десятилетний период, в течение которого произойдет смена поколений – смена качественная в контексте восприятия НАТО. Уже сейчас новое поколение призывников, младшего офицерского и даже части старшего офицерского состава воспитано в качественно иных условиях, чем предыдущие поколения. Тогда, в условиях «холодной войны», «советской угрозы» и широкого понимания традиционных задач «коллективной обороны» в Европе было гораздо проще оправдывать релевантность НАТО в ее нынешнем состоянии. Ситуация меняется и будет меняться, по всей видимости, быстрее, чем ранее.

Перспективы улучшения отношений с Россией заняли заметное место при обсуждении характера новой концепции. Напомним, что свое первое выступление перед общественностью в качестве Генерального секретаря НАТО в сентябре 2009 г. А. Фог Расмуссен посвятил именно этой проблематике.

В общем виде усиливающиеся настроения сводятся к нескольким тезисам.

Во-первых, в списке нынешних и вероятных партнеров альянса именно России уделяется самое серьезное внимание, хотя именно с Россией взаимоотношения обременены в большой степени неверным восприятием, недоверием, асимметрией ожиданий и различием в «повестках дня».

Во-вторых, следует не только улучшать отношения РФ–НАТО, но придать им новый импульс и вывести их на качественно новый уровень.

В-третьих, необходимо оперативно активизировать практическое сотрудничество в тех областях, где обе стороны усматривают угрозы своей безопасности. В этой связи отдельное внимание уделяется оптимизации (или реформированию) Совета Россия–НАТО (СРН).

В-четвертых, как уже отмечалось, сотрудничество с Россией – это для НАТО не вопрос предпочтений, а вопрос необходимости.



В-пятых, у России есть свои интересы безопасности, которые НАТО наконец следует понять и принимать во внимание в своей работе.

Среди факторов заинтересованности НАТО в укреплении взаимодействия с Россией следует отметить следующие.

Во-первых, Россия является важным партнером альянса в реагировании и устранении актуальных вызовов безопасности, включая «афганский вопрос», нераспространение оружия массового уничтожения и опасных технологий и др.

Во-вторых, значительна роль России как постоянного члена Совета безопасности ООН (СБ ООН) в обеспечении будущих операций, требующих решений этого органа.

В-третьих, Россия играет важную роль в преодолении так называемого «идентификационного кризиса» альянса, как его характеризуют западные эксперты. Одни страны еще усматривают в России угрозу, а другие придерживаются иной позиции. Без налаживания качественно новых отношений с Россией этот кризис и эти разногласия будут усиливаться.

В-четвертых, укрепление отношений с Россией будет способствовать тому, чтобы показать релевантность альянса в глаза общественности.

Наконец, очень существенное улучшение наших отношений позволит преодолеть опасную напряженность на постсоветском пространстве.

В свою очередь, заинтересованность России обусловлена следующим:

- необходимостью благоприятного внешнего климата для внутренней модернизации страны, а также необходимостью более тесного взаимодействия с западными партнерами;
- растущей озабоченностью возможным ростом угроз с других направлений;
- адекватной своим возможностям реформой вооруженных сил, целесообразностью военно-технического сотрудничества с Западом;
- дальнейшим улучшением отношений с Вашингтоном, на что успешное сотрудничество с НАТО может оказать серьезное влияние;
- стимулированием процесса формирования релевантной архитектуры евроатлантической безопасности, в которой альянс будет оставаться важным актором.

Такое понимание способствует изменению все еще принятых на Западе неверных представлений о наших отношениях. К ним относятся, например, следующие: именно Россия должна поменять свою позицию по отношению к альянсу; нужно не создавать новую систему безопасности в евроатлантическом регионе, а интегрировать Россию в нынешнюю систему; все позитивное, что осуществляет альянс, является позитивным и для России; сотрудничество с Россией – своего рода поощрение ее политики со стороны Запада.

В докладе Группы экспертов под руководством М.Олбрайт «НАТО 2020», выпущенном в мае 2010 г. для последующей работы альянса над проектом и окончательным вариантом новой Стратегической концепции, эти

настроения в той или иной мере были отражены в их взаимосвязи. Следует кратко остановиться на некоторых моментах доклада, принимая во внимание авторитет членов Группы.

Указывая на то, что новая концепция не должна приносить «всеобъемлющие изменения» в документ 1999 г., авторы фиксируют, что между 2010 и 2020 гг. НАТО, «скорее всего», будет реже появляться на «центральной сцене международных отношений» и будет выполнять различные роли – как «главную», так и «вспомогательную» вместе с партнерами.

Распределение ролей касается и особо отмеченного в документе «всеобъемлющего подхода», «объединяющего военный и гражданский элементы» взаимодействия, в том числе с международными институтами. Он подразумевает, что безопасность имеет военное, политическое, экономическое и социальное измерения. В одних случаях НАТО может быть «главным организатором» в «общих усилиях», в других – одним из «источников специализированной помощи» в тех или иных операциях.

Такое видение подкрепляется тезисом о том, что НАТО является региональной, а не глобальной организацией – в том числе с учетом ограниченности ресурсов и нежелания брать на себя решение задач, которые могут выполняться другими институтами и государствами. Соответственно, новая концепция должна содержать директивы для принятия решений, когда и где целесообразно использовать натовский потенциал за пределами зоны ответственности альянса. Эксперты оставляют этот важный вопрос на усмотрение разработчиков окончательного документа, а в отношении распределения ролей между НАТО и другими структурами – широкое поле для тех или иных решений.

По сравнению с концепцией 1999 г., тема «неопределенностей», которая имеет очень важное значение для России, сейчас больше присутствует и в дискуссиях, и в документе Группы экспертов. Речь идет о констатации того, что мир стал более «беспокойным и неопределенным», а до 2020 г. изменения в международной ситуации будут как прогнозируемыми, так и неожиданными. Такая «сквозная линия» несет в себе как новые возможности, так и новые проблемы в отношениях между РФ и НАТО.

Перспектива неопределенности усиливается тремя моментами, которые отмечены в докладе Группы и не могут не вызывать определенное беспокойство. Во-первых, не раскрываются «специфические угрозы», которые «могут появиться из широкого спектра вероятностей». Во-вторых, эти угрозы могут затрагивать не только территорию, граждан, экономический и военный потенциал собственно государств-членов альянса, но и их «ценности», что подразумевает весьма широкий набор соответствующих аргументов для решений. В-третьих, они касаются не только агрессии как таковой, но и «провокационных заявлений как средства политического шантажа». Вместе с тем, уже открыто признается, что «в

2020 г. НАТО не будет такой же организацией, как в 1950-х, 1990-х гг. и даже в 2010 г.».

Особое внимание следует обратить на ст.5 Вашингтонского договора. Она постулирует, что «вооруженное нападение на одну страну или несколько из них в Европе или Северной Америке будет рассматриваться как нападение на них в целом и...каждая из них... окажет помощь Договаривающейся стороне, подвергшейся или Договаривающимся сторонам, подвергшимся подобному нападению, путем немедленного осуществления такого индивидуального или совместного действия, которое сочтет необходимым, включая применение вооруженной силы...». Как известно, эта статья была активирована лишь в одном случае – после террористической атаки на США 11 сентября 2001 г. для проведения совместной операции в Афганистане. Но изначально она была нацелена, прежде всего, на случай вооруженного конфликта с СССР и Организацией Варшавского договора – то, что сейчас открыто считают невероятным или, на дипломатическом языке, маловероятным (имея в виду конфликт с Россией).

Оборона от «агрессии» в соответствии с этой статьей остается первой и основной задачей НАТО. Но список потенциальных угроз, нейтрализация которых потребует использования статьи, расширился, и они исходят из регионов за пределами Евро-Атлантики. Соответственно, независимо от «источника угроз», альянс должен быть готовым к действиям.

Этот приоритет, естественно, фиксирует и нынешняя концепция. Как и доклад экспертов, она также предусматривает «выполнение операций вне ст. 5 Вашингтонского договора по реагированию на кризис». Западные эксперты в основном пока не решаются провести определенную границу между ст.5 и реагированием на новые угрозы. Это – важный вопрос, в том числе для сотрудничества РФ–НАТО, на который должна более конкретно ответить новая концепция.

Для России важен задаваемый новой концепцией вектор дальнейшей трансформации НАТО, от которого в значительной мере будут зависеть характер, направления и динамика взаимодействия с Россией. Не прогнозируя окончательные положения новой Стратегической концепции, следует обратить внимание на отсутствие в ныне действующей следующих важных для России позиций:

- проведение политики, направленной на выстраивание с Россией качественно новых отношений;
- отдельная конкретизация того, что могут дать альянсу и миру эти новые отношения, или достаточно заметное количество позиций, касающихся позитивного реформирования отношений Россия–НАТО;
- Россия – не противник, даже потенциальный, и альянс не считает, что Россия вынашивает по отношению к нему или любому из его членом какие-либо агрессивные планы, и исключает возможность войны с Россией.

## II. ТРАНСФОРМАЦИЯ НАТО

Руководство НАТО постоянно и настойчиво повторяет тезис о необходимости «дальнейшей трансформации» альянса. С нашей стороны выражаются беспокойство неопределенностью этого процесса, возможным его вектором и ожидание качественных изменений самой организации, ее приоритетов, задач и функций.

В преддверии принятия новой Стратегической концепции, которая призвана, судя по заявлениям из Брюсселя и настрою на Западе, придать новый, серьезный импульс трансформации, представляется полезным кратко остановиться на предыдущем опыте альянса. Этот опыт может быть учтен при оценках базового документа.

На закате «холодной войны» в Стратегической концепции 1991 г. отмечалась необходимость преобразования организации в соответствии с новой обстановкой и развитием сотрудничества со странами Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Вследствие самороспуска Организации Варшавского договора и распада СССР, НАТО, по выражению заместителя Генерального секретаря организации Дж.Белла, столкнулась с «трансформационным императивом», когда стало ясно, что новые реалии требуют постоянного развития и реформирования. Тогда НАТО отказалась от концепции декларированного противника и взяла курс на развитие отношений с государствами бывшего соцлагеря и постсоветского пространства через механизм «Программы ради мира» и интеграцию стран ЦВЕ.

В Стратегической концепции 1999 г. термин «трансформация» еще не встречается, а используется термин «адаптация» – причем крайне редко и более конкретно в отношении уже полученных в 1990-х гг. результатов. «Внутренняя адаптация» означала создание новой структуры командования, включала разработку концепции многонациональных оперативных сил (МОС), запуск механизмов быстрого развертывания сил, позволяющих выполнять весь комплекс стоящих перед союзом задач, а также создание в рамках организации механизма взаимодействия с военной составляющей Европейского союза (ЕС). Серьезные намерения дальнейшей «адаптации» практически не просматривались.

Термин «трансформация» как процесс реформы НАТО впервые появился в документах Пражского саммита 2002 г., в которых говорилось о «новой НАТО – с новыми членами, новыми потенциалами и новыми отношениями с нашими партнерами». Затем он закрепился в лексиконе альянса.

Следует отметить, по меньшей мере, две особенности, характеризующие ситуацию, в которой проходил «Саммит трансформации», как его называли на Западе. Во-первых, он состоялся после начала операции в Афганистане. Во-вторых, за первой «волной» принятия в альянс трех стран ЦВЕ на нем было сделано приглашение еще семи странам ЦВЕ и Балтии

(вступили в 2004 г.). Поэтому в России его характеризовали как «Саммит расширения».

Новые значительные «нагрузки» и оценки их воздействия в будущем на альянс потребовали определенных изменений. На саммите было зафиксировано, что основное внимание должно уделяться повышению эффективности военного потенциала, перестройке стратегических командований, разработке и реализации программ модернизации, а также, при дальнейшем расширении, реформам организационной структуры. Эти направления, намеченные для изменений, тем не менее соответствовали «букве и духу» Стратегической концепции.

В связи с недовольством ряда союзников действиями Вашингтона, прежде всего в Ираке, на встрече руководителей альянса в Брюсселе в 2004 г. были приняты обязательства «повысить роль НАТО в качестве форума для консультаций в области стратегии и политики между союзниками и координации их действий». Сигнал европейцев, адресованный прежде всего США, заключался в том, что начатые в 2002 г. реформы могут быть напрасными, если НАТО утратит способность функционировать как механизм партнерства при принятии стратегических решений в предконфликтный период.

На этот раз односторонние действия США в Ираке и известные разногласия с некоторыми ведущими европейскими членами альянса не вполне стыковались с положениями действующей концепции. Например: «урегулирование кризисов: находиться в состоянии готовности, по принципу консенсуса и в зависимости от конкретного случая, в соответствии со статьей 7 Вашингтонского договора, содействовать эффективному предотвращению конфликта и активно участвовать в урегулировании кризиса, включая операции по реагированию на кризис».

В коммюнике Рижского саммита в ноябре 2006 г. была утверждена т.н. «Всеобъемлющая политическая директива», призванная определить приоритеты организации на ближайшие 10–15 лет. Главными угрозами в ней названы: глобальный терроризм и распространение ОМУ; региональные кризисы и конфликты; нестабильность в т.н. «несостоявшихся государствах»; облегчение доступа террористов к современным военным и гражданским технологиям; опасность перекрытия доступа к жизненно важным ресурсам.

Соответственно, альянс ориентировался при противодействии этим угрозам на укрепление военного потенциала, в т.ч. для проведения более эффективных операций на удаленных театрах. При этом действующая концепция альянса принципиально не менялась, в том числе с учетом многих расплывчатых формулировок, но был придан дополнительный импульс ее реализации, через более конкретную систематизацию угроз и расстановку новых акцентов.

Так, в концепции 1999 г. приведенные выше угрозы фиксируются чаще конкретно, но в разбросанном виде, а, например, проблематика энергетической безопасности («жизненно важные ресурсы»), которой в Риге

уделили особое внимание, упоминается без особого нажима. Принятые в Праге и Риге документы также оттенили приоритеты борьбы с терроризмом.

Эти и последующие документы показывают, что «трансформация» подразумевала определенную корректировку некоторых положений и акцентов базовой концепции, но все же с большим вниманием к организационной перестройке и военному планированию. При этом незыблемым и основополагающим оставался принцип «коллективной обороны», хотя в них признается, что широкомасштабная агрессия против НАТО маловероятна.

В целом трансформация касалась следующих направлений: расширение функций, задач и сценариев использования НАТО, по сравнению с бывшей ориентацией на противодействие «советской угрозе», с учетом формулирования новых угроз; принятие новых концепций и инициатив, но на базе Стратегической концепции (например, концепция борьбы с терроризмом, инициативы по усилению возможностей защиты от ядерного, биологического и химического оружия); дальнейшее реформирование военных структур для выполнения в том числе новых задач и повышения их эффективности; расширение альянса; политическая составляющая, нацеленная прежде всего на проблематику, связанную с видением места и роли альянса; разработка новых форм сотрудничества вне рамок традиционных структур партнерства.

Активизация усилий альянса по «трансформации» была обусловлена прежде всего проблемами и перспективами расширения, проведением широкомасштабной военной операции в Афганистане, растущими противоречиями между некоторыми европейскими союзниками и США в ее планировании и проведении. Вместе с тем, на характер и направления «трансформации» не мог не влиять еще доминировавший подход, согласно которому альянс способен решить все проблемы самостоятельно – без особого взаимодействия с крупными игроками, прежде всего с Россией.

Что касается России, то для нее указанные в Пражской декларации критерии – «новые члены, новые потенциалы и новые отношения с нашими партнерами» – имели несколько следствий. Прежде всего, первый этап расширения приблизил НАТО к российским границам на 500–600 км, а второй – еще на 500 км и привел к соприкосновению с границами России на протяжении 400 км.

Такая направленность «трансформации» в течение 2000-х гг. не соответствует интересам нашей страны. Таким образом, сохранение принципа «открытых дверей» в новой концепции без необходимых, в том числе в будущем, договоренностей с Россией о планах на постсоветском пространстве (без России) будет серьезным раздражителем в оценках дальнейшей трансформации альянса.

В военно-политическом измерении картина представляется более сложной. С одной стороны, по-прежнему делается упор на значении ст.5 Вашингтонского договора и действует потенциал, хотя и сокращенный, «традиционного» назначения (в т.ч. тактическое ядерное оружие).

С другой стороны, «нападение» России уже давно фиксируется как «маловероятное». Осуществлено заметное сокращение сил альянса после окончания «холодной войны», потенциал обычных вооруженных сил и вооружений находится на существенно более низком уровне по сравнению с разрешенным Договором об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), отсутствует автоматическое наращивание суммарной численности войск и сил в процессе расширения альянса, приема новых членов и др.

Соответственно, трансформация в контексте «новых потенциалов» для России происходила по принципу «из двух зол меньшее». В последующем наши оценки во многом будут зависеть от готовности альянса перестраивать и сокращать свои силы в регионе (включая создание элементов инфраструктуры, прежде всего на территории новых членов альянса, и дислокацию «тяжелых» соединений), от процессов контроля над вооружениями с учетом российских интересов. Вполне очевидно, что значительным фактором для наших оценок будет связанная с сохранившимися организационными структурами «холодной войны» трансформация НАТО.

С «партнерством» трансформация проходила для России также в сложных условиях. Принятая ориентация на «стабильное и поступательное развитие отношений» с Украиной и Грузией в рамках планов их интеграции, наряду с неровным взаимодействием с Россией, также оценивалась как неблагоприятная для наших интересов. Заметное изменение акцентов на сотрудничество с Россией в новой концепции позволит с большим оптимизмом рассчитывать на это направление трансформации.

В последнее время все чаще используется термин «военная трансформация», включая его увязку с «реформой» – «военная трансформация и реформы». Не случайно последний термин встречается в докладе Группы экспертов, расшифровывая одновременно их постулат «новый потенциал для новой эры». Речь идет о «пакете» «существенно нового и модернизированного потенциала и реформ». А более конкретно такая связка должна быть нацелена на «трансформацию НАТО от мощного, но статичного состояния времен «холодной войны» в направлении «более гибкого и мобильного положения».

Такая перестройка потребует необходимых реформ, включая планирование и распределение ресурсов. При этом следует понимать, что на сей раз она далеко не в последнюю очередь диктуется чисто экономическими соображениями.

Отметим, что действующая концепция заметно отличается от такого подхода. Во-первых, в ней не присутствует очевидный призыв отхода от «состояния сил в Европе времен «холодной войны». Во-вторых, наблюдается дефицит внимания к необходимым «реформам». В-третьих, отсутствует увязка необходимости перестройки военного потенциала непосредственно в Европе и проведения требуемых для этого реформ в альянсе. Иное (и вполне естественное) дело, что под понятие о «более гибком и мобильном

положении» не подводится детальная база, чтобы не ограничивать сценарии развития сил альянса.

В этой связи ряд авторитетных западных экспертов считает, что в процессе перераспределения приоритетов НАТО в пользу миротворческих операций и кризисного регулирования сотрудничество на этом и других направлениях в той или иной мере «нивелирует» значение ст.5, снимет наши озабоченности – тем более при очевидных изменениях в «статичном состоянии времен «холодной войны». Утверждается также, что в военном плане непосредственно в Европе роль НАТО будет снижаться.

Вместе с тем, разброс в оценках перспектив трансформации НАТО на Западе весьма значителен – от паллиативных до качественно новых. Стали заметными настроения, согласно которым НАТО нуждается не только в новой Стратегической концепции, но и в качественно новом стратегическом видении, нацеленном на создание хотя бы контуров своего рода «евроатлантической конфедерации» для более эффективной координации интересов обороны и безопасности России, США и Европейского союза. Для этого целесообразно актуализировать концепцию евроатлантической системы безопасности от Ванкувера до Владивостока.

Если есть правильное видение, то необходима будет и стратегия. При формировании этой стратегии более отчетливым становится тезис, согласно которому главное – это союзники и надежные партнеры. Соответственно, с ними необходимо выработать план общих действий, который позволит эффективно бороться с существующими проблемами.

По всей видимости, новая концепция в контексте «трансформации и реформ» оставит широкое «поле для интерпретаций». Но фиксируя качественно иную ситуацию, по сравнению с периодом проведения указанных выше направлений такой трансформации, она может дать новые возможности для позитивных изменений в развитии отношений Россия–НАТО.

К таким изменениям можно было бы отнести:

- переход от концепции «большой войны» в Европе к кризисному регулированию и миротворческим операциям (под эгидой ООН, а также структур европейской безопасности). Это будет способствовать возможности проведения коллективных операций против реальных угроз вместе со странами, не входящими в альянс;
- готовность к реформированию, постепенному, но постоянному, военного планирования, которое бы включало: отказ от практики подготовки главных сил для «большой» и длительной войны в Европе; развитие вооруженных сил прежде всего для кризисного регулирования и миротворческих операций; сокращение и прекращение военных программ и инфраструктурных планов на российском направлении; взаимное прекращение военных учений враждебной направленности;
- трансформация альянса из организации коллективной обороны в организацию коллективной безопасности.



Естественно, что Россия должна отвечать взаимоприемлемыми инициативами и шагами.

### III. СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ

По мнению ряда российских и зарубежных экспертов, голоса которых становятся все более слышимыми в дискуссиях и в СМИ, логика строительства «особых отношений» между Россией и НАТО в конечном счете должна быть ориентирована на их стратегическое партнерство и в долгосрочной перспективе даже на союз России и НАТО. И проработка деталей этого процесса может быть начата уже сейчас, в том числе и в рамках специально создаваемой совместной рабочей группы.

Пока не столь многочисленны эксперты, которые с открытием нового «окна возможностей» высказываются в пользу интеграции России с НАТО. При этом и на Западе растет понимание того, что возможность такого сценария зависит от серьезной трансформации НАТО, ее «обновления». Что касается России, то в экспертном сообществе существует консенсус о перспективах вступления в НАТО: альянс должен качественно отличаться от нынешнего; наша страна, имея статус великой державы, может присоединиться к НАТО только на особых условиях.

В настоящее время под идеей самого процесса интеграции понимается следующее: без нашего участия невозможны ни полноценная система евроатлантической безопасности, ни дееспособность альянса в деле сохранения стабильности на этом пространстве и в Евразии. Без тесного и равноправного сотрудничества с Россией стратегический смысл в «необновленной» НАТО появляется лишь в случае, если удастся восстановить прежнюю линию противостояния времен «холодной войны», хотя и смещенную дальше на восток.

Сценарий членства России в НАТО целесообразно рассматривать в долгосрочной перспективе: во-первых, с учетом возможной и приемлемой для нас трансформации альянса; во-вторых, в контексте, как минимум, изменений в архитектуре евроатлантической безопасности. Естественно, такие процессы должны соответствовать российским интересам.

В этой связи имеет смысл кратко остановиться на некоторых западных аргументах в пользу интеграции.

Во-первых, вступление России в НАТО стимулирует одну из главных функций альянса по обеспечению стабильности и порядка в евроатлантическом регионе – укрепление «коллективной безопасности» через центростремительный процесс интеграции.

Начиная со времени своего основания, для обеспечения безопасности в регионе институты альянса стремились к «обороне» территории стран-участниц (прежде всего от СССР), а затем, в конце XX–начале XXI века – к расширению географических рамок использования силы (Косово и Афганистан). В то же время они исходили из необходимости обеспечения защиты от внутренних вызовов через включение его членов в единое военное, политическое и социально-экономическое пространство (имея в виду и потенциал Евросоюза). Между выполнением этих двух задач

появлялись определенные несоответствия. Если в сфере «коллективной обороны» возникала потребность в централизации – от планирования и выполнения военных программ до процесса принятия решений, то «коллективная безопасность» требовала определенной децентрализации с учетом специфики задачи и соблюдения принципа консенсуса.

Это противоречие усилилось после окончания «холодной войны» и ухода в небытие фактора «советской угрозы» – в процессе смещения акцентов от «коллективной обороны» к использованию сил за пределами территории альянса. Так, западноевропейские страны стали уделять приоритетное внимание задачам НАТО как гаранта укрепления мира и стабильности внутри Европы, Соединенные Штаты – как инструменту усиления своего присутствия на мировой арене, а новые члены из числа стран ЦВЕ делали акцент на «традиционных» функциях альянса, т.е. на принципе «коллективной обороны», прежде всего от России.

Соответственно, в понимании западных сторонников интеграции, для альянса возникнет проблема: включение России в альянс может усилить противоречия внутри НАТО по поводу разного видения ее стратегических перспектив. Поэтому следует их преодолеть, что вполне реально, но это потребует весьма длительного периода «притирки». Сама возможность в форме приглашения и политических деклараций поднять вопрос о членстве России в НАТО, рассуждается далее, дает серьезную посылку не только переформатировать евроатлантическую архитектуру безопасности, но и обратиться к проблеме указанных противоречий для обеспечения нормального функционирования альянса. А после интеграции с Россией НАТО окажется головной структурой в обеспечении «коллективной безопасности» – стабильности и порядка во всем регионе.

Во-вторых, постепенный процесс интеграции с Россией укрепит трансатлантические связи через усиление геополитической роли Европы. С учетом медленного процесса перераспределения военных обязательств между США и европейскими членами НАТО, а также отсутствия особого желания со стороны европейских стран вносить посильный вклад в укрепление альянса, мощный российский потенциал позволит серьезно усилить европейскую составляющую НАТО. При этом подразумевается, что такой «энтузиазм» европейских партнеров по НАТО более вероятен и в обозримой перспективе. Правда, этот тезис непосредственно увязан с позицией США – с их готовностью к перераспределению ролей между ними и Европой.

В-третьих, вступление России в НАТО позволит затем Украине и Грузии присоединиться к альянсу без серьезных последствий для отношений с Москвой. Но даже при прекращении дальнейшего расширения НАТО Россия без интеграции с альянсом все равно окажется исключенной из евроатлантических механизмов безопасности.

Тем не менее, «в пакете» с этим тезисом признается возможность иного варианта развития событий, когда на обломках старых структур может возникнуть система безопасности, соответствующая требованиям времени.

Это непосредственно касается нашей инициативы по Договору о европейской безопасности (ДЕБ), реализация которой не исключает интеграции России в условиях новой архитектуры и в процессе серьезного «обновления» альянса.

В-четвертых, в ходе интеграционных процессов и создания новой системы безопасности возникнут серьезные разногласия по поводу того, что должно быть центром этой системы – НАТО или Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Безопасность на базе ОБСЕ вызывает в Брюсселе настороженное отношение.

Интеграция же с ключевым игроком в регионе, с Россией, может обеспечить создание эффективно работающей системы безопасности «вокруг НАТО» – даже дополненной архитектурой, охватывающей все страны региона в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, которой в этом случае приписывается, скорее, вспомогательная роль. В свою очередь альянс вместе с Россией окажется способным укрепить управление основными процессами на евроатлантическом пространстве.

В-пятых, вступление России существенно поможет евроатлантическим структурам больше уделять внимание проблемам и вызовам далеко за пределами своего региона, а также решить еще не урегулированные в обозримом будущем проблемы внутри Европы и на ее границах (например, в Закавказье).

В-шестых, приближение России к участию в НАТО позволит активизировать дальнейшие институциональные изменения внутри самого альянса. Эти изменения – необходимость. А многое зависит от условий и определенного видения как угроз, так и характера и масштабов партнерства с нашей страной. Если НАТО по-прежнему будет, хоть и в более мягкой интерпретации, акцентировать внимание на задаче «коллективной обороны», то соответствующие изменения будут по-своему оцениваться российской стороной. В случае же очевидного приоритета трансформирования в более широкий военно-политический союз, нацеленный на дальнейшее развитие принципов «коллективной безопасности» в регионе, оценки могут меняться.

Наконец, интеграция может оказать воздействие на роль принципа консенсуса. В настоящее время в альянсе открыта дискуссия о реформе процесса принятия решений, поскольку очевидно, что данный принцип зачастую служит причиной блокирования этого процесса, особенно когда речь заходит о распределении бремени, планировании миротворческих операций и других проблемах, ведущих к существенным разногласиям. Поэтому обсуждается возможность создания т.н. «волевых коалиций» тех стран альянса, которые нацелены на решение такого рода проблем. В этой связи присоединение России, с ее готовностью отвечать на реальные угрозы и значительным потенциалом, позволит активизировать создание таких коалиций и усилить «волевым» компонент альянса, перейти к более эффективному механизму принятия решений.

Таким образом, на нынешнем этапе аргументы в пользу интеграции России зачастую исходят из собственного, натовского понимания

«коллективной безопасности», а также из неопределенности в оценке будущего самой НАТО. Соответственно, сценарий интеграции России зависит в том числе от четкого и согласованного понимания «коллективной безопасности» и от того состояния НАТО, которое бы позволило предметно говорить об интеграции.

Вместе с тем, следует учесть, что очевидным оживлением дискуссии по вопросу об интеграции России и НАТО по-своему воспользовались и не разделяющие такую точку зрения специалисты и политики. В их интерпретации приглашение России в альянс – это удачный ход, позволяющий НАТО впредь парировать обвинения Москвы в том, что эта структура не учитывает ее интересы и действует ей во вред.

Помимо определенного согласия с некоторыми или со всеми приведенными выше тезисами, среди формулируемых российскими экспертами преимуществ вступления России в обновленный альянс следует выделить следующие. Это позволило бы решить многие проблемы, в том числе и в отношениях с нашими соседями, преодолеть «разделительные линии» в Европе. Россия может трансформировать свои вооруженные силы таким образом, чтобы отказаться от возможности ведения широкомасштабной войны обычными ВС, сосредоточить внимание на других направлениях. Вхождение в НАТО на «особых условиях» существенно не ограничит суверенитет страны.

В обозримой перспективе даже среди сторонников вектора на интеграцию доминирует мнение о целесообразности участия России в политических структурах и неучастии в интегрированных военных структурах альянса. При этом Россия, во всяком случае на первом этапе, снижает свои претензии к процессу расширения за счет других постсоветских стран, оговаривая возможность временной приостановки расширения на постсоветское пространство.

Сама идея членства России, хотя и имеет долгосрочный характер, будет способствовать «концентрации» умов. Пока на экспертном уровне и в России, и на Западе отсутствует четкое понимание интеграции, что обусловлено объективными причинами, включая неясное видение будущего НАТО, все еще существующие стереотипы и т.д. Новый базовый документ альянса может дать пищу для размышлений.

В настоящее время приоритетный и более реалистичный вектор развития отношений сводится к созданию «союза с союзом», т.е. к формированию действительно союзнических отношений между РФ и НАТО.

Предложение «союза с союзом» было выдвинуто в начале 2000-х гг. тогдашним послом США в России и нынешним заместителем министра обороны США А.Вершбоу. Его можно было понимать как фактическую интеграцию без юридической, а также как приглашение к разработке единых подходов по ключевым аспектам политики безопасности на основе совместной оценки угроз и представления о том, что у России и НАТО нет альтернативы развитию союзнических отношений.

В экспертном сообществе сейчас вернулись к обсуждению такого сценария, акцентируя пока внимание на двух вариантах: союз с трансформируемым, но не принципиально, альянсом, либо союз с качественно обновленной НАТО. Возможность первого варианта увязана с практическими достижениями в нашем взаимодействии, с обновлением архитектуры евроатлантической безопасности, учитывающим обеспокоенности России, и с определенными институциональными изменениями в сторону усиления политической составляющей деятельности альянса. Работа по второму варианту пока слабо продвигается из-за разброса мнений и неопределенности во взаимных оценках того, что такое «качественно обновленная НАТО» и какова ее роль в новой системе безопасности.

Вместе с тем, в рамках сценария «союз с союзом» приводятся модифицированные аргументы в пользу интеграции России и НАТО, о которых говорилось выше. В то же время, создание союза с альянсом хотя бы частично облегчает решение некоторых дополнительных проблем реализации сценария членства.

Во-первых, «китайский фактор». Существуют значительные разногласия по степени его воздействия на перспективы интеграции.

Во-вторых, «ценностной фактор». Следует учитывать, что одной из основных декларируемых задач НАТО является «обеспечение системы общих ценностей». Он широко используется противниками сближения с Россией, когда геополитические разногласия переводятся в плоскость идеологического противостояния, т.н. «конфликта ценностей». Этот фактор нужно учитывать при развитии наших отношений.

Напомним, что при разработке основополагающего акта Россия–НАТО от 1997 г. стороны договорились, что условия взаимодействия не будут увязываться с «внутриполитическими вопросами», что положительно сказалось на процессе переговоров. Тем не менее, при выработке своей политики на российском направлении в Брюсселе и в столицах стран-участниц альянса постоянно держат руку «на пульсе» экономических и политических преобразований в нашей стране.

С позиций сегодняшнего дня даже некоторые сторонники сценария интеграции считают более реалистичным сценарий «союза с союзом» в силу существования «ценностного разрыва». Преодоление «ценностного разрыва» между РФ и Евро-Атлантикой потребует от России в том числе реального выстраивания эффективно работающих институтов, осуществления демократического и гражданского контроля над вооруженными силами, реальной борьбы с коррупцией. Со стороны НАТО потребуются понимание того, что после десятилетий советского прошлого невозможно в одночасье «впрыгнуть» в демократию; необходимы также преодоление анти-российских фобий в ряде стран Центральной и Восточной Европы, разрешение разногласий в рамках альянса по вопросу о том, какую позицию занимать в отношении РФ. Для «союза с союзом», по мнению приверженцев этого сценария, полного преодоления такого разрыва не потребуются. Тем не

менее, и для его реализации нужна взаимная «притирка» на данном направлении.

В-третьих, с учетом того, что сейчас еще крайне сложно конкретно прорабатывать «вписывание» такой военно-политической организации как НАТО с Россией в систему евроатлантической безопасности, «союз с союзом» дает определенное пространство, во-первых, для развития архитектуры безопасности в новых условиях и, во-вторых, для усиления взаимодействия в процессе принятия решений на договорной основе.

В-четвертых, этот сценарий позволит укрепить взаимодействие с европейскими членами НАТО и повысить роль европейского компонента альянса. Отметим, что среди высказываемых критиками такого сценария мнений одно из главных заключается в том, что Соединенные Штаты «на равных» ни с кем в союз не вступают. Однако известна формула «никогда не говори никогда». Многое зависит от развития российско-американских отношений – и если они станут действительно партнерскими и даже союзническими, то «союз с союзом» окажется вполне реальной перспективой.

В этой связи важны, в том числе для дальнейшей проработки этого сценария, перспективы развития военной составляющей Евросоюза. В отличие от НАТО, создававшейся в разгар «холодной войны», ЕС с самого начала стремился сформировать инструменты обеспечения безопасности, включая военную силу, для условий окончания периода конфронтации. В Амстердамском договоре 1997 г. развитие военного направления ЕС было сориентировано на решение т.н. «Петерсбергских задач» – проведение гуманитарных и спасательных операций, кризисное урегулирование, миссии по установлению и поддержанию мира. Было принято принципиальное решение о формировании Европейской политики в области безопасности и обороны как составной части Общей внешней политики и политики безопасности, закрепленное Ниццианским договором 2001 г. В 2002 г. была подписана Декларация НАТО и ЕС по Европейской политике в области безопасности и обороны (ЕПБО), и Евросоюз признал за альянсом ведущую роль в поддержании безопасности в Европе.

подавляющая часть ресурсов, которые выделяются Евросоюзом на коллективные силы и задачи, по-прежнему привязана к НАТО и операциям альянса. Пока не обнаруживается конкретного представления о военных потребностях «Петерсбергских задач» и четкого разграничения между военными составляющими ЕС и НАТО. Эта проблема остается и будет оставаться серьезным препятствием для создания Евросоюзом его собственной военной опоры.

Вместе с тем, сделанный в докладе Группы экспертов особый акцент на взаимодействии с ЕС может сохраниться в новой Стратегической концепции. В свою очередь, руководство альянса отмечает, что сильная ЕПБО послужит на пользу НАТО. Но особое внимание документа Группы к Евросоюзу не обеспечено достаточно инновационными предложениями по усилению эффективности взаимодействия с НАТО.

Как показывает практика участия европейских стран в операциях НАТО, они зависят от США в средствах боевого обеспечения – разведки, связи, управления, радиоэлектронной борьбы, тылового обеспечения и глобальных перебросок с применением транспортной авиации. Зависимость от Соединенных Штатов касается и комплексного применения высокоточного оружия.

Следует иметь в виду, что Евросоюз пока не создает организацию совместной обороны, а потенциал участия в урегулировании кризисов прежде всего за его пределами все еще обеспечивается гражданскими и военно-гражданскими инструментами. Очевидно, речь идет не о конкуренции между Евросоюзом и НАТО, а об активизации процесса «разделения труда» между ними – с точки зрения как географии, так и различных типов операций.

В целом, вероятность образования союзнических отношений в настоящее время оценивается как более реальная в обозримом будущем, чем интеграция России и альянса – с учетом неясности того, как сама НАТО видит себя в долгосрочной перспективе. Однако такая перспектива зависит от уровня и характера сотрудничества, от хода трансформации альянса и создания новой архитектуры безопасности.

При оценке дальнейшего развития отношений Россия–НАТО существуют различные позиции относительно его временных этапов. Большое значение придается принятию в ноябре 2010 г. новой Стратегической концепции НАТО – прежде всего ее характеру и заданному вектору трансформации как самого альянса, так и отношений с Россией. Тем не менее, учитывая, что концепция может оставить определенное «поле для маневра» в сторону изменений, преимущественно положительных, после ноябрьского «старта» краткосрочная перспектива, скорее всего, укладывается в два–три года.

В краткосрочной перспективе центральная задача – получить очевидные результаты в появившемся «окне возможностей» на определенных направлениях, отработать взаимосогласованные приоритеты взаимодействия, по которым мы оперативно можем продвинуться дальше. В ее рамках приоритетом должно стать постепенное преодоление сложившихся стереотипов и недоверия.

К этим стереотипам можно отнести прежде всего следующие.

В России до сих пор распространено мнение, что НАТО была создана лишь для противостояния СССР и его союзникам, а ее существование зависело только от наличия общего противника. Но НАТО была создана и для привязки США к обороне Европы, а также в целях недопущения возрождения германского милитаризма и реваншизма.

Проводится знак равенства между НАТО и США, считается, что создание альянса было навязано Вашингтоном ослабленной Западной Европе. На самом деле тогдашние европейские лидеры, прежде всего Э.Бевин в Великобритании и Э.Бадо во Франции, использовали все свое дипломатическое искусство, чтобы инициировать обсуждение вопроса о



европейских договоренностях в сфере безопасности с участием Соединенных Штатов.

Укоренен такой стереотип, как «игра с нулевой суммой», который означает, что уровень безопасности нашей страны снижается, если укрепляется безопасность другой стороны. Он относится скорее к прошлому, чем к XXI веку, когда уровень безопасности обуславливается не столько геополитическими категориями, сколько фактором участия в процессах глобализации и интеграции, когда размывается линейная зависимость между потенциалом и возможностями его применения.

К западным стереотипам в отношении России можно отнести прежде всего такой: «Россия – это тот же СССР». При этом не принимаются во внимание те колоссальные изменения, которые произошли в нашей стране.

Еще один стереотип связан с тем, что на Западе в начале 1990-х гг. существовало представление о неизбежности быстрой трансформации России в зрелое демократическое общество. Когда этого не произошло, стали говорить о том, что российский народ, якобы, генетически неспособен воспринимать демократические ценности. Представляется, что почти двадцатилетний опыт России опровергает это допущение.

В качестве среднесрочной перспективы, как правило, рассматривается период еще примерно в 5 лет. За это время возможно дальнейшее сокращение военных расходов НАТО, что повлияет на формирование новых приоритетов и возможностей, может измениться в ту или иную сторону ситуация вокруг Афганистана и Пакистана и др. Главная же задача этого этапа – формирование новой архитектуры евроатлантической безопасности, которая предполагает новый уровень отношений Россия–НАТО.

Что касается долгосрочной перспективы, то временные рамки или сужаются до 2020 г., или вообще неограниченны – в зависимости от понимания задач и развития ситуации в мире и евроатлантическом регионе.

В долгосрочном плане многое будет зависеть от способности политического руководства и экспертных сообществ России и стран НАТО реально оценить ситуацию в сфере безопасности и на основе этих оценок разработать опять-таки реальные сценарии развития. Как представляется, возможности для таких результативных совместных оценок и материалов сейчас очевидно более высокие, нежели в предшествующий период.

Эти наработки, естественно, должны оцениваться в увязке со снятием взаимных озабоченностей. Со стороны НАТО упор делается на «непредсказуемости», «непоследовательности» и «неопределенности» политики России. Однако представляется, что Брюссель – гораздо более сложный партнер, ответственный за обеспечение принципа консенсуса большого числа государств-членов, призванный чутко реагировать на рекомендации и решения Вашингтона и т.д. Фактор неопределенности со стороны НАТО объективно является более серьезным вызовом для Кремля, чем наоборот. Такую неопределенность нужно минимизировать и, желательно, вообще снять, что требует постепенного и стабильного налаживания отношений, поиска приемлемых компромиссов и достижения

конкретных результатов по определенным программам сотрудничества. В этом случае будет легче подойти к реализации указанных выше сценариев.

Очевидная сложность для России в установлении партнерских и союзнических отношений обусловлена самими ее озабоченностями в отношении НАТО. Речь идет о следующем.

Во-первых, неясность направленности трансформации альянса. Скорее всего, эта направленность будет в основном зафиксирована в новой Стратегической концепции альянса. Однако существуют возможности дальнейшей модификации тех направлений, которые Россия почитает предметом особого беспокойства. И этими возможностями следует воспользоваться с учетом декларируемой готовности руководства НАТО к новому этапу нашего взаимодействия. Здесь будет иметь значение ход дискуссий и характер решений относительно трансформации альянса из сугубо оборонительного военно-политического союза в организацию, нацеленную на противодействие новым угрозам безопасности, включая удаленные регионы.

Во-вторых, проблема участия России в процессе принятия решений, касающихся наших интересов, в том числе в построении архитектуры евроатлантической безопасности. Пока НАТО является для России «закрытым клубом». Преодоление подобной ситуации – одна из центральных задач, выполнению которой может способствовать усиление роли Совета Россия–НАТО в процессе принятия решений.

В-третьих, различные интерпретации имеющейся терминологии. Речь прежде всего идет о принципе «неделимости безопасности», который Россия и НАТО понимают по-разному. России следует сформулировать свое понимание этого понятия более четко. Снятие терминологических «неувязок» представляется серьезной и актуальной задачей для обеих сторон. Ее решение, в свою очередь, будет способствовать выведению наших дискуссий на новый концептуальный уровень. Имея в виду существующие разногласия, концептуальные вопросы нашего взаимодействия приобретают самое серьезное значение.

В-четвертых, до сих пор НАТО делала акцент на своей «исключительности» в сфере европейской безопасности. Но имеющиеся сигналы, в том числе отражаемые в СМИ, показывают, что определенные позитивные «подвижки» на этом направлении есть, и их следует учитывать. Решение этого вопроса, безусловно, увязано и с перспективами построения новой архитектуры европейской безопасности.

В-пятых, более определенной должна быть позиция относительно международного права и главенствующей роли ООН, а также намерений получить «эксклюзивные функции» для поддержания международного мира и безопасности.

Естественно, что к этому списку добавляются и другие озабоченности (Грузия, расширенческая тематика и др.), которые нужно снимать.

При оценках различных сценариев развития отношений Россия–НАТО один из ключевых вопросов заключается в желаемом (желаемых) для России

варианте (вариантах) процесса трансформации альянса и его результатах на тех или иных этапах. Представляется, что по меньшей мере четыре показателя могут учитываться при формировании российской позиции в рамках тех или иных перспективных сценариев качественно новых отношений между сторонами.

Во-первых, изменение приоритетов в распределении двух задач – «коллективной обороны» и «коллективной безопасности» в трактовке, которая дается в соответствующих документах, в пользу последней. Если «коллективная оборона» в основном ориентируется на российский фактор, то изменения в акцентах, в том числе по ст.5 Вашингтонского договора или в последующих после принятия новой Стратегической концепции документах в этой сфере, позволят серьезно говорить о таких сценариях, как «союз с союзом» и «интеграция».

Во-вторых, документально зафиксированный приоритет трансформации НАТО в направлении ведения миротворческих операций, в том числе за пределами своей территории, с соответствующими изменениями в военном планировании и т.д.

В-третьих, усиление политической составляющей альянса, имея в виду его трансформацию в организацию «коллективной безопасности».

В-четвертых, четкое признание верховенства ООН, в том числе при проведении миротворческих операций. В этой связи следует обратить внимание на то, что многие эксперты говорят о необходимости реформы последней, которая может способствовать повышению эффективности этой международной организации.

#### IV. СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ВОЕННОЙ ЛИНИИ

Для реального продвижения отношений между Россией и НАТО приоритетным направлением представляется взаимодействие по военной линии. Его активизация станет важным сигналом о намерениях сторон выйти на качественно новые уровни совместной работы.

После подписания Римской декларации «Отношения России и НАТО: новое качество» в 2002 г. и до лета 2008 г., когда взаимодействие было заморожено, сотрудничество, в том числе по военной линии, развивалось по восходящей. В рамках Совета Россия–НАТО функционировали пять специальных рабочих групп (борьба с терроризмом, противоракетная оборона на театре военных действий (ПРО ТВД), по тылу, по нераспространению ОМУ, чрезвычайное гражданское планирование), рабочие группы (оборонная реформа и сотрудничество, миротворчество, инициатива по сотрудничеству в воздушном пространстве (ИСВП) и две группы экспертов (контроль над вооружениями, по ядерным вопросам). В 2005 г. в отдельное направление было выделено повышение уровня оперативной совместимости между вооруженными силами (ВС) РФ и ВС государств-членов альянса. После трагедии с подводной лодкой «Курск» Россия и НАТО приступили к сотрудничеству по поиску и спасанию на море. Чисто военное сотрудничество осуществлялось в шести основных областях: учения и тренировки; борьба с терроризмом; поиск и спасание на море; ПРО ТВД; военно-морской флот; тыловое обеспечение.

В течение 2002–2008 гг. в рамках военного сотрудничества России и НАТО было проведено свыше 600 различных мероприятий, принесших несомненную практическую пользу как для ВС России, так и для ВС стран-участниц альянса и НАТО в целом. Наиболее заметные результаты были достигнуты в сфере борьбы с терроризмом (с учетом особой чувствительности обмена информацией), повышения уровня оперативной совместимости ВС, ПРО ТВД, сотрудничества по тылу, в воздушном пространстве, спасании на море, в ходе проведения командно-штабных учений.

При выработке направлений восстановления и расширения взаимодействия по военной линии следует, естественно, учитывать определенный негативный опыт в ряде областей. Так, одним из серьезных недостатков работы СРН следует считать отсутствие серьезных дискуссий о взаимных оценках угроз и причинах недоверия друг к другу.

Вместе с тем, следует отметить ряд особенностей проведенных мероприятий в некоторых сферах, которые представляют интерес для учета при дальнейшей работе.

Обработка вопросов борьбы с терроризмом осуществлялась как в рамках различных конференций, семинаров и круглых столов, на которых проходил обмен опытом, вырабатывались общие критерии и рекомендации при проведении контртеррористических операций, осуществлялось взаимное

ознакомление с разработками в области защиты критических объектов инфраструктуры, так и в ходе показательных учений по обеспечению безопасности ядерных объектов, проведенных последовательно Россией в 2004 г., Великобританией в 2005 г., США в 2006 г. и Францией в 2007 г.

Отдельным направлением сотрудничества по борьбе с терроризмом стало участие кораблей ВМФ России в операции НАТО «Активные усилия». Уникальность российского участия в этой операции заключалась в том, что она проводилась в рамках ст.5 Вашингтонского договора. С марта 2006 г. по сентябрь 2007 г. на патрулировании в акватории Средиземного моря находились ракетный крейсер «Москва» и сторожевые корабли «Пытливый» и «Ладный».

В 2008 г. Россия подключилась к операции НАТО по борьбе с пиратством в Аденском заливе «Океанский щит».

Особенность проведения командно-штабных учений и учений с привлечением войск состояла в том, что:

- в подготовку учений с обеих сторон было вовлечено большое количество разнопрофильных специалистов, представляющих различные виды вооруженных сил и родов войск;
- в ходе подготовки учений отрабатывались различные алгоритмы боевого и тылового обеспечения;
- участие в учениях значительного количества военнослужащих от стран НАТО, их непосредственное общение с российскими коллегами (в том числе неформальное) создавали условия для преодоления настороженного отношения друг к другу.

В рамках сотрудничества по реформированию вооруженных сил были определены четыре основные области, на которые следует и в будущем обратить внимание:

- общие рамки военных реформ и развитие вооруженных сил (институциональные и экономические составляющие военных реформ; роль и задачи вооруженных сил; развитие военных доктрин и их влияние на военные реформы; структура и организация вооруженных сил и приоритеты по повышению их возможностей);
- управление персоналом и финансовыми ресурсами (оценка затрат – методологические и статистические подходы); оптимальное распределение оборонных ресурсов; расчет мероприятий, процессов и управления; управление военным и гражданским персоналом министерства обороны; подготовка военного и гражданского персонала министерства обороны;
- управление последствиями военных реформ (переподготовка личного состава, увольняемого из вооруженных сил; конверсия военных объектов (экономические, социальные и экологические аспекты); уничтожение излишков боеприпасов;
- реформа оборонной промышленности (возможности промышленности и потребности вооруженных сил; конверсия военной промышленности; перспективы сотрудничества).

На этом направлении проведено детальное изучение опыта альянса, подходов по разработке военных доктрин, управлению персоналом и финансовыми ресурсами, переподготовке увольняемого личного состава, реформе оборонной промышленности.

Кроме того, НАТО оказала значительную практическую помощь в переподготовке увольняемых в запас российских офицеров. С марта 2002 г. до лета 2008 г. в Москве действовал Информационно-консультативный и учебный центр (Центр Россия–НАТО). Финансирование Центра осуществлялось из бюджетов России и альянса. В некоторых городах России действовали региональные филиалы Центра. Информационно-консультационная помощь по вопросам профессиональной ориентации, переподготовки и трудоустройства была оказана более чем 150 тыс. увольняемых военнослужащих и членов их семей.

Основной целью сотрудничества в области тылового обеспечения войск являлась взаимная адаптация систем тылового обеспечения воинских формирований России и НАТО в интересах проведения совместных операций кризисного реагирования.

Наиболее значимыми и результативными мероприятиями по повышению уровня оперативной совместимости, проведенными до лета 2008 г., стали войсковые учения по связи «СОМЕХ» и «Комбайнд эндевор», учения сил и средств военно-транспортной авиации, а также планирующие мероприятия по подготовке тактико-специального учения подразделений специального назначения и совместного комплексного учения по реагированию на кризис с участием ВС РФ.

Следует уточнить, что оперативная совместимость войск (сил) – это состояние органов управления и войск (сил) различных видов и родов ВС одного или нескольких государств (обычно в рамках международной организации), обеспечивающее выполнение совместных боевых и учебных задач. Целью сотрудничества между Россией и НАТО, начавшегося в июне 2003 г., стало достижение уровня готовности органов управления, войск к участию в совместных операциях кризисного реагирования (миротворческих, контртеррористических, по ликвидации природных и техногенных катастроф), проводимых под эгидой ООН.

За этот период удалось вывести сотрудничество из сферы «поисково-теоретических мероприятий» на практическую платформу. Учение «СОМЕХ» в 2006 г. продемонстрировало способность российских средств связи взаимодействовать в единой сети со средствами связи НАТО.

В сфере инициативы по сотрудничеству в воздушном пространстве прорабатывается возможность выстраивания обмена радиолокационными данными о воздушной обстановке вдоль западной границы России и стран-участниц НАТО.

Очевидно, что из-за «замораживания» наших отношений некоторые проекты не удалось завершить или перевести на более эффективный уровень. Нынешняя ситуация позволяет, по мере необходимости, восстановить эти проекты и направления.

В соответствии с решением министров иностранных дел СРН от 4 декабря 2009 г. завершено формирование новой структуры рабочих органов Совета. В ней оставлены две специальные рабочие группы: по борьбе с террористической угрозой в евроатлантическом регионе и по тылу, в рамках которых стороны продвинулись достаточно далеко в осуществлении взаимовыгодных проектов и где не ожидается сколько-нибудь значимых разногласий.

Создана практически новая рабочая группа по оперативному взаимодействию и оборонному сотрудничеству, к компетенции которой относятся проведение совместных операций, развитие практического взаимодействия в областях, представляющих взаимный интерес – Афганистан, борьба с пиратством, кризисное регулирование и военно-техническое сотрудничество. При этом афганское направление выделено в отдельную подгруппу.

Отметим реформатирование рабочей группы по оборонным реформам, которая теперь названа группой по транспарентности в области обороны, по стратегии и реформам.

Повышен статус проблематики контроля над вооружениями, прежде всего обычными, которой стала заниматься группа по контролю над вооружениями, разоружению и нераспространению. Очевидно, что это связано с тем значением, которое страны НАТО придают разблокированию ситуации вокруг ДОВСЕ и Соглашения по его адаптации, а также совершенствованию системы мер доверия и безопасности в Европе.

Будущее рабочей группы по ПРО зависит прежде всего от способности руководства России и США найти взаимоприемлемый вариант сотрудничества по этой проблематике.

С учетом опыта и актуальности вопроса не случайно сохранена рабочая группа по сотрудничеству в воздушном пространстве, которая займется совершенствованием общего потенциала противодействия угрозе терроризма на воздушном транспорте.

Уже в августе 2010 г. ВВС России и США провели первые в истории антитеррористические учения по координации совместных действий во время угона самолета. Беспрецедентные маневры «Зоркий орел-2010» проводились между Аляской и российским Дальним Востоком с использованием американских истребителей F-22 и самолета-разведчика E-3 с системой «АВАКС», российских истребителей Су-27 и МИГ-31.

Хотя в новой структуре отсутствует группа ядерных экспертов, сотрудничество в области ядерной безопасности будет продолжено.

Одним из центральных пунктов ближайшей повестки дня представляется серьезное обсуждение военных доктрин для снятия взаимных озабоченностей. Результаты на этом направлении, в свою очередь, будут стимулировать взаимодействие в других сферах.

Обеспечение конструктивного и долгосрочного сотрудничества и реального партнерства невозможно без значительной корректировки военной политики альянса. Помимо вопросов расширения, ПРО, контроля над

вооружениями и др., нужно перейти к поиску компромиссов и устранению препятствий на пути к партнерскому взаимодействию и на доктринальном направлении, к поиску «взаимного баланса» в военном планировании.

Следует напомнить два стереотипа в НАТО: Россия – это иная цивилизационная сущность; Россия может вернуться к т.н. «агрессивности» в сфере внешней политики. Эти стереотипы, различные по своей сути, или действительно разделяются многими политиками, военными и гражданами стран НАТО, или активно используются в популистском плане. Не случайно, что интерпретацией положений новой военной доктрины России воспользовались сторонники дальнейшего закрепления таких стереотипов. В Военной доктрине РФ от 2010 г. на первом месте среди основных внешних военных опасностей для России значится не сам альянс, но стремление «наделить силовой потенциал Организации Североатлантического договора... глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, приблизить военную инфраструктуру государств-членов НАТО к границам Российской Федерации, в том числе путем расширения блока».

Помимо «материальных» показателей намерений сторон (потенциалы, инфраструктура и др.), доктринальные положения также представляются важным сигналом для принятия тех или иных решений по стратегическому взаимодействию. Соответственно, меры, нацеленные на снятие озабоченностей в этой области, представляются целесообразными – хотя это потребует сложной и кропотливой работы.

На обсуждение доктринальных вопросов принципиальное воздействие будет оказывать работа по совместной оценке опасностей и угроз военного и невоенного плана для формулирования задач по укреплению безопасности. Не следует трактовать безопасность слишком узко, с сугубо военной точки зрения, т.е. с ориентацией на традиционные аспекты, но в то же время нужно избегать слишком широкого понимания, размывающего понятийный аппарат. Обсуждение доктрин может способствовать определению того, по каким критериям следует сформулировать более конкретный и общий подход к этому понятию, в том числе к пониманию «неделимости безопасности».

Вместе с тем, среди направлений практического сотрудничества в ближайшем будущем стоит обратить внимание на следующие.

- Целесообразно вернуться к практике командирования на обучение в натовские и национальные (стран-участниц) военно-учебные заведения российских молодых офицеров. Это касается и направления наших офицеров на всевозможные курсы изучения иностранных языков – причем не только за счет принимающей стороны.

- Можно продолжить сотрудничество в достижении совместимости систем боевого управления и систем передачи закрытой информации, которое было начато и достигло довольно высокого уровня в ходе российского участия в операции НАТО в Средиземном море «Активные усилия».



- Можно было бы расширить перечень областей сотрудничества по тылу, не ограничиваясь вопросами совместимости топлива и процедур дозаправки, а также обменом опытом медицинского обеспечения. Ведь основной целью сотрудничества в области тылового обеспечения являлась взаимная адаптация систем тылового обеспечения воинских формирований России и НАТО для проведения операций кризисного реагирования. В качестве одного из первоочередных шагов можно начать проработку вопросов совместимости оборудования для проведения дозаправки кораблей в море.

- Следует выделить отдельное направление борьбы с ядерным терроризмом. Оно лежит вне сферы военного сотрудничества, но подключение к работе органов взаимодействия Россия–НАТО представителей специальных служб явилось бы свидетельством нового качества отношений. При этом представляется, что основная предпосылка успешного взаимодействия в формате Россия–НАТО на этом направлении – активизация сотрудничества Россия–США.

- Перспективным является сотрудничество в сфере контроля за воздушным пространством. Следует завершить реализацию программы учений и тренировок, направленных на окончательную доработку системы, уточнение правил и подготовку персонала. Кроме того, полезно расширить антитеррористическую составляющую программы путем проведения специальных учений по типу российско-американского учения по отработке совместных действий при захвате террористами воздушного судна «Зоркий орел-2010». Практическая ценность данных учений обуславливается тем, что в их рамках проводится целый ряд вспомогательных учений (по связи для командных постов, самих командных постов, по связи для летных учений, летные учения), в ходе которых отрабатываются различные аспекты взаимодействия родов и сил ВВС участвующих сторон.

- Нужно активизировать участие России в операции НАТО в Афганистане через военный транзит, российских советников, военные поставки.

- Следует акцентировать внимание на возможности расширения взаимодействия в сфере миротворчества и конфликтного урегулирования, на перспективы коллективных военных операций для реагирования на реальные угрозы.

В рамках новых форм сотрудничества речь может идти в том числе:

- о практической совместимости различных видов вооруженных сил России и НАТО;
- о прекращении всех учений, которые бы предполагали операции против России и НАТО, включая воздушное и морское пространства;
- о рассмотрении приемлемости перехода к интеграции систем противовоздушной обороны (ПВО);

- об отработке взаимодействия и оперативной совместимости войск и сил России и НАТО, дислоцированных вне национальных территорий;
- о согласовании сотрудничества в транзите, тыловом обеспечении и взаимном использовании баз и опорных пунктов, в том числе на постсоветском пространстве;
- о приглашении России к формированию Сил реагирования НАТО через обсуждение вопросов транзита, опорных пунктов, средств стратегической мобильности.

## V. ВОЕННО-ТЕХНИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Военно-техническое сотрудничество (ВТС) не нашло своего отражения в Римской декларации 2002 г., что было вызвано в том числе неопределенностью во взаимном восприятии друг друга. Поэтому даже весьма ограниченное взаимодействие в такой базовой и чувствительной сфере, как продажа вооружений, техники и технологий, крайне затруднено. Таким образом характер и масштабы ВТС зависят от общего развития отношений Россия–НАТО.

В свою очередь, заметное, пусть и постепенное, продвижение сотрудничества именно в данной области будет важным сигналом для оценки ситуации и перспектив в наших отношениях.

Судя по материалам открытых дискуссий в России, отечественный оборонно-промышленный комплекс (ОПК) уже не является самодостаточным, и вопрос состоит в том, что, как и где покупать. Согласно доступной информации, в продукции нашего ОПК доля российских комплектующих составляет 35%, а иностранных – 65%. Поэтому определенная потребность во взаимодействии со странами НАТО существует – иное дело, как такая потребность будет коррелировать с состоянием и перспективами наших отношений и соответствовать нашим стратегическим интересам.

Тем не менее, работа по налаживанию сотрудничества уже ведется и в рамках РФ–НАТО, и с отдельными странами-участницами альянса. Так, в рабочей группе по сотрудничеству в области обороны СРН продолжит свою деятельность подгруппа по исследованию возможностей сотрудничества по ВТС Россия–НАТО.

Взаимодействие с альянсом по линии ВТС строится на комплексной основе, предполагающей активное участие в работе коллективных органов НАТО, отвечающих за ВТС – Конференции национальных директоров по вооружениям, Агентства по техническому обеспечению и снабжению, Агентства по исследованиям и технологиям, Консультативной промышленной группы, Агентства по стандартизации и др. В настоящее время перечень мероприятий НАТО в области ВТС, открытых для России, насчитывает 53 направления. В результате работы по 19 из них были определены наиболее перспективные области сотрудничества, в том числе: борьба с терроризмом; научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) по созданию новых образцов вооружений и военной техники (ВВТ); фундаментальные исследования; участие в исследованиях по созданию и применению беспилотных летательных аппаратов; утилизация запасов боеприпасов советского производства, накопленных на складах альянса; развертывание совместных работ по стандартизации ВВТ; борьба с самодельными взрывными устройствами; разработка каталога средств нелетального действия.

В рамках натовской программы по борьбе с терроризмом для совместных исследований определены два приоритетных направления – борьба с самодельными взрывными устройствами и утилизация взрывчатых веществ и материалов.

Подключение к работе военно-технических структур НАТО способствовало участию в проектах модернизации оружия российского и советского производства, совместному выходу на рынки третьих стран, обеспечению защиты отечественной интеллектуальной собственности.

Прямых продаж ВВТ по линии НАТО Россия пока не производит. Но существуют межправительственные соглашения о ВТС почти с половиной стран-участниц альянса, включая Германию, Грецию, Турцию, Испанию, Италию, Францию и значительную часть новых членов альянса из числа бывших союзников СССР по Варшавскому Договору. По некоторым оценкам, в 2009 г. на страны НАТО приходилось 1–5% от общего объема российского военного экспорта, что представляется весьма незначительным – тем более, что речь идет прежде всего о поставках запасных частей и комплектующих изделий для ВВТ советского образца.

Что касается Западной Европы, то ВТС осуществляется преимущественно с Грецией и Кипром, а также с Турцией. Несколько особняком в сотрудничестве с Россией стоит Франция, активно работающая в сфере военных НИОКР, а также в сфере закупок французских комплектующих изделий и некоторых видов ВВТ.

Следует напомнить, что в новой Государственной программе вооружения на 2011–2020 гг. не сказано, какое вооружение планируется закупать за рубежом, а какое производить в России. В ней перечислены номенклатура и характеристики необходимых нашим ВС образцов ВВТ и отсутствуют адреса конкретных исполнителей заказов.

Вполне очевидно предпочтение разрабатывать и производить всю номенклатуру в России, но это должно соответствовать возможностям удовлетворить поставленные требования и критерии. Если такие возможности отсутствуют, то другой предпочтительный вариант – закупать технологии и производить продукцию на отечественных предприятиях. Еще один вариант – закупать за рубежом по той же схеме, как Россия закупает зарубежные автомобили – с переносом производства в Россию (как, например, легкие броневики). Однако эти варианты требуют качественно новых отношений с НАТО.

Пока же следует учитывать проблему готовности к серьезному сотрудничеству со стороны профильных корпораций, особенно американских. Соединенные Штаты вряд ли, по крайней мере, в ближайшем будущем с энтузиазмом отнесутся к расширению сотрудничества между Россией и их европейскими конкурентами из стран-участниц альянса. Известная история по проекту закупок Россией французских военных кораблей «Мистраль» свидетельствует о серьезной оппозиции в НАТО очевидным прорывам в ВТС с членами организации.

Во многом активизация сотрудничества и, главное, степень его эффективности зависят от готовности к нему «снизу», от серьезной заинтересованности крупных военно-промышленных корпораций. Даже при политической воле (в том числе в результате лоббистских усилий) расширять сотрудничество именно многие западные корпорации по конкурентным соображениям могут играть роль «тормоза» укреплению ВТС с Россией. Поэтому, помимо налаживания общего взаимодействия, придется преодолевать существенные трудности на корпоративном уровне.

Возникает также вопрос о приоритетах – о закупках конечной продукции, о закупках технологий или лицензий на производство.

Среди направлений, обозначенных представителями руководства НАТО: использование НАТО российского нелетального оружия; вертолетная техника (Россия участвует в разработке для альянса тяжелого вертолета, а также предоставлении вертолетов в Афганистан); использование навигационной системы – помимо GPS, альянс планирует работать с российской ГЛОНАСС.

По имеющейся информации, российский ОПК медленно, но переходит на выпуск продукции стандартов НАТО. Особенно это касается артиллерийско-стрелкового вооружения, выпускаемого в новых калибрах. Но это обусловлено прежде всего потребностями внешних рынков сбыта.

Пока среди западных и российских экспертов доминирует скептическое отношение к серьезному и широкому развитию военно-технического сотрудничества. Такое отношение вызвано преимущественно сомнениями в готовности именно НАТО к активизации ВТС. Тем не менее, эта тема все заметнее присутствует в обсуждениях перспектив отношений Россия–НАТО. По всей видимости, ее экспертный анализ будет все более востребован.

Представляется целесообразным активизировать работу по формированию нормативно-правовой базы по ВТС – ведь только при рамочном соглашении с НАТО возможно осуществлять «серьезное» ВТС с государствами-членами альянса.

На экспертном уровне следует серьезно проанализировать возможности и варианты развития этого направления взаимодействия России и НАТО, возможную поэтапную «повестку» выстраивания кооперации.

## VI. СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ПРО

Сотрудничество в области противоракетной обороны в качестве одного из приоритетных направлений отражено в Римской декларации 2002 г. Появление тематики ПРО на театре военных действий как официально утвержденного направления стало этапным событием в развитии взаимодействия между Россией и альянсом.

Вместе с тем, оценивая результаты работы, следует иметь в виду, что стороны преследовали разные цели. НАТО (прежде всего, США) надеялась через формальное вовлечение России в сотрудничество добиться в том числе одобрения союзниками планов по развертыванию в Европе регионального сегмента национальной системы ПРО – базирования противоракет в Польше и радиолокационной станции (РЛС) ПРО в Чехии. Российский интерес в рамках работы с НАТО преимущественно заключался в том, чтобы указать на дестабилизирующий характер американских планов. Такая разноцелевая ориентация была серьезным тормозом в развитии сотрудничества.

Под эгидой Совета Россия–НАТО была создана Специальная рабочая группа (СРГ) по ПРО ТВД. Деятельность СРГ была ограничена сферой применения: рассматривалась только ПРО ТВД, что исключало даже возможность обсуждения системы обороны, аналогичной по своим масштабам ПРО США. Анализ задач, поставленных перед группой и согласованных всеми членами альянса и Россией, свидетельствует об изначальном «экспериментальном» характере сотрудничества, не предполагавшем практическое использование полученных выводов и рекомендаций.

Российские предложения по архитектуре ПРО для Европы уже на начальном этапе выпали из поля зрения, т.к., вне зависимости от деятельности СРГ, НАТО организовала собственное исследование архитектуры построения ПРО на континенте, к участию в котором российские представители не приглашались. Только после многократных заявлений наших официальных лиц удалось достичь определенного компромисса: альянс будет с определенной периодичностью информировать российскую сторону о ходе реализации собственного проекта и по итогам таких презентаций обсуждать вопрос о «синхронизации» двух параллельных исследований. В итоге идея «синхронизации» тихо умерла, а в ходе осуществления натовского проекта была выработана концепция т.н. «расширенной противовоздушной обороны», предполагающая сбор под единым управлением разнородных средств ПВО стран НАТО с их последующей модернизацией и доработкой.

С декабря 2003 г. по январь 2008 г. были проведены четыре командно-штабных учения Россия–НАТО (КШУ). Если на первом КШУ США поставили прежде всего задачу продемонстрировать всем членам альянса свою лидирующую роль в организации взаимодействия с Россией по ПРО и

ее реализовали, то на КШУ-4 в Германии, которые прошли с большим успехом и общественным резонансом, стороны продемонстрировали умение планировать и проводить эффективные и скоординированные боевые действия по ПРО ТВД.

На всех этапах учений отработывались вопросы координации группировок ПВО–ПРО России и НАТО при проведении операций кризисного реагирования, под которыми подразумевались действия вне зоны ответственности НАТО, в рамках обеспечения противоракетного прикрытия миротворческих контингентов в условной стране.

Поставленные задачи учений полностью выполнены. При этом все КШУ не были привязаны к каким-либо конкретным регионам и осуществлялись без реального участия сил и средств ПВО–ПРО сторон. В учениях моделировались гипотетические ситуации нанесения условным противником условных ракетных ударов.

После августа 2008 г. планы взаимодействия были свернуты.

Многие эксперты в России и за рубежом отмечают, что именно на этом направлении сотрудничества обеспечение безопасности России и Запада реальнее всего перевести в технологическую плоскость, в принципиально новую сферу практического военного сотрудничества. Но многое зависит от взаимодействия с США, от налаживания действительно серьезных партнерских связей с НАТО и Вашингтоном.

В случае одностороннего развертывания ПРО США в Европе, даже в рамках объявленной нынешней американской администрацией новой архитектуры этой системы, нельзя исключать серьезного конфликта в наших двусторонних отношениях, как это было до пересмотра предыдущих планов развертывания третьего позиционного района ПРО в Польше и Чехии. Пока нет определенности с развертыванием противоракет СМ-3 в Румынии и Болгарии, а также радаров сантиметрового диапазона, которые могут быть размещены в Турции, Грузии или странах Восточной Европы и стать частью общей системы ПРО территории США и Европы. Очевидно, что следует избежать развития такого сценария, и сделать это можно через реализацию взаимных шагов, направленных на укрепление сотрудничества в сфере европейской и глобальной ПРО.

Совместная противоракетная оборона может стать «скрепляющим» элементом на многие годы, в том числе ввиду ряда особенностей ее создания и функционирования: высокой стоимости проекта; необходимости вложения передовых научных знаний и технологий; распределенного и эшелонированного характера построения; принципиальной возможности коллективной эксплуатации системы (опыт командования аэрокосмической обороны Северной Америки (НОРАД) является тому подтверждением); необходимости использования разнообразных информационных средств.

Для начала при возобновлении взаимодействия можно разработать определенный «пакт доверия», который бы, с одной стороны, отражал признание общих угроз и общих интересов в обеспечении безопасности населения, а с другой – определял принципы, с использованием которых эта

общая задача может быть решена. При этом нужно иметь в виду, что в результате довольно живых дискуссий по тематике ПРО за последние годы угрозы уже довольно хорошо проанализированы и затягивание с их согласованием будет, скорее, обусловлено преимущественно политическими факторами. Актуальной задачей представляется быстрое прохождение этапа совместной оценки угроз.

В принципе, уже разработанные совместные документы, регламентирующие военное сотрудничество со странами НАТО по ПРО ТВД, могут стать основой для разработки руководящих документов при проведении реальных операций кризисного реагирования с участием сил России и НАТО.

Целесообразно возродить проект Центра обмена данными о пусках ракет и ракет-носителей, решение о создании которого было принято руководителями России и США в конце 1990-х гг. – возможно, в формате Россия–НАТО–США.

Следует подумать над целесообразностью отказа от борьбы за первенство в обладании правом контролировать «красную кнопку». В отличие от стратегических ударных средств, противоракетная оборона функционирует в автоматическом режиме, и все решения и возможности системы «прошиваются» в заранее созданных алгоритмах. Отменять решения о применении системы ПРО в условиях скоротечности противоракетного боя – задача неблагоприятная и может привести к пропуску ракеты к цели. Вряд ли какое-либо должностное лицо возьмет на себя такую ответственность.

Наиболее важным элементом вовлеченности в принятии решения на применение системы ПРО является участие в разработке алгоритмов и боевых программ. Вместе с тем, участие российских военнослужащих в командных и боевых структурах совместной ПРО необходимо.

Космический сегмент ПРО, в первую очередь его информационная компонента, также мог бы стать сферой совместной деятельности. Речь может идти о создании аппаратов, их запуске, развертывании сети станций контроля и управления (для северного полушария важно организовать непрерывную сеть на широтах от 30 до 70 градусов, а сделать это без использования российской территории невозможно). Важно обеспечить обмен любой, в том числе и закрытой в настоящее время, информацией. Эту задачу можно решать, создавая совместные проектные коллективы разработчиков, которые могли бы работать и в России.

Мобильный сегмент ПРО является наиболее перспективным с точки зрения формирования гибкой системы обороны. Если вернуться к идее создания разнородных группировок мобильных средств, то Россия могла бы стать одним из важных доноров, особенно на первом этапе создания таких систем.

Вместе с тем, мобильность является уязвимым местом, т.к. достаточно тяжелые и громоздкие системы ПРО, необходимые для борьбы со сложными баллистическими целями, не могут быть размещены на мобильных средствах. Поэтому задача создания стационарных объектов ПРО на



определенном этапе вновь станет актуальной. России есть что предложить для ее решения.

Определенный потенциал имеется в разработке совместной системы инспектирования и уничтожения космических аппаратов. В настоящее время любые ракетные системы требуют наличия хотя бы минимальной, но собственной космической группировки – всякая система управления и связи без космических средств работает плохо. Поэтому создание средств, позволяющих определить в реальном масштабе времени тип и назначение находящихся на орбите искусственных спутников земли (т.н. «аппараты-инспекторы»), может изменить подход к организации ПРО (в принципе, уничтожение спутника, осуществляющего наведение и целеуказание, способно сделать ненужным перехват баллистической ракеты).

Необходим запуск совместных исследовательских проектов по ПРО. Причем эти проекты могут не иметь «глобального» измерения (как, например, совместное создание комплекса ПРО наземного или морского базирования). Малые проекты, направленные на разработку отдельных узлов или компонентов систем и комплексов, являются не менее важным элементом доверия, понимания возможностей и направленности, взаимозависимости (например, через авторство патентов).

## VII. МИРОТВОРЧЕСТВО И УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТОВ

Международное миротворчество в узком смысле слова – это система операций ООН в конфликтных регионах, осуществляемых от имени мирового сообщества на основе принципов шестой (посредничество и поддержание уже достигнутого мира) и седьмой (силовое установление мира) глав Устава ООН. В широком смысле под международным миротворчеством в последние два десятилетия стали понимать все формы международного коллективного вмешательства (со стороны государств, коалиций, международных глобальных и региональных организаций) в конфликты для их урегулирования и/или разрешения. Одной из тенденций с 1990-х гг. стало образование коалиций государств, которые от имени международных организаций или по собственному коллективному решению реализовывали международный мандат на вмешательство.

Вместе с тем, с 1999 г. четыре раза сменилась формула легитимации вмешательства в конфликты. В период кризиса в бывшей Югославии в конце прошлого века господствовала формула «гуманитарная интервенция» – военное вмешательство «для предотвращения гуманитарной катастрофы и геноцида». Эту формулу в видоизмененном виде внесли в доктринальные документы НАТО (Россия ее отрицает).

После 11 сентября 2001 г. и начала операции в Афганистане появилась новая формула: вмешательство в конфликт как «контртеррористическая операция» (Россия ее поддержала).

При подготовке операции в Ираке и в связи с выходом Северной Кореи из Договора о нераспространении ядерного оружия возникла формула вмешательства в целях «предотвращения распространения оружия массового уничтожения» с помощью «превентивных действий». Вскоре формула «упреждающего (preemptive) нападения» заменила формулу «контрраспространения» в связи с отрицательными результатами работы инспекторов МАГАТЭ в Ираке, искавшими там разработки ОМУ.

Наконец, в период военной операции в Ираке на первый план вышла формула «изменение режима» с помощью военной силы. Россия поддержала «вмешательство для предотвращения распространения ОМУ», но резко критикует «упреждающее военное вмешательство» и особенно «насильственное изменение режима».

В целом, военное вмешательство в конфликты, как с выполнением правовых процедур, так и с нарушением традиционного международного права стало негласной нормой международной жизни. Происходит политизированный поиск новых форм и допустимых норм вмешательства в конфликты.

Россия и НАТО за два десятилетия накопили определенный, хотя и не слишком широкий, опыт практического взаимодействия в сфере миротворчества. В 1990-х гг. наша страна участвовала в двух операциях,

проводимых по мандатам ООН при лидерстве НАТО – сначала в Боснии, а затем в Союзной Республике Югославия/Косово.

Российский контингент в боснийской операции составлял не более 5% наземных сил операции. Но политическое значение его присутствия и взаимодействия с западными миротворцами было заметно шире, чем чисто военные функции.

В боснийской операции проблему составляла состыковка цепочек командования российских и натовских сил, особенно после 1994 г., когда командование операцией полностью перешло от структур ООН к натовским. Во избежание прямого подчинения российских солдат командирам альянса была создана «политкорректная», хотя и малопрактичная схема.

Командующий российской бригадой с 5 офицерами находился непосредственно в европейском штабе НАТО в Монсе («Оперативная группа Министерства обороны России в Объединенном штабе европейского командования НАТО») и подчинялся напрямую Главнокомандующему силами НАТО, временно получив ранг его заместителя. В результате, когда в ходе полевых операций нужно было согласовывать даже немасштабные действия российских и, скажем, турецких подразделений, запрос шел на самый высокий уровень в Монс, и затем распоряжение возвращалось через группу 13 российских офицеров в командном звене многонациональной дивизии «Север» в Тузле и еще 16 офицеров в командном звене бригады в Вуковицах. Тем не менее, в целом этот первый опыт оперативной совместимости контингентов России и НАТО был, по взаимным оценкам, вполне успешным.

В отличие от сотрудничества в Боснии, в результате политических разногласий по общеполитическим целям операции в Косово российское участие в этой, второй совместной с НАТО операции было свернуто в 2000 г.

В 2000-х гг. Рабочей группой при Совете Россия–НАТО была разработана в общих чертах доктрина совместных миротворческих операций, а также осуществлялось взаимодействие по проведению операций в Афганистане в форме согласованного документа «Политические аспекты базовой концепции совместных миротворческих операций НАТО–Россия», который позже был направлен в ООН, ОБСЕ, ЕС. Предполагалось, что совместные операции могут вестись Россией и НАТО на основании Устава ООН и решений СБ ООН или мандата ОБСЕ, при подтверждении решений СРН.

Оговаривались принципы нейтральности, транспарентности (открытости), обмена информацией, совместного планирования в ходе проведения операций. Предполагалось, что «военно-политическая оценка», «варианты военной реакции» на кризис и «концепция операции» будут согласовываться через СРН. Причем это может осуществляться еще до принятия решения о совместной операции и не накладывает обязательств на Россию и НАТО безоговорочно согласиться на последующее проведение операции. Как в ходе выработки предварительных решений, так и в ходе возможной операции военные командования России и НАТО должны были

докладывать свои предложения Совету Россия–НАТО как высшему политическому органу по проведению операции, решения в котором, в том числе относительно цепочки командования и назначения командующих, должны приниматься консенсусом.

Наработанные группой документы пока не получили практического применения, хотя были частично учтены при разработке пакета миротворческих соглашений в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Сейчас, на основании решения от декабря 2009 г. о реструктурировании рабочих органов СРН, речь идет о восстановлении сотрудничества в рамках Рабочей группы по миротворчеству.

Следует учитывать, что США занимают особую позицию по вопросу командования и управления многонациональными силами (будь то силы ООН или коалиционные группировки), в состав которых делегируются американские контингенты. Эта политика, закреплённая в президентской директиве № 25, состоит в том, что «президент США никогда не передает кому-либо командование американскими силами». В документе ясно постулируется, что в ведение многонациональных командных органов может быть передано только «оперативное управление» силами США и только в случае, если это соответствует американским национальным интересам. В Афганистане, как известно, фактически идут две взаимосвязанные операции с двумя различными цепочками командования: операция международной коалиции, которая находится по поручению ООН в коллективном ведении НАТО, и операция ВС США, подчиняющихся непосредственно и только Пентагону.

Что касается взаимодействия НАТО и ЕС в контексте рассматриваемой темы, то в 2002 г. был заключен ряд т.н. соглашений «Берлин-плюс», создающих механизмы использования Евросоюзом военной инфраструктуры НАТО. Пакет соглашений включал несколько основных элементов. Евросоюз мог опираться на средства и ресурсы НАТО и использовать средства Верховного Главнокомандования объединенными вооруженными силами НАТО (ВГК ОВС НАТО) в Европе. Система военного планирования НАТО должна была строиться с учетом возможности предоставления сил альянса для проведения операций ЕС.

Основная договоренность заключалась в том, что ЕС будет проводить свои операции только в том случае, если НАТО как самостоятельная организация в них не задействована, и Евросоюз сможет развивать свои миссии полностью автономно от НАТО. Кроме того, в штабе ВГК ОВС НАТО в Европе был сформирован штабной элемент ЕС для планирования «европейских» операций, а в штабные структуры Евросоюза делегировано представительство НАТО. При этом альянс рассматривался как некий внешний источник, который предоставляет свои ресурсы и штаб-квартиры, необходимые для достижения требуемого уровня действий Евросоюза.

В то же время соглашения «Берлин-плюс» были скорее техническим руководством, а успех взаимодействия ЕС–НАТО во многом зависел от наличия политической воли обеих сторон. Спорным оставался вопрос о том,

являются ли организации союзниками или конкурентами. Так, создание собственной штаб-квартиры ЕС вызвало в свое время серьезную дискуссию евроатлантических партнеров. В итоге была создана автономная штаб-квартира Евросоюза на базе штаб-квартиры НАТО в Бельгии для планирования операций, в которых ЕС использует средства НАТО, а также отдел в Секретариате Совета ЕС для планирования миссий, осуществляемых исключительно силами Евросоюза.

Вместе с тем, в рамках упомянутой конструкции до сих пор не решен т.н. «турецкий вопрос», заключающийся в особой позиции Турции, требующей участия в разработке и планировании любой операции ЕС, опирающейся на ресурсы НАТО. Отказ руководства Евросоюза согласиться с допуском к планированию своих операций не члена Союза делает возможность функционирования механизма ЕС–НАТО весьма проблематичной.

Членство большинства стран ЕС одновременно и в НАТО является одним из важнейших препятствий для формирования военной составляющей Евросоюза. Отношения между обеими организациями представляют собой некое «конкурентное партнерство» в процессе «разделения труда».

Сейчас в Евразии в целом не существует единой системы кризисного реагирования и урегулирования конфликтов. Поле миротворчества расколото на взаимно критикуемые и не признаваемые миротворческие механизмы и подходы различных стран и организаций.

Фактически любая новая система (архитектура) международной безопасности в Евразии должна будет в миротворческой сфере решить не одну, а ряд взаимосвязанных задач: налаживание системы конфликтогенного мониторинга и превентивных, предотвращающих вооруженный конфликт действий; эффективное международное посредничество; создание коллективной системы принятия политических решений по вмешательству в конфликты; выбор уровня международного вмешательства; создание и поддержание арсенала средств вмешательства (от гуманитарной помощи до военной силы); постконфликтное урегулирование, стабилизация, гуманитарная помощь, реконструкция мирной жизни в конфликтном регионе; ликвидация корней конфликта в целях предотвращения его возобновления.

Настроения в натовских кругах, по всей видимости, отражают растущее понимание того, что для успеха операций по урегулированию конфликта требуется решение соответствующих задач в комплексе. Если опыт 1990-х гг. в бывшей Югославии особенно не стимулировал такое понимание, то опыт операций НАТО в нынешнем десятилетии заставил Брюссель серьезно задуматься о том, что все эти задачи вряд ли решаемы с помощью и в рамках одного организационного формата. Скорее, следует признать, что международные системы кризисного реагирования и конфликтного урегулирования должны быть составными – реалистично и необходимо включать существующие международные организации, распределять и координировать функции между ними.

Очевидно, что в ситуации сосуществования на одном геополитическом пространстве несовпадающих по составу стран-участниц субрегиональных организаций, ряд из которых, к тому же, имеет предысторию соперничества друг с другом, координация их действий возможна на базе двух организаций – прежде всего ООН, а также ОБСЕ (в последнем случае речь идет не о нынешнем политическом и организационном состоянии организации, а о новом формате – в виде «ОБСЕ-2»).

Из субрегиональных организаций в рассматриваемом контексте следует кратко остановиться на ОДКБ, которая может стать одним из главных звеньев как в реформировании системы региональной безопасности, так и в выстраивании новых взаимоотношений Россия–НАТО. Разумеется, при этом следует учитывать, что совокупный военный бюджет стран ОДКБ в 25–27 раз (в зависимости от методик подсчета) меньше, чем совокупный бюджет стран НАТО. Поэтому «паритет» ОДКБ и НАТО вряд ли вероятен. Но возможно и нужно взаимодополнение их функций в системе европейской безопасности, включая противодействие «нетрадиционным» угрозам.

Важный элемент роли ОДКБ в этой системе – это не создание объединенных военных группировок и «горизонтальных военных систем» (межгосударственной координации по родам и видам войск), хотя эта работа продвинулась достаточно далеко, а развитие Коллективных сил быстрого развертывания (КСБР) Центральноазиатского региона коллективной безопасности (с 2001 г.) и формирование (с 2009 г.) Коллективных сил быстрого реагирования (КСОР). Это пусть не полностью готовые, но «полуфабрикатные» элементы для новой макрорегиональной системы безопасности.

На геополитическом пространстве Евразии сложились три конкурирующих инструментария кризисного реагирования – Силы кризисного реагирования ЕС, Силы реагирования НАТО и КСОР ОДКБ. Отсутствие взаимодействия антикризисных сил трех организаций контрпродуктивно. Координация деятельности, функций, применимости, совместимости параллельно сложившихся в Евразии механизмов кризисного реагирования – важная задача реформирования архитектуры региональной безопасности. ОДКБ может и должна во взаимодействии с НАТО стать одним из ключевых элементов новой многофункциональной системы коллективной безопасности евразийского масштаба.

Задача России и Запада, включая НАТО – сделать шаг навстречу друг другу в преодолении взаимного непризнания миротворческих действий. Нужно научиться правильно интерпретировать спорные и конфликтные ситуации, искать совместные либо взаимоприемлемые формулы использования военной силы в конфликтах. В настоящее время миротворческое взаимодействие Москвы и Брюсселя (имея в виду и НАТО, и ЕС) в конфликтных регионах представляется одним из главных перспективных направлений, которые бы закрепляли дальнейшее развитие наших отношений.

Представляется целесообразным предложить ряд инициатив в этой сфере.

- Создание евразийского Координационного совета региональных организаций в составе ОДКБ, НАТО, Евросоюза, ОБСЕ с участием (под эгидой) ООН для согласования распределения функций и ответственности между организациями в решении кризисных проблем международной безопасности.

Такой Совет мог бы действовать как в формате ежегодных (или экстренных в период кризисов) совещаний Генеральных секретарей организаций, так и в промежуточном формате взаимодействия на уровне рабочих органов, прежде всего органов кризисного мониторинга и кризисного урегулирования. Именно он мог бы отправлять совместные миссии по мониторингу в конфликтные регионы. Даже если политические решения по итогам совместных миссий принимались бы каждой организацией отдельно, это существенно повысило бы уровень координации и согласованности.

- Продвижение проекта прямого сотрудничества ОДКБ и НАТО, включая возможное использование «двухкомпонентных» смешанных миротворческих сил и сил по реагированию на чрезвычайные ситуации, взаимодействие в борьбе с наркоугрозой.

- Инициирование Россией как членом СБ ООН формулирования мандата СБ ООН для ОДКБ на стабилизацию ситуации на афгано-таджикской и афгано-узбекской границе и к северу от нее при соотношении параметров мандата с уже существующими резолюциями, закрепляющими за НАТО координацию действий международной коалиции к югу от этой границы на афганской территории. Следует учесть опыт африканских региональных организаций (Африканского Союза, ECOWAS, IGAD), которые за последние два десятилетия не раз запрашивали и получали мандат ООН на проведение региональных операций в Африке собственными силами – причем наличие мандата ООН существенно повышало легитимность операций и гарантировало их поддержку мировым сообществом.

- Более тесное и масштабное сотрудничество России с евроатлантическим сообществом в проведении на основе общего мандата СБ ООН реконструкции в Афганистане (со своей территории и с территории стран Центральной Азии, без направления российских контингентов в состав коалиции в самом Афганистане).

Войскам западной коалиции, координируемой НАТО, не целесообразно сворачивать операцию в Афганистане, не согласовав с Россией и странами ОДКБ системы совместных мер по последующей стабилизации в регионе, особенно по северным границам Афганистана.

С учетом угрозы для интересов России, связанной с выводом международной коалиции из Афганистана, целесообразно и возможно расширение взаимодействия с НАТО по сотрудничеству в проведении силами альянса операции в этой стране.

Современный уровень взаимодействия (транспортный коридор, ремонт вертолетной техники советского производства, поставка вертолетов в Афганистан, обучение военнослужащих и полицейских из состава МО и МВД Афганистана) может быть повышен. За исключением непосредственного участия российских военных в боевых операциях на афганской территории, могут реализовываться другие формы военного сотрудничества – в частности, содействие в расширенных поставках и ремонте вооружений и военной техники, в допустимых пределах обмен разведывательной информацией, сотрудничество в контроле над воздушным пространством, взаимодействие по охране границ и др. Хотя надо понимать, что увеличение военно-технической помощи Афганистану (в необходимых ему объемах) потребует выделения значительных бюджетных средств.

- Разработка и принятие комплекса соглашений по совместному кризисному реагированию, имея в виду сотрудничество по линии РФ–НАТО–ЕС.

Развивая опыт взаимодействия ЕС с НАТО, такой шаг мог бы закрепить принципы и механизмы сотрудничества России и НАТО (с элементами взаимодействия ОДКБ–НАТО) в ходе возможных совместных действий в кризисных ситуациях, совместных операций по поддержанию и установлению мира.

- Взаимная координация программ подготовки, а затем и собственно совместная подготовка военных миротворцев в рамках специальных контингентов России и НАТО в конфликтных регионах. Можно было бы обратить внимание на предложение швейцарского миротворческого фонда PeaseNexus об организации (и финансировании с их стороны) курсов практических занятий западных специалистов по миротворческим операциям с потенциальными участниками российских миротворческих контингентов (на учебной базе в Самаре). Можно изучить возможность соглашения между Самарским учебным центром, где проходят обучение российские миротворцы, и Центром миротворческих операций им. Дж.Пирсона (Канада) о взаимном направлении специалистов и прохождении курсов повышения квалификации российскими участниками международных военных и полицейских миссий (этот канадский центр является крупнейшим в странах альянса и наиболее профессиональной организацией по практической подготовке и повышению квалификации военных миротворцев).

- Внедрение элементов миротворческой подготовки войск, отработанных в 15-ой отдельной мотострелковой бригаде, в учебные программы еще нескольких бригад Сухопутных войск. Это, в свою очередь, позволит расширить практику направления российских контингентов (смешанных функциональных бригад) в состав международных сил по поддержанию или установлению мира по мандатам ООН в разных регионах, в том числе для отработки политического взаимодействия и оперативной совместимости российских и западных военнослужащих.

- Сотрудничество России и НАТО по борьбе с пиратством в Аденском заливе и на более широкой прилегающей территории. Расширение



российского участия представляется важным в том числе как практическая школа взаимодействия Россия–НАТО по отработке оперативной совместимости на море. Это направление также демонстрирует, что стороны исходят из конкретных практических соображений при совместных действиях, в том числе в таких важных сферах, как обеспечение энергетической безопасности и защита критической инфраструктуры (судов с сжиженным газом, танкеров и др.).

## VIII. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОТНОШЕНИЙ РОССИЯ–НАТО

При оценке различных сценариев развития отношений с НАТО и осуществлении практических шагов по закреплению взаимодействия необходимо учитывать такой вопрос, как характер и степень правового обеспечения курса на укрепление этих отношений. В экспертных кругах пока не уделяется достаточного внимания этому вопросу.

В настоящее время наше сотрудничество опирается на «Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора» от 1997 г. Он представляется определенным этапом в стремлении Москвы установить «правила», позволяющие получить гарантии соблюдения интересов собственной безопасности, обретения равноправного статуса в процессе принятия решений в сфере европейской безопасности.

Однако ему не был придан юридически обязывающий характер. Он не содержит взаимных прав и обязанностей, закрепленных юридически. Соблюдения включенных в него положений нельзя добиваться ни в каких судебных инстанциях – будь то международных, наднациональных или внутригосударственных, ни в иных международных организациях. На него не распространяются основополагающие требования международного права, согласно которым договоры должны соблюдаться, а стороны обязаны сотрудничать между собой и вести себя добросовестно. Его нарушение не влечет за собой международно-правовой ответственности.

Все это не умаляет политической роли и значимости Основополагающего акта. Он, естественно, является политически обязывающим документом. Стороны договорились выполнять его и следовать ему. Но как и в какой степени – оставлено на их усмотрение. И пределы «усмотрения» весьма неопределенны.

Кроме того, сам язык и стилистика документа далеки от юридических. Все используемые в нем понятия расплывчаты. Их дефиниции отсутствуют, толкование оставлено на усмотрение сторон.

Предмет документа носит противоречивый характер. В названии он сформулирован как взаимные отношения, сотрудничество и безопасность. Но если предметом регулирования называются отношения между Россией и НАТО, то это означает закрепление раскола евроатлантического пространства на две части и, более того, подтверждает легитимацию блокового подхода к выстраиванию международных отношений и сотрудничества. Только с одной стороны, как и раньше, оказывается Североатлантический альянс, а с другой – лишь Россия как основная часть в прошлом мощного блока, противостоявшего НАТО.

По вопросам будущих консультаций и сотрудничества, относящихся к компетенции НАТО, документ фактически отрицает их осуществление в

рамках Россия–отдельные государства-члены альянса, переводя их на межблоковую основу. Принятая через пять лет Римская декларация устраняет этот перекокс, но в плане организации обсуждений.

Характер сторон Основополагающего акта в нем никак не определен. Действительно, в Акте провозглашается, что обе стороны более не рассматривают друг друга в качестве противника, что крайне позитивно. Однако в качестве кого они друг друга рассматривают, в документе не оговаривается. Отсутствует и позитивная характеристика друг друга. Единственное, на что указывается, – планы строить партнерские отношения. В Акте говорится, что стороны «намерены развивать на основе прочных интересов, взаимности и транспарентности прочное, стабильное и долговременное партнерство». Но это адресовано в будущее, а определение того, кем стороны являются по отношению друг другу в настоящем, отсутствует.

Принципиально иная ситуация возникла бы в том случае, если бы предметом регулирования Основополагающего акта стороны сделали обеспечение коллективной безопасности, совместное управление пространством безопасности, совместный контроль над развитием ситуации в регионе и осуществление необходимых для этого действий. Тогда предмет регулирования предполагал бы объединение двух частей евроатлантического пространства, их взаимное переплетение в соответствии с общими представлениями и в общих интересах.

При таком подходе можно было бы выйти на реальное формулирование взаимных прав и обязанностей, договориться об основах функционирования некоей целостности, которую они обязались бы поддерживать. И стороны получили бы четкую конструкцию, которая задает все основные параметры реальности, включая характеристики участников этого большого и перспективного проекта.

Намеки на это в Акте имеются, но они разбросаны по всему тексту. Так, в преамбуле провозглашается, что Россия и НАТО «будут совместно строить прочный и всеобъемлющий мир» в регионе «на принципах демократии и безопасности, основывающейся на сотрудничестве». Чуть далее выражается «решимость наполнить конкретным содержанием общее обязательство России и НАТО по созданию стабильной, мирной и неразделенной Европы, единой и свободной, на благо всех ее народов». В основной части документа вновь подтверждается, что они будут «совместно работать с тем, чтобы внести вклад в создание в Европе общей и всеобъемлющей безопасности, основанной на приверженности общим ценностям, обязательствам и нормам поведения в интересах всех государств». Несколько иными словами о том же самом говорится применительно к сотрудничеству между Россией и НАТО в рамках ОБСЕ. Их целью объявляется создание «в Европе общего пространства безопасности и стабильности без разделительных линий или сфер влияния, ограничивающих суверенитет любого государства».

Серьезное значение имела формулировка в отношении ядерного оружия, согласно которой члены НАТО подтвердили отсутствие намерений, планов или причин для развертывания этого оружия на территории новых членов и необходимости изменять любой из аспектов построения ядерных сил НАТО. Но она, привязанная к временным категориям и определенным обстоятельствам, в принципе не исключает вероятности расширения географии «ядерной инфраструктуры».

Фактически обе стороны остановились на полпути. Переговоры по подготовке Акта были трудными и продолжительными, проходили в непростых условиях.

Неопределенность предметной сферы и приданный Акту сугубо политический характер в какой-то степени объясняет дефицит логики в части провозглашенных целей и принципов. Не выстроена их иерархия, путаются цели и принципы, которые не складываются в систему. Большую часть соответствующего раздела Основополагающего акта можно было заменить короткой ссылкой на то, что Россия, НАТО и ее государства-члены подтверждают свою приверженность принципам и целям Устава ООН, международных договоров, принятых в его развитие, Хельсинкского Заключительного акта и будут строго придерживаться их в своей политике. Почти отсутствуют какие-либо особые принципы, которые бы устанавливали специфические правила поведения в евроатлантическом регионе. А те, которые в нем все же указываются, только названы без раскрытия содержания.

В этой связи отметим, что в числе первых в Акте назван принцип «неделимости безопасности». Но, как упоминалось выше, этот принцип не стыкуется с самим делением региона, узакониваемым Актом, на «своих» и «чужих». Тем более, что он используется в стратегической концепции НАТО 1999 г., но адресуется исключительно к альянсу и его государствам-членам, а не к европейскому пространству в целом («Основополагающим руководящим принципом деятельности Североатлантического союза являются совместные обязательства и сотрудничество суверенных стран по обеспечению неделимости безопасности всех его членов»).

Сходная ситуация и с изложением целей, которые стороны пообещали преследовать. Они сформулированы в весьма абстрактных выражениях, а то, что должно обеспечивать их достижение и как они будут или должны реализовываться, в Акте не отмечается.

Анализ документа показывает, что его основной ценностью является учреждение механизма консультаций, который может дать какие-то результаты. Но его результативность зависит от адекватного и по возможности более четкого формулирования целей.

Согласно Акту, этим механизмом являлся Совместный постоянный совет Россия–НАТО. Организационная схема даже в прописанном виде выглядела на первый взгляд вполне работоспособной, хотя от нее впоследствии отказались. Но проблема заключалась не только в организационной составляющей, но в полномочиях и предназначении

создаваемых структур. А вот они прописаны в Акте в той же стилистике, что и цели, принципы и т.д.

В частности, в нем устанавливается, что центральной задачей Совета «будет формирование более высокого уровня доверия, единства целей и навыков консультаций и сотрудничества между Россией и НАТО в целях повышения безопасности друг друга и всех стран» региона. Ему поручается заниматься разработкой «общих подходов к европейской безопасности и политическим вопросам» и урегулированием разногласий «в духе доброй воли и взаимного уважения». Таким образом, его назначением по сути дела стала лишь «притирка» сторон друг другу. От того, что помимо консультаций Совету поручают обеспечивать координацию и, более того, согласование совместных решений и осуществление совместных действий «в отношении вопросов безопасности, вызывающих общую озабоченность», впечатление существенно не меняется. Ведь, как указано в Акте, его положения «не дают России или НАТО никоим образом права вето по отношению к действиям другой стороны, а также не ущемляют и не ограничивают права России или НАТО принимать решения и действовать самостоятельно».

К недостаткам созданного консультационного механизма (как, впрочем, и многих положений Акта) следует, прежде всего, отнести неспособность по-настоящему позитивно влиять на развитие ситуации в евроатлантическом регионе, что стало очевидным с самого начала. Односторонние действия НАТО в отношении Югославии в 1999 г. были предприняты вопреки Основополагающему акту и предусмотренному в нем механизму консультаций. Неудивительно в этой связи, что Россия в ответ отказалась от дальнейшего сотрудничества с альянсом и на некоторое время заморозила свое участие в механизме консультаций и самом Акте.

Новый этап нашему сотрудничеству открыла встреча на высшем уровне России и государств-членов НАТО в Риме в мае 2002 г. На ней была подписана декларация «Отношения Россия–НАТО: новое качество».

В ней было заявлено, что Россия и государства-члены альянса (а не Россия и Альянс, как в Акте) открыли «новую страницу» в своих взаимоотношениях. Римская декларация учредила Совет Россия–НАТО, предусмотрев, что Россия и государства-члены альянса «будут работать как равные партнеры в областях, представляющих взаимный интерес», т.е. в своем национальном качестве и без предварительных внутриблоковых согласований. СРН стал функционировать на основе принципа консенсуса соблюдения его членами своих обязательств по международному праву, включая Устав ООН, получил возможность не только создавать рабочие органы в виде комитетов и рабочих групп, но и пользоваться для обеспечения их деятельности ресурсами соответствующих комитетов НАТО.

Вместе с тем, Римская декларация отсылала к Акту, к его принципам, целям и зафиксированному в нем видению евроатлантического пространства. Несмотря на то, что декларация представляется очевидным успехом и в целом несет более позитивную для России «нагрузку» для развития

сотрудничества, она унаследовала многие «родимые пятна» базового документа – Основополагающего акта.

Внутри НАТО принцип неделимости безопасности обеспечен юридически еще Вашингтонским договором 1949 г. А вовне, т.е. в отношениях Россия–НАТО, речь идет о политических, а не юридических обязательствах.

Подход, который пользуется существенно большей поддержкой и в России, и в НАТО, заключается в том, что и в будущем подведение правовой базы вряд ли потребуется. Наиболее популярные аргументы в его пользу состоят в следующем.

Во-первых, он более реалистичен и соответствует вероятным перспективам развития отношений между сторонами. Сторонам не удалось даже близко подойти к чему-то похожему на юридически обязывающие договоренности и выйти на них в ближайшем будущем, по всей видимости, не получится.

Во-вторых, даже если Россия и страны НАТО облекут свои соглашения в договорно-правовую форму, нет гарантий для их ратификации. В лучшем случае процесс ратификации затянется на многие годы, но, скорее всего, они не получат одобрения в США и некоторых европейских государствах-членах альянса.

В-третьих, спорными являются представления о том, что договорно-правовые формы закрепления взаимных обязательств лучше, чем политические. В прошлом правовые ограничения не мешали какой-либо стороне отказываться от взятых на себя обязательств. Если сторонам понадобится нарушить договор или отойти от соблюдения сформулированных в нем обязательств, то они могут легко пойти на это.

В-четвертых, организационные структуры обеспечения международного сотрудничества вполне могут создаваться политическими решениями. СРН и был создан именно таким образом. Главное состоит не в правовой форме документа, а в том, чтобы политическое решение пользовалось поддержкой ведущих мировых игроков и, по возможности, отвечало текущим и перспективным потребностям.

В-пятых, по своей сути политическое решение о создании СРН, порядок его функционирования и СРН в целом – это именно то, чего Россия добивалась. В его рамках государства выступают самостоятельно (хотя в действительности страны НАТО в основном занимают в СРН единую позицию). Если СРН будет активно работать, если предотвратить произвольное блокирование его деятельности, если расширить повестку на вопросы стратегического порядка, то этого будет вполне достаточно для установления между Россией и странами НАТО качественно новых отношений.

В-шестых, определяющей является прежде всего динамика отношений между Москвой и Вашингтоном. Если им удастся преодолеть взаимное недоверие и отчуждение, выйти на путь построения партнерских и даже союзнических отношений, то все или почти все проблемы будут сняты. И

СРН заработает, будут созданы и другие механизмы и структуры международного взаимодействия в области региональной и глобальной безопасности.

Со всеми этими аргументами в нынешних условиях сложно спорить. Тем более, что этот подход увязывается и с перспективами подписания юридически обязывающего Договора о европейской безопасности.

Тем не менее, очевидно, что, в отличие от политических заявлений и деклараций, договоры создают ситуацию юридической определенности, поднимают степень доверия и дают многое другое. Одно то, что Россия и страны НАТО когда-нибудь заявят о возможности курса на заключение партнерского или союзнического договора, уже создаст в евроатлантическом регионе качественно иную обстановку. Таким образом будет задан более четкий и долговременный вектор развития.

Вместе с тем, развитие правовых отношений с НАТО не может не затрагивать напрямую проблематику подготовки ДЕБ. Россия не встроена в систему безопасности в Европе, которая сконцентрирована вокруг евроатлантических структур, прежде всего НАТО.

С учетом сказанного, все-таки следует продумать возможность правового реформатирования отношений Россия–НАТО по отдельным направлениям, к которым прежде всего следует отнести военно-техническое сотрудничество и сферы миротворчества (особенно учитывая наличие совместной концепции миротворчества, разработанной в рамках СРН) и которые более нуждаются в юридически обязывающих документах. К этой же категории можно было бы отнести систему ПРО.

## IX. СОВЕТ РОССИЯ–НАТО

С подписанием Римской декларации был создан Совет Россия–НАТО. Помимо участия России и государств-членов альянса в национальном качестве, его отличие от предыдущего органа, Совместного постоянного совета, состояло в том, что, во-первых, он позволял перейти от консультаций к принятию совместных решений и реализации совместных действий и, во-вторых, что очень важно, его деятельность давала возможность постепенно подключать российских представителей к работе различных органов альянса и формировать таким образом новое качество отношений, базирующееся на культуре компромисса.

До замораживания отношений в 2008 г. была проделана большая работа, нацеленная на создание новой среды взаимоотношений между бывшими противниками. Экспертами особо отмечается полезная деятельность в первые годы существования Совета, прежде всего в 2002–2003 гг. Это признавалось обеими сторонами.

Вместе с тем, СРН не сумел создать должную атмосферу доверия и основу для эффективного сотрудничества в ряде специфических областей. Совет не стал эффективным механизмом для выработки совместной политики и решений, для адекватного учета позиции России, что широко признается и в России, и на Западе.

Недовольство результатами работы СРН, особенно со стороны российских экспертов, вызывает определенные жесткие предложения по формату его дальнейшей работы. Согласно их логике, целесообразно сузить его повестку дня и сосредоточиться на некоторых важных вопросах, по которым возможно достижение согласия в ближайшей перспективе.

Среди них выделяются кризисное регулирование и миротворческие операции. В ограниченный, «эксклюзивный» список повестки дня добавляются также взаимодействие по Афганистану, ПРО, оперативная совместимость, ПВО. В «пакете» с согласованием общих угроз и вызовов и взаимодействия по кризисному регулированию, по мнению целого ряда зарубежных и отечественных экспертов, результаты сотрудничества на этих направлениях позволят более серьезно обсуждать в рамках СРН проблематику дальнейшего сближения России и НАТО.

Действительно, Совет оказался преимущественно своего рода форумом для дискуссий и политического диалога, а его влияние было ограниченным. В этой связи по-прежнему ключевой остается задача создания механизма принятия решений, который бы предусматривал равноправное участие России в вопросах, затрагивающих совместные интересы.

Ее решение потребует сложной работы – тем более, что многие в альянсе по-прежнему считают «невообразимым», чтобы право решения хотя бы части вопросов Совет НАТО делегировал СРН, но одновременно признают готовность к постепенному «расширению роли» России в механизме принятия решений. При этом обращается внимание на то, что



Гл. II Основополагающего акта о «механизме консультаций и сотрудничества» (к которой отсылает Римская декларация) «вполне работающая» и, более того, стимулирует эффективность СРН. Но в ней указано, добавим, что этот механизм, помимо «консультаций и координации», обеспечивает «совместные решения и совместные действия... в максимально возможной степени, по мере необходимости». Снова возникает проблема широких возможностей «усмотрения» такой «необходимости».

Организационные, институциональные аспекты играют, несомненно, важную роль. Но без серьезных подвижек в общих позициях сторон повышение эффективности организационных структур весьма затруднительно. Задача превращения СРН в реальный механизм принятия решений требует изменения существующего климата в сторону доверия и транспарентности, в том числе в отношении намерений друг друга, в сближении интересов и целей. Если стороны сейчас сигнализируют о готовности к качественно новым отношениям, то необходимо придать новое качество повестке и работе СРН.

В свою очередь, СРН призван внести серьезный вклад в укрепление доверия, стать «всепогодным форумом». Ему нужно, во-первых, сосредоточиться на нескольких отдельных направлениях, которые бы позволили в оперативном порядке получить очевидные результаты, и, во-вторых, одновременно и постепенно проводить работу по наиболее труднорешаемым пока вопросам, ориентируясь на достижение договоренностей в более отдаленном будущем.

В этой связи одним из центральных вопросов представляется результативность обсуждения совместных вызовов и угроз. Отметим, что недостатком деятельности Совета являлся дефицит серьезных дискуссий по этой тематике. К тому же, приоритетом не являлась и проблематика европейской безопасности.

Речь также идет об эффективном использовании площадки Совета для устранения взаимных неверных оценок друг друга. При этом наличие такой площадки само по себе не способно их устранить, но может помочь этим попыткам. Однако следует преодолеть прежний дисбаланс: обсуждение проблем и разногласий в ущерб четкому и системному формулированию общих интересов.

В настоящее время предпринимаются усилия по выходу СРН на новый уровень сотрудничества. Уточнена структура рабочих органов в направлении концентрации усилий на проблемных вопросах. Предусмотрены рабочие группы, о которых говорилось выше. Признано целесообразным сохранить в структуре Совета Комитет по науке ради мира и безопасности. Принято решение об осуществлении совместной оценки угроз и вызовов безопасности, как основы для совместных политических действий. Выделение в отдельную группу проблематики контроля над вооружениями (в первую очередь ДОВСЕ) способно оживить дискуссию по различным аспектам европейской безопасности.

Таким образом, в рамки определенного переформатирования работы СРН включены некоторые вопросы, которые поднимают и критики предыдущей деятельности Совета, в частности, о работе по борьбе с наркоторговлей, по совместной оценке угроз и др.

В целом, работа СРН должна быть ориентирована на то, чтобы исключить нежелательные для обеих сторон перемены. Это напрямую относится к проблеме безопасности. Появившееся «окно возможностей» предполагает дальнейшее развитие потенциала сотрудничества. Важно, чтобы в Совете на деле соблюдался принцип работы в национальном качестве.

## **Х. ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

В процессе разработки различных сценариев возможного позитивного развития отношений России и НАТО необходимо учитывать роль общественного мнения. За исключением одного специализированного исследования от 2006 г., осуществленного к тому же в сотрудничестве с альянсом, у нас отсутствуют материалы с комплексным анализом, суммированием и систематизацией настроений российской общественности в отношении НАТО.

В этой связи полезно остановиться на данной тематике подробнее. Анализ проведен на основе опросов известных организаций – Фонд «Общественное мнение» (ФОМ), Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Аналитический центр Юрия Левады (Левада-Центр), а также некоторых других служб, проводивших опросы на непостоянной основе.

Интересно, что после «разморозки» отношений с НАТО эти центры, осуществлявшие ранее соответствующий мониторинг раз в год или в несколько месяцев, сделали более длительную паузу – после апреля 2009 г. ФОМ так и не провел соответствующий опрос, ВЦИОМ затронул проблематику НАТО лишь в августе 2010 г., а Левада-Центр – в мае 2010 г. – и то, с одним конкретным вопросом.

Согласно последнему материалу ВЦИОМ, «скорее положительное» отношение к альянсу испытывают 22%, что больше, чем в 2008 г. (12%) и меньше, чем в 2005 г. (27%). «Скорее отрицательное» отношение испытывали 49%, 63% и 53% соответственно. Таким образом, наблюдается заметное сокращение приверженцев негативной позиции. При этом число не определившихся в оценке возросло – 22% против 15% в 2005 г.

В мае на вопрос Левада-Центра о «соответствии в целом интересам России сближения с НАТО» положительно ответили 33% (против 23% в мае 2009 г. и апреле 2008 г.), а отрицательно – 34% (49% и 49% соответственно). Данный опрос показал более существенные изменения в настроениях россиян. При этом временные рамки опросов центра свидетельствуют, что кавказский кризис августа 2008 г. не повлиял на общий настрой, а доминирование негативных оценок было обусловлено прежде всего озабоченностью планами расширения альянса на Украину и Грузию.

Следует отметить, что на отношение общественности к альянсу к началу нынешнего века оказали серьезное влияние три фактора – проведение военной операции против Югославии (к тому же первоначально без санкции ООН), волна расширения – официальное вступление в альянс трех стран ЦВЕ и принятие новой Стратегической концепции блока, расширявшей его «зону ответственности». Особое воздействие, ощущающееся по сей день, оказала операция против Югославии. Что касается других факторов, то беспокойство

«старой НАТО», относящиеся еще к советским временам, стало меняться на опасения, порождаемые «новой НАТО».

На этом негативном фоне любопытным представляется то, что на всем протяжении 2000-х гг. преобладали сторонники укрепления сотрудничества России с НАТО: 45% в 1999 г., 51% в марте 2009 г. (62% в 2002 г.), а доля приверженцев иной точки зрения уменьшалась – с 32% в 1999 г. до 24% в 2009 г. (ФОМ). При этом, согласно последнему, прошлогоднему опросу ФОМ, среди опасующихся НАТО россиян 54% высказались за укрепление сотрудничества, среди не опасующихся – 66%.

По данным ВЦИОМ, сторонники сотрудничества также в большинстве, но их доля снизилась – с 52–53% в 2005–2007 г. (против 21–24% готовых противостоять блоку) до 39% весной 2009 г. (против 33% с иным мнением).

В самый непростой период «заморозки» отношений сразу после конфликта на Кавказе независимая неправительственная организация Центр политических исследований России (ПИР-Центр) в течение сентября–октября 2008 г. проводила опросы, которые показали, что доля сторонников сотрудничества и развития взаимодействия с НАТО составляла 60% против 25% приверженцев перспектив соперничества и «невозможности компромисса» (при 15% считающих целесообразным поддерживать состояние неопределенности в формате «сотрудничество–соперничество»).

За последние пять лет список направлений сотрудничества, о которых упоминали респонденты, не менялся: усиление роли военных в борьбе с международным терроризмом (стабильно на первом месте списка); ликвидация последствий стихийных бедствий и спасение на море (стабильно на втором месте); подготовка военных кадров; разработка совместных видов вооружений; проведение миротворческих операций, в том числе на пространстве бывшего СССР; создание европейской системы противоракетной обороны; политические консультации по актуальным международным проблемам; обмен разведывательной информацией.

При анализе общественного мнения применительно к НАТО необходимо учитывать взаимосвязь восприятия альянса с ассоциациями с другими фоновыми понятиями – такими, как «Европа», «Западная Европа», «Запад», «Европейский союз», которые включают государства-члены НАТО.

Согласно первому компетентному исследованию об отношении к Европе, проведенному Институтом комплексных социальных исследований в 2002 г., в течение 1995–2001 гг. понятие «Европа» позитивно воспринималось 79% граждан, «Запад» – 52%, «Америка» – 42%, «Европейский союз» – 60%. Общественные оценки в целом благоприятствовали развитию отношений с Европой. При этом «Европа» больше ассоциировалась с Западной Европой, с последней – и Евросоюз, в который еще не вошли страны ЦВЕ. С «Европой» чаще связывалась цивилизационная близость.

По мнению исследователей, в начале XXI века россияне преодолели сугубо «идеологическое» отношение к сотрудничеству с Европой, которое характеризовало их позицию в начале 1990-х гг. Не питая иллюзий

относительно намерений европейских партнеров, они надеялись, что сотрудничество с ними даст России стратегический выигрыш.

Лишь через пять лет после приведенной выше работы Института комплексных социальных исследований, в феврале 2007 г., когда тот же Евросоюз уже расширился до 25 стран, по указанным выше понятиям провел исследование ВЦИОМ. Но заметных изменений за этот период не произошло.

Значительная часть населения за все годы исследований полагала, что, помимо того, что НАТО является наследием «холодной войны», она остается инструментом в руках Вашингтона и используется им в стремлении к мировому господству. Связанный с этим еще один аспект потенциальной угрозы НАТО заключался в том, что, наращивая свое могущество, Соединенные Штаты с помощью альянса устанавливают собственные «правила игры», предусматривающие жесткие санкции для тех, кто их не выполняет.

Этот фактор, по всей видимости, оказал влияние на результаты последних опросов, показывающих заметную положительную динамику в отношении к НАТО. Согласно данным ВЦИОМ на конец июня 2010 г., доля симпатизирующих Соединенным Штатам возросла до 59% против 23% в сентябре 2008 г. и 46% в июне 2009 г.

Рассматривая вопросы отношений Россия–НАТО в рамках восприятия «Запада», полезно присмотреться к опыту 1999 г., когда во время военной операции против Югославии наблюдался всплеск антизападных настроений. Он свидетельствует о довольно четких социально-психологических границах, с которыми сталкивается проведение политики.

Прежде всего они определяются желанием любой ценой избежать крайних решений, ведущих к риску военного конфликта. По данным ФОМ, после начала бомбардировок 86% опрошенных полагали, что России ни в коем случае нельзя дать втянуть себя в военный конфликт с НАТО (против этой точки зрения – 8%), только 13% одобряли поставки вооружений Югославии, 4% – отправку добровольцев в эту страну, а 3% – разрыв дипломатических отношений с ведущими странами НАТО.

По мере развития событий увеличивался удельный вес более взвешенных оценок. Так, с апреля по июль 1999 г. с 63% до 49% сократилась доля тех, кто возлагал вину за конфликт главным образом на НАТО, с 70% до 64% – доля считавших, что действия НАТО угрожают безопасности России. Более того, в разгар конфликта 59% опрошенных против 26% высказались за укрепление отношений с США. Сразу после окончания войны 45% против 32% считали, что России следует укреплять свое сотрудничество со странами НАТО. И вместе с тем, в июне 1999 г. сторонники укрепления экономических и политических отношений прежде всего с Западной Европой и США по отдельности опережали сторонников такого курса в отношении стран Азии и Ближнего Востока.

Для значительной части россиян НАТО как военно-политическое воплощение «Запада» все еще является источником угрозы. Но это – такая

организация, с которой хотелось бы сотрудничать, наладить партнерские отношения. В данной позиции даже идеологические антизападные стереотипы и иррациональные фобии смешаны с приоритетной для россиян потребностью в международной стабильности, с надеждой войти в современный мир.

Снятие озабоченности по поводу Украины и Грузии вместе с улучшением отношений с Вашингтоном не могут не оказать положительного влияния на эти оценки. Вместе с тем, россияне мало или вообще не знают о результатах и успехах во взаимодействии России и НАТО, прежде всего по военной линии.

Очевидно, что на состояние общественного мнения в России влияние будут оказывать следующие факторы: трансформация альянса, зафиксированная в новой концепции; планы его расширения на постсоветское пространство или отсутствие оных; отсутствие серьезных конфликтов и кризисов, связанных с интересами России и политикой НАТО; отношения с США. Вместе с тем, как показывает динамика результатов опросов, определенные успехи в сотрудничестве Россия–НАТО в 2000-х гг. оказали воздействие на мнение россиян, но не в существенной мере. Это объясняется в том числе «отрывочными» и незначительными информационными потоками в российских СМИ по поводу такого взаимодействия, особенно по военной линии, на фоне доминировавших негативных оценок альянса в информационном пространстве страны.

В рамках работы по улучшению наших отношений следует вернуться к идее создания «Общественного форума Россия–НАТО», нацеленного на неформальное обсуждение различных вопросов и форм сотрудничества. В ходе заседаний такого форума, который включал бы представителей политического, военного, экспертного, бизнес-сообществ, общественных организаций, можно, во-первых, преодолевать непонимание, обсуждать действительные (а не мнимые) проблемы не только восприятия, но и практической политики России и НАТО. Формат форума мог бы предусматривать работу по таким направлениям, как цивилизационно-культурные проблемы отношений, практическое сотрудничество в тех областях, которые уже охватывает СРН, перспективные направления сотрудничества и партнерства, строительство новой архитектуры европейской безопасности и др. При этом одна из основных задач форума – обеспечить конструктивный характер обмена мнениями и предложениями, продвижение российских позиций по рассматриваемым сферам. Как уже отмечалось ранее, возможности для поиска общих точек зрения сейчас очевидно выше, чем в прошлом.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для России ключевые вопросы заключаются в том, что будет представлять собой НАТО уже в самой ближайшей перспективе, какую роль определит для себя в новых вероятных условиях безопасности, как она будет взаимодействовать с другими международными институтами. Но при этом следует принимать во внимание, по меньшей мере, следующее.

В самой НАТО пока не определились с четким пониманием собственной идентификации в меняющемся мире, хотя очевидными стали усилия Брюсселя трансформировать альянс соответственно новым реалиям. Вместе с тем, даже при полном осознании угроз и вызовов, переформатирование функций альянса сталкивается и будет сталкиваться с трудностями в достижении консенсуса среди стран-участниц. Это касается ряда вопросов, в том числе преодоления разрыва между амбициями и возможностями, а также отношений с Россией и проблемы дальнейшего расширения альянса.

Поэтому фактор неопределенности будет присутствовать в новой Стратегической концепции, которая станет результатом компромисса. Иное дело – в какой мере неопределенность сохранится, оставляя «пространство для маневра» в стратегических и тактических решениях.

Следствием этого фактора для России могут быть как серьезные возможности для кооперации, так и вероятные трудности при оценке политики альянса, выработке долговременного курса на рассматриваемом направлении. При этом даже общий вектор на расширение сотрудничества с Россией может привести к постепенному преодолению неопределенностей.

Впервые из Брюсселя даются серьезные сигналы о том, что России предлагается ведущая роль как стране вне альянса в процессе трансформации НАТО. Развитие сотрудничества и его результативность даже на отдельных направлениях позволят придать задачам и функциям альянса новое качество, обусловленное необходимостью поиска ответов на качественно иные вызовы безопасности.

При оценках этих сигналов следует обратить внимание на два момента. Во-первых, одной из серьезных проблем в наших отношениях, в том числе в психологическом плане, являлась асимметрия ожиданий, когда одна из сторон надеялась на серьезные подвижки по тем или иным направлениям, которые были неприемлемы для другой, когда уровень этих надежд не соответствовал сложившейся ситуации, когда под одним и тем же понятием подразумевались абсолютно разные вещи.

Прежде всего необходимо стремиться к преодолению этой асимметрии через совместные оценки и совместные действия. Одновременно, в связи с открытием «окна возможностей» возникает ситуация, когда вероятность успеха в поиске компромиссов на различных направлениях относительно высока, а компромиссы, в свою очередь, ведут к тем практическим шагам,

которые позволяют нивелировать различное понимание многих процессов в сфере безопасности.

Во-вторых, в отличие от прошедших периодов решений по изменениям в политике альянса, настоящий момент характеризуется ростом динамики процессов на глобальном и региональном уровнях и в самой НАТО.

Как свидетельствуют проведенные в рамках данной работы экспертные обсуждения, укрепление сотрудничества с НАТО соответствует интересам России. Речь идет о ресурсных вопросах стоящих перед нами внутривнутриполитических и экономических проблем, о задачах модернизации, решение которых требует комфортного окружения, о внешних вызовах, нейтрализация которых диктует необходимость предсказуемости и стабильности в отношениях с Западом. Поэтому чем больше определенности у альянса в формулировании своих задач и функций, своей роли в системе безопасности, тем России проще планировать свою внешнеполитическую стратегию и практическую политику.

Главное, чтобы обе стороны вновь не оказались в плену асимметрии ожиданий. А для этого необходим интенсивный и конкретный диалог на политическом и экспертном уровнях, предлагающий адекватную «планку» взаимодействия и, в зависимости от результатов, ее повышение. В ином случае сохранение серьезной асимметрии может использоваться для охлаждения наших отношений.

Как уже отмечалось, базовый документ НАТО, фиксируя «генеральную линию», все же предоставляет возможность учитывать изменение ситуации в будущем, формулировать новые задачи и приоритеты в последующих документах, принимаемых на саммитах альянса. Соответственно, существует потенциал для того, чтобы по мере укрепления наших отношений снимать заложенные в Стратегической концепции неприятные для нас неопределенности и/или переформатировать наше взаимодействие в двусторонних документах.

Открывающееся «окно возможностей» для укрепления отношений Россия–НАТО представляет «интеллектуальный вызов» для российского и западного экспертных сообществ. Ответ потребует концентрации интеллектуальных усилий и ресурсов, активизации междисциплинарных исследований.