

Предлагаемый доклад подготовлен группой специалистов Центра оборонных исследований РИСИ с участием начальника сектора проблем региональной безопасности С. М. Ермакова, научного сотрудника Ю. А. Крячкиной**, старшего научного сотрудника М. Е. Кучинской***.*

Россия – НАТО: что впереди?

Отношения между Россией и НАТО всё больше напоминают движение по замысловатой замкнутой кривой: периодические потепления отношений сменяются резкой напряжённостью, хотя, как ни удивительно, сотрудничество в отдельных областях, там, "где у нас есть общие взаимные интересы", не прекращается, а сами отношения имеют формальный статус "стратегического партнёрства".

К сожалению, приходится констатировать, что этот статус в действительности таковым не является. Российские и зарубежные эксперты справедливо указывают, что спустя десятилетия после окончания "холодной войны" мы снова возвращаемся к риторике начального периода наших отношений и очень осторожно говорим о ситуации конструктивного или прагматического сотрудничества, в которой мы находимся (но которая время от времени "проваливается").

Такое положение дел уже изрядно всем надоело, поскольку невозможность договориться по ключевым вопросам, волнующим обе стороны, ставит под сомнение если не целесообразность, то эффективность и значимость российско-натовского партнёрства в контексте преодоления современных вызовов безопасности.

Вместе с тем геополитическая динамика вносит в мироустройство свои коррективы. Угроза широкомасштабной войны на Европейском континенте уже не актуальна, но в непосредственной близости от Европы происходят реальные вооружённые конфликты, а новые вызовы вообще не имеют территориальных границ. Таким образом, пространство маневрирования для ведущих мировых игроков в современной среде безопасности всё больше сужается. Очевидно, заканчивается и та стратегическая пауза, появившаяся в конце последнего десятилетия прошлого века, которая позволяла европейским странам чувствовать себя безопаснее и без особого напряжения получать "дивиденды с окончания "холодной войны". Соответственно, такая ситуация требует и иных подходов к формированию современной архитектуры европейской и международной безопасности.

* ermakov@riss.ru.

** kryachkina@gmail.com.

*** kuchinskaya@riss.ru.

В этом плане главный вопрос, на наш взгляд, заключается в следующем: могут ли (и если да, то каким образом) старые институты времён "холодной войны", такие как, например, НАТО, созданные в своё время для решения вполне конкретных задач в рамках коллективной обороны, служить основой построения современной региональной или глобальной систем безопасности?

Очевидно, что на Западе придерживаются той точки зрения, что Североатлантический альянс доказал свою состоятельность и должен быть сохранён в качестве ключевого элемента подобной системы. В то же время признаётся и тот факт, что формирование нового порядка безопасности невозможно без участия Российской Федерации. Что же касается известных противоречий между Россией и НАТО, то их можно решить за счёт развития партнёрских отношений и углубления сотрудничества между ними, что в конечном счёте позволит сблизить их позиции по актуальным вопросам международной повестки дня и достичь желаемой степени доверия.

Однако остаются и определённые сомнения в правильности такой позиции. *Дело в том, что снять имеющиеся противоречия не так просто, поскольку некоторые из них носят принципиальный, фундаментальный характер и на самом деле лежат в плоскости отношений Россия – Запад в целом, в то время как российско-натовский уровень – это лишь частный случай, проекция на сферу обороны и безопасности.*

Эти противоречия и препятствия на пути сотрудничества хорошо известны. Достаточно полно изложил их в своём выступлении на международной конференции "Россия – НАТО: 15 лет на пути к партнёрству" ректор Дипломатической академии Е. Бажанов¹. Прежде всего, существуют так называемые *"исторические" причины и препятствия*, связанные с тем, что "полностью не стёрты из памяти живущих поколений трагические события прошлого"². Мы всё ещё в некоторой степени являемся заложниками мышления "холодной войны".

Другое препятствие, возможно, на наш взгляд, ключевое, – это *"сохраняющиеся геополитические различия между Россией и Западом"*. В связи с этим Е. Бажанов отмечает: "Россия не может согласиться на заштатную роль в европейских делах. Расширение НАТО на Восток, включение в блок постсоветских государств, попытки США с помощью Альянса руководить миром – всё это меняет баланс сил не в пользу Москвы и вызывает её сопротивление. Запад же не устраивают претензии России на лидерство, даже на постсоветском пространстве"³. Далее он также справедливо указывает на то, что в последнее время "обозначились и религиозные противоречия, незаметные в атеистическую советскую эпоху..."⁴

¹ См. приветственное выступление ректора Дипломатической академии МИД России Е. П. Бажанова на конференции "Россия – НАТО: 15 лет на пути к партнёрству": Россия – НАТО: 15 лет на пути к партнёрству : Материалы междунар. конф. [27 сентября 2012 г.] / [под общ. ред. И. А. Сафранчука] ; Дипломат. акад. МИД России, Центр мировой политики и обществ. дипломатии, Информ. бюро НАТО в Москве. М. : Аспект-Пресс, 2013. С. 6–8.

² Там же. С. 7.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 7, 8.

Кроме того, остаются взаимные подозрения в злонамеренных попытках сорвать или помешать осуществлению внешнеполитических планов друг друга, оказывать негативное влияние и давление на внутреннюю политику. Сохраняется почва для трений в экономической и энергетической сферах.

Говоря о российско-натовских противоречиях, следует согласиться с мнением экспертов, что *нашему сближению с НАТО в большей степени мешает даже не пресловутая проблема ЕвроПРО, а расширение Альянса*. Некоторые из них отмечают: "Не можем мы дальше плодотворно сотрудничать при сохранении проблемы расширения НАТО. Или это сотрудничество будет сводиться к огромному количеству мелких позитивных вещей, о которых будут с трудом узнавать даже специалисты"⁵.

Действительно, уже сегодня сторонний наблюдатель, не занимающийся профессионально российско-натовской проблематикой, достаточно неплохо осведомлён о существующих противоречиях. По крайней мере большинство россиян слышали об угрозе со стороны ЕвроПРО, планах расширения НАТО на Восток и т.д. Но для них будет большим сюрпризом узнать об успехах, достигнутых на путях сотрудничества между Россией и Североатлантическим союзом. Между тем на дюжине страниц "Информационного бюллетеня Совета Россия – НАТО о практическом сотрудничестве" за апрель 2013 г. ярко расписываются наши общие успехи в таких совместных областях деятельности, как обучение методам борьбы с незаконным оборотом наркотиков; создание и поддержание трастового фонда по техническому обслуживанию вертолётов; поддержка Международных сил содействия безопасности (ISAF) и Афганских вооружённых сил, а также борьба с терроризмом, инициатива о сотрудничестве по использованию воздушного пространства, борьба с пиратством, противоракетная оборона и противоракетная оборона театра военных действий, нераспространение и контроль над вооружениями, транспарентность, стратегия и реформа в оборонной сфере, оборонно-промышленное сотрудничество, тыловое обеспечение, вопросы ядерного оружия, военное сотрудничество, поиск и спасание на море, кризисное регулирование, гражданские чрезвычайные ситуации, программа "Наука ради мира и безопасности" и экспертная группа по терминологии⁶. То есть сейчас происходит именно то, на что давно указывают эксперты, – *удастся наладить кооперацию с Альянсом на практическом (тактическом) уровне*.

Но, к сожалению, подобные успехи не снимают фундаментальных противоречий и не способны, по крайней мере до сегодняшнего дня, поднять российско-натовское сотрудничество на действительно стратегический уровень.

Некоторые российские эксперты считают, что НАТО по сути своей мало изменилась и представляет собой всё тот же милитаристский блок времён "холодной войны", нацеленный тогда на сдерживание СССР и стран Варшавского договора, а теперь – России. Поэтому, по их мнению,

⁵ См. выступление заведующего сектором военно-политического анализа ИМЭМО РАН С. К. Ознобищева на конференции "Россия – НАТО: 15 лет на пути к партнёрству": Россия – НАТО: 15 лет на пути к партнёрству : Материалы междунар. конф. С. 55.

⁶ NATO-Russia Council practical cooperation : Fact sheet // Nato-Russia Council : website. 2013. April. URL: http://nato-russia-council.info/media/96614/final_2013_04_17_nrc_factsheet_en_and_fre.pdf (дата обращения: 10.09.2013).

вообще не стоит серьёзно говорить о каком-либо сотрудничестве с Североатлантическим союзом (кстати, похожие оценки, только в отношении России, присутствуют и у некоторых западных экспертов).

Вряд ли можно полностью согласиться с точкой зрения, что России следует полностью свернуть сотрудничество с НАТО. *В современных условиях глобализирующегося мира крайне невыгодно и чрезвычайно трудно находиться в изоляции. Абсолютно понятно, что в одиночку сложно (если возможно в принципе) построить эффективную систему безопасности против новых угроз. Именно поэтому российская внешняя политика исходит из задачи построения неделимого пространства безопасности без каких-либо разделительных линий.*

Встречное движение, по крайней мере на декларативном уровне, есть и со стороны Брюсселя. Так, например, одну из своих первых программных речей на посту генерального секретаря НАТО А. Ф. Расмуссен посвятил именно проблематике российско-натовских отношений. В частности, он подчеркнул: "...Обстановка международной безопасности не ждёт, пока НАТО и Россия разберутся друг с другом. Просто сотрудничество НАТО и России – это не вопрос выбора, а вопрос необходимости"⁷.

Что ж, с тезисом политического руководителя Североатлантического союза о необходимости сотрудничества трудно спорить. *На самом деле вопрос не в том, нужно такое сотрудничество или нет, а в том, как и на каких условиях выстраивать подобное партнёрство. В какой степени НАТО действительно готова учитывать российскую точку зрения и, соответственно, каковы возможные пределы этого сотрудничества?*

Очевидно, что для ответа на эти вопросы необходимо адекватно понимать, что представляет собой Североатлантический альянс сегодня. Куда в конечном счёте направлена его трансформация.

После окончания "холодной войны" процесс трансформации и адаптации НАТО к новым военно-политическим условиям носит перманентный характер. При этом следует понимать, что основой Организации по-прежнему остаётся Договор, подписанный в Вашингтоне в 1949 г. Статья 5 данного документа (ключевая по своей сути) закрепляет принципы коллективной обороны ("вооружённое нападение на одну или несколько стран НАТО рассматривается как нападение на весь Альянс в целом")⁸ и, по всей видимости, определяет пределы реформирования Североатлантического союза. *Иными словами, юридически обязывающими для государств-членов являются действия именно в рамках коллективной обороны. Этот принципиальный момент функционирования Организации, как представляется, влияет не только на выполнение расширившихся задач Альянса, но и на поиск его "идентичности" в современных военно-политических условиях.*

⁷ "НАТО и Россия: новое начало" : Выступление Генерального секретаря НАТО в Фонде Карнеги, Брюссель, сентябрь 2009 г. // Carnegie Endowment for International Peace : интернет-сайт. С. 2. URL: http://carnegieendowment.org/files/rasmussen_speech_rus.pdf (дата обращения: 10.09.2013).

⁸ Североатлантический договор. Вашингтон, 4 апреля 1949 г. // Справочник НАТО / Office of Information and Press // North Atlantic Treaty Organization : website. Brussels, 2001. С. 667–671. URL: <http://www.nato.int/docu/other/ru/handbook2001.pdf> (дата обращения: 08.09.2013).

Несмотря на известную риторику натовских стратегов о том, что Североатлантический союз полностью отказывается от мышления времён "холодной войны" и соответствующим образом трансформирует свой военный потенциал, *НАТО по-прежнему остаётся военно-политической организацией*, свидетельством чему является её новая Стратегическая концепция (НСК-2010). Кстати, наметившийся за последнее десятилетие акцент на невоенных аспектах деятельности Альянса, который наблюдатели связывали с повышением значимости для него данной проблематики в плане адаптации, а возможно, и выживания в условиях нового мирового порядка, уже не выглядит столь однозначным. Более того, сегодня именно вопросы укрепления военного потенциала, пожалуй, вновь начинают доминировать в натовской повестке дня.

По оценкам экспертов, за последнее время на саммитах Североатлантического союза в Лиссабоне (2010 г.) и Чикаго (2012 г.) впервые после окончания "холодной войны" была предпринята попытка кардинальным образом пересмотреть политику Альянса в области безопасности и обороны, а также определить его новую роль как структуры региональной и глобальной безопасности. Принятие концептуальных документов "Обзор политики в области сдерживания и обороны" и "Оборонные потенциалы: навстречу силам НАТО 2020"⁹, в которых отражены современные подходы Альянса к политике сдерживания и обороны, а также векторы развития его военного потенциала на перспективу, должно было стать важной вехой на пути адаптации Североатлантического союза к новой среде безопасности.

На саммите в Чикаго была также принята новая концепция формирования сил сдерживания и обороны НАТО, включающая три структурных элемента: ядерные и обычные силы, систему ПРО. Таким образом, *развивая "связку" ЯО – ПРО – СОН, США и Североатлантический альянс стремятся достичь таких военных возможностей, которые позволяли бы им нанести урон любому противнику, оставаясь при этом защищёнными*.

Такая политика неизбежно ведёт к деформации "классического" силового сдерживания. При этом *Соединённые Штаты переходят на качественно новый уровень сдерживания, которое выходит за рамки национальных территорий, открывая им широкие возможности по проецированию силы в глобальном масштабе*.

Следует отметить, что в последнее время в западных экспертных кругах доминирует тенденция к расширенному толкованию термина "сдерживание". Очевидно, что новая политика НАТО в области сдерживания и обороны предусматривает как раз такой расширенный подход (в зависимости от конкретной ситуации). При этом нельзя исключить, что в рамках нынешней натовской концепции сдерживания США (главным образом) пытаются найти эффективные силы и средства для

⁹ Deterrence and Defence Posture Review // North Atlantic Treaty Organization : website. 2012. May 20. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm (дата обращения: 12.09.2013); Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020 // North Atlantic Treaty Organization : website. 2012. May 20. URL: http://www.nato.int/cps/en/SID-3C46F1AB-6E2DEE6B/natolive/official_texts_87594.htm (дата обращения: 12.09.2013).

адекватного ответа на новые и потенциальные вызовы национальной безопасности стран Альянса.

Однако, по мнению ряда авторитетных исследователей, например Дж. Линдлей-Френча, содержание "Обзора политики в области сдерживания и обороны" (далее – Обзор) демонстрирует тот факт, что *до сих пор в Североатлантическом союзе сохраняются различия во взглядах на один из самых фундаментальных вопросов – роли НАТО в XXI в.*¹⁰ Продолжающееся в настоящее время широкое обсуждение натовской политики сдерживания и обороны и соответствующего документа (уже после его одобрения на Чикагском саммите) свидетельствует об отсутствии у союзников единого мнения относительно основы построения Альянса в дальнейшем: будет ли он интегрированной частью американского видения мира или же группой стран с весьма скромными региональными амбициями, которые США время от времени могут использовать и привлекать к своим акциям.

Пока же, по оценкам западных экспертов, упомянутый Обзор отражает проблемы, связанные с достижением внутринатовского консенсуса по ключевым вопросам обороны и безопасности, и с точки зрения выработки единой коммуникативной политики Альянса даже ослабляет возможности НАТО в области сдерживания. Иными словами, вместо того, чтобы продемонстрировать понимание союзниками общей стратегической цели, этот документ, сохраняя *статус-кво*, в действительности маскирует отсутствие единства среди членов Организации по важным стратегическим проблемам.

С подобными оценками западных экспертов можно отчасти согласиться. В "Обзоре политики в области сдерживания и обороны" предельно чётко заявлено, что "самая большая обязанность Североатлантического союза – защищать и оборонять территорию и население стран НАТО от нападений согласно ст. 5 Вашингтонского договора". Как подчёркивается в документе, цель натовских государств заключается в укреплении сдерживания в качестве центрального элемента коллективной обороны Альянса. Таким образом, *задача коллективной обороны, являвшаяся приоритетной в годы "холодной войны", и сейчас представляется членам НАТО наиболее актуальной.*

В связи с этим следует отметить, что, по результатам экспертного опроса, проведённого американским Атлантическим советом, среди задач, которые Североатлантический союз должен решать в будущем, большинство респондентов (75 %) на 1-е место поставили именно коллективную оборону Европы. Следующими в списке идут военные операции вне традиционной зоны ответственности НАТО (37 %), глобальные миротворческие операции (23 %) и политическая координация (20 %). Около 8 % экспертов видят основную задачу в контроле (или сдерживании) России¹¹.

¹⁰ *Lindley-French J.* Is NATO Deterring Itself? / Julian Lindley-French // Atlantic Council : website. 2012. June 29. URL: http://192.254.129.212/new_atlanticist/nato-deterring-itself (дата обращения: 08.09.2013).

¹¹ При ответе на вопрос предусматривалась возможность указывать несколько вариантов (см.: Atlantic Council / Foreign Policy Survey: The Future of NATO).

Хотя в Обзоре (как и в Стратегической концепции 2010 г.) указывалось на то, что "Североатлантический союз не считает ни одну страну своим противником", определённый элемент лукавства в этом просматривается. В соответствии с данным документом *Альянс будет обеспечивать наличие целого комплекса сил и средств, необходимых для сдерживания и обороны перед лицом любой угрозы безопасности населению стран-членов, где бы она ни возникла*. Поэтому никто не должен сомневаться в решимости НАТО использовать эти силы и средства в случае возникновения угрозы.

Характеризуя возможные вызовы, с которыми Североатлантический союз может столкнуться в настоящем и будущем, авторы Обзора обращаются к новой Стратегической концепции, где констатируется: "...Условия безопасности определяются наличием широкого и меняющегося спектра возможностей и угроз территории и населению стран НАТО. Хотя угроза нападения на Альянс с применением обычных сил мала, всё же её нельзя игнорировать. Продолжающиеся региональные конфликты по-прежнему вызывают серьёзное беспокойство у Североатлантического альянса, как и увеличение оборонных расходов в других частях света, приобретение всё более технологичных сил и средств некоторыми формирующимися державами. Глобализация, новые вызовы безопасности, такие как кибертерроризм, серьёзные экологические и ресурсные ограничения, в том числе риск нарушения энергопоставок, а также появление новых перспективных технологий будут формировать условия безопасности в районах, представляющих интерес для НАТО. Ряд уязвимых, слабых, недееспособных или утрачивающих свою дееспособность государств в сочетании с растущими потенциалами негосударственных структур будут по-прежнему являться источниками нестабильности и потенциальных конфликтов. Эти факторы, а также существующие угрозы и вызовы (распространение баллистических ракет и оружия массового уничтожения, пиратство и терроризм) будут и далее обуславливать непредсказуемость условий безопасности"¹².

В этом контексте весьма симптоматичны включение в перечень задач Североатлантического союза противодействия энергетическому шантажу, а также попытка американского сената взять под контроль действия суверенных государств в сфере нефти и газа¹³. В новой Стратегической концепции НАТО (НСК-2010) и в целом ряде концептуальных документов Альянса, таких как, например, "Гарантированный доступ к всеобщему достоянию" (Assured Access to the Global Commons¹⁴), "Возможные варианты будущей военно-политической обстановки в мире" (Multiple Futures: Navigating towards 2030¹⁵), говорится о расширении функциональной и географической зон ответственности Североатлантического союза.

¹² См.: Deterrence and Defence Posture Review.

¹³ См. об этом: *Ермаков С. М.* Трансформация НАТО после Лиссабонского саммита 2010 г.: от обороны территории к защите всеобщего достояния / Ермаков С. М. // Проблемы национальной стратегии. 2011. № 4 (9). С. 107–128.

¹⁴ Assured Access to the Global Commons : Final Report // NATO – Allied Command Transformation : website. 2011. April. 55 p. URL: http://www.act.nato.int/images/stories/events/2010/gc/aagc_finalreport.pdf (дата обращения: 12.09.2013).

¹⁵ Multiple Futures: Navigating towards 2030 : Final Report. 2009. April. 68 p. URL: http://www.iris-france.org/docs/pdf/up_docs_bdd/20090511-112315.pdf (дата обращения: 12.09.2013).

Из вышесказанного следует, что *в условиях неопределённости современной военно-политической обстановки НАТО стремится к обеспечению абсолютной безопасности и защите от всего возможного спектра потенциальных угроз. При этом сама неопределённость является источником или самой угрозой для Североатлантического союза.*

На практике это выражается в переходе НАТО от "жёсткого", заблаговременного планирования операций к "адаптивному планированию". Первый вариант используется при создании сценариев ведения войны, а второй – при необходимости выработки плана оперативного реагирования на непредвиденное развитие ситуации. Заблаговременное планирование за счёт предварительного определения возможных комбинаций "оружие/цель" создаёт основу для адаптивного. В кризисных ситуациях эти комбинации могут использоваться как готовые наработки.

При таком подходе любой субъект международных отношений, который не является надёжным союзником или партнёром США и НАТО, но при этом обладает достаточно серьёзным военным потенциалом, может и должен рассматриваться натовскими военными стратегами как потенциальный (вероятный) противник.

Таким образом, развитие военно-политической обстановки в Европе во многом определяется тем, что США и Североатлантический союз по-прежнему хотят использовать военную силу в качестве одного из главных инструментов расширения своего геополитического влияния и достижения собственных политических и экономических целей.

В своём интервью известной радиостанции А. Грушко (ранее заместитель главы МИД РФ, в настоящее время Постоянный представитель Российской Федерации при НАТО) справедливо отметил: *"Мы видим, что НАТО действительно трансформируется. Но в ходе этой трансформации она движется не в сторону интеграции в общие усилия международного сообщества по созданию новой коллективной системы безопасности и безопасности на абсолютно новых принципах, а порой превращается в инструмент легитимизации односторонних решений"*¹⁶.

В этом контексте патовая ситуация, складывающаяся в переговорном процессе по линии РФ – НАТО в вопросе о ЕвроПРО, будет существенно влиять на развитие российско-натовских отношений в целом, поскольку отсутствие прогресса на данном важнейшем направлении не может быть компенсировано успехом на других, зачастую второстепенных маршрутах сотрудничества.

Как отметил в сентябре 2012 г. на тот момент исполняющий обязанности Постоянного представителя РФ при НАТО Н. Корчунов, *возможности для достижения договорённостей всё ещё имеются, однако они постоянно сужаются.* Он обратил внимание на то, что в Брюсселе не была принята к рассмотрению ни одна из выдвинутых российской стороной инициатив. Последние предложения касались выработки чётких военно-технических критериев, позволяющих оценивать соответствие

¹⁶ Журавлёв П. Интервью "Голосу России" замглавы МИД РФ Александра Грушко / Пётр Журавлёв // Информационный центр международной безопасности : интернет-сайт. 2012. 17 сентября. URL: http://www.icisecurity.ru/company_news/intervyu_aleksandr_grushko/ (дата обращения: 08.09.2013).

развёртываемой системы ЕвроПРО декларируемой цели (парирование ракетных угроз, источник которых находится вне Европы). Данные критерии должны были бы лечь в основу юридически обязывающих гарантий ненаправленности создаваемой в рамках НАТО архитектуры противоракетной системы против российских стратегических ядерных сил. Зафиксированные в итоговых документах Чикагского саммита соответствующие политические декларации не могут считаться достаточными.

В целом в этих документах позиция Альянса в отношении Российской Федерации обозначена весьма противоречиво. С одной стороны, в соответствии с решениями лиссабонской встречи 2010 г. в рамках Совета Россия – НАТО на высшем уровне участники Чикагского саммита выступили за продолжение выстраивать стратегическое партнёрство с РФ и констатировали заметный прогресс, достигнутый в сотрудничестве и на афганском направлении (в Чикаго от России присутствовал только спецпредставитель президента РФ по Афганистану З. Кабулов, участвовавший в обсуждении блока "транзитных вопросов"), и также по некоторым другим. Альянс проявил заинтересованность в повышении доверия и транспарентности в сферах, касающихся обороны, стратегий и доктрин, тактического ядерного оружия, военных учений, контроля над вооружениями и разоружения.

С другой стороны, несмотря на продекларированные заверения в готовности сотрудничать с российской стороной в области ПРО, Североатлантический союз в очередной раз подтвердил намерение продвигать свой подход, предполагающий создание двух независимых систем противоракетной обороны – РФ и НАТО, которые предусматривали бы возможность организации обмена информацией между ними, но практически не учитывающий интересы России. Также в итоговой Декларации саммита выражена обеспокоенность по поводу планов Москвы по "развёртыванию войск вблизи границ альянса" (на что уже последовала соответствующая реакция МИД РФ). Как заявил 7 июня 2012 г. официальный представитель российского внешнеполитического ведомства А. Лукашевич, подобные "опасения лишены каких-либо оснований и... продиктованы попытками некоторых стран альянса реанимировать "угрозу с Востока". Он напомнил, что за последние годы российская сторона пошла, в частности, на серьёзные сокращения тяжёлых вооружений в Калининградской области. Если же, по его словам, "речь идёт о возможных мерах, обозначенных в ноябре 2011 г. президентом РФ... то их воплощение в жизнь будет зависеть от того, как будут реализовываться планы НАТО по созданию системы ПРО в Европе".

По мнению А. Грушко, в целом вопросы "военной сдержанности" должны занимать одно из центральных мест в российско-натовской повестке. При этом крайне важно понимать, каким образом будет происходить дальнейшая реализация коалиционной стратегии Альянса прежде всего в области военного строительства. В этом контексте *базовые решения Чикагского саммита свидетельствуют о намерении Североатлантического союза продолжать наращивание и совершенствование военного потенциала, в первую очередь сил общего назначения.*

Столь же важно проанализировать, как продвигается реформа НАТО в политической области, и оценить связанные с этим потенциальные угрозы безопасности РФ.

Как ключевой силовой элемент трансформирующейся расстановки сил в мире НАТО должна стать универсальным инструментом повсеместного военного и политического вмешательства, способным оказывать целевое воздействие на международную среду безопасности. Эксперты некоторых натовских государств подчёркивают, если Североатлантический альянс "хочет стать узловым центром стратегической безопасности, партнёрство должно означать стратегическое воздействие на неё"¹⁷. В целом концепция НАТО как узлового центра (*хаба*) глобальной системы безопасности базируется на новом подходе к развитию натовских кооперационных программ. Сегодня заметный рост активности Альянса по линии партнёрств происходит в рамках общего укрепления политической составляющей реформы. Можно говорить о новой ("политической") легитимизации глобальной компетенции Североатлантического союза, которая до сих пор понималась достаточно узко (Альянс объявлялся ведущим игроком в поддержании "мировой стабильности", наращивались его возможности по силовому урегулированию кризисов). Иными словами, *сейчас на НАТО пытаются возложить ещё и роль главного проводника политических интересов Запада*.

Решения саммита НАТО в Чикаго следует рассматривать как очередные шаги по формированию глобальной натоцентричной модели безопасности, в которой доминируют США. Именно на это нацелен комплекс мероприятий по повышению эффективности совокупного коалиционного потенциала как в военной, так и в политической сферах.

При развитии программ "глобального партнёрства" НАТО не остаётся без внимания и динамично развивающийся Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР). Дополнительный импульс для расширения сотрудничества стран Альянса с государствами этого района мира придал так называемый "разворот в Азию", обозначившийся в американской внешней политике в 2012 г.

Вместе с тем провозглашение нового акцента на АТР в политике Вашингтона заставило его европейских партнёров беспокоиться по поводу ухода США из Европы. Кроме того, инициатива "глобального партнёрства" (эту идею Соединённые Штаты продвигают с момента проведения натовского саммита в Риге в ноябре 2006 г.), которая лежит в основе сотрудничества стран Альянса с АТР, скептически и сдержанно оценивается отдельными европейскими странами как излишне перегружающая структуру НАТО¹⁸.

Помимо определённого скепсиса в отношении глобализации структур Альянса для европейских партнёров Вашингтона существуют и прямые экономические ограничения вмешательства в дела АТР. Речь идёт в первую очередь о сокращении в последнее время военных расходов

¹⁷ Цит. по: Поздняк В. Глобальное партнёрство как реальность и вызов для НАТО // Вячеслав Поздняк // Wider Europe Review : интернет-сайт. 2008. Зима. Т. 5, № 1 (15). URL: <http://review.w-europe.org/15/3.html> (дата обращения: 08.09.2013).

¹⁸ Кучинская М. Е. На пути к глобальному НАТО // М. Е. Кучинская // Национальная оборона. 2013. Июль. № 7 (88). С. 10.

европейских государств, что напрямую влияет на их активность в других регионах мира. Кроме того, учитывая тот факт, что лишь 13 из 28-ми стран НАТО обладают военно-морскими силами, способными действовать в океане, говорить о полноценном военном присутствии в АТР трудно¹⁹.

Подтверждает это в своём заявлении и генеральный секретарь Североатлантического союза А. Ф. Расмуссен, который в апреле 2013 г. на одной из пресс-конференций подчеркнул, что "НАТО не стремится к военному присутствию в Азиатско-Тихоокеанском регионе – альянс настроен на взаимодействие со странами АТР"²⁰.

Однако полностью оставить этот регион без внимания и на попечение США Европа не может. В каком же виде тогда выражается сегодня сотрудничество НАТО и стран АТР? Что может предложить Североатлантический альянс своим тихоокеанским партнёрам?

В качестве основы для сотрудничества со странами АТР сегодня в Европе называют общие ценности, которые разделяют государства – члены НАТО и демократические государства Азии. Перечисление этих ценностей (личная свобода, демократия, соблюдение прав человека и верховенство закона) можно найти в таких документах, как совместные политические декларации Австралии и НАТО (июнь 2012 г.) или Японии и НАТО (апрель 2013 г.)²¹.

Вместе с тем сотрудничество с азиатскими государствами, которые сегодня считаются важнейшими партнёрами НАТО, сложилось не сразу. Например, с Японией Альянс связывают более длительные отношения, поскольку взаимный интерес обе стороны проявили сразу после окончания "холодной войны" и в начале 90-х гг. прошлого века. Токио часто выступал донором в миротворческих операциях.

Однако наибольшую активность в установлении политических и военных контактов со странами АТР Североатлантический союз проявил в период проведения операции в Афганистане. Участие Австралии, Новой Зеландии, Южной Кореи и Японии в этой операции НАТО было обусловлено прежде всего их тесными союзническими отношениями с США.

Так, австралийское правительство направило в Афганистан около 1,1 тыс. военнослужащих, которые являются в этой стране крупнейшим ненаатовским формированием в составе Международных сил содействия безопасности²². При этом стоит отметить, что в 2013 г. министр обороны

¹⁹ *Лукин А.* Азиатско-тихоокеанская дилемма НАТО / Артём Лукин // Российский совет по международным делам : интернет-сайт. 2013. 1 августа. URL: http://russiancouncil.ru/blogs/dvfu/?id_4=596 (дата обращения: 24.09.2013).

²⁰ Расмуссен: НАТО стремится не к военному присутствию в АТР, а к сотрудничеству // Информационно-аналитический портал "НАТО.РФ" : интернет-сайт. 2013. 20 апреля. URL: <http://www.nato.bz/ru/news/20130420/06948.html> (дата обращения: 24.09.2013).

²¹ Australia-NATO Joint Political Declaration // North Atlantic Treaty Organization : website. 2012. June 14. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_94097.htm (дата обращения: 24.09.2013); Joint Political Declaration between Japan and the North Atlantic Treaty Organization // North Atlantic Treaty Organization : website. 2013. April 13. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_99562.htm (дата обращения: 24.09.2013).

²² NATO cooperation with Australia // North Atlantic Treaty Organization : website. Last updated: 21.02.2013. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48899.htm (дата обращения: 24.09.2013).

Австралии С. Смит подтвердил, что страна сохранит своё военное присутствие в Афганистане и после 2014 г.²³ Численность австралийских военнослужащих при этом будет сокращена. Помимо операции в Афганистане Австралия активно сотрудничает с Альянсом и по другим вопросам, оказывая, в частности, финансовую поддержку проектам НАТО (включая финансирование Афганских национальных сил безопасности, а также проекта по ликвидации неразорвавшихся боеприпасов в Салоглу, Азербайджан)²⁴.

Аналогичную поддержку ISAF оказывали Новая Зеландия и Южная Корея. Первая направила 71-го специалиста инженерного корпуса ВВС и 140 военнослужащих, которые занимались восстановлением инфраструктуры провинции Бамиан²⁵. Южнокорейские инженеры и военнослужащие участвовали в восстановительных работах в провинции Парван²⁶.

Помимо этого активную гуманитарную и логистическую поддержку действиям международной коалиции в Афганистане оказывал и другой важный партнёр НАТО – Япония. Операция морских подразделений японских Сил самообороны по тыловому обеспечению ISAF в Индийском океане проходила с ноября 2001 по январь 2010 г. и продолжалась в общей сложности 8 лет. При этом постоянный состав морских Сил самообороны в районе Индийского океана во время проведения операции составлял 1,2 тыс. человек.

Все указанные страны сегодня активно сотрудничают с НАТО в рамках антипиратской кампании у побережья Сомали.

Вместе с тем *активное привлечение стран-партнёров из Азиатско-Тихоокеанского региона в афганскую операцию и антипиратское патрулирование в Индийском океане, возможно, говорят скорее о желании переложить на них часть бремени Североатлантического альянса. Подобное желание может быть обусловлено как ограниченными ресурсами европейских стран, так и желанием Соединённых Штатов подготовить новых союзников в динамично развивающемся регионе мира.*

Однако при этом существенной проблемой в сотрудничестве НАТО с демократиями АТР остаётся право голоса азиатских партнёров в структурах Альянса. Так, для австралийской общественности именно отсутствие возможности влиять на процесс принятия решений в натовских структурах стало одной из причин критики участия национальных подразделений в афганской операции²⁷.

Как подчёркивают эксперты, если НАТО желает и далее расширять сотрудничество с азиатскими странами, то ей стоит разработать адекватный

²³ Министр обороны Австралии посетил Афганистан // Информационно-аналитический портал "НАТО.РФ" : интернет-сайт. 2013. 3 июня. URL: <http://www.nato.bz/ru/news/20130603/07359.html> (дата обращения: 24.09.2013).

²⁴ См.: NATO cooperation with Australia.

²⁵ NATO cooperation with New Zealand // North Atlantic Treaty Organization : website. Last updated: 26.07.2012. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52347.htm (дата обращения: 24.09.2013).

²⁶ NATO cooperation with the Republic of Korea // North Atlantic Treaty Organization : website. Last updated: 22.04.2013. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50098.htm (дата обращения: 24.09.2013).

²⁷ Masala C. NATO and Asia / Carlo Masala // Security Politics in Asia and Europe / ed. Wilhelm Hofmeister. Singapore : Konrad Adenauer Stiftung, 2010. P. 31.

совещательный механизм для их вовлечения в процесс обсуждения и принятия решений²⁸.

Данное направление партнёрства важно и с точки зрения возможной передачи опыта функционирования военно-политического альянса. Однако такие варианты сотрудничества практически не разрабатываются в рамках отношений НАТО со странами АТР, да и *сам регион представляет собой достаточно сложное образование, в рамках которого пока трудно представить создание союза, подобного НАТО. Даже если Вашингтон как главный вдохновитель Североатлантического альянса попытается сформировать аналогичный союз в АТР на основании своих двусторонних военно-политических связей в регионе, это, безусловно, вызовет недовольство Китая.*

Фактором Китая и нежеланием провоцировать потенциальный конфликт с ним во многом можно объяснить осторожность НАТО и особенно европейских её членов при вмешательстве в дела АТР.

Таким образом, на сегодняшний день сотрудничество стран НАТО и их азиатских партнёров выражается чаще в участии последних в операциях Альянса за пределами Тихого океана, но никак не в привлечении европейских государств к решению проблем АТР. Партнёрство лежит в основном в политической плоскости, в сфере кибербезопасности, прав человека, финансовой поддержки действий НАТО рядом азиатских стран, которые являются надёжными американскими союзниками.

Необходимо отметить, *что предполагаемый алгоритм взаимоотношений Североатлантического союза с другими организациями и отдельными странами в рамках натоцентричной модели евроатлантической безопасности по-прежнему оставляет ограниченное пространство для российско-натовского сотрудничества.*

С одной стороны, расширение функциональной сферы Альянса (охватывающей сегодня также и целый ряд невоенных вызовов) потенциально вроде бы расширяет поле для российско-натовского взаимодействия. Однако в то же время оно порождает и новые комплексные или системные угрозы России. Определённая опасность просматривается в стремлении НАТО обеспечить себе беспрепятственный доступ к глобальной транспортной инфраструктуре, а также взять под контроль мировые сырьевые ресурсы.

В условиях трансформации Альянса основные угрозы России, как и прежде, связаны со стремлением наделить натовский силовой потенциал глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, приблизить военную инфраструктуру стран – членов НАТО к границам Российской Федерации, в том числе путём расширения Организации.

В связи с подтверждением в НСК-2010 незыблемости ст. 5 Вашингтонского договора о совместных оборонных обязательствах стран – членов Североатлантического союза и особым акцентом на этом в Чикаго сохраняется опасность воспроизводства подходов периода "холодной войны" и их влияния на процесс реализации коалиционной стратегии

²⁸ *Kamp K.-H.* NATO Needs to Follow the U.S. Pivot to Asia / Karl-Heinz Kamp // Carnegie Europe : website. 2013. March 27. URL: <http://carnegieeurope.eu/strategic-europe/?fa=51314> (дата обращения: 24.09.2013).

НАТО. Следует также подчеркнуть, что все вопросы, касающиеся расширенной функциональной ответственности, уже включены в процесс оборонного планирования Организации.

Ориентация Североатлантического альянса на проведение наступательной политики "активной обороны", использование силовых методов разрешения кризисных ситуаций в обход общепринятых норм международного права может привести к дестабилизации международной обстановки. Это чревато наращиванием конфликтного потенциала как в мире в целом, так и в отдельных регионах с углублением существующих или активизацией латентных межэтнических, религиозных и территориальных конфликтов и противоречий (в том числе на просторах бывшего СССР), а также обострением борьбы за ресурсы.

Так, одной из целей политики США и НАТО на Южном Кавказе, в Черноморском и Каспийском регионах, в Центральной Азии является разработка поэтапных программ, направленных на постепенную изоляцию от России расположенных там стран. Главным проводником натовской политики в Закавказье остаётся Грузия, которая может стать членом Организации уже в обозримом будущем.

В целом необходимо учитывать, что принятие решения о вступлении Грузии в НАТО актуализирует вопрос о перспективах членства в Альянсе Азербайджана, тем самым трансформируя линию ограничения российских интересов на южном направлении в "дугу нестабильности" и создавая угрозы уже не интересам, а непосредственно территориям РФ и её союзников в регионе. В свете иранской проблемы, по мнению некоторых экспертов, США могут приступить к созданию такой "дуги нестабильности" между Россией и Ираном уже в ближайшее время, начало которому положат принятие Грузии в Североатлантический союз и "приоткрытие" дверей для Азербайджана (учитывая возможную роль последнего как потенциальной площадки в операции против Исламской Республики Иран). *При таком качественном сдвиге в раскладе сил и сфер влияния на Южном Кавказе "линия ограничения России" на её южных рубежах (Турция и Румыния – Грузия – Азербайджан) во многом примет свой завершённый вид.*

Системные угрозы безопасности Российской Федерации связаны с планами дальнейшей реализации натовских интеграционных программ, включая расширенческую стратегию, которая вновь приобретает особую актуальность. Следует подчеркнуть, что расширение НАТО затрагивает политические, военные и в определённой степени экономические интересы России.

Присоединение к Альянсу государств, ранее входивших в состав СССР, чреватое усилением дезинтеграционных процессов и сепаратистских тенденций внутри РФ, будет представлять угрозу её целостности и национальной безопасности.

Очередная актуализация "расширенческой" тематики послужит серьёзным раздражителем в российско-натовских отношениях в кратко- и среднесрочной перспективе.

В целом отношения с Россией и кооперация в рамках Совета Россия – НАТО (СРН) занимают особое место в системе партнёрских

отношений Североатлантического союза. Несмотря на определённые подвижки в плане развития российско-натовского сотрудничества на саммите СРН в Лиссабоне, целый ряд ведущих западных аналитиков указывают лишь на "видимость консенсуса", достигнутого в рамках Альянса по вопросу политики в отношении РФ. Некоторые так называемые "старые" страны – члены НАТО довольно скептически оценивают сейчас перспективы реализации долгосрочных проектов на российском направлении именно на натовской "площадке".

Обобщая сказанное, следует выделить главное.

1. Дискуссии в рамках НАТО при обсуждении НСК продемонстрировали существенную разницу в подходах стран-членов к данной политике, которая и в дальнейшем будет носить характер компромисса между интересами стран, настаивающих на "активном сдерживании" в отношении РФ, и теми союзниками, которые выступают за углубление сотрудничества с Москвой. Россия по-прежнему воспринимается как нечто среднее между партнёром и противником.

2. Опыт взаимодействия в рамках СРН за истекший период показал, что у российских партнёров нет стратегии его долгосрочного развития. Некоторые государства – члены Североатлантического союза проявляют всё меньший интерес к разработке крупномасштабных проектов по линии Совета. Очевидной стала тенденция к сочетанию в натовской стратегии по отношению к России политики партнёрства и некоторых элементов прежней политики сдерживания (в военном и политическом планах, на пространстве СНГ).

3. Термин "прагматичное партнёрство" в наибольшей степени соответствует нынешнему состоянию дел в российско-натовском сотрудничестве.

В отношении России НАТО будет проводить политику так называемого "вовлечения", которая предполагает снятие особо острых и конфронтационных моментов в двусторонних связях при одновременном втягивании нашей страны в более или менее масштабные интеграционные проекты на направлениях, представляющих интерес для западного сообщества.

В то же время следует избегать драматизации современных российско-натовских отношений. "...Если мы говорим обо всей совокупности отношений Россия – НАТО, то к ним неприменимо определение "враги-друзья". И у России, и у стран НАТО есть понимание, что два таких игрока в сфере безопасности – самое крупное государство в Евразийском регионе и ведущая военно-политическая организация, а надо признать, что это так, – должны поддерживать нормальные отношения, сотрудничать в сфере общих интересов в современных условиях, когда глобализуются не только отношения между государствами, но и вызовы. Это во-первых. А во-вторых, мы всё-таки должны признать, что эпоха конфронтации позади. Нет армий, которые стояли друг против друга, оснащённые десятками тысяч единиц вооружений и техники"²⁹, – отметил в своём интервью А. Грушко.

Резюмируя вышеизложенное, приходится признать, что в области двусторонних российско-натовских отношений мы по-прежнему продолжаем пребывать в состоянии "и не друг, и не враг..." Можно до

²⁹ Журавлёв П. Указ. соч.

бесконечности спорить, чего здесь больше – положительного или отрицательного (стакан наполовину пуст или наполовину полон?). Однако большинство экспертов и у нас в Отечестве, и за рубежом склонны оценивать современные отношения России и НАТО как находящиеся в состоянии глубокого кризиса³⁰.

Так, каждая сторона воспринимает действия другой как "неправильные", демонстрируя таким образом серьёзный разрыв между системами ценностей. Зачастую стороны придерживаются определённо разных принципов в международной политике, в том числе в вопросах "применения силы", которые не могут быть устранены путём компромиссов. Несмотря на действующие механизмы "экономической дипломатии", Россия и НАТО в настоящее время не так актуальны друг для друга, как это было во времена их медового месяца "стратегического партнёрства".

В действительности сейчас и в Москве, и в Брюсселе более реально смотрят друг на друга, и подобный реализм проявляет себя и в плане взаимных ожиданий.

По объективным причинам Россия выстраивает собственный цивилизационный проект и не будет развивать демократию западного образца. Кремль отвергает модернизацию общества на основе ценностей и политических стандартов Запада. Вместо этого у России появляется самоощущение (правильное или ошибочное) крепкого, набирающего силу и уверенность геополитического игрока.

С другой стороны, НАТО не воспринимает Россию как равного партнёра, разделяющего общие взгляды и ценности, а следовательно, РФ никогда не получит реального голоса в процессе принятия решений Альянса по широкому кругу вопросов (как на то намекает формула СРН – "29"). Таким образом, Североатлантический союз постарается договариваться с Россией в тех областях, где соглашения могут быть достигнуты с большой долей вероятности, подразумевая при этом схожесть позиций в этих сферах и отсутствие необходимости идти с Москвой на компромисс. По спорным вопросам (расширение, противоракетная оборона и др.) НАТО будет продолжать следовать своим курсом, несмотря на опасения и возражения России.

По оценкам экспертов, сегодня просматриваются два основных сценария развития отношений Россия – НАТО³¹. В лучшем случае Россия будет продолжать оставаться для НАТО *frenemy* (не друг и не враг). В целом подобные отношения можно охарактеризовать как постепенное разъединение или взаимное равнодушие. Успехи же в сфере российско-натовского военного сотрудничества будут выдаваться за некие прорывы в укреплении отношений, но в действительности будут основываться на философии "не против друг друга, но друг без друга". В худшем случае

³⁰ Political and Military Cooperation or NATO-Russian Roulette. Proactive Management of a Difficult Relationship : Conference Report / NATO Defense College. 2013. June. 4 p. URL: http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/165699/ipublicationdocument_singledocument/5edfeefd-4906-44c3-a2c0-0e50891c1220/en/NATO_Russia_Conf_Report_Kamp_Reisinger.pdf (дата обращения: 12.09.2013).

³¹ См.: Political and Military Cooperation or NATO-Russian Roulette ...

отношения между НАТО и Россией могут превратиться в непрерывный антагонизм. *В любом случае перспектива "стратегического партнёрства" выглядит химерой.* По сути, это означает, что модель российско-натовских отношений по-прежнему будет основываться на принципе *"сдерживание – сотрудничество"*.

Ключевые слова: *Совет Россия – НАТО – ЕвроПРО – Чикагский саммит НАТО – политика сдерживания – СНГ – Азиатско-Тихоокеанский регион – трансформация НАТО.*

Keywords: *NATO-Russia Council – NATO – European missile defense system – Chicago NATO Summit – deterrence – CIS – Asia-Pacific Region – NATO transformation.*