

О. Шотт

Центральный Европейский университет, Будапешт, Венгрия

Отношения между Россией и НАТО после 11 сентября

1. Позиция России

События 11 сентября привели к складыванию новой международной ситуации. Россия отказалась от политики конфронтации с США и предприняла попытки улучшить отношения с Вашингтоном. Следуя своему решению присоединиться к антитеррористической коалиции, Москва в то же время предприняла шаги с целью осуществить прорыв в отношениях с западными странами и институтами. Этот поворот к Западу (обусловленный трезвым расчетом) позволил России, в частности, улучшить отношения с НАТО. В своей речи в немецком Бундестаге 25 сентября президент Путин обратился к идее «Великой Европы», обращая внимание на объединение потенциалов Европы и России (подчеркивая в то же время, что оно не носит антиамериканский характер). Он оценил существующие механизмы сотрудничества с Россией как несовершенные, поскольку они не предоставляют России возможность оказывать влияние и принимать решения. Он подчеркнул необходимость создания стабильной структуры безопасности и продолжил, говоря о том, что «мы отказываемся от наших стереотипов и амбиций, мы будем обеспечивать безопасность гражданам Европы и всего мира»¹. Европейский Союз стал первым, кто прореагировал на это заявление. 3 октября (во время саммита Россия—ЕС в Брюсселе) де-факто было объявлено об учреждении постоянных консультаций по вопросам безопасности. Между тем прогресс в отношениях Россия—НАТО был более очевиден. 26 сентября министр обороны России Сергей Иванов посетил неофициальную встречу министров обороны стран-участниц НАТО в Брюсселе и сессию Совместного постоянного совета НАТО—Россия. Было решено учредить встречи на высшем уровне и саммиты экспертов России и НАТО для совместной борьбы с терроризмом. 2 октября, за день до саммита Россия—ЕС, президент Путин заявил: «Мы готовы к качественно новым отношениям с НАТО и создаваемыми в настоящее время институтами Европейской безопасности»². На следующий день он потребовал «покончить со стереотипом, когда проблема расширения НАТО постоянно сводится к возобновлению дискуссий относительно сложных отношений между Россией и НАТО»³. Во время своего визита в Брюссель российский президент также констатировал, что у Запада нет ника-

Оливер Шотт, доктор политологии, Центральный Европейский университет (г. Будапешт, Венгрия). Сфера научных интересов — изучение процессов европейской интеграции. E-mail: Schuetto@ceu.hu

¹ См. запись его речи: <http://president.kremlin.ru/events/313.html>.

² Там же.

³ См. запись выступления: <http://president.kremlin.ru/events/320.html>; <http://president.kremlin.ru/events/321.html>.

ких причин не рассматривать вопрос о членстве России в НАТО. Судя по докладам участников встречи, Путин резко критиковал как существующее положение, так и пути сотрудничества Россия—НАТО. Он призвал Организацию обратить внимание на новые проблемы. Россия и НАТО пришли к соглашению о создании специальной рабочей группы (в состав которой будут входить представители обеих сторон) с целью найти пути урегулирования двусторонних отношений. Российская сторона не стала выдвигать конкретные предложения, а ограничилась общими соображениями по поводу создания новой структуры вместо СПС с тем, чтобы Россия стала полноправным участником на всех уровнях в процессе принятия решений, касающихся важных вопросов Европейской безопасности. Идея заключалась в том, чтобы заменить формулу «19+1» (консультации государств-членов НАТО и России) на формулу «20» (принятие совместных решений на равной основе для каждого государства).

2. Реакция НАТО

Российские предложения нашли положительные отклики у некоторых ведущих стран-участников Организации. Причиной этому явилось их стремление выйти из тупика в отношениях НАТО—Россия. Рабочая группа, возглавляемая лордом Робертсоном, а также Великобритания, Канада и Италия выдвинули несколько предварительных предложений относительно развития сотрудничества с Россией. 13 ноября, во время визита в США, президент Путин и президент Буш подписали совместную декларацию о новых стратегических отношениях между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки, в которой они выразили поддержку, в частности, созданию общего Евро-Атлантического пространства, развитию отношений НАТО—Россия, разработке новых механизмов консультаций, сотрудничества и процесса совместного принятия политических решений, реализации совместных действий России и НАТО⁴. Первым открытым предложением НАТО стало письмо премьер-министра Великобритании Тони Блэра (посланное в середине ноября) лидерам стран — членов НАТО с призывом немедленно принять новую формулу сотрудничества с Россией, которая бы подтвердила право Москвы на совместное принятие решений по ряду вопросов в рамках формулы «20». Можно предположить, что страны НАТО проявили инициативу развития сотрудничества с Россией по трем причинам. Во-первых, это использование новой международной ситуации для вовлечения России в конструктивное сотрудничество с НАТО в ключевых сферах. Во-вторых, выражение политической поддержки новому прозападному курсу иностранной политики России, проводимой президентом Путиным после 11 сентября. В-третьих, стремление выработать в качестве компенсации пакет неполитических предложений для России с целью принятия решения о дальнейшем расширении НАТО, включая страны Балтии. Другим важным событием в свете новых отношений Россия—НАТО стал визит Генерального секретаря Организации лорда Робертсона в Россию с 21 по 23 ноября 2001 года. Генеральный секретарь НАТО наметил контуры предложений к России. Они сводились к установлению нового механизма сотрудничества с Москвой, в частности участие России на равных правах в совместных сессиях для принятия общих решений по ряду вопросов. Эта формула (ее рабочее название Россия—Североатлантический Совет) должна предоставить России возможность участвовать в процессе принятия, пусть и ограниченного, круга решений. Он должен включать в себя сотрудничество по проблеме борьбы с терроризмом, меры по нераспространению оружия массового поражения и борьбу с угрозами так называемой «мягкой» безопасности (организованная преступность, торговля наркотиками и т.д.). С другой стороны, представители российской стороны во

⁴ New Relationship between the US and Russia (Washington, 13.11.2001).

главе с президентом Путиным пытаются устранить сомнения по поводу намерений России. Они заявили, что Москва стремится установить сотрудничество на равных правах, а не войти в НАТО через «парадный» или «черный ход». Но, как отметил российский президент, граница этого сотрудничества может быть установлена только самой НАТО и ее готовностью учитывать российские интересы. По-видимому, российские политики хотят устранить негативные последствия принятия новой формулы отношений, подчеркивая, что Россия не намерена использовать их для нарушения функционирования НАТО.

3. Новая формула

Официальное решение о развитии сотрудничества с Россией по новой формуле было принято во время сессии министров Североатлантического Совета 6 декабря и утверждено на следующий день во время встречи постоянного Объединенного Совета НАТО—Россия. Информация из Брюсселя ясно указывает на ограниченную (с российской точки зрения) степень открытости НАТО к предложениям Москвы, что явилось результатом несогласованности позиций среди стран-членов. На них, безусловно, повлияло изменение позиции США. США указали на необходимость принятия новой формулы сотрудничества, обозначив некоторые официальные препятствия⁵. По-видимому, в действительности это результат конфликтов в самой американской администрации. Разочарование Москвы вследствие неоправдавшихся ожиданий привели к ужесточению ее позиции по вопросу о расширении НАТО. В своем интервью греческим СМИ (5 декабря) президент Путин охарактеризовал планируемое расширение как «бессмысленное и никчемное предприятие»⁶, выразив, таким образом, протест этому процессу. Несмотря на это, Россия была удовлетворена происходящими изменениями в развитии новых отношений.

Однако расхождение интересов НАТО и России по вопросу о новой формуле сотрудничества становилось все более очевидным. Страны НАТО сосредоточили свои усилия на обеспечении такого рода мер безопасности, которые бы предотвращали возможность России препятствовать действиям НАТО. В то же время они остановились на не слишком широком круге вопросов, по которым возможно принятие совместных решений. Москва, с другой стороны, подчеркнула необходимость обеспечить реальное равенство и эффективную процедуру принятия решений. Более того, она настаивала на более детальной разработке этих процедур. Изначально Москва подчеркивала необходимость утверждения ограниченного перечня «негативных» вопросов, по которым невозможно принятие совместных решений (например, статья 5, внутренние проблемы, и вопросы, относящиеся к оборонительной политике НАТО). Позднее она согласилась на «позитивный» перечень при условии, что он будет максимально широким и открытым. Россия также выразила желание участвовать в разработке новой формулы с тем, чтобы не допустить проведения готовых решений со стороны НАТО. Особое значение российская сторона придавала срокам. Она хотела иметь в распоряжении новые принципы взаимоотношений, принятые к середине февраля и ратифицированные в середине мая на встрече Североатлантического Совета и Постоянного Совместного совета в Рейкьявике. Обе стороны информировали друг друга о своих общих интересах во время консультаций, начавшихся в конце января 2002 года. Но более детальное обсуждение стало возможным лишь после принятия НАТО

⁵ Речи Генерального секретаря НАТО Дж. Робертсона «NATO and Russia: A Special Relationship» (Volgograd, 21.11.2001); «A New Quality in the NATO — Russia Relationship», произнесенная в Дипломатической академии (Moscow, 22.11.2001); разъяснения Робертсона во время пресс-конференции журналистам газеты «Известия» (22.11.2001), см.: <http://www.nato.int/docu/speech/2001>.

⁶ Интервью для «Net-TV» и «Mega» см.: <http://president.kremlin.ru/events/397.html>.

решения об общих принципах. Позиция НАТО была официально представлена России во время визита полномочного Генерального секретаря Гюнтера Альтенбурга в Москву 4–5 марта 2002 года. В соответствии с ней был создан новый Совет НАТО—Россия, который должен созываться ежемесячно на уровне послов и не реже, чем дважды в год, на министерском уровне. Сессии организовываются специальным комитетом (который включает и Россию). Все участники могут предлагать вопросы для обсуждения. В этом Совете Россия будет иметь те же права, что и страны-участницы НАТО по вопросам консультаций и принятию решений. НАТО не может заранее занимать общую позицию. Для принятия решения должен быть достигнут консенсус. В то же время конкретный вопрос может быть исключен из повестки дня Совета по требованию любого члена. Страны-члены НАТО тем не менее сохраняют право обсуждать некоторые вопросы даже без участия России. Новая формула предоставляет России право (но не обязанность) участия в антикризисных операциях НАТО. Подобное предложение разочаровало Москву. И министр иностранных дел Игорь Иванов, и министр обороны Сергей Иванов во время визита в США в середине марта выразили свои сомнения и озабоченность относительно достигнутого уровня эффективного сотрудничества и подчеркнули, что данное предложение отличается от предложений, выдвинутых британским премьер-министром Тони Блэром в ноябре⁷. В начале марта российская сторона представила ответные предложения. Они сводились к более детальному оформлению и институализации сотрудничества с НАТО. Фактически они приводили к установлению более привилегированного положения России по отношению к НАТО. Но важнее всего то (это относится и к Акту 1997 года), что это предоставляло возможность ослабить эффект от членства в НАТО стран Балтии. С провалом модели ОБСЕ и незрелостью СЕВПБ расширение НАТО выглядит как сохранение ее структурного преобладания в сфере безопасности Европы. Таким образом, у России нет другой альтернативы, нежели налаживание отношений с НАТО. В то же время Москва надеется, что новая формула взаимоотношений с Россией послужит процессу, который, в конечном счете, преобразует альянс в систему коллективной безопасности с участием в ней России на равных правах.

4. Эволюция взаимоотношений НАТО—Россия

Отношения Россия—НАТО и политика России по отношению к НАТО претерпевают некоторые изменения. Они обусловлены международной обстановкой, особенно отношениями США и ведущих западноевропейских государств, а также региональными кризисами (на Балканах и особенно на территории СНГ). Огромное влияние оказывает также и внутренняя политика. Политика урегулирования отношений с НАТО (инициированная СССР при Горбачеве) в 1993 году сменилась более прохладным отношением, преимущественно к расширению НАТО. Несмотря на то, что в 1994 году Москва стала проводить активную политику, через год она взяла курс на противостояние Организации. Так продолжалось до тех пор, пока во второй половине 1996 года не состоялся диалог, положивший начало нормализации и оформлению отношений (на основе Акта, подписанного в мае 1997 года). Конфликты 1998 года не способствовали развитию сотрудничества Россия—НАТО, которое было заморожено по решению Москвы после первых бомбардировок НАТО в Югославии в марте 1999 года. Для произошедшего в 2001 году прорыва в отношениях потребовалось длительное время. Этому способствовали главным образом три обстоятельства. Шок, вызванный операцией в Косово весной 1999 года, приход к власти в России в конце 1999 года прагматично настроенного

⁷ ITAR-TASS. 14.03.2002; 15.03.2002.

Владимира Путина и благоприятная для России новая международная обстановка после 11 сентября. Нормализация отношений с НАТО произошла в середине 2000 года, но значительный прогресс был достигнут только в новой международной ситуации, сложившейся после 11 сентября 2001 года. Принципы новой формулы отношений НАТО—Россия стали разрабатываться в конце 2001 — начале 2002 года.

5. Перспективы развития отношений Россия—НАТО

По-видимому, несмотря на складывающиеся обстоятельства, Россия, из-за своей относительной слабости, еще длительное время будет вынуждена полагаться преимущественно на механизмы многостороннего сотрудничества (даже если предположить рост ее стабильности в будущем). Использование НАТО одного из подобных важных механизмов представляется наиболее вероятным вариантом. Россия будет стремиться сохранить положительную динамику процесса постепенной политической (но не военной) интеграции в НАТО. Развитие сотрудничества Россия—НАТО и дальнейшее расширение НАТО могут способствовать постепенной эволюции альянса к созданию системы коллективной безопасности, отвечающей интересам России. Этот прогресс в отношениях с НАТО Россия в перспективе может попытаться использовать для развития сотрудничества с Европейским Союзом в сфере безопасности. Однако Москва преследует ту же самую цель, что и многие годы. Эта цель — эффективная и «совместно управляемая» европейская безопасность. Подобная «политизация» сотрудничества с российской стороны не служит цели достижения серьезных успехов сотрудничества по конкретным гражданским и военным вопросам. И по объективным, и по субъективным причинам Россия еще долгое время будет не готова к такому сотрудничеству. Успех новой формулы сотрудничества с Россией зависит не только от позиции США и их европейских союзников. Позиция самой России будет иметь огромное значение. Важнейшими условиями являются:

- готовность Москвы к достижению настоящего равенства в рамках новой формулы сотрудничества со странами НАТО и пересмотр требования о статусе привилегированного члена;
- способность России адаптироваться к механизмам принятия совместных решений в рамках новых институтов сотрудничества;
- признание Москвой единства европейского пространства безопасности (в рамках ОБСЕ) и отказ от попыток придать специальный статус территориям СНГ (особенно такой, который бы предоставил России монополию в действиях по поддержанию мира и безопасности);
- предпринять усилия по проведению эффективной реформы вооруженных сил, которая бы повысила оперативность в совместных операциях с НАТО;
- способность Москвы преодолеть стереотип негативного восприятия НАТО и стремление к созданию позитивного имиджа НАТО в российском обществе;
- признание Москвой глубокой взаимосвязи интересов в сфере безопасности между Россией и НАТО и внедрение этой общности интересов во внутреннюю политику государств.

Реализация вышеозначенных условий может способствовать настоящему, глубокому и несомненному прорыву в отношениях Россия—НАТО и позволит преодолеть все препятствия по их включению в Евро-Атлантическое сообщество как полноправного участника.

Но, несмотря на все проблемы и трудности, кто бы мог подумать о том, что будет достигнут такой значительный прогресс в отношениях и развитии сотрудничества, как за последние 15 лет?

Пер. с англ. Н. Третьяковой

Summary

It seems, regardless of the foregoing conditions, that the Russian Federation's relative weakness will for a long time dictate its relying largely upon the mechanisms of multilateral co-operation (even if we assume a future stable increase in its potential). NATO will most likely constitute one of such crucial mechanisms. Russia will try to maintain the dynamics of the process consisting of a gradual extension of the scope of its political (but not military) integration with NATO. Tightening the co-operation between NATO and Russia and the important geographical extension of NATO's territory may be conducive to a gradual evolution of the Alliance in the direction desired by Russia: towards a system of collective security. Russia will try to use its progress in the relationship with NATO in the respective tightening of co-operation with the European Union in a sphere of security. Nonetheless, Moscow will pursue the same aim as it has done for years. The aim of an effective and full "co-management" of European security. Such "politicisation" of co-operation on the Russian side will not serve the aim of achieving serious effects in co-operation in particular civil and military issues. Both for subjective and objective reasons, Russia will not be ready for such co-operation for a long time yet. The success of the new formula of co-operation with Russia does not depend solely on the position of the USA and its European allies. The stance of Russia itself will have a great influence here.