

О ПОЛИТИКЕ В ОТНОШЕНИИ НАТО*

Заявление рабочей группы Совета по внешней и оборонной политике

После встреч президента России Бориса Ельцина с Биллом Клинтоном в Хельсинки и Гельмутом Колем в Баден-Бадене Россия и НАТО вышли на прямую, которая может привести к подписанию документа об отношениях между двумя сторонами. Такое развитие событий можно было бы приветствовать. Но итоги переговоров в Хельсинки и Баден-Бадене оставили неясности, которые могут сыграть негативную роль в развитии отношений сотрудничества между Россией и Западом. В последние недели некоторые руководящие деятели западных стран, в том числе США, начали занимать все более жесткие позиции, дрейфуя назад от даже уже достигнутых договоренностей.

Исходя из нашего понимания национальных интересов России, включающего заинтересованность в поступательном развитии ее отношений с НАТО, в предотвращении международного кризиса, которым чревато расширение НАТО на восток, члены Совета по внешней и оборонной политике хотели бы обратить внимание на следующие стороны переговорного процесса, которые требуют пристального внимания.

1. Поле неопределенности

1.1. Встреча в верхах в Хельсинки между президентами США и России стала важным промежуточным этапом на пути к подписанию документа Россия-НАТО.

В ходе встречи были получены официальные заверения президента США, что альянс не предусматривает «потенциально угрожающего наращивания размещенных на постоянной основе вблизи России боевых сил НАТО».

Президенту России были даны заверения, что члены НАТО не имеют «ни намерений, ни планов, ни причин» для развертывания ядерного оружия на территории любых государств, не являющихся в настоящее время членами альянса, а также не предвидят необходимости делать это в будущем.

Была достигнута договоренность, что документ Россия-НАТО представит собой твердое обязательство, принятое на самом высоком политическом уровне.

Стороны договорились также о том, чтобы к концу весны или к началу лета заключить рамочное соглашение, содержащее основные элементы пересмотренного Договора об обычных вооруженных силах в Европе.

1.2. Вместе с тем предварительные договоренности порождают множество вопросов. Их главный недостаток — в явной размытости, скрывающей противоречия, но и открывающей путь к самым различным трактовкам.

1.2.1. Намерена ли НАТО размещать свои войска на территориях будущих стран-членов? Да или нет? Или имеется в виду все же размещать «небоевые части», на «непостоянной основе», «неугрожающим» образом и на некотором удалении от российских границ? Если это так, то ценность подобной «уступки» нам со стороны НАТО по существу чисто символическая. Почему НАТО изъявляет готовность проявлять сдержанность в отношении наращивания только своих «боевых» сил, а Россия обещает в ответ сдержанность применительно к развертыванию своих «обычных» вооружений вообще?

* Заявление опубликовано в «Независимой газете» №085 (1410) от 13 мая 1997 г.

Заявление подписали Арбатов А.Г., заместитель председателя комитета Государственной Думы по обороне; Караганов С.А., заместитель директора Института Европы РАН, член Президентского совета, председатель коллегии СВОП; Мордовин А.В., вице-председатель коллегии СВОП, генерал-майор авиации в запасе; Никонов В.А., президент фонда «Политика»; Рубанов В.А., руководитель Информационно — аналитической службы корпорации «Компомаш»; Третьяков В.Т., главный редактор «Независимой газеты»; Пушков А.К., директор по международным связям ТК ОРТ; Федоров А.В., директор фонда «Политические исследования»; Юргенс И.Ю., сопредседатель Попечительского совета Фонда развития парламентаризма в России.

1.2.2. Обретет ли ссылка президента Клинтона на нынешнюю политику НАТО, состоящую в том, чтобы не развертывать в настоящее время ядерного оружия на территории стран-членов альянса и не предвидеть такой необходимости в будущем, характер юридического обязательства в отношении России? Или речь идет об описании некоей политики НАТО, которую НАТО будет вольно изменять по своему усмотрению, несмотря на подписанный с Россией документ? России нужны гарантии, что ядерное оружие не приблизится к ее границам, а не предложение подписаться под тем, что НАТО будет решать этот вопрос, как ей вздумается.

1.3. Таким образом, хотя в последние месяцы были сделаны шаги в правильном направлении, президент России, министр иностранных дел добились ряда подвижек с западной стороны, слишком многое осталось в зоне неопределенности. Между тем у России есть все основания с большой осторожностью относиться к заверениям и обещаниям руководителей НАТО. Рассекреченные выдержки из бесед высших советских руководителей с лидерами ведущих держав альянса, относящиеся к 1990-1991 годам, свидетельствуют о том, что страны Запада давали твердые заверения Михаилу Горбачеву и другим советским руководителям, что НАТО не намерена двигаться на Восток. Через три года от этих заверений не осталось и следа.

1.4. Договоренности, достигнутые в Хельсинки между президентами РФ и США, некоторые последующие результаты, полученные во время переговоров, могут стать основой для подписания документа о сотрудничестве между Россией и НАТО только в том случае, если будут выведены на уровень твердых согласованных сторонами обязательств.

1.5. Требуется развития и серьезной доработки вопрос о механизме участия России в принятии важнейших решений, связанных с проблемами европейской безопасности. В совместном российско-американском заявлении говорится, что отношения между Россией и НАТО должны предусматривать консультации, координацию, а также максимально возможное совместное принятие решений и совместные действия по вопросам безопасности, вызывающим их общую озабоченность. Но как будет осуществляться такая координация, какими полномочиями и прерогативами будет обладать консультативный совет Россия-НАТО, осталось за кадром.

1.6. Наконец, в Хельсинки затрагивался, но так и не был решен, хотя бы в самом общем плане, вопрос о временных и территориальных границах расширения НАТО. Если исходить из заявлений лидеров стран альянса, за первой волной приема новых членов, весьма вероятно, может последовать вторая. К сожалению, более чем вероятно, что если даже нам удастся избежать серьезного кризиса сейчас, то в случае второй волны расширения в обозримом будущем, серьезного ухудшения политической атмосферы в Европе, а то и крупного военно-политического кризиса избежать может оказаться крайне трудно. Россию заверяют, что НАТО не намерена предпринимать действия, ущемляющие ее (России) безопасность и исторические интересы.

При всем том, что ни Россия, ни любое другое государство или группа государств не вправе диктовать другим странам линию поведения, она вправе заботиться о своей и общеевропейской безопасности и обозначать определенные пределы, за которыми действия по расширению альянса будут рассматриваться как откровенно опасные или даже авантюристские. Деликатность и сложность этого аспекта отношений Россия-НАТО понятны. Однако вряд ли можно обойти эту проблему, если, конечно, НАТО заинтересована именно в долгосрочной стабильности в Европе, а не в поддержании определенного уровня неопределенности и даже недоверия. Да, у всех государств есть право выбора путей обеспечения собственной безопасности. Но это должен быть разумный выбор.

1.7. Наиболее разумной здесь была бы компромиссная позиция по крайней мере на ближайшие семь-десять лет. Расширение НАТО на страны, не имеющие общей границы с Россией, уже есть фактор дестабилизации, однако его последствия, вероятно, можно ограничить. Но дальше должна быть полная ясность. Если в обозримом будущем, до трансформации НАТО и создания надежных отношений партнерства России и НАТО, будет принято решение о приеме в НАТО стран, имеющих протяженные границы с российской территорией, то такой шаг вызовет резкое обострение ситуации и сорвет даже то

сотрудничество, которое — при удачном исходе переговоров — может начаться между Россией и НАТО. Дестабилизировать европейскую политику, подрывать доверие и сотрудничество будет даже дискуссия о таком дальнейшем расширении, если она будет вестись в практической плоскости.

1.8. Прием в НАТО Латвии, Литвы, Эстонии и Украины вывел бы военные структуры альянса на стратегическое северное побережье и превратил бы Калининградскую область в «окруженную» часть российской территории. В мире, где стратегический фактор, к сожалению, все еще остается одним из определяющих, где ему уделяют первостепенное внимание все великие державы — от США до Китая, и все претенденты на такую роль — от Индии до Турции, такое развитие событий неизбежно вызвало бы крайне болезненную реакцию России.

1.9. Ответ за Западом. Пойдя на расширение, союз бросит вызов традициям европейского стратегического мышления, которое исторически основывается на том, что нельзя загонять в угол даже ослабленные страны. Европа многократно имела возможность на собственном опыте убедиться в том, к чему приводит нарушение этого правила. Запад уже совершил крупную стратегическую ошибку, вина за которую полностью лежит на нем. Важно не усугублять ее.

1.10. Разумной и выгодной альтернативой для стран Балтии мог бы, наверное, стать их самый быстрый прием в Европейский союз, что подтвердило бы их принадлежность Европе и дало бы им политические и главное — экономические и социальные — гарантии безопасности, которые они считают для себя столь важными. В конечном же счете эта проблема тесно связана с теми отношениями, которые установятся между Россией и НАТО, а также от того, каким станет этот альянс по мере его модернизации.

2. Опасность подписания плохого документа

2.1. Сроки подписания документа не столь важны, сколь важно его содержание. Оптимальным было бы достижение всеобъемлющей обязывающей договоренности до Мадрида, лучше всего в конце мая в Париже, поскольку это позволило бы заложить основы сотрудничества между Россией и НАТО до принятия официального решения о расширении альянса. При этом многие из нас полагают, что если документ не будет удовлетворять всем основным критериям, его не стоит подписывать. Недопустимо жертвовать содержанием будущего документа ради его скорейшего подписания. Поэтому в случае, если компромисс не будет достигнут до мадридской сессии Совета НАТО, намеченной на начало июля с.г., целесообразно продолжать переговоры с НАТО параллельно с работой над пересмотром Договора об обычных вооруженных силах в Европе вплоть до выработки решения, устраивающего обе стороны.

2.2. В странах НАТО, и прежде всего в США, где особенно настаивают на подписании как можно менее обязывающего и как можно более расплывчатого документа, должны осознать риск, заключенный в такой линии. В случае, если Б.Н. Ельцин, под влиянием внешнего или внутреннего давления, пойдет на подписание документа, не содержащего твердых обязательств, это будет иметь следующие негативные последствия.

2.2.1. Документ не будет принят основной частью российского руководящего класса. Между тем отношения с НАТО должны строиться на максимально возможном внутрироссийском согласии, тем более что такое согласие достижимо, если содержание документа Россия-НАТО будет в должной мере учитывать российские озабоченности.

2.2.2. Есть все основания полагать, что декларативный документ между Россией и НАТО станет очередной причиной для столкновения между Кремлем и Государственной Думой. В результате резко понизятся шансы на ратификацию Думой Договора СНВ-2, что может блокировать начало переговоров по Договору СНВ-3, а также вызвать пересмотр сенатом США своего собственного решения о ратификации Договора СНВ-2. В результате окажется поставленной под сомнение вся система договоренностей в области стратегических ядерных

вооружений, достигнутых Москвой и Вашингтоном за последние 10 лет. В этой обстановке перспективы ратификации Конвенции по химическому оружию также будут практически сведены на нет.

2.2.3. Преимущественно декларативный документ будет способствовать не налаживанию сотрудничества между Россией и НАТО, а напротив — наращиванию потенциала противодействия альянсу со стороны России. Такой документ может на практике оказаться забытым через несколько месяцев после его подписания. Для его выполнения будет отсутствовать политическая воля российской стороны. Таким образом, мы получим, с одной стороны, негативную реакцию, а с другой — отсутствие сотрудничества.

2.3. Невыгодным с точки зрения России окажется и подписание достаточно подробного документа, который, с одной стороны, серьезно связывал бы свободу внешнеполитического маневра, а с другой стороны, не предусматривал бы обеспечения минимальных гарантий политических и военно-политических интересов России в связи с возможным расширением НАТО.

2.4. Перечислим основные такие интересы России:

- дальнейшее нерасширение НАТО, особенно на страны, граничащие с Россией;
- неразмещение ядерного оружия и инфраструктуры для его развертывания в странах, где оно ныне не размещено;
- уменьшение общего уровня вооружений и вооруженности в Европе;
- неразмещение на постоянной основе крупных контингентов вооруженных сил иностранных государств и инфраструктуры для их развертывания на территории тех государств, где этих сил до сих пор не было;
- содействие перестройке НАТО из оборонительного союза в систему безопасности, направленную на обеспечение общих интересов безопасности и не направленную ни против кого.

2.5. Нельзя забывать о том, что даже при подтверждении Россией своего отрицательного отношения к расширению НАТО, подписание соглашения неизбежно будет представляться как де-факто согласие Москвы и уже этим будет наносить ущерб усилиям по предотвращению дальнейшего нерасширения союза.

3. Возможные сценарии

Россия и НАТО стоят перед тремя возможными сценариями.

3.1. Первый связан с подписанием документа, отвечающего потребностям России и устраивающего НАТО. Даже в этом случае решение о расширении альянса нанесет европейской безопасности значительный ущерб. В Европе неизбежно появятся новые разделительные линии, может возрасти взаимное недоверие, а геополитические «игры» с участием, с одной стороны, НАТО, а с другой, — возможно, пусть даже в теоретическом плане, кандидатов на вступление в альянс (прежде всего стран Балтии, а также и Украины) рискуют привести к ухудшению политической обстановки на востоке Европы и серьезно обострить отношения России с НАТО, и прежде всего с США.

Вместе с тем подписание такого документа позволит свести до минимума ущерб для этих отношений, а также откроет путь к постепенному, хотя, видимо, и достаточно сложному и противоречивому процессу сближения между Россией и НАТО. Естественно, такое сотрудничество будет возможно в случае, если альянс будет рассматривать подписанный документ как реальную основу для взаимодействия, а не как прикрытие для осуществления планов, объективно имеющих антироссийскую направленность и ставящих под вопрос ее безопасность и роль в европейских делах.

3.2. Второй сценарий — подписание декларативного документа, заявляющего некие принципы взаимодействия, но не содержащего жестких обязательств. Между тем некоторые силы в Вашингтоне, Брюсселе, Бонне склоняются именно к такому сценарию, ибо он позволяет НАТО сохранить максимальную свободу рук в отношении востока Европы и России, предоставляя ей некую психологическую компенсацию.

Опасность такого сценария состоит и в том, что в результате и Запад, и Россия получат зону повышенной неопределенности и нестабильности на востоке Европы — по гигантской дуге от Эстонии до Азербайджана. На этом огромном неструктурированном пространстве развернется конкуренция расположенных здесь государств за благосклонность НАТО и/или России. Не исключено, что некоторые государства, уже сегодня склоняющиеся к антироссийской позиции, начнут провоцировать ухудшения отношений с Москвой, дабы убедительнее апеллировать к Западу, ссылаясь на возрастание «угрозы» со стороны России. В моду вновь войдут старые геополитические игры, потенциальной жертвой которых может стать не только Россия, но и Европа как формирующаяся общность.

3.3. Третий сценарий — продолжение переговоров между Россией и НАТО после Мадрида вплоть до выработки взаимоприемлемого документа представляется, с этой точки зрения, достаточно перспективным. Когда речь пойдет не о принципиальном решении, а о практическом расширении альянса со всеми связанными с этим проблемами, в странах НАТО появится возможность лучше взвесить все последствия расширения. После Мадрида может появиться больше ясности в отношении «второй волны», того, насколько она отвечает интересам Запада, и если отвечает, то в какой степени. У России сохранится возможность отстаивания своей позиции. Определенные развязки может принести с собой пересмотр Договора ОБСЕ, который намечено завершить к лету 1998 года.

3.3.1. Естественно, существуют опасения, что после Мадрида у России окажется меньше «козырей для торга», что мы не сможем развернуть потенциал сотрудничества до расширения НАТО, что, не подписав документ, мы неизбежно сползем к невыгодной и бессмысленной конфронтации, что мы лишимся возможностей влиять на политику альянса.

3.3.2. Но при принятии неудовлетворительного документа реальное сотрудничество все равно развернуть не удастся. При этом мы де-факто легитимизируем расширение. Избежание конфронтации почти целиком зависит от нас самих. На Западе очень мало сил, заинтересованных в ней. И при условии отсутствия истерической и неадекватной реакции с российской стороны, при условии активизации отношений с западными странами на иных направлениях конфронтации избежать удастся.

3.3.3. В этой связи постмадридская стратегия является ключевой. Ее нужно срочно разрабатывать, готовить политическую элиту и общественное мнение.

3.4. Сценарий 3.3. не снимет тех опасностей, которые подстерегают Европу и отношения России с Западом в связи с расширением альянса, однако даст дополнительное время для осознания этих опасностей и шагов по их предотвращению. Дискуссию вокруг расширения НАТО необходимо превратить в стимул к поискам новой системы отношений для широкого региона Большой Европы — от Токио до Ванкувера. На место поиска решений уже решенных проблем прошлого — военной безопасности, принадлежности к тем или иным социально-политическим системам, должно, наконец, прийти создание политических и экономических систем, отвечающих вызовам будущего и интересам людей, которые будут в этом будущем жить.

12 мая 1997 г.