

# Отношения стратегического партнерства НАТО

## Содержание



**2 Выстраивая надежные партнерские отношения**  
Кристофер Беннетт анализирует то, как в период после «холодной войны» НАТО налаживает надежные партнерские отношения с государствами, не входящими в нее, и другими международными организациями.



**7 Обязывающие связи**  
Джулиан Линдли-Френч анализирует отношения между Европейским союзом и НАТО и из соображений общих интересов призывает обе организации работать вместе.



**14 Создавая надежду на основе опыта**  
Пол Фрич анализирует ход развития отношений между Россией и НАТО после создания Совета Россия-НАТО.



**19 Неуверенно продвигаясь вперед**  
Джеймс Шерр рассматривает через призму военной реформы вопросы отношений между НАТО и Украиной и стремление Украины к интеграции в евроатлантические институты.



**24 Дебаты**  
Должен ли Европейский союз уметь делать все то, что умеет НАТО?  
Фрейзер Кэмерон против Эндрю Моравчика



**31 Рецензия на книги**  
Пределы личной дипломатии  
Петр Лунак рецензирует в сопоставительном плане мемуары Строба Тэлбота, Бориса Ельцина и Евгения Примакова.



**35 Интервью**  
Генерал Токтуйев: постоянный представитель РФ в НАТО



**39 Военные вопросы**  
Принципиально новая структура органов военного управления НАТО  
Вице-маршал авиации Эндрю Вэлланс разъясняет суть реорганизации структуры органов управления ОВС НАТО в соответствии с требованиями обеспечения безопасности в XXI веке.



**44 Специально в номер**  
Пекин зовет  
Дзукян Дзян анализирует потенциал упрочения отношений между Китаем и НАТО.

Издаваемый под эгидой Генерального секретаря НАТО электронный журнал «Вестник НАТО» имеет своей целью содействие конструктивному обсуждению атлантических вопросов. Поэтому помещаемые в журнале статьи не обязательно отражают официальную точку зрения или политическую линию правительств государств-членов НАТО или самой этой организации. В «Вестник НАТО» в формате PDF не обязательно включаются все статьи

и очерки, опубликованные в его электронном издании в интернете. Воспроизведение статей допускается при наличии разрешения редактора с обязательной ссылкой на «Вестник НАТО» (NATO Review) и указанием имен и фамилий авторов статей, если они приводятся в оригинале.

**Редакция**  
Редактор: Кристофер Беннетт  
Помощник по производству: Фелисити Бриз

Издатель: Помощник Генерального секретаря по общественной дипломатии НАТО, 1110 Брюссель, Бельгия  
Эл. почта: revieweditor@hq.nato.int

Турция признает Республику Македонию под ее конституционным названием.

# Выстраивая надежные партнерские отношения

*Кристофер Беннетт анализирует то, как в период после «холодной войны» НАТО налаживает надежные партнерские отношения с государствами, не входящими в нее, и другими международными организациями.*

**Р**асширение связей НАТО с государствами, не являющимися ее членами, и другими международными организациями ознаменовало одну из важнейших перемен в ее подходе к обеспечению безопасности после окончания «холодной войны». Эта политика сразу принесла плоды в виде совещательных структур и программ для оказания помощи странам Центральной и Восточной Европы в период их перехода к демократии. Затем она развивалась с прагматическим уклоном в ответ на войны, вызвавшие распад Югославии, и приобрела



*Историческая передача полномочий: силы НАТО были развернуты в Боснии в 1995 г., что заложило основу деятельности других международных организаций по оказанию помощи в восстановлении мира и стабильности. (© NATO)*

дополнительную динамику и актуальность в связи с террористическими актами в США 11 сентября 2001. Более того, ее непреходящая важность для Североатлантического союза в период его трансформации для борьбы с угрозами распространения оружия массового уничтожения и международного терроризма получила новое подтверждение на пражском саммите 2002 года.

Объяснение этому весьма простое - во все усложняющейся стратегической обстановке ни

одна организация не может претендовать на обладание магической формулой, гарантирующей мир. Более того, максимальной степени безопасности для государств-членов НАТО и мира в целом можно добиться лишь путем создания сети отношений сотрудничества между партнерами, заинтересованными в сохранении и развитии стабильности и процветания. В настоящее время почти каждую неделю генеральный секретарь НАТО встречается с главой другой международной организации или руководителем государства-партнера. В штаб-квартире НАТО постоянно проходят визиты важных государственных деятелей. НАТО даже установила надежные рабочие отношения с международными кредитно-финансовыми учреждениями и неправительственными организациями, работающими в кризисных районах мира.

Исходной точкой политики партнерства НАТО было предложение дружбы Североатлантическим союзом странам Центральной и Восточной Европы вскоре после падения Берлинской стены и распада Варшавского договора. Прежде всего, это проявилось в создании в декабре 1991 г. в штаб-квартире НАТО Совета североатлантического сотрудничества (ССАС) - совещательной структуры для обсуждения и разработки вопросов обеспечения безопасности в интересах, как государств-членов НАТО, так и бывших противников Североатлантического союза. В то время темпы перемен в Европе были настолько стремительными, что СССР перестал существовать именно в то время, когда проходило первое заседание ССАС и присутствовавшему там советскому послу при его завершении пришлось выступать уже от имени Российской Федерации.

В 1994 г. НАТО выступила с инициативой «Партнерства ради мира» - программы практического сотрудничества и содействия с учетом индивидуальных потребностей каждой из стран-участниц, которая первоначально была направлена на оказание им помощи в установлении демократического контроля над

*Кристофер Беннетт - редактор «Вестника НАТО».*

вооруженными силами, оказании содействия в процессе военной реформы и повышении совместимости с силами НАТО. Когда другие европейские страны убедились в выгодах сотрудничества в области обеспечения безопасности в рамках ССАС и Партнерства ради мира, многие государства пожелали присоединиться к ним и в их состав в дополнение к государствам-членам НАТО и бывшим коммунистическим странам вошли традиционно нейтральные страны Западной Европы. Эта перемена и развитие отношений с государствами-партнерами получили отражение в переименовании ССАС в 1997 г. в Совет евроатлантического партнерства (СЕАП).

В настоящее время все страны евроатлантического региона входят и в СЕАП, и в программу «Партнерство ради мира», за исключением Боснии и Герцеговины и Сербии и Черногории, хотя обе эти страны надеются присоединиться к ним в следующем году. Более того, после 11 сентября 2001 г. СЕАП, как и сама НАТО, уделяет все больше внимания отражению современных угроз безопасности. Например, на прошлогоднем пражском саммите руководители СЕАП одобрили План действий партнерства по борьбе с терроризмом (дополнительную информацию о развитии политики партнерства НАТО, СЕАП и Партнерства ради мира см. на сайте в статье Роберта Уивера Упрочение безопасности посредством партнерства в осеннем выпуске Вестника НАТО 2001 г., а о Плана действий партнерства в борьбе с терроризмом – см. статью Османа Явзалпа Сотрудничая с партнерами в борьбе с терроризмом в весеннем выпуске Вестника НАТО 2003 г.

#### Переменная величина безопасности

Пожалуй, самой важной переменной, влияющей на безопасность в евроатлантическом регионе после окончания «холодной войны», стала Россия. Россия, ориентированная на Запад, находящаяся в процессе демократизации и реформ, несомненно, выступает в качестве важнейшего стабилизирующего фактора для всего евроатлантического региона. Этим объясняется огромный вклад Североатлантического союза в построение и улучшение отношений с Москвой, который, несмотря на некоторые разочарования, представляется все более практичным и дальновидным.

В первой половине девяностых годов Россия, в то время еще подозрительно настроенная по отношению к НАТО, присоединилась к ССАС и

программе «Партнерство ради мира» и стала принимать в них участие. В 1996 г. она выделила свой воинский контингент в составе 2000 человек – крупнейший среди контингентов стран, не входящих в НАТО, – для участия в первой миротворческой миссии Североатлантического союза в Боснии и Герцеговине. Эти военнослужащие, которые находились в Боснии до августа этого года, несли службу вместе с военными стран НАТО, помогая разрушать барьеры и налаживать мосты с обеих сторон, готовя почву для более официальных отношений между Россией и НАТО.

В 1997 г. НАТО и Россия подписали основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности. В соответствии с этим масштабным документом был создан Совместный постоянный совет Россия-НАТО, обеспечивающий «механизм для консультаций, координации и в максимально возможной степени, по мере необходимости, для совместных решений и совместных действий в отношении вопросов безопасности, вызывающих общую озабоченность». Однако на практике он не смог полностью выполнить намеченные задачи. Частично это объясняется тем, что российская элита рассматривала его большей частью как средство ограничения ущерба в результате первого после «холодной войны» расширения Североатлантического союза, и частично потому, что многие члены НАТО также сохраняли остаточную подозрительность в отношении намерений России. Более того, многие аналитики отмечали недостатки в процессе принятия решений в СПС, так как члены НАТО договаривались об общей позиции до заседаний СПС на основе дискуссионного процесса в Североатлантическом союзе и неохотно шли на отказ от положений, с трудом принятых по принципу консенсуса, при возражениях России. Когда в 1999 г. Россия вышла из Совместного постоянного совета в протест против вмешательства Североатлантического союза в Косово, мало кто сожалел о прекращении его заседаний.

Однако в мае 2000 г. Совместный постоянный совет все же возобновил свои заседания, а через год после этого НАТО открыла Информационное бюро в Москве. Однако более полное и доверительное партнерство между НАТО и Россией начало складываться лишь после трагедии 11 сентября 2001 г. Сразу после террористических актов обе стороны отметили, что сотрудничество между ними может принести

им только выгоды. Поэтому в мае 2002 г. был создан Совет Россия-НАТО. Этот орган, который пришел на смену Совместному постоянному совету, работает по принципу консенсуса и включает всех членов НАТО и Россию в качестве равных партнеров. Более того, за первые полтора года его существования были достигнуты большие успехи в целом ряде областей деятельности (более подробно об отношениях между Россией и НАТО см. в статье Пола Фрича *Создавая надежду на основе опыта и интервью с постоянным представителем РФ в НАТО генералом К.В. Тоцким в настоящем выпуске Вестника НАТО*).

НАТО также проявляет особый интерес к упрочению стабильности и плавному переходу к демократии в Украине, второй по населению независимой стране, возникшей после распада Советского Союза. Сотрудничество между НАТО и Украиной активизировалось после подписания в 1997 г. Хартии об особом партнерстве. Эта Хартия служит официальной основой для консультаций между НАТО и Украиной по вопросам евроатлантической безопасности. Для направления деятельности в рамках такого партнерства, в том числе содействия военной реформе, чрезвычайному гражданскому планированию и сотрудничеству в областях науки и окружающей среды была создана Комиссия НАТО-Украина. В 1997 г. НАТО открыла в Украине Центр информации и документации, а в 1999 г. - Военное бюро связи. В 2002 г. НАТО и Украина согласовали План действий, который служит в качестве стратегической основы для активизации консультаций по политическим, экономическим и оборонным вопросам. В нем излагаются стратегические цели и приоритеты Украины при ее продвижении по пути к полной интеграции в структуры евроатлантической безопасности. Более того, Украина сформировала совместный миротворческий батальон с Польшей, являющейся союзником НАТО, и активно участвует в миротворческих операциях под руководством НАТО (более подробно об отношениях между НАТО и Украиной см. статью Джеймса Шерра *Неуверенно продвигаясь вперед в настоящем выпуске Вестника НАТО*).

Еще за семь лет до того, как террористические акты, совершенные 11 сентября 2001 г., подчеркнули важность хороших отношений между Западом и арабским миром, НАТО учредила Средиземноморский диалог. Эта инициатива, в которой в настоящее время участвует семь стран, находящихся в Средиземноморском регионе и за его пределами (Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Мавритания, Марокко и Тунис), направлена на содействие упрочению региональной безопасности и стабильности и повышение степени взаимопонимания между НАТО и ее средиземноморскими партнерами. Более того, после террористических актов в США, совершенных 11 сентября 2001 г., ее статус был также повышен (дополнительную

информацию о Средиземноморском диалоге НАТО см. в статье Альберто Бина *Расширяя Средиземноморский диалог НАТО в весеннем выпуске Вестника НАТО 2003 г.*

Интересно отметить, что стремление упрочить отношения с НАТО выходит далеко за пределы евроатлантического региона. Япония придает большое значение своим отношениям с Североатлантическим союзом, что отражается в проведении с начала девяностых годов регулярных конференций НАТО-Япония, организуемых два раза в год. В разные годы Японию посетили с официальными визитами генеральные секретари НАТО - Манфред Вернер в 1991 г. и Хавьер Солана в 1999 г. Между группой представителей НАТО под руководством заместителя генерального секретаря НАТО и высокими должностными лицами министерств иностранных дел и обороны состоялись так называемые «переговоры на высоком уровне». Более того, по мере трансформации НАТО для противодействия вызовам безопасности XXI века и ее выхода за пределы Евроатлантического региона, растет и интерес к партнерству с НАТО. Более того, в настоящее время Китай рассматривает потенциал более тесных отношений с НАТО (подробнее об отношениях между Китаем и НАТО см. статью Цукян Жанга *Пекин зовет в настоящем выпуске Вестника НАТО*).

---

## Самыми важными отношениями для НАТО в предстоящие годы будут, скорее всего, отношения с Европейским союзом

---

### Практическое сотрудничество

Одной из практических выгод, получаемых НАТО от ее многочисленных связей партнерства, является вклад государств-партнеров войсками, военной техникой и средствами в миротворческие операции под руководством Североатлантического союза. Более того, без содействия партнеров было бы крайне трудно в 1999-2000 гг. создать контингент миротворческих сил численностью 70000 человек, необходимый для операций под руководством НАТО в Боснии и Косово. Направляя свои воинские контингенты, государства-партнеры демонстрировали свою преданность задачам укрепления евроатлантической безопасности и евроатлантическому сотрудничеству. Однако задача восстановления мира и стабильности в истерзанных войной регионах бывшей Югославии требовала большего, чем просто военные решения. В дополнение к работе с государствами, не входящими в Североатлантический союз, НАТО установила постоянно углубляющиеся отношения надежного партнерства с другими международными организациями в интересах создания со временем самоподдерживающегося процесса мира в бывшей Югославии.

Хотя войны, вызвавшие распад Югославии, захватили международное сообщество врасплох, ключевые заинтересованные организации - Европейский союз, НАТО, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и ООН - постепенно справились с этой ситуацией и в процессе этой работы приступили к налаживанию эффективных рабочих отношений. Более того, опыт совместной работы в зоне конфликта сначала в Боснии и Герцеговине, а затем в Косово и бывшей югославской Республике Македонии\*, помог всем этим организациям придать отношениям друг с другом соответствующие формы.

НАТО развернула свои силы в Боснии и Герцеговине в 1995 г. для наблюдения за реализацией мирных аспектов Дейтонского соглашения о мире. В результате этого были обеспечены условия, при которых другие международные организации, в том числе Европейский союз, ОБСЕ, ООН, а также целый ряд неправительственных организаций смогли внести свой вклад в восстановление мира и стабильности в этой стране. Несмотря на отсутствие отношений между НАТО и ее новыми партнерами в прошлом, они были быстро налажены на практическом уровне, а затем активизировались и упрочились в результате совместной работы.

Такая модель оказалась особенно важной в Косово. В 1999 г. силы под руководством НАТО были развернуты в Косово для обеспечения безопасности по мандату, полученном в соответствии с резолюцией 1244 СБ ООН. ООН распределила ответственность за обеспечение мирного процесса между собой (полицейская деятельность, юстиция и гражданская администрация), ОБСЕ (демократизация и создание государственных структур) и Европейским союзом (восстановление и экономическое развитие). Таким образом, у каждой организации была своя конкретная роль в восстановлении мира и стабильности.

Главное внимание в отношениях между НАТО и ООН уделяется, несомненно, миротворчеству. Генеральный секретарь НАТО докладывает генеральному секретарю ООН о прогрессе, достигнутом в операциях под руководством НАТО, в том числе об операции Сил содействия обеспечения безопасности в Афганистане, проводимой по мандату ООН, ответственность за которую в августе сего года приняла на себя НАТО. Он также информирует ООН о главных решениях Североатлантического совета. За последние годы расширилось сотрудничество на рабочем уровне, и усилились информационные потоки, особенно после назначения в 1999 г. офицера связи НАТО в Департамент ООН по миротворческим операциям и прикомандирования офицера связи из Бюро координации гуманитарных вопросов к Управлению гражданского чрезвычайного планирования НАТО. В настоящее время новой областью углубления отношений выступают международные ответные меры в борьбе с терроризмом.

### Архитектура европейской безопасности

Еще в декабре 1990 г. министрами иностранных дел стран НАТО была выдвинута треугольная структура обеспечения безопасности в Европе: «Тремя ключевыми элементами европейской архитектуры безопасности являются Североатлантический союз, процесс европейской интеграции и СБСЕ [предшественница ОБСЕ]». Но и в этом случае практическое сотрудничество в бывшей Югославии подготовили почву для регулярных контактов и активного обмена информацией. В 2000-2001 гг. большой общественный резонанс получили отношения сотрудничества между НАТО и ОБСЕ, в также связи между этими двумя организациями и Европейским союзом. Это произошло после регулярных совместных визитов генерального секретаря НАТО и его коллег из ОБСЕ и ЕС в

бывшую югославскую Республику Македонию\*, которые оказались весьма успешными в предотвращении начинавшегося там конфликта.

Отношения между НАТО и ОБСЕ регулируются на основе так называемой «Платформы безопасности на основе сотрудничества», согласованной на стамбульском саммите ОБСЕ 1999 г. На этом саммите Североатлантический союз выразил готовность использовать свои институциональные ресурсы в поддержку работы ОБСЕ, особенно в областях предотвращения конфликтов и кризисного регулирования.

Самыми важными отношениями для НАТО в предстоящие годы будут, скорее всего, отношения с Европейским союзом. Эта организация стремится к повышению своего потенциала обеспечения безопасности, в том числе в военной области. Когда обе эти организации работают вместе для достижения общей цели, как это было в 2001 г. в бывшей югославской Республике Македонию\*, они могут быть мощной силой в области предотвращения конфликтов и кризисного регулирования. Более того, состав Европейского союза расширится до 25 стран после вступления в него еще десяти государств, а состав НАТО после вступления семи стран увеличится до 26 государств-членов. Таким образом, число государств-членов, входящих в обе организации, достигнет 19.

Развитие политики европейской безопасности и обороны может и должно укрепить потенциал кризисного регулирования Североатлантического союза и ЕС. Это станет особенно важным после достижения Европейским союзом своей Приоритетной цели, поставленной в 1999 г. в Хельсинки - обеспечить способность к развертыванию и автономным действиям сил численностью 60 тыс. человек для выполнения так называемых «петерсбергских задач» при проведении гуманитарных и спасательных операций, поддержания мира и боевых задач в ходе кризисного регулирования.

Хотя НАТО установила формальные отношения с Европейским союзом в январе 2001 г. и с этого времени обе организации официально проводят совместные заседания, до декабря прошлого года, когда была принята Декларация ЕС-НАТО по ЕПБО, эти отношения оставались в основном в зачаточном состоянии и не имели существенного значения. После этого между Европейским союзом и НАТО был заключен ряд соглашений в области сотрудничества по вопросам кризисного

регулирования. Эти договоренности позволили Европейскому союзу 1 апреля сего года принять от НАТО ответственность за поддержание мира в бывшей югославской Республике Македонию\*. (Более подробно об отношениях между ЕС и НАТО см. статьи Джулиана Линдли-Френч «Обязывающие связи» и Пола де Витте «Продвигая вперед отношения между ЕС и НАТО в настоящем выпуске Вестника НАТО»).

Многочисленные связи партнерства, созданию которых в последние годы способствовала НАТО, развиваются не только ради самих себя. Транснациональные угрозы безопасности исключают какую-либо замену международного сотрудничества, существующего между странами и отдельными организациями. Именно поэтому партнерство служит важнейшей составной частью преобразования Североатлантического союза после окончания «холодной войны», и именно поэтому оно будет расширяться и углубляться в будущем. ■

\* Турция признает Республику Македонию под ее конституционным названием.

## Обязывающие связи

*Джулиан Линдли-Френч анализирует отношения между Европейским союзом и НАТО и из соображений общих интересов призывает обе организации работать вместе.*



Европейское вмешательство: Франция заслуживает высокой оценки за создание сил для содействия стабилизации северо-восточной части Конго (© ECPA-D & Sirpa Air)

**П**одготовка к войне в Ираке, сама военная кампания, а также ее последствия оказали глубокое воздействие, как на трансатлантические, так и внутриевропейские отношения. Удивительно, как много всего изменилось в такие короткие сроки. Более того, перечитывая текст принципиально нового соглашения между Европейским союзом и НАТО - Декларации ЕС-НАТО по ЕПБО - понимаешь, что переговоры о нем шли в более благородные времена.

*Джулиан Линдли-Френч - директор отделения европейской политики в области безопасности при Женевском Центре по вопросам политики в области безопасности. Настоящая статья отражает личную точку зрения автора и не обязательно отражает мнение Центра.*

На первом уровне Ирак помог углубить растущее осознание того, что европейцы вновь стали заниматься вопросами глобальной безопасности. На другом уровне он напомнил американцам и европейцам о трудностях достижения консенсуса по вопросам коллективной безопасности. На третьем уровне он, несомненно, напомнил американцам о важнейшей роли союзников в управлении сферой безопасности. На четвертом уровне американцы и европейцы, победители в «холодной войне», унаследовавшие стратегическую ответственность, получили напоминание о том, что им не избежать бремени руководства в сфере безопасности в этот век общей раздробленности. По сути дела Ирак стал последней главой в истории нового стратегического пробуждения Европы, что отразилось в последовавшем за этим плане новой европейской стратегии по вопросам безопасности Высокого представителя ЕС Хавьера Соланы. Оружие массового уничтожения и терроризм также опасно для европейцев, как и для американцев.

Главная идея моей статьи предельно проста. Политическим группам в определенных странах необходимо прекратить использовать Европейский союз и НАТО в расчете на внутренний политический эффект. От такой стратегической безответственности выигрывают только враги демократии. Масштаб и характер новых угроз показывают, что и у Европейского союза, и у НАТО достаточно возможностей для маневра, обе эти организации играют важнейшую роль в эффективном руководстве в сфере обеспечения безопасности.

Поэтому странно, что после пробуждения стратегического сознания, многие аналитики пришли к выводу о том, что Европейский союз и НАТО должны, в конце концов, разойтись. Что касается разделения труда, то здесь все ясно, но это дополнительный вопрос. Задача европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО) ЕС - постепенно гармонизировать концепции и культуру европейских государств в области безопасности. Цель этого - постепенно взять на себя ответственность за гражданские и военные аспекты обеспечения безопасности на нижних или средних уровнях интенсивности боевых действий и разработать особую

доктрину многостороннего миротворчества и установления мира, которой нет ни у той, ни у другой организации. Для усиления непреходящей роли НАТО необходимо решить три задачи: обеспечить непрерывность перехода от низкого к высокому уровню интенсивности боевых действий, т.е., обеспечить свое превосходство при эскалации; наладить взаимодействие между американцами и европейцами в их общем стремлении к международной безопасности; обеспечить главную гарантию обороны, чтобы ренационализация в области обеспечения безопасности в Европе не дестабилизировала ее политическую основу и не предотвращала нарождающуюся способность Европы к проецированию силы. Вопрос стоит именно так, откровенно и прямо.

Те европейцы, которые ошибочно считают, что им удастся создать мощную ЕПБО за счет ослабления НАТО, глубоко ошибаются. Единственное, что им удастся, - это создать слабую Европу, не способную защитить себя, не уверенную в своих силах и в своем месте в мире. Те американцы, которые считают, что НАТО уже не актуальна, что могущественная Америка может самостоятельно управлять миром, добьются лишь того, что Америка окажется в изоляции, а результаты их действий будут в постоянном противоречии с легитимностью. НАТО важна и будет сохранять свою важность для Партнеров. Представьте себе Европу без НАТО! Можно ли себе вообразить, что ЕПБО вдруг трансформируется в механизм для планирования и создания европейских коалиций стран, находящихся на разных уровнях военной технологии, и превращения их в слаженные многонациональные формирования, пригодные для проецирования силы в опасных точках во всем мире? Ясно, что ответом будет «нет», но именно это необходимо Европе и необходимо сейчас.

#### Вызовы

Афганистан, Босния и Герцеговина, Конго, Кот д'Ивуар, Восточный Тимор, Ирак, Косово,

Либерия, Сьерра-Леоне и бывшая югославская Республика Македония\*. Эти названия срываются с языка, как при переключке империй. К сожалению, происходившие там события носили не разовый характер, а образуют тенденцию, а образуют тенденцию. Вполне возможно, что через сто лет истории будут рассматривать период между 1950 г. и 2000 г. как междуцарствие между двумя формами зависимости. До 1950 г. это было эксплуататорской зависимостью, а с 2000 г. - результатом недееспособности отдельных государств, экономического развала и болезней.

Мощь Европы, которую воплощает в себе

Европейский союз, заключается в ее глубокой моральности. Современная Европа рассматривает себя как «сияющий город на холме», что почти совпадает с тем, как воспринимают себя США. Американцы и европейцы - это сила добра в нашем мире. Сила, важность которой возрастает ввиду существования опасной связи между бедностью и технологиями, превращающейся в главный признак нашего «надломленного» века. Со временем разрушительная мощь, доступ к которой до настоящего времени имели лишь самые сильные, станет все доступнее для малочисленных групп, создающих опасность. Поэтому уже сейчас американцам и европейцам необходимо подготовиться к этим реалиям. Здесь работы хватит всем.

Таким образом, сотрудничество в области безопасности между ЕС и НАТО должно основываться на определенных трюизмах. Во-первых, честолюбивые замыслы Европейского союза превратятся в мощную международную структуру обеспечения безопасности не будут полностью реализованы еще в течение нескольких лет. Во-вторых, темпы ухудшения обстановки международной безопасности потребуют от европейцев расширения своего

---

## Трагедия Ирака оставила наследие злой воли и отразила усиление свойственной многим тенденции доказывать свою политическую правоту за счет сотрудничества между ЕС и НАТО

---

присутствия за пределами Европы. В-третьих, четкое концептуальное разграничение разных уровней интенсивности боевых действий, при котором европейцы выполняют «мягкие» задачи, а американцы - «жесткие», уже не будет находить подтверждение в зонах конфликтов. В новом контексте обеспечения безопасности в обозримом будущем только НАТО сможет обеспечить оперативное планирование и непрерывность перехода от одной стадий интенсивности боевых действий к другой.

К сожалению, несмотря на прекрасные слова Декларации ЕС-НАТО по ЕПБО, отношения между ними запачканы политической грязью современных трансатлантических связей, развести которые не удастся никогда. Возник странный союз между американскими неоконсерваторами, которым нет дела до Североатлантического союза, и традиционными европейскими голлистами, которые не хотят его. Можно только надеяться, что эти политические оппортунисты осознают степень ущерба, причиняемого ими системе своей собственной безопасности, так как при этом подрываются связи, от которых зависит и Европейский союз, и НАТО. Слишком долго сотрудничество между ЕС и НАТО было жертвой притворства в вопросах безопасности. Это очень сильно повлияло на результаты дискуссии по стратегическим вопросам в Европе, и создало стратегический самообман, определивший ход дискуссии в США. Пора заняться делом.

Американцы не смогут уклониться от трудных задач миротворчества. Более того, несмотря на желание США братья только за те операции, для которых созданы вооруженные силы США, они все больше втягиваются в неблагодарную работу по постконфликтному воссозданию государств. Европейцам не могут больше уклоняться от создания реального военного потенциала. Рано или поздно им придется раскошелиться, чтобы их солдаты не погибали без нужды в боевых действиях, участвовать в которых их вынудили события и к которым они совершенно не готовы. Таким образом, будущее сотрудничества между ЕС и НАТО должно, по необходимости и под воздействием событий, углубляться, причем новая трансатлантическая «сделка» подразумевает, что американцы будут учиться миротворчеству, а европейцы будут перевооружаться для ведения боевых действий.

### Новая трансатлантическая сделка

Подобная «сделка» составляет суть будущего сотрудничества между ЕС и НАТО. Углубление эффективного и реального сотрудничества в области кризисного регулирования имеет важнейшее значение в качестве первого шага в новых отношениях. Как Европейский союз, так и НАТО могут внести особый и взаимодополняющий вклад в такое регулирование, что будет усилено легитимностью, проистекающей из политической автономии процесса принятия решений в обеих организациях. Ни одно государство или институт власти не сможет справиться с такой сложной проблемой. Европейский союз обладает исключительными возможностями в координации многосторонних и многофункциональных гражданских аспектов цикла регулирования безопасности, и по праву все более надежно внедряется в военный аспект на нескольких уровнях оперативной интенсивности. Операция «Конкордия» в бывшей югославской Республике Македонии\* стала важным шагом на пути к появлению у Европы способности регулировать вопросы безопасности «в Европе и вокруг нее» в практическом сотрудничестве с Североатлантическим союзом.

Более того, американцы могут многому научиться у европейцев в области методов миротворчества. Существует много причин, по которым американцы, по сравнению с англичанами, несут большие потери в людях в операциях после ввода войск в Ирак. США - это сверхдержава. Военнослужащие США дислоцируются в районах, где остатки старого режима проявляют наибольшую активность, причем их много. В тоже время ясно, что англичанам лучше дается миротворчество, хотя они также трагически теряют своих людей - лишь во время одного инцидента погибло сразу шесть военных полицейских. Частично это результат многолетнего опыта действий на беспокойных улицах Белфаста, но здесь сказывается и наследие империи, имеющееся также у других европейцев. То, что мы сегодня называем специальными операциями и миротворчеством, в дни британской империи было известно под названием подавление беспорядков и имперское поддержание порядка с помощью полиции. Английская армия создавалась именно для этих целей, и они отражены в ее доктрине. Также не случайно то, что все пять ведущих стран, выделяющих свои контингенты в силы для миротворческих операций ООН, являются членами Британского Содружества.

Одновременно с этим европейцы должны создать силы и средства для боевых действий. Хельсинкская декларация Европейского союза, принятая в декабре 1999 г., предусматривает создание к 2003 г. европейских сил быстрого реагирования (ЕСБР) численностью 60000 военнослужащих, способных к развертыванию в срок 60 дней и автономному выполнению задач в течение года. Эти силы должны обладать способностью решать весь комплекс так называемых «петерсбергских задач», т.е. от спасательных и гуманитарных до миротворческих и боевых задач при поддержании мира. Европейский союз очень далек от достижения своей приоритетной цели применительно к Европе, и тем более от выполнения задач по переброске подобных сил куда-либо за пределы Европы. Опасность для европейцев, приобретающая вид усиливающейся тенденции, заключается в том, что европейские лидеры притворяются, что они достигли своих целей, хотя на самом деле это не так.

Доказательством этого служит операция «Артемис» в Демократической Республике Конго. Франция заслуживает похвалы за создание интервенционистских сил для содействия стабилизации ситуации в Бунии и вокруг нее на северо-востоке страны. В данном случае такое вмешательство помогло стабилизировать ситуацию, и войска были выведены к установленной ими дате 1 сентября. Однако при этом им пришлось пойти на большой риск, так как действия велись при растянутых путях подвоза, а выполнение задач зависело от взлетной полосы без покрытия, которая использовалась вместо аэродрома. Если бы возникли трудности, то это имело бы негативные последствия для военного авторитета Европейского союза. Более того, если бы после вывода сил произошла еще одна кровавая резня, вероятность чего сохраняется, то это нанесло бы удар по политическому авторитету ЕС.

Дело в том, что если бы Европейский союз и НАТО работали вместе над составлением планов и формированием сил, используя возможности, имеющиеся в штабе Верховного главного командования ОВС НАТО в Европе (ВГК ОВС НАТО в Европе), степень защиты и подкрепления таких сил была бы существенно выше. Более того, это повысило бы и политический авторитет такой операции по той простой причине, что когда Европейский союз работает вместе с НАТО, то доступ к средствам оказания мощного военного нажима становится более открытым и быстрым. В

будущем при создании ЕСБР потребуется уделить значительно больше внимания их гармонизации с Силами реагирования НАТО (СРН), в основном потому, что там будут использоваться те же самые силы, причем СРН будут обеспечивать большую степень реагирования, чем крупные ЕСБР, которые по сути дела выступают как мощные сменяющие силы. Спешка в демонстрации европейского потенциала в отдаленных и опасных точках без опоры на силы и средства НАТО могла привести к негативным последствиям.

Поэтому вызывает озабоченность то, что определенные государства все еще по сути дела блокируют встречи и обсуждение существенных вопросов между должностными лицами ЕС и НАТО, как если бы эти две организации соперничали друг с другом. Они, естественно, следуют ритуалу сотрудничества друг с другом. Североатлантический совет НАТО проводит совместные заседания с Комитетом по вопросам политики и безопасности ЕС, Военный комитет НАТО заседает совместно с Военным комитетом ЕС, а также проводятся различные заседания между генеральным секретарем НАТО и высоким представителем ЕС. К сожалению, однако, такие заседания слишком часто напоминают летние дипломатические приемы на природе, когда все обмениваются вежливыми замечаниями о пустяках, а важные вопросы обходят молчанием. Необходимо резко активизировать обмен мнениями между официальными лицами обеих организаций на повседневной основе и по всему спектру задач обеспечения безопасности.

#### Отношения в будущем

Итак, как же должны развиваться отношения между ЕС и НАТО в будущем? Существует два ключевых направления, которые должны служить основой будущего сотрудничества между ЕС и НАТО - оперативное планирование и управление войсками и инвестиции в оборону. Эти направления должны развивать и активизировать деятельность по Декларации ЕС-НАТО по ЕПБО, принятой в декабре 2002 г.

Операция «Конкордия» в бывшей югославской Республике Македонии\* и передача полномочий от НАТО Европейскому союзу стали логическим отражением роли ЕС в широкомасштабных усилиях по стабилизации этой страны. Международное сотрудничество помогло принять Рамочное соглашение и продемонстрировало возможности последовательного и решительного применения всего комплекса инструментов, имеющихся в распоряжении евроатлантического

сообщества. Ключом к успеху стала политическая воля и военные структуры, а также дополнительность усилий и «командная поддержка» по всей вертикали командной пирамиды.

Политическое руководство на высшем политическом уровне осуществляется Советом Европейского союза, которому подчиняется Комитет по вопросам политики и безопасности Европейского союза, ведущий активные консультации с Североатлантическим союзом. Заместитель ВГК ОВС НАТО в Европе назначен оперативным командующим ЕС, Военный комитет ЕС тесно взаимодействует с Военным комитетом НАТО, Штаб ЕС поддерживает тесные связи с оперативным штабом, в который входит «Командный элемент ЕС», введенный в состав штаба ВГК ОВС НАТО в Европе. Это позволяет оперативному командующему ЕС издавать директивы командующему силами. Динамизм, присущий этой структуре, имеет важнейшее значение. Он позволяет Европейскому союзу и НАТО иметь специальный орган, не подрывающий политическую автономию друг друга. С этой целью существуют планы, предусматривающие выполнение видовыми компонентными командованиями задач по обеспечению планирования и оперативной эффективности крупных операций ЕС, в том числе сухопутным компонентным командованием, воздушным компонентным командованием и морским компонентным командованием. Это совершенно правильно.

Инвестиции в оборону составляют основу европейской оборонной дилеммы. В данном случае целью служит обеспечение сближения между американским «сетевым центризм» и умением европейцев не чураться грязной работы. Главное внимание при этом необходимо уделять экономическим средствам, сберегающим ресурсы, чтобы европейцы и американцы могли совместно действовать в полевых условиях. Таким образом, это будет способствовать сотрудничеству, и не будет затрагивать вопросы политической автономии, к чему необходимо стремиться НАТО. События последних нескольких лет показали, что трансатлантические связи в области безопасности могут быть значительно менее формальными, чем они были во время «холодной войны», а поэтому особое внимание следует уделять оперативной совместимости и способности к сотрудничеству. С этой целью работа по Плану действий ЕС в области европейского военного потенциала и Пражскому обязательству о потенциале

должна постепенно подвергаться гармонизации. Процедуры отбора сил и средств на основе эталонных критериев, косвенно присутствующие в обоих документах, должны быть однозначно увязаны друг с другом. Можно будет достичь значительного прогресса, если должностные лица ЕС и НАТО, работающие в этой области, начнут проводить регулярные встречи с представителями руководства военно-технических ведомств ЕС и стран НАТО.

Трагедия Ирака оставила наследие злой воли и отразила усиление свойственной многим тенденции доказывать свою политическую правоту за счет сотрудничества между ЕС и НАТО. От «предсмертного состояния» Североатлантического союза, как его назвал постоянный представитель США в НАТО Николас Бернс, выигрывают только такие, как Осам бен Ладен и Саддам Хусейн. Вопрос сторонникам направления «НАТО умирает» стоит просто: «Какая будет альтернатива?». Вопрос сторонникам положения о том, что «Европейский союз не играет никакой роли в области обеспечения безопасности», также прост: «Как еще может Европа создавать свою особую и комплементарную культуру обеспечения безопасности?». Вопрос тем американцам, которые не усматривают места для таких международных организаций, как НАТО, в американской концепции безопасности, звучит так: «Вы действительно в большей безопасности в одиночестве?». Настало время европейцам выйти на передний план, а американцам подумать. Прежде всего, настало время и американцам и европейцам вновь инвестировать в отношения между ЕС и НАТО в духе реализма и «прозрачности». Несмотря на последние события, отношения между ЕС и НАТО станут основой глобального управления безопасностью в нашем веке, потому что мы живем в одном мире и потому что у нас по-прежнему общие цели. Время действовать. Ведь существующая опасность слишком велика. ■



Дополнительную информацию о Женевском Центре по вопросам политики в области безопасности см. на сайте [www.gcsp.ch](http://www.gcsp.ch)

## Продвигая вперед отношения между ЕС и НАТО

**П**ол Де Витте пишет, что в связи с расхождениями между некоторыми европейскими странами и США по вопросу политики по отношению к Ираку за последний год в СМИ появилось большое число критических материалов, в том числе с предположениями о будущем трансатлантических отношений в общем и отношений между Европейским союзом и НАТО в частности. По иронии судьбы, именно в этот период отношения между ЕС и НАТО успешно и конструктивно продвигались вперед.

Европейский союз и НАТО установили официальные отношения в январе 2001 г., но прорыв в них произошел 16 декабря 2002 г. после принятия «Декларации ЕС-НАТО о ЕПБО». (См. полный текст в пресс-релизе НАТО (2002) 142). После этого обе организации провели переговоры по ряду документов о сотрудничестве в области кризисного регулирования, что позволило Европейскому союзу 1 апреля принять на себя ответственность за поддержание мира в бывшей югославской Республике Македонии\*.

17 марта 2003 г. обеими организациями был согласован ряд документов по сотрудничеству, известных специалистам под названием пакет «Берлин-плюс». За пять дней до этого было подписано Соглашение между ЕС и НАТО о защите информации, что позволило осуществлять обмен секретной информацией и материалами и их распространение в соответствии с взаимно принятыми правилами защиты. Термин «Берлин-плюс» является ссылкой на заседание в Берлине, где в 1996 г. министры иностранных дел стран НАТО договорились создать европейскую составляющую безопасности и обороны и предоставлять для этих целей силы и средства Североатлантического союза.

Договоренности «Берлин-плюс» ставят своей целью исключить ненужное дублирование средств и включают в себя четыре элемента. Ими, в частности, являются: гарантированный доступ ЕС к оперативному планированию

НАТО; предоставление Европейскому союзу сил, средств и общих ресурсов НАТО; варианты европейского командования НАТО для операций под руководством ЕС, в том числе повышение европейской роли заместителя верховного главнокомандующего ОВС НАТО в Европе (ВГК ОВС НАТО в Европе); адаптация системы военного планирования НАТО, предусматривающая выделение сил для операций ЕС.

Были разработаны процедуры для выделения, контроля, возврата или отзыва сил, средств и ресурсов НАТО в операциях под руководством ЕС. Заместитель АВГК ОВС НАТО в Европе, (который всегда назначается из одной из европейских стран), может быть также командующим операцией при проведении миссии под руководством ЕС. Европейский союз и НАТО согласовали процедуры для консультаций во время проведения миссии под руководством ЕС с использованием коллективных сил, средств и ресурсов Североатлантического союза. Было также заключено соглашение о выработке «последовательных и взаимно подкрепляющих друг друга требований о военном потенциале». В ноябре 2003 г. будет проводиться совместное учение «ЕС-НАТО» для отработки задач кризисного регулирования и проверки ряда постоянно действующих инструкций по вопросам консультаций и сотрудничества в период кризиса.

Договоренности «Берлин-плюс» уже осуществляются на практике в операции «Конкордия», в ходе которой Европейский союз впервые развернул свои силы в бывшей югославской Республике Македонии\*. Этой операцией командует Заместитель ВГК ОВС НАТО в Европе адмирал Райнер Фейст. Офицеры связи ЕС работают вместе со своими коллегами в группе ЕС в штабе ВГК ОВС НАТО в Европе в г. Монс (Бельгия), а на региональном уровне - в штабе южного командования ОВС НАТО в Неаполе (Италия). В зоне проведения операции в Скопье командует силами французский армейский генерал, а его штаб осуществляют тесное взаимодействие с главным военным представителем НАТО.

*Пол Де Витте – руководитель секции по многосторонним вопросам и НАТО Отдела по политическим вопросам и политике безопасности НАТО.*

Координация на повседневном оперативном уровне осуществляется как в Боснии и Герцеговине (где развернуты силы СФОР под руководством НАТО, а Европейский союз выполняет полицейскую миссию), так и в Косово (где размещены силы КФОР под руководством НАТО, а Европейский союз отвечает за экономическое восстановление). Уроки, усвоенные при операции «Конкордия», а также в ходе первого совместного учения «ЕС-НАТО» по отработке задач кризисного регулирования в ноябре этого года должны еще больше упрочить отношения между этими двумя организациями. Более того, 25 июля 2003 г. Европейский союз и НАТО договорились о совместном подходе к стабилизации Западных Балкан. (См. полный текст в пресс-релизе НАТО (2003)089 от 29 июля 2003 г.)

Эксперты НАТО уже в течение многих лет участвуют в работе над приоритетной целью ЕС в Целевой группе «Приоритетная цель - Плюс». Группа по военному потенциалу ЕС-НАТО, созданная в мае по соглашению между ЕС и НАТО о «скоординированных и взаимно подкрепляющих друг друга требованиях о военном потенциале», ставит своей целью обеспечить последовательность, «прозрачность» и взаимное усиление при выработке требований к потенциалу, общих для обеих организаций, особенно в связи с приоритетной целью ЕС и коллективными целями повышения военного потенциала, а также пражским обязательством НАТО о потенциале.

В дополнение к этому на совместном заседании 3 июня министры иностранных дел стран ЕС и НАТО вновь подтвердили свое желание расширить сотрудничество между двумя организациями в области борьбы с терроризмом и распространением оружия массового поражения. Европейский союз и НАТО уже обмениваются информацией о своей деятельности в области защиты гражданского населения от нападений с применением химического, биологического, радиологического и ядерного оружия.

То, что в такие короткие сроки было согласовано подобное число широкомасштабных соглашений, свидетельствует о приверженности всех двадцати трех государств-членов ЕС и НАТО развитию долговременного партнерства между Европейским союзом и НАТО. Учитывая, что одиннадцать государств-членов входят в обе организации, в ЕС и НАТО уже существует значительное дублирование их состава. В следующем году, после расширения ЕС и НАТО, членами обеих

организаций станут девятнадцать стран, что должно усилить сотрудничество, направленное на отказ от ненужного дублирования и соперничества между двумя организациями. ■

---

\* Турция признает Республику Македонию под ее конституционным названием.

## Создавая надежду на основе опыта

*Пол Фрич анализирует ход развития отношений между Россией и НАТО после создания Совета Россия-НАТО.*



*историческая встреча в Москве: Совет Россия-НАТО впервые собрался на свою встречу в Москве в мае. (© NATO)*

*Умом Россию не понять,  
Аршином общим не измерить:  
У ней особенная стать –  
В Россию можно только верить.*

Ф.И. Тютчев - русский поэт и дипломат XIX века.

**Е**ще задолго до Тютчева русских школьников учили, что их огромная страна - особая, и ее невозможно понять или измерить обычными мерками. Во времена больших перемен россияне всегда стремились наполнить новым смыслом национальную идею, зачастую пытаясь создавать свой мир, а не адаптироваться к нему. Двенадцать лет, прошедшие после распада СССР, несомненно, принесли с собой большие перемены. Новая Россия искала свое место в мире, что можно также сказать и о подчас нелегких отношениях между Россией и ее партнерами в Североатлантическом союзе.

Когда танковые армии стояли друг против друга вдоль казавшейся вечной границы между двумя Германиями, эти отношения были образцом простоты. Однако когда стали падать памятники

Ленину, такие отношения стали все больше утрачивать свою осязаемость и с трудом поддавались выражению в числах, фактах и графиках. Эйфорию постепенно сменило разочарование, а разочарование переросло в озлобленность и соперничество. И в России, и на Западе многие предпочитали цепляться за старые, удобные стереотипы и обвинять другую сторону, когда не сбывались (возможно, нереалистические) ожидания мира и гармонии во всем мире после «холодной войны».

Чувство разочарования затмило тот факт, что за десятилетие с 1989 по 1999 гг. был достигнут впечатляющий и поддающийся количественному определению прогресс. В эпохальных договорах о контроле над вооружениями были кодифицированы крупные сокращения как ядерного, так и обычного оружия. Группировки войск, на протяжении многих поколений противостоявшие друг другу в казавшемся постоянным состоянии конфронтации, ушли со своих позиций без единого выстрела. «Железный занавес», разделявший Европу более половины столетия, был навечно стерт с карты после того, как государства бывшего Варшавского договора обратились с просьбой о вступлении в НАТО и стали ее полноправными членами. Европейский

*Пол Фрич анализирует ход развития отношений между Россией и НАТО после создания Совета Россия-НАТО.*

союз положил начало процессу расширения своего состава, и затем интеграционная тенденция на континенте, который был так долго разделен на части, распространилась также на социальные и экономические сферы. Россия же оставалась, в основном, в стороне от этого, колеблясь между демократическими реформами, евроатлантическими устремлениями и остававшимися имперскими амбициями и, как это часто бывало в ее истории, стараясь найти свое надлежащее место в мире.

Мир вокруг России и НАТО также менялся. Отступила громадная угроза «холодной войны», но при этом и Россия, и НАТО столкнулись с целым рядом новых вызовов, от гражданских войн и этнических чисток на Балканах, до растущей угрозы религиозного экстремизма и международного терроризма. Старым противникам иногда даже удавалось объединить силы, например, при содействии в контроле над выполнением дейтонских мирных соглашений, позволившим прекратить войну в Боснии и Герцеговине. Все же, несмотря на существование больших и все расширяющихся общих интересов, Россия и государства-члены НАТО не «чувствовали» себя партнерами. Преодолевать наследие враждебности и подозрительности, оставшееся после «холодной войны», оказалось совсем не просто.

При первой попытке придать партнерству официальные формы не удалось полностью ликвидировать разрыв между реальностью и ее восприятием. Выдержанные в высоком стиле формулировки Основопологающего акта Россия-НАТО, подписанного в мае 1997 г., включали ясное положение о том, что Россия и союзники по НАТО разделяют видение «целостной и свободной Европы». К сожалению, это не мешало существованию постоянных и даже углубляющихся расхождений в результатах анализа стратегической обстановки. Партнерство, существовавшее на бумаге, почти не скрывало постепенно нараставшее соперничество и взаимную подозрительность, и первое десятилетие эпохи в период после «холодной войны» закончилось расколом, вызванным кризисом в Косово в 1999 г. Когда Россия покинула Совместный постоянный

совет, многие с обеих сторон искренне считали, что это не стало большой потерей.

Затем настало 11 сентября 2001 г. Для государств-членов НАТО эти мощные нападения террористов на США стали тревожным сигналом о том, что чем дольше мы будем радоваться успехам в отражении вызовов безопасности прошлого, тем скорее вызовы безопасности будущего достигнут нас сзади. Стала очевидной

необходимость привлечь Россию на свою сторону в борьбе против терроризма - разведывательный потенциал, политическое влияние в соответствующих регионах мира, повышенная чувствительность к угрозе, даже просто географическое положение делали Россию незаменимым партнером в борьбе с «Аль-Каидой» и поддерживающими ее талибами в Афганистане. Этот кризис позволил вскрыть одну глубинную истину. Даже поверхностного взгляда на перечень самых актуальных «современных вызовов безопасности» - терроризм, распространение

ОМП, региональная нестабильность, торговля наркотиками, оружием и людьми - достаточно, чтобы понять, что любое решение, принимаемое в большинстве таких областей без включения России как партнера по сотрудничеству, просто несостоятельно. «Действия в одиночку» не смогли бы обеспечить безопасность Североатлантического союза.

Кроме того, пошло на убыль увлечение все более бесцельным соперничеством с Западом и в России. Российские политики и аналитики, столкнувшись с реальными и потенциальными угрозами безопасности с юга и востока, а также изнутри, стали выступать за сближение с Западом. Главным сторонником такой политики стал сам Президент Российской Федерации Владимир Путин, который не побоялся выступить перед своими гражданами с трезвой оценкой масштабов этих вызовов. И хотя важность сотрудничества осознавалась в России яснее, чем на Западе, предстояло еще преодолеть большие психологические барьеры.

---

## Второй брак - это победа надежды над опытом, особенно, когда речь идет о тех же самых партнерах

---

Говорят, что второй брак - это победа надежды над опытом, особенно, когда речь идет о тех же самых партнерах. Поэтому встреча между Россией и союзниками по НАТО в мае 2002 г. с целью налаживания качественно новых отношений, потребовала от обеих сторон большой веры. На этой встрече Россия заняла свое место как равный партнер в Совете «двадцатки». Совет Россия-НАТО не ставит себе задачей заменить собой НАТО. Его цель весьма проста - создать такой орган, в котором Россия и государства-члены НАТО смогут заседать как равные партнеры, обсуждать и разрабатывать направления деятельности, представляющие общий интерес, пользуясь равными правами и обязанностями при осуществлении решений. Новый совет принял напряженную повестку дня, включающую самые неотложные современные проблемы. С этим органом были связаны большие ожидания. Почти через полтора года после римского саммита, на котором был создан СРН, имеет смысл подвергнуть анализу то, как на практике работают новые структуры Россия-НАТО.

Даже упорные скептики были вынуждены признать целый ряд впечатляющих достижений СРН. К ним относятся следующие важнейшие виды

● деятельности:

- совместные оценки разведывательных данных по различным аспектам террористической угрозы;
- политические формы будущих миротворческих операций Россия-НАТО;
- рамочное соглашение об эвакуации и спасании экипажей подводных лодок; принципы оперативной совместимости систем
- противоракетной обороны на театре военных действий; широкомасштабная программа учебной подготовки и учений, направленная
- на содействие развитию оперативной совместимости; успешное проведение учений по планированию
- действий при гражданских чрезвычайных ситуациях;
- расширение сотрудничества в области военной реформы.

Министры и послы регулярно обмениваются мнениями по широкому кругу вопросов, начиная с положения в Афганистане и вплоть до вопросов достижений и проблем в общих усилиях по восстановлению мира и стабильности на Балканах. СРН уже использует свое значительное политическое влияние и занимает свою позицию

по вопросам содействия усилению охраны границ на Балканах и военной реформе в Боснии и Герцеговине. На конференциях высокого уровня в Берлине, Москве и Риме рассматривались дальнейшие направления практического сотрудничества по вопросам военной реформы, миротворчества и борьбы против терроризма. В мае 2003 г. СРН впервые провел свое заседание в Москве.

Другие заметные проявления сотрудничества - например, успешно функционирующий Центр «Россия-НАТО» по переподготовке военнослужащих, уволенных с военной службы, - позволили россиянам непосредственно убедиться в осязаемости выгод сотрудничества. Более того, такое сотрудничество не стало «улицей с односторонним движением». Например, в октябре 2003 г. офицеры стран НАТО впервые участвовали в российской программе учебно-боевой подготовки - прошли курс по методам выживания экипажей боевых самолетов. Вероятно, самое удивительное то, что в год, когда различия во мнениях относительно характера и масштабов угрозы со стороны оружия массового поражения вызвали большие расхождения в международном сообществе и самой НАТО, эксперты СРН приближаются к договоренности об общей оценке опасности распространения ОМП.

И в этом случае факты и цифры не дают полной картины. Вероятно, самая большая перемена, произведенная СРН, произошла в атмосфере совместной работы России и НАТО. Три комитета и семь постоянных рабочих групп, а также ряд проектов, проводимых в специальных группах экспертов, позволили СРН установить контакты на всех уровнях с теми, кто раньше не участвовал в развитии отношений между Россией и НАТО.

Новые лица особенно заметны с российской стороны. Помимо знакомых партнеров по переговорам из министерств обороны и иностранных дел, СРН привлек к своей работе разведчиков, пограничников, представителей внутренних войск и специалистов, занимающихся гражданским чрезвычайным планированием. Российские ученые на постоянной основе вносят значительный вклад в работу Научного комитета СРН. Коллеги из Миссии РФ при НАТО, - которая теперь перестала быть придатком российского посольства в Бельгии и стала полноправной миссией, впервые возглавляемой своим послом - уже соболезнают своим коллегами из НАТО в связи с неожиданным всплеском работы по «встречам-проводам», характерной

для многостороннего представительства, принимающего большое число командировочных из столицы. Подготовительный комитет СРН стал одним из наиболее напряженно работающих и самых коллегиальных органов штаб-квартиры НАТО, местом, где дипломаты свободно обмениваются идеями без протокольных ограничений, характерных для сессий на уровне послов или министров. После многих лет неловкого официального «партнерства», Россия и союзники по НАТО, наконец, ощутили себя партнерами.

Полтора года совместной работы в СРН также принесли еще один приятный сюрприз - повышение степени взаимного усиления совместной деятельности России и НАТО и широкого сотрудничества в рамках Совета евроатлантического партнерства (СЕАП) и Партнерства ради мира (ПРМ). Как показали первые успешные результаты работы в области гражданского чрезвычайного планирования, научного сотрудничества и совместных политических инициатив, инициативы СРН могут дополнять и даже активизировать широкое сотрудничество с партнерами по СЕАП. Кроме того, военные эксперты пришли к выводу о том, что наиболее эффективный способ запустить нашу программу технической оперативной совместимости воинских формирований, самолетов для дозаправки топливом в воздухе, транспортных самолетов и т.п. - это расширить участие России в уже существующих практических проектах сотрудничества в рамках ПРМ. На последнем заседании министров обороны СРН было принято обязательство удвоить усилия в этой области. Конечной целью этого, естественно, является создание совместного потенциала, позволяющего вывести сотрудничество между Россией и НАТО из конференц-залов в полевые условия.

Нам предстоит еще долгий путь, прежде чем мы полностью реализуем потенциал программы, выдвинутой в прошлом году в Риме. Многие на Западе по-прежнему смотрят на Россию с почти инстинктивной подозрительностью, а в России у многих остаются опасения относительно намерений НАТО. Союзники по НАТО продолжают выражать озабоченность в связи с затяжным кризисом в Чечне - его гуманитарными последствиями, возможностью дестабилизации соседних государств, а также определенными аспектами политики России по отношению к этой сепаратистской республике. Как отмечает постоянный представитель Российской Федерации

при НАТО в своем интервью, опубликованном в настоящем выпуске «Вестника НАТО» (см. сайт НАТО), у России по-прежнему остаются вопросы о технических аспектах процесса расширения НАТО. Даже в этом случае открытый и откровенный диалог может сблизить нас. У России и НАТО общие интересы в области расширения зоны мира и процветания в Евроатлантическом регионе, в том числе, и на Балканах, Кавказе, и в Центральной Азии. Отдельные расхождения и исторически сложившиеся отношения соперничества постепенно уступают место распространяющемуся духу партнерства - взаимовыгодным отношениям, которые, как сказал бы Тютчев, может быть не всегда можно понять, но в которые нужно верить. ■



См. подробный обзор достижений СРН, проведенный министрами иностранных дел стран СРН, на сайте:  
[www.nato.int/docu/pr/2003/p030604e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2003/p030604e.htm)

## Разъясняя суть НАТО в России

**С**кажите нам, г-н Вельбертс, чем все-таки занимается Совет Россия-НАТО? Готова ли теперь НАТО учитывать интересы России?

Кто нам гарантирует, что вы снова не совершите агрессию, как в Югославии? Что вы будете бомбить после Белграда, Минск?». Вот такие вопросы обычно задают в Информационном бюро НАТО в Москве, пишет Рольф Вельбертс.

Существует громадные расхождения в понимании. По-прежнему присутствует большое недоверие. Среди международных организаций НАТО - самая непопулярная. ООН воспринимается как форум глобального сотрудничества.

Организацию по безопасности и сотрудничеству связывают с урегулированием кризисов в восточноевропейских регионах невоенными средствами. Европейский союз - самый важный экономический партнер России. США, несмотря на недавнюю критику, остаются предпочтительным стратегическим партнером. В противовес этому Североатлантический союз по-прежнему рассматривается многими как не имеющий законных оснований пережиток «холодной войны», в котором доминируют США, как потенциально агрессивный военный блок, без которого мир был бы значительно лучше.



Рольф Вельбертс (© НАТО)

Одним из чаще всего задаваемых вопросов является вопрос о роспуске НАТО. Не в смысле «будет ли», а «когда». Развал коммунизма привел к роспуску Варшавского пакта. Почему этого не произошло с НАТО, и когда это произойдет? Мои разъяснения причин возникновения и истории обеих организаций зачастую вызывает удивление. Действительно ли верховное командование Варшавского договора было ни чем иным, как советским генштабом? Ну, ладно, но ведь и консенсус в НАТО - это ничто иное, как договоренность между Госдепартаментом США и Пентагоном. Я отвечаю на обычные утверждения о раблепии НАТО по отношению к крупнейшему союзнику ссылками на Североатлантический договор и привожу практические примеры того, как достигается консенсус. Но, несмотря на это,

не могу сказать, что я полностью убедил своих слушателей. Путаница, вызванная аналогиями с Варшавским договором, не исчезает.

Участие в конференциях и семинарах, дискуссиях со специалистами в области безопасности и журналистами, а также преподавателями университетов в Москве и регионах занимает большую часть нашего времени. В европейской части России дискуссии обычно носят практический характер. Создается впечатление, что чем дальше на восток, тем меньше информированы наши слушатели. Иногда они

даже начинают хулиганить. Более того, зимой, во время лекции в сибирском университете, в нас стали бросать помидорами, притом, что еще совсем недавно о свежих овощах там могли только мечтать.

Тем не менее, после открытия Информационного бюро НАТО в 2001 г. достигнут огромный прогресс. Сюда относятся и появление колонки с публикациями НАТО в газете «Красная Звезда», которая традиционно критически настроена по отношению к Североатлантическому союзу. Перед

лицом общих угроз и особенно после создания Совета Россия-НАТО, образ НАТО медленно, но верно меняется и улучшается. ■

# Неуверенно продвигаясь вперед

*Джеймс Шерф рассматривает через призму военной реформы вопросы отношений между НАТО и Украиной и стремление Украины к интеграции в евроатлантические институты.*



*Надеясь на НАТО: при отсутствии отношений между Украиной и НАТО устойчивость военной реформы оказалась бы под сомнением. (© NATO)*

Цели интеграции Украины в структуры евроатлантической безопасности и преобразования ее системы национальной безопасности стали неразделимы. Эти вопросы также поглощают все внимание узких специалистов, работающих в этих областях. Однако продвижение по каждому из этих направлений требует борьбы с советским наследием и менталитетом, деморализующим финансовым климатом и постоянным воздействием на эту сферу вопросов внутренней политики. Прогресс уже реален и ощутим, а в некоторых областях просто поражает. Но достаточно ли его? В украинских вооруженных силах движущие силы модернизации все еще находятся в удивительном равновесии с силами застоя и разложения. В некоторых других сферах силового сектора еще только ждут появления духа реформ. До тех пор, пока не будет пройден этот поворотный пункт, пока реформа не станет заметным, всеобъемлющим и постоянным явлением, в Украине не будет внутренней интеграции, не говоря уже об интеграции с Европой.

*Джеймс Шерф рассматривает через призму военной реформы вопросы отношений между НАТО и Украиной и стремление Украины к интеграции в евроатлантические институты.*

Прогресс определяется двумя побуждающими факторами. Во-первых, национальными интересами Украины. Во-вторых - отношениями между Украиной и НАТО.

В 1991 г. Украина унаследовала вооруженные силы, предназначавшиеся для ведения войны, но не под ее руководством, и против государств, ставших ее партнерами. Она также унаследовала мощные силы госбезопасности, предназначавшиеся для защиты тоталитарной системы от внутренней оппозиции, не говоря уже о самом гражданском обществе. В Украине имеется критическая масса государственных чиновников, специалистов по вопросам безопасности и независимых экспертов, понимающих важность преодоления этого наследия. Они понимают, что если не будет преобразований, затрагивающих функции, возможности и моральные ценности украинских вооруженных сил и сил госбезопасности, то они не только не смогут противодействовать новым вызовам безопасности, но, более того, могут причинить реальный вред национальной безопасности. В настоящее время Украине угрожают не те, кто мог бы на нее напасть, а те, кто могут ее подорвать. Плохо обученные, недостаточно обеспеченные в материальном плане и испытывающие недовольство вооруженные силы, органы государственной безопасности и милиции не только создают соблазн ее подрыва, но и предоставляют для этого сообщников и средства.

Подобные выводы и опасения получили отражение в первой концепции национальной безопасности Украины. Она была подготовлена аналитиками Совета национальной безопасности и обороны (СНБО) под руководством его тогдашнего секретаря Владимира Горбулина и в январе 1997 г. принята Верховной Радой (парламентом Украины). В этой концепции подвергались критике основные принципы ведения войны (на которых был воспитан украинский офицерских корпус, подготовленный в советские времена). Там говорилось, что главная задача обеспечения безопасности заключается в предотвращении и урегулировании локальных

кризисов, конфликтов, чрезвычайных ситуаций и предотвращении их использования различными силами (внутренними и внешними) со скрытыми политическими мотивами. На основе этих положений в концепции определялась задача «укрепления гражданского общества» как первая из девяти задач обеспечения национальной безопасности Украины. В июне 2003 г. Рада приняла уточненный и подробно разработанный документ - «Закон об основах национальной безопасности», ставший результатом большой межведомственной работы. По сравнению со своим предшественником он более пространен, но там содержатся смелые и часто открытые положения, а также уделяется необходимое внимание связям между экономическими диспропорциями, злоупотреблениями бюрократической системы, преступностью и угрозами государству. Он имеет важнейшее значение для жизнедеятельности государства и, косвенно, для тех, кто облечен государственной властью. В обоих документах по вопросам национальной безопасности подчеркивается, что реформа настоятельно необходима для всего силового сектора, а не только для вооруженных сил.

Тем не менее, реформаторские тенденции получили самое большое распространение в Вооруженных Силах. Даже при этом реформа шла поэтапно, и на каждом этапе возникали противоречия интересов и столкновения с экономическими реалиями. Самый драматический этап преобразований наступил сразу после приобретения страной независимости, когда, несмотря на мрачные предсказания Запада, без каких-либо конфликтов и потрясений было проведено сокращение и в большинстве случаев переподчинение войск бывших советских вооруженных сил, министерства внутренних дел и КГБ общей численностью 1,4 млн. человек. Этот вклад Украины в европейский порядок уступает по

значимости лишь ее одностороннему ядерному разоружению. Но этот вклад был сделан на начальном этапе и имел разовый характер. Он не получил развития и не обрел своей динамики.

#### Динамика реформы

Реформа приобрела динамику лишь после декабря 1999 г. После своего переизбрания президент Леонид Кучма создал межведомственную группу по военной реформе под совместным председательством тогдашнего министра обороны генерала армии Александра Кузьмука и секретаря СНБО Евгения Марчука (который 25 июня этого года стал министром обороны). Результатом этой работы стала государственная программа реформы и строительства вооруженных сил на 2001 - 2005 гг., утвержденная президентом Кучмой 28 июля 2000 г.

В этой государственной программе была представлена система управления войсками и организационная структура вооруженных сил, которые в значительно большей степени соответствовали реальным вызовам безопасности, чем в ее предшественнице 1996 года. Однако положения государственной программы по вопросам сокращения вооруженных сил, составляющие основу

устойчивой реформы, разочаровывали. В январе 2001 г. в Вооруженных Силах Украины насчитывалось 310000 военнослужащих и 90000 гражданских лиц. К 2005 г. предполагалось сокращение до 295000 военнослужащих и 80000 гражданских лиц. Для сторонников крупномасштабной реформы эти цифры выглядели уныло. Более того, хотя в государственной программе справедливо подчеркивалась главная роль сил передовой обороны (с большим компонентом сил быстрого реагирования), в ней содержалось требование поддержания крупного компонента главных сил обороны и сил стратегического резерва, а также сохранялось на удивление большое число танков,

---

## При отсутствии преобразований в украинских вооруженных силах и органах безопасности они могут причинить реальный ущерб национальной безопасности

---

бронированных боевых машин и артиллерийских орудий. В некоторых аспектах такая организационная структура вооруженных сил соответствовала задачам страны, «использование полномасштабной силы против которой ... было маловероятным», но в других отношениях она явно не отвечала предъявляемым к ней требованиям. Кроме того, планируемая структура сил расходилась с экономической реальностью в стране, что сразу отметили многие эксперты в Украине и НАТО.

Сочетание трезвого экономического расчета и критических замечаний специалистов довольно быстро дало свой эффект. К январю 2002 г. преемник министра обороны Кузьмук генерал армии Владимир Шкидченко пересмотрел предполагаемые запасы военной техники и сократил их больше, чем на 30%. В том же году к государственной программе добавилось еще два радикальных и многообещающих документа - концепция строительства Вооруженных Сил на период до 2010 г. и государственная программа перехода вооруженных сил на комплектование на контрактной основе. Более того, крупномасштабные сокращения стали, наконец, приобретать в Украине реальные формы. Теперь она изучает возможности еще более радикального сокращения вооруженных сил в более короткие сроки. Предсказания редко оправдывают себя, не говоря уже об Украине, но анализ положения в оборонной сфере, основанный на тщательной геополитической оценке, после его завершения в июне 2004 г. может дать реальную основу для ее устойчивого развития и реформ.

Без второго стимула реформ - отношений между НАТО и Украиной - их устойчивость оказалась бы под вопросом. Большинство аналитиков считают, что поворотным пунктом в этих отношениях стало подписание в июле 1997 г. на мадридском саммите Хартии об особых отношениях. Однако это не такой простой вопрос. С одной стороны еще задолго до подписания Хартии масштабы и глубина сотрудничества с Украиной были беспрецедентными в отношениях НАТО с государством, не являвшимся ее членом, не говоря уже о государстве, которое (до 2002 г.) официально не заявляло о стремлении вступить в НАТО. В предшествующие годы Украина рассматривала НАТО преимущественно как средство налаживания более тесных отношений с Европой, причем, преимущественно в политическом плане, а поэтому «меню»

совместной деятельности НАТО и Украиной не хватало ясной направленности и темы. После 1999 г. программа сотрудничества приобрела военно-техническое определение и направленность, чтобы, как сказал министр обороны Кузьмук, «поддержать военную реформу в стране». В соответствии с этим Государственная программа реформы и строительства вооруженных сил на 2001-2005 гг. была одновременно представлена президенту Кучмы и на рассмотрение в штаб-квартиру НАТО.

С этого времени Совместная рабочая группа по военной реформе, созданная в рамках Хартии, стала рабочим органом и опорой сотрудничества. В этих рамках Украина определила «Задачи национальной военной реформы», представленные на рассмотрение НАТО. После этого общие отношения между ними приобрели форму упорядоченного контроля и консультаций, опирающихся на поддержку Бюро связи НАТО в Киеве, в значительной степени определяющего их направленность.

Украина участвует в Процессе планирования и анализа Партнерства ради мира с его начала в 1994 г. Хотя исходно главное внимание при этом уделялось воинским частям и подразделениям, выделяемым ею для мероприятий ПРМ под руководством НАТО, осенью 2000 г. Украина приняла решение использовать этот инструмент планирования в поддержку усилий в области военной реформы. Затем его применение постепенно распространилось на все войска, подчиненные министерству обороны. Это было непривычным явлением для военного ведомства, в котором вопросы «прозрачности» еще недавно рассматривались как угроза ведомственным интересам и национальной безопасности. Оно получило также поддержку снизу. Почти 20000 украинских военнослужащих участвовало в деятельности по поддержанию мира, большая часть которой проводилась под руководством НАТО. В дополнение к этому система учебной подготовки офицеров была перестроена в евроатлантическом направлении с включением в нее комплекса курсов по вопросам ознакомления с НАТО, главное внимание в которых уделялось местным конфликтам и поддержанию мира, а не ведению войн. В них также подробно рассматривались существенные вопросы Плана действий НАТО-Украина, который явился непосредственным результатом декларации, принятой в мае 2002 г. и переговоров между

НАТО и Украиной в ноябре 2002 г. в Праге. Все эти события в совокупности ведут к значительным переменам в культуре работы оборонного ведомства.

Однако такие перемены необходимо закрепить во всей стране, почти 30% населения которой считают, что НАТО - это «агрессивный военный блок». Они еще не полностью вошли в жизнь государственных ведомств, которые занимаются вопросами евроатлантической интеграции без достаточной координации и с разной степенью их понимания. Эти две задачи уже давно заботят Евгения Марчука и его заместителя по СНБО Сергея Пирожкова. Теперь их решение непосредственно поручено недавно созданному Центру по евроатлантической интеграции при администрации президента под руководством Владимира Горбулина (бывшего секретаря СНБО). На концептуальном уровне вопросы координации и информации также решаются Национальным институтом стратегических исследований (у которого есть несколько региональных филиалов) и весьма влиятельными неправительственными организациями: Институтом евроатлантической интеграции (под руководством бывшего министра иностранных дел Бориса Тарасюка) и Центром им. Разумкова (возглавляемым бывшим руководителем аналитической группы СНБО Анатолием Гриценко). В дополнение к этому Центр информации и документации НАТО, существующий в Киеве с 1997 г., активизировал свои усилия в тех регионах, где неприязненно и без достаточного понимания относятся к НАТО.

Военная реформа в Украине - уже не лозунг. Она стала реальной. Однако ее будущее остается весьма неопределенным. Если не будет прорыва на двух упомянутых фронтах, это будущее будет скорее вызывать скепсис, чем надежду.

### Препятствия

Первое препятствие - финансирование. За последние три года оборонный бюджет вырос и в настоящее время составляет 1,8% ВВП. Хотя указом президента предусматривается доведение этого бюджета до уровня, равного трем процентам ВВП, указанная цифра не так уж мала, если сравнить ее с уровнем расходов на оборону в других европейских странах. Но при этом необходимо принимать во внимание дополнительные факторы.

Председатель Постоянной комиссии Рады по вопросам безопасности и обороны Георгий Крючков заявил: «Мы не можем содержать (имеющиеся вооруженные силы) из-за недостатка средств, но и для их сокращения нам нужны деньги». Дело в том, что кадровых военнослужащих нельзя увольнять с военной службы, не предоставив им работы в гражданской сфере и жилья. Более того, закрытие военных баз и утилизация избыточной военной техники требует материальных затрат. Поэтому без значительного увеличения средств невозможно приступить к реализации цикла, в ходе которого средства, высвобождаемые при сокращении вооруженных сил, можно было бы использовать для создания меньшей по численности профессиональной армии.

Более того, сколько бы не подписывалось президентских указов, достаточное финансирование в стране невозможно обеспечить без экономической реформы. Главный критерий реформы - ее способность обеспечить стимулы и гарантии, необходимые для превращения хозяйственной деятельности в Украине в легальную (с налогообложением) экономику. Это не произойдет до тех пор, пока не будет защищено право собственности, пока судебная власть будет сама «практически беззащитной», пока местные чиновники будут вести себя как частные предприниматели, а не государственные служащие. В Плане действий НАТО-Украина этим вопросам придается большее значение, чем вопросам военного потенциала, причем не только потому, что они имеют самостоятельное значение, но и потому, что до их решения невозможно создать полноценный военный потенциал.

Вторым препятствием выступает существование силовых структур, неподведомственных министерству обороны. После распада СССР и централизованного министерства обороны и генерального штаба оставшиеся армии оказались в состоянии «развала и упадка», в то время как органы государственной безопасности и правопорядка сохранили свои стройные структуры, а также присущие им менталитет и привычные методы работы. Хотя не все эти структуры занимаются обструкционизмом, Служба безопасности Украины (СБУ) и Министерство внутренних дел, которому подчиняются не только внутренние войска и обычная милиция, но и ряд спецформирований, остаются проблематичными.

Поначалу в НАТО не сразу осознали эту проблему. В программе «Партнерство ради мира» главное внимание сначала уделялось только интеграции национальных вооруженных сил. Вопрос реформы внутренних и пограничных войск был внесен в повестку дня сотрудничества между НАТО и Украиной лишь в декабре 2000 г., а начало открытого обсуждения вопроса подобного сотрудничества с СБУ было положено лишь после террористических актов 11 сентября 2001 г. В результате этого в Украине сформировалась шизофреническая культура безопасности. В то время как вооруженные силы уже привыкли к «прозрачности» и даже вторжениям в свои дела, указанные структуры неодобрительно относятся к демократическому контролю и надзору. Они не представляют парламенту подробных данных о своих бюджетах, расходах, источниках финансирования и численном составе, не говоря уже о системах управления, комплектования личным составом и учебной подготовки. Закон об органах контрразведки, принятый в декабре 2002 г., содержит вызывающие тревогу с точки зрения евроатлантических норм разрешительные определения их полномочий, сфер компетенции и угроз. Это не означает, что все лица, обладающие влиянием в этих структурах, с подозрением относятся к таким нормам, но вопрос о том, сможет ли их влияние и воздействие внешних сил преодолеть внутреннее сопротивление, остается открытым.

Уход со своего поста 20 июня министра обороны Шкидченко вызвал скрытую тревогу относительно процесса реформ и отношений между Украиной и НАТО. Шкидченко по любым меркам обладает исключительными личными качествами: настоящий профессионал, который заслужил верность своих подчиненных, а также доверие за пределами своего министерства, не говоря уже о военных ведомствах стран НАТО. Однако когда через пять дней вместо Шкидченко был назначен Евгений Марчук, положение стало более обнадеживающим. За год и восемь месяцев пребывания на своем посту в СНБО Марчук не только добился того, чтобы сотрудничество между Украиной и НАТО стало ведущим направлением его работы, но также вместе с Шкидченко был одной из двух ведущих фигур в проведении военной реформы. Несмотря на обескураживающий политический климат, который будет прогрессировать с приближением президентских выборов в ноябре 2004 г., у Макчука есть бесспорные преимущества. Он занимал посты заместителя премьер-министра,

исполняющего обязанности премьер-министра и премьер-министра (с июня 1995 г. по май 1996 г.) и поэтому обладает непревзойденным опытом работы в правительстве на самом высоком уровне. Как человек, занимавший высокие гражданские должности после распада Советского Союза, он сможет отстаивать свою позицию в гражданских органах лучше, чем военные, чье мнение там может быть неправильно истолковано. При этом он обладает связями и опытом, позволяющими ему заручиться межведомственной поддержкой, которая так необходима для проведения военной реформы. Если, несмотря на помехи, создаваемые политическим процессом, Марчуку удастся продвинуть вперед военную реформу и достичь явного прогресса, украинцы будут почти наверняка стремиться к более тесному сотрудничеству с НАТО. ■

# Должен ли Европейский союз уметь делать все то, что умеет НАТО?

*Фрейзер Кэмерон против Эндрю Моравчика*

ДА



Фрейзер Кэмерон - директор исследовательской программы брюссельского Центра европейской политики.

НЕТ



Эндрю Моравчик - профессор кафедры государственного управления, директор программы Европейского союза при Центре европейских исследований Гарвардского университета

## Уважаемый Эндрю!



Ряд аналитиков, как и Вы, выступает за новую трансатлантическую сделку, суть которой заключается в том, что США будут заниматься стряпней, а Европейский союз будет мыть посуду. Такая «новая кухня» может в кратковременной перспективе показаться соблазнительной, но в долгосрочном плане это верный способ ухудшить, а не улучшить трансатлантические отношения. Европе необходимо обеспечивать свою собственную безопасность и при любой возможности совместно с США повышать свою роль в обеспечении региональной и глобальной безопасности.

Следует напомнить, что обеспечение безопасности всегда было одной из задач Европейского союза. Его основатели избрали угольную и сталелитейную промышленность как основу своего уникального эксперимента в области интеграции. Однако движущими силами интеграции были мир и безопасность, сначала в Европе, а затем во всем мире. После провала планов создания европейского оборонного сообщества в 1954 г. вопрос обороны был снят с повестки дня интеграции вплоть до окончания «холодной войны». С падением коммунизма в 1989 г. геополитическая обстановка в Европе преобразилась, что открыло двери для возобновления дискуссии по оборонному вопросу в Маастрихте.

Маастрихтский договор вызвал к жизни общую внешнюю политику и политику в области безопасности (ОВПБ) Европейского союза. Трудно было выбрать худшее время для принятия ОВПБ, особенно с учетом того, что войны, расколовшие Югославию, выявили слабости и расхождения в Европе. Тем не менее, Европейский союз начал постепенно выстраивать свою политику в этой области. Были утверждены так называемые «петерсбергские задачи», которые включали в себя миротворчество и миссии по принуждению к миру. Для руководства этой политикой в ЕС были созданы новые структуры, в том числе пост высокого представителя по вопросам ОВПБ, который в настоящее время занимает Хавьер Солана, и Комитет по вопросам политики и безопасности (аналог Североатлантического совета НАТО). Под воздействием Франции и Великобритании Европейский союз также принял решение создать силы быстрого реагирования и устранить некоторые пробелы в своем военном потенциале, наглядно проявившиеся во время кризиса в Косово.

Совсем недавно, несмотря на расхождения по Ираку, Европейский союз приступил к выполнению трех миротворческих миссий в Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республике Югославии\* и Конго. Ведется также подготовка к другим миссиям. Тысячи европейских миротворцев уже находятся на Балканах, в Афганистане и в других регионах мира. Более того, Европейский союз утвердил основные направления политики по борьбе с оружием массового поражения и его

распространением, а Х.Солана выработал новый проект политической доктрины обеспечения безопасности.

Таким образом, за период чуть больше десяти лет, Европейский союз уже прошел большой путь в области безопасности. В каком направлении пойдет он теперь? По этому поводу существует две точки зрения. Первая, точка зрения «Блэра», в соответствии с которой господствующее положение США в современном мире настолько прочно, что единственной надеждой Европы влиять на их поведение остается быть верным союзником, никогда не критикуя их публично. Вторая, точка зрения «Ширака», исходит из того, что Европейский союз и США по-разному воспринимают мир и поэтому Европа должна преследовать свои цели и всесторонне развивать свой потенциал.

Я совершенно не сомневаюсь в том, что в долговременной перспективе Европе предстоит принять подход Ширака. Почему? Во-первых, Европа и США действительно по-разному воспринимают мир, в частности, по вопросам борьбы с терроризмом, «государств-изгоев», таких как Иран, арабо-израильскому конфликту, поддержки многосторонних режимов и т.п. Во-вторых, войска США находятся в Европе уже больше пятидесяти лет. Никто не может предсказать, когда они вернутся домой, но когда-то это произойдет. Так что, было бы вполне благоразумным начать готовиться к этому уже теперь, с тем, чтобы Европа могла взять на себя ответственность за свою собственную безопасность и безопасность своих соседей. В-третьих, Европейский союз уже достиг глобального масштаба во многих областях деятельности. Для повышения эффективности своих действий ему необходимо повысить свой военный потенциал.

Что это означает для будущего НАТО? Со времени развала СССР Североатлантический союз из всех сил старается переиначить себя. Расширение состава НАТО до 26 членов в следующем году напоминает мне скетч «дохлый попугай» из комедии «Монти Пейтон». Я думаю, что у ряда новых членов возникнет вопрос, а не вступили ли они в «дохлую» организацию? Видимо уже ясно, что НАТО никогда больше не будет участвовать в войнах. Опыт Пентагона в Косово показал, что идея проведения военной кампании при попечительстве 26 стран полностью исключена. Более того, Вашингтон вряд ли изменит свою новую доктрину, в соответствии с которой «задача определяет коалицию». НАТО не исчезнет сразу, но она будет постепенно чахнуть, так как ей нечем скрепить свое единство, и у нее нет набора инструментов, необходимых для противодействия современным угрозам безопасности.

Обратите внимание на то, что я говорил о повышении потенциала Европейского союза. Маловероятно, что появится политическая воля для существенного увеличения расходов на оборону. Поэтому сейчас важно добиться более эффективного расходования средств на закупки и расширить совместное использование имеющихся объектов. Необходимо принять ряд трудных решений. Зачем, например, Чехии или Дании свои военно-воздушные силы? Я думаю, что влияние министров финансов на продвижение Европы по этому пути будет, пожалуй, не меньшим, а может быть и большим, чем министров иностранных дел или обороны. И, наконец, о потенциале. Еще не ясно, являются ли затраты на высокотехнологичную боевую технику наиболее эффективным способом расходования долларов или евро налогоплательщиков. «Интеллектуальная» помощь и «интеллектуальная» политика не менее важны, чем «интеллектуальные» бомбы.

В этой связи Европейский союз не может не создавать весь спектр сил и средств. Он никогда не будет создавать такие как у США силы и средства проецирования силы, потому что в этом нет необходимости. Но будущее за Европейским союзом, а не за НАТО.

*С уважением,  
Фрейзер.*

### Уважаемый Фрейзер!



Как практически все сегодня, мы согласны с тем, что Европа должна предпринять меры по рационализации военных закупок и создать более высокий потенциал в области миротворчества. Реальный вопрос заключается в том, стоит ли Европейскому союзу в дополнение к силам и средствам для установления мира, миротворчества и полицейских действий создавать потенциал ведения боевых действий, подобный тому, что использовался НАТО в Косово и США в Афганистане и Ираке. Вы говорите «да». «Я совершенно не сомневаюсь в том, что в долговременной перспективе Европе ... необходимо преследовать свои собственные цели и создать весь спектр сил и средств» - так называемая точка зрения «Ширака». Почему? Чтобы отдалить Европу от США. НАТО, говорите Вы, мертва. Америка по-своему решает проблемы терроризма и «государств-изгоев», и, в конце концов, уйдет из Европы. Если Европейский союз не создаст «весь спектр сил и средств», он будет вынужден принять, как Вы говорите, «точку зрения Блэра», то есть «единственной надеждой влиять на поведение (США) остается быть лояльным

союзником, никогда не высказывающим ни слова критики публично».

Я не согласен с этим по пяти причинам.

**1 Трансатлантический конфликт - это исключение, а не правило.** Несомненно, Ирак - это проблема. Однако правительства стран НАТО единодушно поддержали действия в Косово, Афганистане и десятке других кризисных точек, возникших после «холодной войны» и первой войны в Персидском заливе. НАТО оказала содействие в урегулировании многих таких кризисов в районах за пределами своей зоны ответственности и реинтеграции стран Восточной Европы. Цели Европы и США на Ближнем Востоке совпадают. Сказать, что НАТО мертва - это все равно, что вместе с водой выплеснуть из ванны ребенка.

**2 Ремилитаризации Европы не будет.** Вы согласны с тем, что европейские страны не будут увеличивать свои расходы на оборону - не говоря уже об увеличении таких расходов вдвое, как это требуется для проецирования силы в стиле США (даже на региональном уровне). Более эффективное использование средств, выделяемых на оборону европейскими странами в настоящее время, может дать лишь скромные результаты - возможно создание небольших, но хорошо оснащенных сил быстрого реагирования, но вовсе не таких интегрированных сил, которые США развернули в Косово или Афганистане, не говоря уже об Ираке.

**3 Создание европейской армии бесцельно.** Армия ЕС может стать инструментом, ищущим своего применения. Вы говорите, что объединение с США - тактика Блэра - не может изменить политику США, и поэтому Европе нужна армия. (С этим, как Вы увидите ниже, я не согласен). Ведь существование европейской армии также не изменит политику США. Разве наличие такой армии удержало бы США от военной акции в Ираке? Вряд ли. «Пред-превентивное» вмешательство европейских стран с целью упреждения акции США или союз с врагами Соединенных Штатов - это совершенно нереальные варианты. Может цель такой армии просто уменьшить степень зависимости от гарантии обеспечения безопасности США? Если это так, то уменьшение подобной зависимости может действительно привести к тому, что несколько нервных восточно-европейских стран станут при голосовании в ООН поддерживать франко-немецкий лагерь, но это также даст неоконсерваторам «карт бланш» при одностороннем развертывании сил США в других регионах. Или, может быть, предлагаемая

европейская армия предназначена для урегулирования кризисов подобных «следующему Косово»? Если это так, то европейцы уже отвоевались. Балканы уже усмирены. Следующие затяжные конфликты, подобные Косово, будут происходить, да и уже происходят, в отдаленных местах, таких как Чечня, Иран, Кашмир, Алжир и Конго. Неужели европейцы действительно считают, что стратегия военного вмешательства в таких местах, причем для выполнения боевых, а не миротворческих задач, и без технологий или поддержки США, оправдывает затраченные средства?

**4 Ремилитаризация будет противоречить глубинным европейским политическим ценностям.** Правительства стран ЕС представили убедительные доказательства того, что принятая США политика преимущественно военного реагирования на терроризм в Ираке была нецелесообразной и близорукой. Европейские интеллектуалы выступили с язвительной критикой анахронизма Роберта Кагана, выдвинувшего одномерную концепцию международной державы (т.е. военные сверхдержавы - это сильные марсиане, а все другие - это слабые жители Венеры). Возражения европейцев по вопросу Ирака не только разумны - именно поэтому трезвые американские консерваторы, такие как Джеймс Бейкер и Brent Скоукрофт, а также многие демократы, разделяют их, - но они восходят к замечательному европейскому идеализму, в соответствии с которым западным правительствам необходимо более эффективно использовать невоенные инструменты военной политики. Однако теперь, после того, как Вашингтон проигнорировал призывы европейцев и послал в бой морских пехотинцев, европейцы говорят: «Мы тоже хотим армию». Каган должен радоваться. Ему, кажется, удалось обратить в свою веру целый континент!

**5 Существует еще лучший вариант.** У Европы есть лучшие и более разнообразные варианты, чем упомянутая Вами альтернатива: ремилитаризация и покорное молчание. Наиболее оптимальный из них - инвестиции в гражданскую и «малоинтенсивную» военную мощь. В настоящее время Европа представляет собой «тихую сверхдержаву», влияние которой на вопросы войны и мира также велико, а может быть и больше, чем влияние США. Европа, а не США, обеспечивает возможности для торговли, помощь другим странам, миротворцев, международный контроль и многостороннюю легитимность. (Видимо, по неизменным внутренним причинам США никогда не удавалось эффективно использовать такие инструменты). За последнее десятилетие Европа эффективно применяла такие инструменты для содействия демократизации и

усмирения приблизительно двадцати пяти стран, находящихся на ее восточной окраине. Такой рекорд недостижим для военной мощи США. При правильном использовании гражданские и малоинтенсивные военные инструменты могут производить и большее глобальное воздействие. Европейский политический и налоговый капитал лучше всего расходовать на создание таких инструментов. Европа, США, Запад, да и мир в целом только выиграют, если каждая из сторон Атлантики будет делать то, что у нее получается лучше всего. Ключевыми словами должны стать не конфликт и соперничество, а дополнительность и сравнительное преимущество.

Война в Ираке показывает, насколько важны такие меры. За последние три месяца американцам стало ясно, что восстановить мир значительно труднее, чем развязать войну. В миротворческой деятельности США сильно зависят от Европы, обладающей гражданской и «малоинтенсивной» военной мощью. Война и процесс восстановления сковали одну треть американских вооруженных сил, затраты на них составят сотни миллиардов долларов и они будут стоить жизни сотням людей. Даже в этом случае их усилия могут оказаться безуспешными. Европейцы, которых игнорировали и унижали накануне войны, теперь, по понятным причинам, не хотят направлять туда свои ресурсы, что совершенно отличается от первой войны в Персидском заливе и конфликта в Косово.

В результате произошло кардинальное изменение политики. Если в будущем США будут рассчитывать на помощь после свершившегося факта, им необходимо привлечь на свою сторону многосторонние институты, использовать все альтернативные варианты до начала войны и выработать механизмы послевоенного восстановления до начала вторжения. Поэтому США так осторожно действуют в Иране и Сирии. Они также пытаются вовлечь ООН в урегулирование кризисов в Ираке и Северной Корее. В этой связи у НАТО появляется роль одной из нескольких многосторонних структур, в которой можно организовывать миротворческую деятельность и разрабатывать общие принципы, регулирующие насильственное вторжение в будущем. Вопрос сегодня заключается в том, хотят ли и способны ли европейцы конструктивно участвовать в этом процессе. Прекращение этого процесса примирения, отказ от НАТО и создание европейской армии, как Вы предлагаете, будет равнозначно трагической победе политики, основанной на символах, над прагматизмом.

*С уважением,  
Эндрю.*

## Уважаемый Эндрю!



Давайте не забывать о чем идет речь в нашей дискуссии, а именно, о Европейском союзе и НАТО, а не Европейском союзе и США. Я не предлагаю, чтобы Европейский союз создавал свою армию. У НАТО тоже нет армии. Я не говорю не о том, что Европейский союз должен выступать в качестве противовеса США, а о том, что у него должны быть силы и средства для «энергичного вмешательства», как это сказано в последнем стратегическом документе Соланы. Я не выступаю не за то, чтобы США ушли из Европы, а говорю, что Европейскому союзу необходимо повысить свой оборонный потенциал, частично и для того, чтобы подготовиться к тому времени, когда США вернутся к себе домой. Я не говорю, что НАТО мертва, а утверждаю, что Пентагон, на основе событий, произошедших после Косово и 11 сентября 2001 г., объявил о ее смерти, выдвинув новую доктрину США, в соответствии с которой «главная задача определяет коалицию».

Представляется, что, несмотря на крупные геополитические перемены последних лет, Вас вполне устраивает статус-кво. Ну что же, можно довести дело до того, что Европа станет новой посудомойкой для США, но я думаю, это верный путь к катастрофе. Европейский союз и США должны участвовать в общей оценке угроз безопасности, и после достижения договоренности о вмешательстве - предпочтительно с мандатом ООН - вместе принимать участие во всех стадиях операции. Это означает, что США необходимо больше заниматься вопросами миротворчества и восстановления государственности, а Европейскому союзу создавать наукоемкий военный потенциал. Нам необходимо стремиться к новому трансатлантическому партнерству, основанному не на НАТО, а на пересмотренных отношениях между ЕС и США, которые охватывают все аспекты обеспечения безопасности. Это задача не завтрашнего дня, но она должна стать серьезной среднесрочной целью.

Что же уже есть у НАТО и что еще предстоит создать Европейскому союзу? Во-первых, гарантию взаимной обороны. Я считаю, что это должно стать важнейшей частью договора ЕС. Несомненно, такая статья предложена в новом проекте договора ЕС, но она не предусматривает обязательства и открыта для всех. Во-вторых, Европейскому союзу необходимо создавать свои органы управления войсками. Это стало совершенно очевидно при подготовке к вмешательству в Конго, когда обнаружилось, что у НАТО отсутствуют планы подобного вмешательства в Африке.

Разве повышение оборонного потенциала ЕС должно вести к конфликту и соперничеству с США? Вашингтон уже в течение многих лет призывает к этому Европейский союз. Если в следующем году Европейский союз примет у НАТО ответственность за операцию в Боснии и Герцеговине, то при этом должно возникнуть лишь всеобщее чувство удовлетворения.

Наконец, я не усматриваю политической поддержки ни с одной из сторон Атлантики военному вмешательству ни в одном из мест, которые Вы упомянули - Иран, Чечня, Кашмир и т.д.

С уважением,  
 Фрейзер.

Уважаемый Фрейзер!



Я приветствую смягчение Вами своей позиции. Теперь Вы говорите, что НАТО важна, в отличие от своих слов вначале - она «мертва» (или «объявлена мертвой»). США будут сохранять

свою военную активность в Европе, будут действовать вместе с ней и не оставят ее. США (и, следовательно, НАТО) и ЕС должны совместно проводить оценки угроз, а не диаметрально расходиться по этому вопросу. Европейскому союзу требуется лишь пакт о взаимной обороне и некоторый потенциал управления войсками, а не «весь спектр полномасштабного потенциала». В операциях должны участвовать США и Европа. Причем всего этого невозможно достичь в кратковременной перспективе («это не вопрос завтрашнего дня»).

Но даже эта, вторая, примирительная позиция - по которой мы, в основном, не расходимся - вызывает существенную озабоченность.

Во-первых, нужно быть реалистами. Конечно, было бы хорошо, если бы, как Вы говорите, и Европейский союз, и США «участвовали во всех стадиях всех операций». Мы могли бы стряпать и мыть посуду вместе, а также планировать меню, как в счастливой трансатлантической семье. Но в союзах, как и в браках, так бывает редко. Почему? Потому что в реальном мире существуют ограничения, определяемые пределами налогообложения, наследием расходов прошлого, внутренними узаконенными процессами и политическими ценностями. Каган прав в том, что у каждой стороны появилась своя специализация, и каждая сторона довольна своим выбором. Партнерам необходимо специализироваться - особенно, когда стряпня или мытье посуды стоит 100 млрд. долл. США.

Во-вторых, я боюсь, что европейцы будут растрчивать дефицитный политический и налоговый капитал, создавая скромные по масштабам вооруженные силы для конфликтов высокой интенсивности. Американцам такие силы (как Вы сами признаете) не только не нужны, но и нежелательны. Кроме того, (судя по Вашему умолчанию) практически отсутствуют сценарии их автономного использования. Военная роль ЕС будет хороша для политики «вселения оптимизма» - любой может бороться за пост «министра иностранных дел» ЕС, формируя многонациональное ополчение. Но при этом существует опасность забыть о реальном сопоставительном преимуществе Европы, в частности, гражданской мощи. Даже скромный прогресс в решении трудных гражданских задач, таких как усиление связей с Турцией, повышение гибкости ЕС по израильско-палестинскому вопросу, создание многонациональных сил для принудительных инспекций оружия массового поражения или прекращение сельскохозяйственных субсидий - внесет значительно больший вклад в международный мир и безопасность.

В-третьих, НАТО служит ценным инструментом построения трансатлантического сотрудничества - более гибким и привлекательным для США, чем Европейский союз. Всего четыре года назад НАТО сыграла важнейшую роль в привлечении внимания США к Косово. Так как Европейский союз принял на себя эти функции, или заявил об этом, даже если у него нет (и не будет по Вашему плану) сил и средств, подобных развернутым в Косово, это может дать политическому руководству США отговорку, чтобы не больше не заниматься этим вопросом. Даже если мы устраним НАТО, нам все равно придется вновь изобрести ее.

И, наконец, в-четвертых, прошу Вас не пользоваться подстрекательской и вводящей в заблуждение метафорой «повара» и «уборщицы». Предлагаемые мною отношения позволяют европейцам получить право равной инициативы и вклада в общее дело. Европейцы, по меньшей мере, смогут использовать свои превосходящие ресурсы гражданской мощи для более инициативных действий при реализации довоенных мер предотвращения кризиса, чтобы вообще не допустить военного вмешательства. Например, развертывание мощных сил ЕС-ООН для принудительных инспекций за шесть месяцев до войны в Ираке, могло бы иметь значительно больший эффект для сдерживания США, чем десять батальонов европейских войск, готовых к высокоинтенсивным конфликтам.

Самое главное, что США постепенно начинают понимать, что устанавливать мир значительно труднее, чем вести войну, и что они сильно зависят от превосходящей европейской гражданской мощи - торговли, помощи, мониторинга, многосторонней легитимизации и миротворческого потенциала - как для предотвращения кризисов в довоенный период, так и послевоенного восстановления. Именно это будет оказывать влияние на принятие решений о войне и мире в будущем. Большинство американцев (может быть даже и в администрации Буша) уже пришли к выводу, что «повара» и «судомойки» должны вместе планировать меню до свершившегося факта - иначе посуда так и останется грязной. Такие предконфликтные консультации, которые мы оба поддерживаем, скорее всего, будут иметь место, если Европа сосредоточится на своем самом сильном качестве гражданской мощи, от которой по-настоящему зависят США. Они, скорее всего, будут иметь место, если обсуждение военных вопросов сможет проводиться через НАТО - организацию, против которой не возражают даже американские консерваторы.

Наконец, исходя из ограниченной перспективы европейской интеграции, укрепление гражданской мощи (где у Европейского союза непререкаемый авторитет) будет в большой мере способствовать появлению у Европейского союза главной роли в трансатлантических дискуссиях. Ведь именно этому Вы посвятили свою карьеру, да и мне также хотелось бы это увидеть.

*С уважением,*  
Эндрю.

Уважаемый Эндрю!



Я думаю, что мы спорим о разных временных перспективах. Я утверждаю не то, что Европейскому союзу необходимо уже завтра создать полный спектр сил и средств, а что ему следует это сделать в среднесрочной перспективе. Ведь многие наблюдатели, особенно в Америке, не могут понять принципиальную важность целей процесса интеграции. Большинство американцев отмахнулись от общего рынка, от евро, а теперь пренебрежительно относятся к нарождающимся военным устремлениям Европейского союза. Европейскому союзу необходимо создавать этот потенциал по различным причинам: чтобы на мировой сцене играть роль соответствующую своей экономической мощи; удовлетворять свои интересы, когда в этом не хотят участвовать США (или НАТО); а в конечной перспективе - достичь экономии средств. Неверно, что США выступают

против этих мер - напротив, они однозначно приветствовали их на всех последних встречах в верхах.

Повышение военного потенциала будет происходить не за счет утраты компетенции в гражданской сфере, где, я согласен, у Европейского союза несомненное преимущество. Более того, я считаю, что США следует также делать больше на гражданском фронте, так как именно это в долгосрочной перспективе служит ключом к разрешению многих споров. Но Европейский союз должен обладать способностью предотвращать такие злодеяния, как обстрел Дубровника, быть готовым противодействовать нарождающемуся геноциду в африканских государствах и иметь все необходимое, чтобы подкреплять дипломатические меры внушительным военным потенциалом, имея дело с такими деятелями, как Слободан Милошевич. Мощные военные силы ЕС могут также сыграть важную роль в контроле над мирным урегулированием на Ближнем Востоке.

Ошибочно считать, что при Вашем реформированном статус-кво будет «право на равную инициативу и вклад в общее дело». Равенство, по мнению большинства американцев и уже тем более тех, кто теперь находится у власти, является лишь при большем военном вкладе. Статус-кво, который Вы, кажется, поддерживаете, означает, что Европейский союз будет постоянно обязанным США. С учетом быстро растущего и беспрецедентного неодобрения общественностью американской внешней политики, подобная политика будет неприемлемой для подавляющего большинства европейцев.

Несомненно, что НАТО более привлекательный вариант для США, так как они там всегда заправляли делами. Но времена меняются и нам необходим трансформированный Атлантический союз, в который Европейский союз и Соединенные Штаты привнесут большее равенство военных и гражданских ресурсов. Это станет наилучшей основой для подлинного партнерства.

*С уважением,*  
Фрейзер.

Уважаемый Фрейзер!



Я пытался на протяжении всей нашей дискуссии привнести в нее определенную степень реализма - прагматического осознания существующих бюджетных и политических ограничений. Действительно ли Европейский союз выделит военнослужащих,

деньги и технологии для сил и средств, подобных тем, что размещены в Косово? Имеются ли реалистические сценарии для их развертывания или же с умиротворением Балкан Европейский союз отвоюет свою последнюю войну? Может ли НАТО стать более эффективным институциональным каналом для совместных действий, чем отношения между ЕС и США? Будут ли США действительно (на что вы снова намекаете в Вашем последнем ответе) уважать европейцев просто потому, что у них в качестве козыря появится армия? Или же европейская ремилитаризация, напротив, вызовет апатию в США (если европейцы добьются успеха), или презрение (если европейцы потерпят провал), и даже, как накликаемая беда, приведет к выводу американских войск? Не приведет ли дальнейшее усиление сравнительного преимущества Европейского союза в «гражданской мощи» (нечто, что действительно необходимо США) к расширению европейского влияния? И так далее.

Вы не ответили ни на один из этих прагматических вопросов. Меня беспокоит то, что Вы так быстро отдали предпочтение символике, а не существу. Анализ политики без учета бюджетных или политических ограничений - по меньшей мере, идеализм. В худшем случае он способствует местническим усилиям по достижению риторических целей для кратковременных политических выгод. Каковы же эти символические цели? В Вашем последнем письме Вы утверждаете, что главная мотивация европейцев - и реальный источник их расхождений с американцами - это реализовать то, что Вы называете «принципиальные политические цели процесса интеграции». Другими словами, построение европейских сил - независимо от их практической ценности и эффективности затрат - само по себе является достойной целью, так как оно способствует европейской интеграции. Такие устремления характерны для нынешних и бывших должностных лиц ЕС, таких как Вы.

Я не сомневаюсь, что Европейский союз может создать нечто, что он может назвать армией, так же как я никогда не сомневался - несмотря на Ваши усилия представить американцев евроскептиками - что он сможет создать общий рынок или валютный союз. Однако я сомневаюсь, что милитаризация Европейского союза будет правильной политикой - хорошей для Европы, хорошей для Запада и, прежде всего, хорошей для граждан таких стран, как Ирак. Я подвергаю это сомнению, также как большинство наблюдателей сегодня повергают сомнению то, что «успешная», но при этом жестко централизованная денежная система Европейского союза способствует

проведению европейской макроэкономической политике.

Это главный вопрос в нашем разговоре. Я считаю, что трансатлантические отношения будут процветать только тогда, когда прагматические усилия по реализации конкретных целей возобладают над идеологическими предубеждениями по поводу процедурных средств - рефлекс односторонних действий у некоторых американцев, рефлекс многосторонних действий у некоторых европейцев. Я убежден, что США становятся все более прагматичными. Политики, у которых под угрозой оказались крупные инвестиции, становятся способными учениками. Непрестанно теряющие сотни человеческих жизней и затраты сотен миллиардов долларов учат смирению даже самых оголтелых консерваторов. Возникший в результате этого сдвиг в тоне риторических заявлений и общественном мнении в последние три месяца вызывает изумление.

Поэтому важнейший вопрос не в том, научатся ли чему-либо США на опыте Ирака. Он заключается в том, смогут ли чему-либо научиться европейцы, которые мало что инвестировали деньгами или человеческими жизнями, не ощущают непосредственной угрозы безопасности и общественное мнение которых в большей степени озабочено самим процессом в международных делах, а не его результатом. Однако, им предстоит усвоить один урок - символические ходы в политике - такие как создание «вселяющего оптимизм» воинского формирования для Европы - не самый лучший способ противодействия серьезным глобальным вызовам XXI века.

*С уважением,*  
Эндрю.

## Рецензия на книги

*Петр Лунак рецензирует в сопоставительном плане мемуары Строба Тэлбота, Бориса Ельцина и Евгения Примакова.*

**С**троба Тэлбота помимо его прочих достоинств отличает необыкновенная способность быть в нужном месте в нужное время. Так, в конце шестидесятых годов во время стажировки в Оксфордском университете он, подающий надежды молодой специалист по России и СССР, готовивший диссертацию по поэзии Владимира Маяковского, оказался в одном общежитии с молодым стипендиатом Родса стажером Биллом Клинтоном.

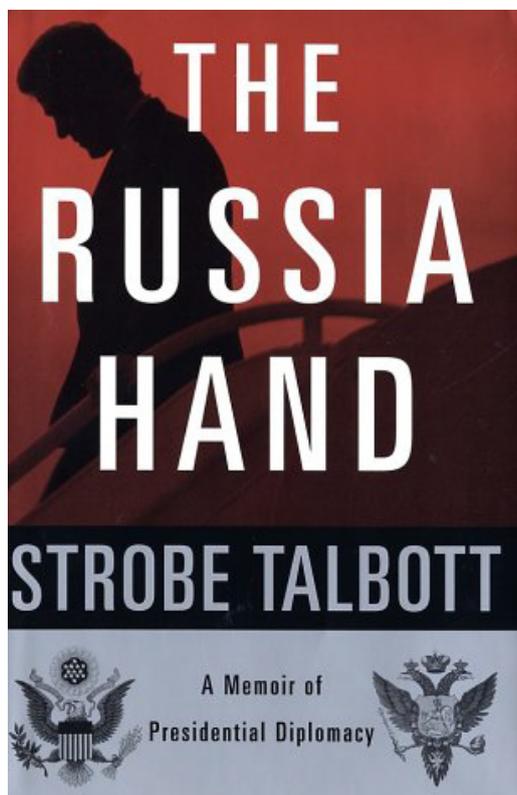
В Оксфорде Тэлбот получил заказ на перевод и подготовку к печати мемуаров смещенного советского лидера Никиты Хрущева, который тогда был уже персональным пенсионером и жил в Подмосковье. При работе над мемуарами он часами обсуждал положение в СССР с Клинтоном, который уже тогда проявлял страсть к политике. После этого он четверть века проработал журналистом, писал книги - выпустил в соавторстве книгу «На высших уровнях» о советско-американских отношениях в конце «холодной войны» и другие книги. В 1992 г., когда его бывших сосед по общежитию был избран президентом, Тэлбот получил предложение стать послом по особым поручениям и заниматься вопросами новых независимых государств бывшего Советского Союза. После переизбрания Клинтон на второй срок Тэлбот стал заместителем госсекретаря США. На обоих постах он занимался формированием политики США по отношению к России.

Воспоминания Тэлбота «Специалист по России: мемуары о президентской дипломатии» (Random House, 2002 г.) дают замечательную возможность заглянуть внутрь процесса принятия решений по вопросам России в администрации Клинтон. С самого начала Тэлбот утверждает, что Клинтон единолично определял стратегическое направление политики в этой области. Причем создается впечатление, что, как настоящий джентльмен, Тэлбот, часто оказывавшийся объектом критики, так как он персонифицировал

политику «приоритета России» в администрации Клинтон, принижает свою роль в важнейших решений и событиях.

Отношения Вашингтона с Москвой замыкались на Борисе Ельцине, жизненный путь которого отражает бурные события, происходившие в России на протяжении XX века. Ельцин был коммунистом-аппаратчиком, возглавлявшим парторганизацию в Свердловске (теперь Екатеринбург). При нем был уничтожен дом, в котором в 1918 г. после большевистской революции был казнен последний царь и его семья. Впоследствии Ельцин был сначала

страстным сторонником перестройки Михаила Горбачева, а затем - одним из его самых суровых критиков в период, когда советский президент стал отходить от реформ. После неудавшегося путча в августе 1991 г. Ельцин по сути дела нанес смертельный удар отживавшему свой век СССР и стал демократом на свой лад, полагаясь на инстинктивное, а не продуманное понимание истинного значения демократии. Личный опыт Ельцина, а также его и Клинтон убежденность в том, что посткоммунистическая Россия нуждается в сотрудничестве с Западом, стали фоном, на



*Петр Лунак рецензирует в сопоставительном плане мемуары Строба Тэлбота, Бориса Ельцина и Евгения Примакова.*

котором в течение восьми лет они с Клинтоном действовали в качестве президентов своих стран. Этот насыщенный событиями период хорошо отражен в воспоминаниях Ельцина «Президентский марафон» (*Midnight Diaries*, Public Affairs, 2002 г.), в литературной обработке Валентина Юмашева, бывшего руководителя президентской администрации.

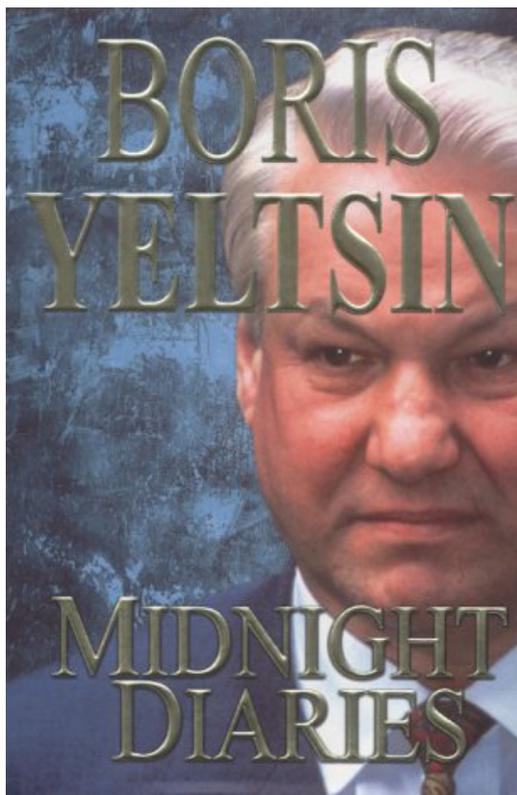
Так или иначе, но Клинтон (как и Тэлбот) считал, что Ельцин был единственным политиком, способным удержать курс России на демократию, а также на упрочение и углубление отношений с Западом. Клинтон был убежден, что пребывание Ельцина своем посту открывает «окно возможностей», которым необходимо воспользоваться. Во многих отношениях, однако, Россия Ельцина была не столько «окном возможностей», сколько зеркалом, отражавшим то, что хотел видеть Вашингтон. У Ельцина, например, было странное окружение, куда входили сомнительные личности, такие как Борис Березовский и генерал Александр Коржаков. Обогатившись в ходе российской приватизации, эти и другие люди использовали личные связи с Ельциным и оказывали большое влияние на политическое развитие страны. Представляется, что вопросы о том, насколько велика личная ответственность Ельцина за такое состояние дел, и содействует ли подобное окружение переходу России к демократии, никогда реально не влияли на взгляды Клинтона.

США не могли применять собственные нормы к стране, которая делала первые шаги к плюралистическому обществу, но администрация Клинтона предпочитала вообще не заострять внимание России на вопросах, которые в любых других новых демократических странах вызвали бы у нее, наверное, далеко не снисходительное отношение. Можно привести два печально известных примера. Так, в 1993 г. Клинтон, явно не обращая внимания на рекомендации Тэлбота,

безоговорочно поддержал Ельцина, когда тот применил силу и распустил антидемократический парламент страны, судя по всему, без всякого учета того, способствуют ли такие методы развитию демократии. Аналогично этому в начале первой чеченской войны Клинтон, не имея полной информации, фактически санкционировал опрометчивую и плохо подготовленную военную кампанию Ельцина, сравнив ее с действиями Авраама Линкольна во время Гражданской войны в США.

Как хорошо показано в книге Тэлбота, американская политика по отношению к России превратилась в процесс постоянного урегулирования кризисов, возникавших не только в результате внешних событий в России и США, но и слишком частых болезней Ельцина. Тем не менее, такое антикризисное регулирование было, в целом, успешным, и Тэлбот справедливо

отмечает многочисленные победы. К ним относится предотвращение продажи Россией компонентов ракет Индии, что могло нарушить хрупкое стратегическое равновесие между Индией и Пакистаном. Победой стало соглашение о выводе советских ядерных ракет с территории Украины в обмен на гарантии безопасности Украины со стороны России, а также то, что удалось убедить Россию выполнить свои предшествующие обязательства о выводе войск из стран Балтии, что подготовило почву для их вступления в Североатлантический союз. Более того, США удалось придать институциональные формы отношениям между Россией и НАТО накануне



первой волны расширения НАТО, что обеспечило участие России в процессе содействия окончанию конфликта в Косово, а также размещение там российских миротворцев.

Предпосылкой для решения этих вопросов было желание России участвовать в конструктивном диалоге, и Ельцин играл в этом, несомненно, главную роль. Более того, Россия не изменила

свой конструктивный подход даже после того, как в 1996 г. Ельцин решил вместо прозападно настроенного Андрея Козырева назначить министром иностранных дел Евгения Примакова, вся карьера которого была связан с разведкой. Характеризуя Примакова, Ельцин отмечает, что тот в «свой политический спектр собирал слишком много красного цвета», но во время пребывания на постах министра иностранных дел (до сентября 1998 г.) и премьер-министра (до мая 1999 г.) Примаков в большинстве случаев проявлял большой прагматизм. Более того, несмотря на частые дипломатические промахи, - в том числе он назвал генерального секретаря НАТО Хавьера Солану «подставной уткой США» - в целом готовность Примакова к компромиссам была не меньшей, чем его предшественника. Судя по словам Тэлбота, в итоге было легче иметь дело с Примаковым, который был способен выполнять свои обещания, в отличие от Козырева, чьи возможности для маневра были ограничены, а позиции часто оказывались подорванными.

В мемуарах Примакова «Воспоминания: годы в большой политике» («Совершенно секретно», 1999 г.) много места уделяется вопросу расширения НАТО и усилиям Москвы, направленным на смягчение, как он говорит, его негативного влияния. Примаков отмечает, что заниматься такой политикой - это все равно, что «спать с дикобразом». Он приписывает это выражение Уоррену Кристоферу, но Тэлбот считает, что первым его придумал сам Примаков. В его книге говорится, что уже в начале 1996 года он сделал вывод о том, что лучшая политика для России - «продолжать выражать несогласие с расширением, но одновременно вести переговоры, чтобы свести к минимуму негативные последствия».

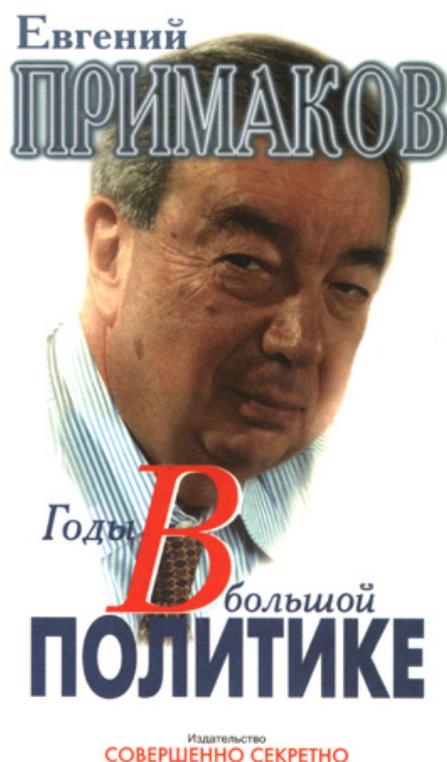
Несмотря на это Примаков стал проводить политику, которая была, наверное, такой же нереалистической, как и попытки остановить

расширение НАТО. Россия не соглашалась ни на что, кроме юридически обязывающего договора, предусматривающего совместное принятие решений Россией и НАТО по всем вопросам европейской безопасности, включая использование силы и запрет на размещение ядерного оружия на территории новых членов. Хотя такое предложение было неприемлемо для государств НАТО, так как это ограничило бы их свободу действий и превратило новые государства НАТО во второразрядных членов, Североатлантический союз был готов к компромиссу. НАТО в одностороннем порядке заявила о том, что у нее «нет причины, нет необходимости и нет плана» размещать ядерное оружие и многосторонние боевые силы на территории новых членов НАТО. Более того, в 1997 г. был принят Основополагающий акт Россия-НАТО, определивший программу сотрудничества, и создан новый консультативный орган - Совместный постоянный совет (СПС).

Судя по его мемуарам, Примаков был не в восторге от этих договоренностей, и с российской точки зрения Основополагающий акт и СПС должны были служить лишь инструментом, позволяющим «немного облегчить положение России,

отодвинув иголки дикобраза», а не средством развития отношений между Россией и НАТО. Примаков пишет, что единственным позитивным результатом существования СПС было то, что опасения НАТО относительно возможного выхода России из СПС удерживали Североатлантический союз от эскалации своих боевых действий в Косово и начала наступления сухопутными силами.

Тем не менее, уже в первые дни воздушной военной кампании НАТО Россия в одностороннем порядке приостановила свое участие в СПС. Постоянный представитель России в СПС был отозван, и Москва усилила свои выступления против НАТО. Примаков узнал о том, что НАТО



начала свою воздушную кампанию, когда он летел в Вашингтон для встречи с вице-президентом Эл Гором, и - скорее всего, с одобрения Ельцина - приказал развернуть самолет и вернуться домой. Более того, Россия стала оказывать реальное влияние на ход событий только после того, как посланник Ельцина и соперник Примакова Виктор Черномырдин стал участвовать в челночной дипломатии с Белградом. Вызвавшее споры открытое решение НАТО снять с обсуждения вариант применения сухопутных войск в большей степени определялось необходимостью поддержать солидарность внутри Североатлантического союза, а не учетом озабоченности России.

Тэлбот наглядно показывает, как «успех или неудача в отношениях между правительствами зачастую определяется личными связями». Вполне возможно. Но подобные связи не следует переоценивать. Более того, судя по мемуарам Ельцина более тесные отношения сложились у него с государственными деятелями своего поколения - с тогдашним канцлером Германии Гельмутом Коелем и французским президентом Жаком Шираком, а не с Клинтонем. Более того, он шуточно вспоминает о том, как дочь президента Ширака давала советы его дочери Татьяне о том, как помочь своему отцу оставаться у власти.

Аналогично этому, по вопросу Косово, который Ельцин характеризует как вопрос «глобальной важности», частые контакты с Клинтонем не помешали ему сделать вывод о том, что мотивом для вмешательства НАТО было не предотвращение Западом повторения боснийской трагедии, а стремление США утвердиться в своем превосходстве над независимой Европой. Кроме того, в отличие от мнения Тэлбота, создается впечатление, что Ельцин сыграл более важную роль в решении о спешной переброске 11 июня 1999 г. российских подразделений из Боснии и Герцеговины через Сербию в аэропорт Приштины в Косово до введения в край войск НАТО. Рассказывая об этом событии, Тэлбот отмечает, что получил сообщение о продвижении российских подразделений, когда летел из Москвы в Брюссель. Он приказал вернуться в Москву, чтобы получить разъяснения у министра иностранных дел Игоря Иванова и министра обороны маршала Игоря Сергеева. В Москве он стал свидетелем комедии абсурда, в ходе которой оба министра заявляли (скорее всего искренне), что ничего не знают о броске своих войск в Приштину, хотя в это

же время его показывали по CNN. Занятно, что Тэлбот объясняет этот инцидент «фактическим мятежом» группы российских генералов под руководством генералов Леонида Ивашова и Анатолия Квашнина, громкие голоса которых были слышны за дверью во время встречи 11 июня. В противовес этому Ельцин в своих мемуарах берет на себя полную ответственность за это решение, которое он принял, очевидно, 4 июня: «Я долго сомневался. Слишком опасно. Да и зачем теперь демонстрировать смелость, махать кулаками после драки? Более того, зачем проявлять военную храбрость и размахивать кулаками после драки? И все-таки я решил, что Россия обязана сделать завершающий жест. Пусть даже и не имеющий никакого военного значения... Я приказал действовать».

Ельцин мог писать об этом, прикрывая свою неспособность справиться с непокорными генералами, но также возможно и то, что, руководствуясь своим импульсивным характером, он одобрил это предложение, не посоветовавшись с основными членами правительства. Более того, Ельцин затем наградил обоих генералов в период, когда личная верность имела важнейшее значение для продвижения по службе. Это указывает на то, что был не заговор, а просто военные консерваторы и сторонники жесткой линии склонили его на свою сторону.

Редко бывает, чтобы выходило так много книг об определенном историческом периоде, в которых их участники описывают недавно происходившие события. Именно поэтому так захватывает параллельное чтение представленных здесь трех книг. В этих мемуарах раскрыта важность хороших личных отношений при решении проблем, но они показывают и пределы таких отношений. Ясно, что личная дипломатия имеет свои преимущества и нам следует испытывать чувство благодарности к современным и недавним лидерам России и Запада за то, что им удалось добиться хорошего взаимопонимания. В тоже время, при столкновении с крайне сложными ситуациями, решения, основанные на том, что лидеры смогли прочесть в глазах друг друга, не могут заменить политику, основанную на анализе экспертов и объективных оценках имеющихся вариантов. ■

## Генерал Тоцкий: постоянный представитель РФ в НАТО

*Генерал К.В.Тоцкий – первый посол Российской Федерации, аккредитованный только при НАТО. Ему 53 года. Родился в Узбекистане. Он профессиональный военный, вся служба которого была связана с пограничными войсками, сначала Советского Союза, затем России. В 1998 г. возглавил Федеральную пограничную службу РФ. Служил во всех российских пограничных районах от Дальнего Востока до Северо-запада, а также на Кавказе и в Афганистане. С ноября 1998 г. был членом Совета безопасности РФ.*

**НАТО Вестник:** Как изменилась, если, конечно, это имело место, Ваше видение НАТО после того как Вы стали первым российским послом, аккредитованным только при НАТО?

**Генерал Тоцкий:** До назначения на этот пост мне не приходилось напрямую заниматься вопросами, связанными с Организацией североатлантического договора. Конечно, фактор НАТО учитывался при решении задач пограничной службы России, в которой я служил. Скажу откровенно, в свое время это доставляло нам немало трудностей. Но, как известно, ничто не стоит на месте и в последнее десятилетие ситуация сильно изменилась, менялась, конечно, и наши подходы к отношениям с НАТО. Хотел бы отметить, что происходящие изменения - процесс взаимный, что позволяет надеяться и рассчитывать на его развитие в выгодном для всех нас направлении. Перед моим отъездом в Брюссель меня принял Президент России, который поставил мне целый ряд задач, исходя из того, что НАТО сегодня - эта серьезная и важная организация, которая играет заметную роль в международных делах. А потому для России важно налаживать с ней эффективные рабочие взаимоотношения. И эти указания полностью созвучны с моим видением альянса. Именно на этой основе и строится сейчас мое восприятие НАТО, а также тех задач, которые стоят передо мной как руководителем Постпредства России при этой организации.

**НВ:** До какой степени россияне сегодня продолжают воспринимать НАТО с точки зрения стереотипов «холодной войны» и как такой подход может быть преодолен?



(© NATO)

**ГТ:** Не думаю, что сегодня следует говорить о сохранении в России стереотипов холодной войны по отношению к НАТО, которые необходимо преодолевать. Времена нашего противостояния ушли в прошлое, и НАТО у россиян не ассоциируется с образом врага. Напротив, за последние годы растет понимание, что общие угрозы и вызовы современного мира требуют все более тесного взаимодействия. Наше сотрудничество в рамках антитеррористической коалиции наглядно продемонстрировало, насколько эффективными могут быть результаты, когда Россия и

страны альянса объединяют свои силы в борьбе с общим врагом - международным терроризмом.

Вместе с тем, в наших отношениях с альянсом есть моменты, вызывающие серьезную озабоченность. Это касается, в первую очередь, вопросов расширения НАТО на восток. Для нас важно, чтобы при этом были учтены законные интересы России в области безопасности. Мы понимаем, что прибавку к совокупному военному потенциалу НАТО семь приглашенных в альянс государств привнесут незначительную. Но инфраструктура, а также география для потенциального развертывания натовских сил расширяются. При этом наиболее близкие к нашим границам страны Балтии тянут за собой в НАТО груз неурегулированных проблем, прямо затрагивающих наши интересы. Сегодня на их территории формально не распространяются никакие ограничения на развертывание сил по Договору об ОВСЕ. В этом плане есть опасность, что территория новых членов альянса может превратиться в «зону, свободную от контроля над вооружениями». Полагаю, что от решения этих

проблем во многом будет зависеть восприятие россиянами Североатлантического альянса.

**НВ:** Насколько велика российская миссия при НАТО и какова ее структура?

**ГТ:** В российской миссии при НАТО сейчас работают 13 дипломатов, и 10 специалистов представляют ее военную часть - Главное военное представительство РФ при НАТО. До конца года подъедут еще 4-5 дипломатов. По мере увеличения объемов работы штат может быть увеличен. На данном этапе есть определенные организационные проблемы, связанные с процессом становления деятельности постпредства, но они носят объективный характер и, я уверен, будут решены в обозримом будущем.

**НВ:** Что вы надеетесь достичь в качестве постпреда России при НАТО?

**ГТ:** Свою задачу сейчас вижу, прежде всего, в том, чтобы начатые в течение первого года проекты в рамках СРН были успешно завершены. Для этого уже созданы необходимые заделы: решаются организационные вопросы, проблемы финансирования. Настрой в «двадцатке» рабочий. Это вселяет уверенность в успехе. На более отдаленную перспективу загадывать не хотелось бы. Но рассчитываю, что развивающееся новое качество наших отношений с альянсом позволит нам всем в полной мере выполнить задачу, поставленную перед нами руководителями наших государств на Римском саммите: сделать Совет Россия-НАТО действенным механизмом реагирования на общие вызовы безопасности. Одной из основных задач считаю укрепление доверия до уровня, который делает процесс сближения и сотрудничества необратимым.

**НВ:** В каких областях Вы видите самые большие возможности эффективного сотрудничества между Россией и НАТО?

**ГТ:** Основные направления сотрудничества России и НАТО хорошо известны - они были определены главами наших государств на встрече в Риме. Каждое из них является для нас приоритетным, и в каждой области уже есть серьезные достижения. Созданы неплохие предпосылки для совместных действий по реагированию на кризисы, продвигается диалог по проблематике ОМУ, расширяется взаимодействие в области чрезвычайного гражданского планирования. Осуществляется ряд конкретных проектов по линии военных, в частности, в области поиска и спасания на море, военных реформ, контроля за воздушным движением и др. Большие перспективы есть, мне кажется, в области совместных работ по ПРО ТВД. Уверены, что дальнейшее углубление сотрудничества

России и НАТО по всему спектру направлений, закрепленных в Римской декларации, - а именно на это настроены все партнеры по «двадцатке» - позволит нам внести весомый вклад в формирование новой архитектуры безопасности на евроатлантическом пространстве. Убежден, что Совет Россия - НАТО должен стать одним из ведущих ее элементов.

**НВ:** Угроза, возникшая из-за распространения оружия массового поражения и международного терроризма повлияла на налаживание отношений между Россией и НАТО в последние годы. Как Россия и НАТО могут работать вместе для ответа на эти вызовы?

**ГТ:** Действительно, осознание того, что терроризм и распространение ОМУ угрожают всем, и бороться с этими угрозами надо сообща, во многом способствовало сближению позиций России и НАТО. Неслучайно обе эти темы выделены «отдельной строкой» в Римской декларации и в программах работы СРН. В рамках СРН разрабатываются совместные оценки террористических угроз в различных сферах, идет обмен опытом, в том числе и по роли военных в борьбе с терроризмом. Работа ведется серьезная, от нее есть реальная отдача. И мы намерены ее активно продолжать. В целом, наша задача - вывести антитеррористическое взаимодействие на уровень стратегического партнерства на всем евроатлантическом пространстве.

В том, что касается вопросов распространения ОМУ, на данном этапе продолжаем работать над выполнением программы работы СРН на 2003 г. - составляем документ, который должен отражать наше общее видение глобальных тенденций распространения ОМУ и средств его доставки, причин, побуждающих разрабатывать и приобретать технологии и материалы, связанные с ОМУ. Как известно, борьба с терроризмом и распространением ОМУ не ограничивается усилиями России и НАТО в рамках СРН. Есть целый ряд других форумов и режимов, которые вплотную занимаются этими вопросами. Считаю, что СРН способен играть в их системе все более важную роль. Связано это, в первую очередь, с тем, что в рамках СРН мы работаем над практическим сближением наших подходов к этим непростым проблемам. Ведь оттого, насколько эти подходы созвучны друг другу, напрямую зависит эффективность усилий международного сообщества в целом. На данном этапе в этом и заключается основной смысл нашей совместной работы. В дальнейшем, на основании выработанных общих подходов можно будет приступить и к совместным действиям. Какую форму они примут, покажет время.

**НВ:** Каковы приоритеты военной реформы в России и видите ли Вы роль НАТО в этом процессе?

**ГТ:** Приоритеты нынешнего этапа военной реформы четко определены в ежегодном Послании Президента России В.В.Путина Федеральному собранию (16 мая 2003 г.). Это, прежде всего, «существенное перевооружение, совершенствование принципов комплектования и улучшение самой структуры Вооруженных Сил». В числе приоритетов также совершенствование системы социального обеспечения военнослужащих, повышение их социального статуса и престижа военной службы. Безусловно, осуществление военной реформы в такой стране как Россия, с ее масштабами и размахом, тем более в условиях социально-экономических преобразований, задача весьма сложная и многогранная.

Категорически ошибаются те, кто считает, что реформировать военную организацию государства можно лишь путем сокращения численности личного состава или возложив всю работу в этом направлении только на военных. На самом деле, начиная с середины 90-х годов, в рамках российской военной реформы проводится целый комплекс экономических, социально-политических и собственно военных мероприятий военного строительства по коренному преобразованию военной организации государства.

Понимание государствами СРН важности и актуальности этой проблематики поставило это направление сотрудничества в перечень приоритетов российско-натовского взаимодействия в военной области в число наиважнейших. Универсальных решений, каким образом выполнить задачу по созданию военной организации рационального состава и численности, обладающей прочной материально-технической базой при ограниченных ресурсах, просто не существует. Однако, при всей уникальности ситуации в каждой стране и нецелесообразности прямого копирования чужого опыта в такой чувствительной сфере, как военная безопасность, мы не только готовы внимательно изучать подходы и наработки наших коллег по Совету Россия-НАТО, но и делиться своим видением и опытом в различных областях военного строительства.

На наш взгляд, успешно справляется с ролью координатора взаимодействия в этой области созданная в конце прошлого года Специальная рабочая группа СРН по военным реформам. Программа сотрудничества этого года осуществляется в строгом соответствии с графиком. Высокую оценку участников получили

рабочие встречи экспертов по комплектованию вооруженных сил, макроэкономическим и социальным аспектам военного реформирования. В сентябре начали работу в Римском оборонном колледже два российских военных ученых-исследователя. Вместе с тем, при разработке планов на следующий год, полагаю, необходимо особое внимание уделить практической составляющей нашего сотрудничества. Семинар, конференция, визит с целью обмена опытом, это хорошо, однако реальную отдачу от подобных мероприятий можно получить лишь в будущем. Поэтому не случайно особое значение мы придаем таким совместным проектам как, например, сотрудничество в области переподготовки военнослужащих, увольняемых в запас, на гражданские специальности и уничтожения излишков российских противопехотных мин с внедрением уникальной технологии, разработанной нашими учеными. На мой взгляд, именно по таким проектам сейчас и новым проектам, которые, что называется, можно потрогать руками, и будут судить о роли НАТО в развитии взаимодействия в области военного реформирования.

Россия была крупнейшим участником-не-членом-альянса в операциях НАТО на Балканах до вывода своих сил этим летом. Какие уроки извлекла Россия из опыта совместной работы с войсками НАТО на Балканах и когда российские солдаты будут вновь нести службу со своими коллегами из альянса?

В настоящее время эксперты России и НАТО совместно готовят оценку опыта участия в миротворческих операциях в Боснии и Герцеговине и в Косово (Сербия). Полагаю, в результате работы получится полноценный документ, всесторонне отражающий накопленный опыт, и, главное, содержащий рекомендации относительно того, как сделать российско-натовское сотрудничество в области миротворчества более действенным и эффективным. Не будем предвосхищать итоги работы специалистов. Однако уже сегодня можно со всей очевидностью отметить, что в случае, когда наши миротворцы имеют четкие задачи, действуют в рамках мандатов Совета Безопасности ООН, они вполне способны совместно выполнять поставленные задачи в самых сложных условиях. Российские солдаты и командиры, выполнявшие свой долг плечом к плечу со своими натовскими коллегами, с благодарностью вспоминают сегодня тот дух товарищеской взаимопомощи, реального взаимодействия, который не раз помогал им в тяжелых буднях балканских операций.

Что же касается возможных совместных операций в будущем, то конкретных планов здесь пока нет. Однако база для равноправного взаимодействия в области миротворчества создается уже сегодня. Например, на политико-правовом уровне (в частности, в Рабочей группе по миротворчеству СРН совместно разработан и апробируется в настоящее время в ходе так называемых «процедурных учений» документ «Политические аспекты базовой концепции совместных миротворческих операций Россия-НАТО»), а также на уровне войск (согласована и осуществляется программа повышения оперативной совместимости воинских подразделений России и альянса для участия в миротворческой деятельности). Уверен, что в случае принятия соответствующего политического решения (в России, например, «добро» на участие военнослужащих в миротворческих операциях за рубежом дает Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации), наши миротворцы будут готовы с честью выполнить поставленные задачи.

**НВ:** НАТО приняла на себя ответственность по поддержанию мира внутри и вокруг Кабула в Афганистане и помогла Польше объединить силы для обеспечения безопасности на части территории Ирака. Видит ли Россия свою будущую роль в какой-то из этих миссий и будет ли Россия в принципе готова к участию в других операциях, проводимых НАТО вне евроатлантической зоны?

**ГТ:** Решение таких проблем, как урегулирование в Ираке и Афганистане, требует усилий со стороны всего мирового сообщества. Здесь используются различные международные механизмы, в том числе задействован и потенциал НАТО. Придерживаемся той точки зрения, что главенствующую роль в этих вопросах должна играть ООН, и Россия как постоянный член СБ не остается в стороне от участия в их решении. Что касается принципиальной готовности России проводить совместные с НАТО операции, пусть и за пределами традиционной зоны ответственности альянса, то такой возможности исключать нельзя. Речь здесь, в первую очередь, должна быть идти о совпадении наших политических подходов к решению той или иной ситуации, требующей наших совместных действий, а также о необходимости соответствующей международно-правовой основы для них.

**НВ:** НАТО расширяется для включения бывших членов Варшавского пакта и бывших советских республик и налаживает максимально возможные глубокие отношения между бывшими советскими республиками на Кавказе и Центральной Азии. Как Россия рассматривает такое развитие события и стремление все большего числа бывших советских республик стать членом альянса?

**ГТ:** Что касается дальнейшего расширения НАТО, то особой радости мы по этому поводу не испытываем. При таком развитии события нельзя исключать возможности появления у наших границ новых военных баз, боевых частей, других элементов инфраструктуры мощного военного альянса. Такая перспектива нас в восторг не приводит. На мой взгляд, подобная форма обеспечения национальной безопасности государств является отголоском прошлого и атрибутом «холодной войны». Вместе с тем, совершенно очевидно, что любое суверенное государство имеет право самостоятельно выбирать способы и формы обеспечения своей безопасности, в том числе и посредством вступления в различные международные союзы и организации. Другое дело, что мы выступаем за использование более универсальных механизмов (ООН, ОБСЕ и др.) обеспечения безопасности в евроатлантическом регионе и не можем приветствовать развитие ситуации по такому сценарию.

**НВ:** Каковы шансы, что когда-нибудь Россия станет членом НАТО?

**ГТ:** На этот вопрос уже не раз давался ответ. Президент России В.В.Путин по этому поводу заметил, что Россия не стремится в НАТО. На мой взгляд, наличие или отсутствие членского билета не должно быть определяющим, тем более во внешней политике государства. Важнее то, как и на какой основе выстраиваются отношения между странами или их объединениями, каким целям служит их сотрудничество, какова от такого взаимодействия польза другим. По нашим оценкам, отношения между Россией и НАТО естественным образом вписываются в формирующуюся архитектуру европейской безопасности, становятся одной из несущих конструкций системы международных отношений. Россия и НАТО взяли на себя серьезную ответственность за судьбу Европейского континента. А для выполнения этой миссии не важно, будем ли мы входить в состав организации или будем сотрудничать на другой основе. ■

# Принципиально новая структура органов военного управления НАТО

*Вице-маршал авиации Эндрю Вэлланс разъясняет суть реорганизации структуры органов управления ОВС НАТО в соответствии с требованиями обеспечения безопасности в XXI веке.*

**Н**а пражском саммите прошлого года руководители НАТО обязались провести преобразования Североатлантического союза. В этой связи было принято решение об оптимизации механизмов военного управления НАТО для создания «облегченной, более эффективной, действенной и способной к быстрому развертыванию структуры военного управления с целью удовлетворения оперативных требований по всему спектру операций Североатлантического союза». Через семь месяцев напряженной работы, проведенной Военным комитетом НАТО, Группой старших должностных лиц, представляющих свои государства и стратегические командования ОВС НАТО, министры обороны стран Североатлантического союза утвердили модернизированные механизмы управления ОВС НАТО. Результатом этой работы стала новая структура органов управления ОВС НАТО, ознаменовавшая собой, пожалуй, самый важный этап в развитии военной организации Североатлантического союза со времени его создания более пятидесяти лет назад.

Наличие у НАТО комплексной структуры военного управления отличает ее от всех других многонациональных военных организаций. Она полностью дееспособна в мирное время, что позволяет Североатлантическому союзу выполнять свои задачи по всему спектру военной деятельности, от маломасштабных миротворческих задач до крупномасштабных

операций в конфликтах большой интенсивности. Не менее важно и то, что эта структура образует неотъемлемую основу подобной военной

деятельности. Сюда относится выработка не только доктрин, планов, приемов и способов действий многонациональных формирований, но и ключевых сопрягающих элементов, обеспечивающих способность сил стран НАТО и государств-партнеров к ведению по-настоящему интегрированных действий. Короче говоря, структура органов управления ОВС НАТО обеспечивает средства для объединения разрозненных подразделений и военной техники в отлаженный

интегрированный и эффективный военный инструмент, способный к выполнению любой, самой сложной задачи.

Новая структура военного управления НАТО замещает собой структуру, которая во время ее введения в действие в 1999 г. рассматривалась как важный шаг вперед. Структура военного управления 1999 года строилась на основе опыта, накопленного в период, начавшийся сразу после «холодной войны». Она предназначалась для выполнения широкого круга задач Североатлантического союза, в том числе поддержания мира; содействия выработке концепции многонациональных объединенных оперативных формирований (МООФ); упрочения связей со стратегическими партнерами и содействия созданию европейской составляющей безопасности и обороны. Как и все ее предшественницы, она была основана на распределении задач между командованиями по



*Торжественное открытие СКТ: Союзное командование по трансформации руководит военными преобразованиями Североатлантического союза. (© NATO)*

*Вице-маршал авиации Эндрю Вэлланс - ответственный помощник начальника штаба ВГК ОВС НАТО в Европе.*

географическому признаку. Зона ответственности Североатлантического союза разделялась между двумя стратегическими командованиями - Союзным командованием ОВС НАТО в Европе (СКЕ) и Союзным командованием ОВС НАТО в зоне Атлантики (СКА), - которым ставились в основном сопоставимые задачи. Стратегическим командованиям подчинялись семь штабов второго звена военного управления. В Союзном командовании ОВС НАТО в Европе существовало также третье звено военного управления, в котором было в общей сложности одиннадцать штабов, организованных по географическому принципу. Зона ответственности СКЕ подразделялась на два региона: региональное командование ОВС НАТО «Север» (РКС) и региональное командование ОВС НАТО «Юг» (РКЮ), каждому из которых были подчинены видовые командования - компонентное командование ОВВС НАТО и компонентное командование ОВМС НАТО, а также ряд объединенных субрегиональных командований. Союзное командование ОВС НАТО в зоне Атлантики подразделялось на три региона: региональное командование ОВС НАТО в зоне Атлантики «Восток», региональное командование ОВС НАТО в зоне Атлантики «Запад» и региональное командование ОВС НАТО в зоне Атлантики «Юг», куда также входило два боевых командования - ударный флот ОВМС НАТО на Атлантике и командование объединенных подводных сил НАТО на Атлантике. Структура органов управления ОВС НАТО 1999 года состояла из двадцати штабов, что было заметно меньше по сравнению с прошлой структурой, насчитывавшей 65 штабов, и знаменовала собой важный шаг вперед в своем развитии.

Однако скоро стало ясно, что необходимы меры по дальнейшему крупномасштабному развитию организационной структуры управления войсками. Повышение безопасности территории Североатлантического союза привело к уменьшению потребности в стационарной обороне, а все более активный подход НАТО к кризисному регулированию требовал повышения способности сил к быстрому развертыванию, гибкости, реагированию и устойчивости (т.е. способности штаба проводить операции, исходя из собственных сил и средств мирного времени). С этим было связано и признание того, что у НАТО имеются зоны особой значимости за пределами своей традиционной зоны ответственности. Совершенствование структуры сил (в частности, создание штабов сухопутных войск и морских сил высокой степени готовности), развитие отношений с Европейским союзом и необходимость ликвидации разрыва в военном потенциале между США и их союзниками по НАТО стали дополнительными причинами перемен. В тоже

время растущий дефицит бюджетных средств и личного состава обострил необходимость институциональной реформы для повышения эффективности военной организации. Сдвиг в системе стратегического мировоззрения, возникший после 11 сентября 2001 г., а также последующее участие НАТО в «войне с терроризмом» под руководством США и растущая озабоченность угрозой распространения оружия массового уничтожения повысили необходимость всех этих мер. Под кумулятивным воздействием таких факторов пражский саммит стал поворотным пунктом в истории НАТО. Работа по превращению принятой в Праге концептуальной основы в новую структуру управления ОВС НАТО ознаменовала собой почти полный отход от предшествующих организационных принципов, что вывело развитие НАТО на траекторию, крутизна которой в истории Североатлантического союза была непревзойденной.

### Функциональность в противовес географии

В основе организационных преобразований лежал замысел применения функционального принципа в противовес географическому при базовом обосновании реорганизации механизмов военного управления Североатлантического союза. Географические подходы к организации в любом случае влекут за собой опасность фрагментации, так как каждая организационная единица стремится создавать свои «автономные» силы и средства. Это приводит к широкомасштабному функциональному дублированию и напрасным тратам ресурсов. Более того, параллельные штабы, как правило, вырабатывают параллельные позиции по различным вопросам, и сведение воедино подобных позиций зачастую требует больших затрат времени и усилий и не дает реальных результатов. В отличие от этого подходы к организации, основанные на принципе функциональности, способствуют ее интеграции, унификации и сплоченности. Они позволяют устранить опасность ненужного дублирования и параллелизма в работе организации, оптимизируют трудовой процесс и способствуют концентрации усилий и ускорению деятельности работников. Это в свою очередь позволяет выполнять большие объемы работы меньшим числом работников. Во время «холодной войны», характеризовавшейся условиями статичности и ограниченностью возможностей связи, функциональный подход к механизмам военного управления был нецелесообразным с практической точки зрения. Однако в современной, значительно более динамичной и изменчивой стратегической обстановке, требующей экономии ресурсов, при больших возможностях надежной глобальной передачи больших объемов данных в масштабе реального времени, такой подход становится незаменимым.

Используя функциональный подход к разработке основы структуры, принятой в Праге, НАТО осуществила кардинальную перегруппировку, рационализацию и перераспределение своих военных задач в свете новой обстановки в области безопасности. Аналогично структуре органов управления ОВС НАТО 1999 года структура органов управления ОВС НАТО 2003 года строится вокруг двух стратегических командований. Но на этом, собственно, аналогия заканчивается. Все задачи обеспечения оперативной функциональности НАТО сконцентрированы в одном стратегическом командовании - Союзном командовании операций (СКО) - которое теперь отвечает за всю зону ответственности НАТО. Но в быстро изменяющемся мире мало заниматься только насущными делами, необходимо заглядывать и в будущее. В этом предназначение Союзного командования по трансформации (СКТ), которое возглавляет военную деятельность по преобразованию Североатлантического союза. На практике подобное разделение по принципу функциональности не имеет такого четко выраженного характера, как это может показаться при его обобщенном для упрощения изложении. Более того, силы и средства обоих стратегических командований интегрированы и исходно взаимозависимы. Задачи руководства распределены между стратегическими командованиями, но почти по каждому вопросу или задаче работу возглавляет одно стратегическое командование, а другое оказывает поддержку. Разработка новой функциональной перегруппировки задач в виде организационных требований была поручена специальной рабочей группе. Она адаптировала передовые методы анализа процессов экономической деятельности, заимствованные из лучших образцов промышленной и коммерческой практики, и через шесть месяцев выработала внутреннюю организационно-штатную структуру и штатное расписание практически для всех новых подразделений структуры органов управления ОВС НАТО. В результате этого будет осуществлено более рациональное распределение задач между стратегическими командованиями и внутри их, реализована по-настоящему интегрированная организация двух стратегических командований и проведено крупное сокращение штатов, особенно высоких должностей.

---

## Новая структура органов военного управления стала, пожалуй, самым важным этапом в развитии военной организации НАТО со времени ее создания

---

На первый взгляд Союзное командование операций напоминает своего предшественника, Союзное командование в Европе. У него сохраняется три звена управления войсками; его штаб находится в штабе Верховного главнокомандующего ОВС НАТО в Европе (ВГК ОВС НАТО в Европе) в г. Монс (Бельгия); оно находится под командованием Верховного главнокомандующего ОВС НАТО в Европе. Но теперь слово «Европа» в названии ВГК ОВС НАТО в Европе и его штаба означает их местонахождение, а не зону ответственности, что отражает значительно более широкие задачи в географическом плане. Более того, в результате кардинальной перегруппировки функциональных

задач между различными звеньями управления войсками Союзное командование операций существенно отличается от Союзного командования в Европе.

В соответствии с новой организационной структурой первоочередная задача ВГК ОВС НАТО в Европе - консультировать штаб-квартиру НАТО по стратегическим вопросам (восходящий подход) и обеспечивать стратегическое руководство штабами второго звена органов управления ОВС СКО (нисходящий

подход). Это само по себе является важным шагом вперед, так как позволяет устранить ту неопределенность, которая возникла в 1995 г., когда руководство операцией ИФОР в Боснии и Герцеговине осуществлялось непосредственно из Монса. Теперь ВГК ОВС НАТО в Европе будет руководить тремя новыми «оперативными» штабами второго звена военного управления, на которые возложена ответственность за руководство всеми операциями Североатлантического союза в будущем. Это два объединенных командования ОВС НАТО, штабы которых находятся соответственно в г. Бюссум (Нидерланды) и г. Неаполь (Италия), а также Объединенного штаба ОВС НАТО в г. Лиссабон (Португалия). Каждое из объединенных командований ОВС НАТО должно обладать способностью решать задачи по всему спектру операций Североатлантического союза, в том числе формировать штабы многонациональных объединенных оперативных формирований (МООФ) наземного базирования. По сравнению с ними Объединенный штаб ОВС НАТО не имеет таких возможностей, но, тем не менее, это весьма

действенный штаб, главной задачей которого будет организация управления МООФ органом боевого управления морского базирования. Принцип функциональности распространяется и на шесть штабов видовых «компонентных командований» третьего звена управления силами СКО, по два штаба для воздушных, наземных и морских сил соответственно в Измире (Турция), Рамштейне (Германия), Мадриде (Испания), Гейдельберге (Германия), Неаполе (Италия) и Нортвуде (Великобритания). Эти штабы компонентных командований обеспечивают универсальный резерв специалистов в различных областях военного управления, любой из которых может быть задействован в работе одного из штабов второго звена.

Функциональная рационализация в Союзном командовании операций будет распространяться и за пределы основных его организационных блоков. Более того, она будет характерной для всей организации в целом. Все штабы СКО перейдут на единый порядок распределения должностных обязанностей и организационно-штатную структуру в соответствии с так называемым «джей-кодом». Это позволит обеспечить взаимную совместимость и оптимизацию трудовых процессов между разными звеньями военного управления, каждое из которых будет использовать опыт другого. Это особенно сильно скажется на штабе ВГК ОВС НАТО в Европе, в организационно-штатной структуре которого «джей-код» в настоящее время не применяется. Принцип функциональности внедряется везде, вплоть до самых нижних звеньев практического боевого управления, что влечет за собой крупное сокращение сотрудников штаба ВГК ОВС НАТО в Европе и существенное повышение степени действенности этого оперативного штаба.

## Трансформация

Пожалуй, самой крупной инициативой в оперативной области стало создание Сил реагирования НАТО (СРН). СРН, численность сухопутного компонента которых может достигать бригады с дополнительными подразделениями воздушных и морских компонентов, предназначены для создания беспрецедентного по масштабам потенциала кризисного реагирования Североатлантического союза. Управление этими силами будет осуществлять штаб объединенных оперативных сил быстрого развертывания. С созданием Сил реагирования у НАТО появляется способность выполнять задачи быстрого военного реагирования для снятия остроты развивающегося кризиса уже на ранних этапах. Если это не удастся, то в соответствии с требованиями обстановки после развертывания СРН может быть осуществлено их «наращивание» до уровня более

крупного многонационального объединенного оперативного формирования, способного к автономному выполнению задач. Более того, так как с появлением СРН к вооруженным силам стран НАТО будут предъявляться более строгие требования к выполнению ими задач быстрого развертывания и реагирования, а также к совершенствованию военного потенциала во многих областях, эти силы станут также главным стимулом преобразований Североатлантического союза. Поэтому в создании СРН участвуют оба стратегических командования ОВС НАТО.

Задача программы трансформации Североатлантического союза предельно сложна. Хотя главным в ней является ускорение повышения военного потенциала и оперативной совместимости сил и средств НАТО, по своим масштабам, охвату и темпам она является самой крупной по сравнению с аналогичными программами преобразований Североатлантического союза в прошлом. При выработке концепции трансформации в качестве исходной точки Североатлантическим союзом использовалась модель Командования объединенными силами США (КОС США), выступающего в качестве движущей силы перемен в вооруженных силах США. На основе этой модели в НАТО были определены пять главных «опор» трансформации: выработка стратегических концепций, доктрины и политики; требования, силы и средства, планирование и реализация; объединенные многонациональные силы и средства будущего, исследования и технологии; совместное экспериментирование, учения и оценка; совместная учебно-образовательная подготовка.

Первые четыре «опоры» должны взаимодействовать друг с другом для определения, выработки и воплощения в документах концепций и стратегий трансформации. Вторая из перечисленных «опор» будет служить в качестве средства реализации избранных концепций трансформации, а четвертая и пятая «опоры» будут способствовать согласованию и внедрению в практику результатов, достигнутых другими «опорами», в ходе боевой подготовки и учений. Трансформация НАТО не будет разовым явлением. Она станет процессом развития, обеспечивающим сохранение передовых позиций Североатлантического союза в военной области.

Этим объясняется важность создания специального командования, выполняющего задачи руководства этими усилиями. Штаб второго стратегического командования - Союзного командования по трансформации

- находится в США (г. Норфолк, шт. Виргиния). Его месторасположение не только способствует укреплению трансатлантических связей, но и позволят непосредственно взаимодействовать с КОС США, штаб которого находится в близости от штаба СКТ. Для того чтобы Союзное командование по трансформации могло обеспечить работу по различным направлениям этой деятельности, была создана совершенно новая организационная структура, состоящая из четырех элементов. Первый элемент, «стратегические концепции, политика и требования», частично реализуется недавно созданным штабным отделом СКТ в Европе. Совместная выработка концепций, второй главный структурный элемент СКТ, будет проводиться преимущественно Центром объединенных боевых действий в г. Ставангер (Норвегия) во взаимодействии с Центром совместного анализа и накопленного опыта в г. Монсанто (Португалия) и Центром подготовки объединенных сил в г. Быдогць (Польша). Элемент «будущие силы и средства, НИОКР» будет реализован Центром подводных исследований в г. Ла Специя (Италия), который будет также взаимодействовать с другими национальными и международными исследовательскими организациями. Предусматривается также создание при СКТ морского центра оперативной подготовки по мерам воспрепятствования в Греции. Последний элемент - образовательная подготовка - включает в себя Оборонный колледж НАТО в Риме (Италия), Школу НАТО в Обераммергау (Германия), Школу систем связи и информации НАТО в г. Латина (Италия). Таким образом, они будут взаимодействовать с агентствами и органами НАТО, с различными национальными «Центрами передового опыта», участвующими в развитии деятельности по трансформации НАТО, а также с КОС США.

### Ускоряя перемены

Главным критерием успеха новой структуры будет скорейшее достижение результатов ее работы. Поэтому сейчас быстрыми темпами идет ее реализация. Союзное командование по трансформации и Союзное командование операций были официально введены в действие соответственно 19 июня и 1 сентября 2003 г. 19 июня 2003 г. была осуществлена передача бывшего оперативного штаба Союзного командования в зоне Атлантике (существовавшему тогда) Союзному командованию в Европе, а Школа НАТО перешла в подчинение Союзного командования по трансформации. Это было самым простым этапом в выполнении крайне сложной задачи. Предстоит расформировать многочисленные штабы, существовавшие в структуре органов управления

ОВС НАТО 1999 года, и создать совершенно новые организационные единицы, некоторые буквально «с нуля». Предстоящая крупномасштабная перегруппировка функциональных задач будет первоначально реализована посредством организации работы по перекрестному принципу, в соответствии с которым будет меняться структура руководства, а подчиненные будут оставаться на своих местах. Ликвидации пробелов в этой работе будет способствовать откомандирование личного состава в штабы по линии «добровольного национального содействия», однако главным требованием остается завершить переход на новую структуру органов управления ОВС НАТО в пределах трех лет. В итоге произойдет массовое перемещение личного состава как внутри различных штабов, так и между ними. Как в любой другой организации самым главным резервом НАТО являются люди. Поэтому основные усилия направлены на облегчение переходного периода и сокращение до минимума неизбежного нарушения нормального хода работы, которое возникнет при подобной широкомасштабной реорганизации.

Все это необходимо осуществить, не снижая способность НАТО проводить текущие операции (такими силами, как СФОР, КФОР и ИСАФ IV), оказывая при этом содействие реализации дополнительных инициатив партнерства и интеграции семи новых членов НАТО. Таков масштаб задачи, которую поставил себе Североатлантический союз. Она носит реальный и неотложный характер. Если НАТО хочет сохранить свое значение для современности, она должна идти в ногу с быстрым развитием международных потребностей в области обороны и безопасности. Как единственная международная организация, обладающая способностью проводить весь комплекс военных операций, НАТО призвана играть уникальную роль в обеспечении безопасности, которая будет приобретать в будущем еще большую важность. Эта ее роль приносит выгоды не только странам НАТО и государствам-партнерам, но и международному сообществу в целом, обеспечивая средства эффективного взаимодействия сил различных государств. Выполнение этой роли возможно только в том случае, если сама организация и государства, из которых она состоит, полностью включатся в решение поставленной задачи. В настоящее время оба стратегических командования напряженно работают над обеспечением скорейшего перехода на новую структуру и достижением ожидаемых практических результатов. ■



Дополнительную информацию о штабе ВГК ОВС НАТО в Европе см. на сайте [www.shape.nato.int](http://www.shape.nato.int)

## Пекин зовет

*Дзукян Дзян анализирует потенциал упрочения отношений между Китаем и НАТО.*

В октябре прошлого года многие аналитики вопросов безопасности с удивлением узнали о том, что китайский посол в Бельгии встретился в Брюсселе с Генеральным секретарем НАТО Джорджем Робертсоном для обсуждения потенциала упрочения отношений между Китаем и Североатлантическим союзом. С этого времени инициатива, которая неофициально уже обсуждалась в кругах китайских политических руководителей, приобрела большую динамику. Более того, несмотря на многие различия, установление конструктивных отношений сотрудничества между Китаем и НАТО стало логическим шагом, отвечающим долгосрочным интересам не только обеих сторон, но и широкого международного сообщества.



*Протест против бомбардировки в Белграде: китайцы не забыли, как НАТО разбомбила их посольство в Белграде, хотя многие признают, что это было результатом ошибки. (© Reuters)*

Вскоре после первой попытки Китая завязать отношения с НАТО эту тему поднял бывший заместитель госсекретаря США, а теперь президент влиятельного «Брукингс Института» Строб Тэлбот. В своей статье, опубликованной в журнале «Форейн Аффэрс» за ноябрь-декабрь 2002 г., он выступил с предложением о том, что после расширения НАТО и успеха программы «Партнерство ради мира» руководству НАТО пора обратить внимание на отношения с Китаем. Более того, такие шаги отражают сдвиг в главной ориентации в международных делах после окончания «холодной войны» с Европы на Евразию, который отметили многие аналитики вопросов безопасности, в том числе и Сбигнев Бжезинский.

Во многих отношениях прецедентом подхода Китая к НАТО послужило его вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО). После того, как он стал членом этой организации, Китай реально интегрировался в мировую

экономику. С этого момента движение Китая по пути аналогичной интеграции в международную систему безопасности стало просто вопросом времени. Хотя Китай - это страна с самым большим населением в мире, занимающая второе место по экономическим показателям (по паритету покупательной способности), третье место по

ядерному потенциалу и обладающая самой большой по численности армией, проведение ею независимой политики в области безопасности в долгосрочном будущем неперспективно. Более того, он выиграет от интеграции в международную систему безопасности, если вместе с другими членами международного сообщества сможет пользоваться плодами общей безопасности. В этой связи Китай и НАТО, самая мощная

международная военная организация в мире, весьма заинтересованы в изучении возможности установления официальных отношений. Такие отношения, несомненно, будут иметь большую важность для мира и стабильности в Евразии.

Террористические акты, совершенные в США 11 сентября 2001 г., и последовавшие за ними события - улучшение отношений между Россией и НАТО, второй после «холодной войны» тур расширения НАТО, а также усиление роли НАТО в Афганистане - фактически сократили физическое расстояние между Североатлантическим союзом и Китаем. Более того, после недавнего развертывания сил НАТО в Центральной Азии военнослужащие с обеих сторон могут фактически видеть друг на друга через государственные границы. Такая близость не обязательно предопределяет враждебность. Напротив, ее следует рассматривать как хорошую возможность, которая при правильном подходе может привести к значительному сотрудничеству между Китаем и НАТО по вопросам безопасности.

*Дзукян Дзян анализирует потенциал упрочения отношений между Китаем и НАТО.*

На самом деле стратегическое сотрудничество между Китаем и НАТО имеет долгую историю. Ведь ко времени окончания «холодной войны» Китай и НАТО были фактически союзниками в борьбе против СССР, хотя между ними не существовало официального соглашения по этому поводу. Более того, этот тактический союз сыграл важную роль в окончательном развале Советского Союза, так как способствовал его военному перенапряжению. В дополнение к крупным группировкам войск к западу от границ стран НАТО Советскому Союзу приходилось также держать свои войска на востоке. Кроме того, до того как Запад наложил эмбарго на Китай после инцидента на площади Тяньаньмынь в 1998 г., члены НАТО служили главными источниками импорта вооружений и военных технологий.

## Общие угрозы

События 11 сентября 2001 г. заставили многих в мире задуматься о характере угроз безопасности в XXI веке и повысили значение международного сотрудничества в борьбе с ними. Угрозы терроризма, распространение оружия массового поражения, наркобизнес, экологическая деградация, организованная преступность, распространение болезней и много другое представляют собой такую же угрозу Китаю, как и НАТО. Более того, после преобразований последних лет Североатлантический союз стал предпринимать все большие усилия по восстановлению и поддержанию мира на региональном и глобальном уровнях, что также отвечает интересам Китая. Например, если в мире в целом не будет мира, стабильности и процветания, Китай не сможет рассчитывать на достижение высоких показателей своей программы экономического развития.

Несмотря на это, Китай, несомненно, придерживается других, чем НАТО, взглядов, на многие вопросы безопасности, а в некоторых его кругах сохраняется негативное отношение к этой организации. Китайцы, например, не забыли, как НАТО разбомбила китайское посольство в Белграде во время военной

кампании Североатлантического союза в Косово, хотя многие согласились с тем, что это было оперативной ошибкой, а не преднамеренной акцией, направляемой политиками. То, что президент США Билл Клинтон и другие руководители НАТО безоговорочно принесли свои извинения за эту ошибку, помогло свести ущерб к минимуму, но память об этом осталась.

Однако, существующие различия в некоторых областях, несмотря на их масштабы, не должны стать препятствием на пути сотрудничества

между Китаем и НАТО в других сферах, где у обеих сторон явно имеются общие интересы. Более того, весьма вероятно, что тщательно спланированная и организованная программа сотрудничества поможет сократить расхождения во взглядах и повысить степень консенсуса между Китаем и НАТО.

В пользу конструктивного развития отношений между Китаем и НАТО свидетельствует ряд факторов. Во-первых, НАТО уже расширила свой диапазон сотрудничества со странами внутри Европы и за ее пределами и изменила свою

стратегическую концепцию за счет включения в нее вопросов, выходящих за рамки чисто военной сферы. В результате этого Китаю и НАТО будет относительно легко договориться по некоторым вопросам возможного сотрудничества.

Во-вторых, после окончания «холодной войны» НАТО и ООН часто демонстрировали свою способность поддерживать взаимодополняющие, а не антагонистические отношения. Китай, несомненно, хочет, чтобы ООН играла ведущую роль в международных делах. Однако при отсутствии постоянного военного потенциала ООН придется постоянно полагаться на воинские контингенты своих государств-членов и сотрудничать с другими международными организациями, в том числе и с НАТО. Более того, ООН уже больше десятилетия успешно сотрудничает с НАТО в деле восстановления мира и стабильности на Балканах, а в предстоящие

## Различия в некоторых областях не должны стать препятствием на пути сотрудничества между Китаем и НАТО в других сферах, где у обеих сторон имеются общие интересы

месяцы она установит еще более тесные отношения с НАТО в Афганистане и Ираке. Китай, в качестве постоянного члена Совета Безопасности ООН, несомненно, положительно воспримет, более того, будет приветствовать взаимодополняющие рабочие отношения между ООН и НАТО.

В-третьих, что самое главное, Китай сам находится в процессе глубоких перемен, в результате которых его политика в области обеспечения безопасности будет больше соответствовать политики других стран. После более чем двадцатилетнего периода экономических реформ и расширения контактов с остальным миром в Китае произошли значительные изменения не только в экономической области, но и в его политике, обществе и умонастроениях людей.

В первые годы реформ тогдашний китайский лидер Ден Сяопин выдвинул лозунг «социализм с китайской спецификой», чтобы указать выбранный им путь и успокоить консервативных критиков. Его преемник Дзян Цземинь воспользовался идеологической гибкостью, возникшей в новой обстановке, и стал все более активно проводить прагматическую программу реформ. Более того, в политическом докладе на XVI съезде КПК в ноябре прошлого года Дзян выступил с призывом отказаться от неправильного истолкования марксизма и учиться на практических достижениях политической культуры, добиваясь создания в условиях социалистической демократии регламентированных приемов и способов действий. Дзян также заявил, что ввиду того, что построение коммунизма предполагает долгий исторический процесс, для которого потребуются смена нескольких десятков поколений, у народа не должно быть нереальных ожиданий о его завершении в отдаленном будущем. Более того, вполне вероятно, что Ху Дзянтао, преемник Дзяна, будет и далее углублять реформы, как в экономической, так и в политических области.

### Развитие взглядов в сфере безопасности

В свете этих внутренних политических событий произошло также развитие взглядов Пекина в сфере безопасности. С середины девяностых годов Пекин обнародовал три «Белые книги» по вопросам национальной обороны, первая из которых вышла под довольно привычным названием «Политика Китая в области разоружения и контроля над вооружениями». В этих документах можно ясно проследить повышение роли «прозрачности»

и международного сотрудничества во взглядах Пекина в сфере безопасности. Более того, китайские руководители неоднократно ясно заявляли о том, что так называемая «Новая концепция безопасности Китая» будет основана на взаимном доверии, взаимной выгоде, равенстве и сотрудничестве с другими странами. Поэтому Пекин уделяет теперь такое внимание вопросам коллективной безопасности и обеспечения общей безопасности с другими странами, особенно, со своими соседями.

Несмотря на это, вопрос отношений между Китаем и НАТО, не говоря уже о возможном сотрудничестве между ними, остается спорным и деликатным. Во многих отношениях эта ситуация подобна той, что преобладала в первые годы экономической реформы, когда многие китайцы ожесточенно противились открытости Китая для иностранных инвестиций, опасаясь эксплуатации со стороны иностранных капиталистов. Однако в настоящее время мало кто из китайцев продолжает выступать против интеграции своей страны в мировую экономику. Более того, когда китайцы убедятся в ощутимых выгодах политики международного сотрудничества в области безопасности, отношение многих из них к этому, скорее всего, изменится.

После 11 сентября 2001 г. ряд китайских аналитиков пришел к выводу, что их страна уже получила выгоды от активного участия в международной борьбе против терроризма и распространения оружия массового поражения. Нет сомнений в том, что для Китая угроза терроризма не носит такого первостепенного характера, как для США и некоторых других стран. Для него значительно важнее предотвратить раскол страны сепаратистскими силами. Поэтому главной целью Пекина в повышении своего потенциала является усиление сдерживание сепаратистских сил на Тайване и в других частях страны.

Пекин, убедился и в том, что участие в международной коалиции против терроризма оказалось полезным в его борьбе против внутренних сепаратистских сил. В значительной степени благодаря позиции сотрудничества Китая по вопросам, представляющим интерес для США, отношения между Китаем и США в последние годы устойчиво улучшались. Госдепартамент США официально причислил к террористическим одну из сепаратистских организаций в провинции Синьань «Восточно-туркестанское исламское движение». Администрация Буша неоднократно

официально заявляла о том, что США будут и далее проводить политику одного Китая, и не будут поддерживать независимость Тайваня. Более того, пропекинская позиция Вашингтона по вопросу Тайваня стоит значительно больше с точки зрения сдерживания, чем развертывание еще 100 китайских ракет, нацеленных на Тайвань. Помимо этого, международный имидж Китая явно улучшился после того, как он стал выделять больше средств на обеспечение международной безопасности, а это, в свою очередь, соответствует долгосрочным интересам Китая.

Говоря о потенциале будущих отношений между Китаем и НАТО, может возникнуть соблазн сослаться на прецедент отношений Североатлантического союза с Россией. Однако характер возможных отношений между Пекином и НАТО будет всегда сильно отличаться от отношений между Североатлантическим союзом и Москвой. Это объясняется тем, что Китай, несомненно, будет всегда находиться за пределами зоны ответственности НАТО и поэтому не может быть никаких соображений по поводу того, что когда-нибудь и Китай может стать членом Североатлантического союза. Но при этом нельзя преуменьшать потенциальную важность Китая для НАТО.

По мере того, как НАТО будет проводить миссии за пределами своей традиционной зоны ответственности с целью борьбы с угрозой терроризма и распространения оружия массового поражения, она будет все больше приближаться к Китаю в Центральной, Южной и Юго-Восточной Азии. С учетом фактического отсутствия геополитического и стратегического соперничества между Китаем и НАТО, отношения между ними будут, скорее всего, развиваться значительно более гладко, чем, например, в случае НАТО и России. Одновременно с этим, благодаря быстрому росту своей экономики и такому же динамичному изменению стратегического мышления, Китай будет приобретать все большую способность и желание сотрудничать в области обеспечения безопасности с другими странами и организациями, в том числе и с Североатлантическим союзом. НАТО принимает на себя командование Международными силами содействия безопасности в Афганистане и, может быть, настало время поставить отношения с Китаем на более официальную основу. ■