



ПОЛИТИКА

А.Г.Арбатов

РАСШИРЕНИЕ НАТО И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ РОССИИ

Одним из ключевых факторов Европейской и глобальной безопасности является трансформация Североатлантического союза под влиянием изменившихся после прекращения холодной войны международных условий. Прежде всего речь идет о расширении альянса на юг и восток, которое вплотную подошло к пространству СНГ.

В связи с этим возникает несколько важных для национальных интересов России вопросов, в частности:

- в чем реальная суть и обозримые перспективы трансформации НАТО;
- какие потенциальные новые трудности, угрозы или возможности порождает этот процесс для интересов РФ;
- какова должна быть адекватная реакция России.

Трансформация НАТО

Этот процесс можно рассматривать в трех плоскостях: географической, военно-политической и оперативно-технической.

В географическом отношении после расширения альянса в 2004 г. на семь новых стран (добавившего 45 млн жителей) через несколько лет прогнозируется следующий этап – принятие Албании, Хорватии и Македонии. После этого, примерно в 2010–2020 гг. вплотную встанет вопрос о вступлении в НАТО, помимо оставшихся Балканских стран, ближайших соседей России: Украины, Грузии, Молдовы, Азербайджана (все они официально подали заявку на принятие или заявили о таком желании).

Первый этап расширения приблизил НАТО к границам РФ на 500–600 км, второй – еще на 500 км и на участке 400 км (Латвия и Эстония) привел к соприкосновению альянса с российской территорией. Если через один или два этапа к альянсу присоединится Украина, Грузия, Азербайджан, то НАТО продвинется на восток еще на 1000 км с запада и 200 км с юга и получит дополнительно 2000 км общей границы с РФ.

Уже сейчас, после расширения союза в 2004 г., число государств-членов НАТО (26) превысило число стран, участвующих в программе «Партнерство во имя мира» (20), которое рассматривается почти всеми ими (кроме России, Белоруссии и некоторых других) как подготовительный этап к формальному вступлению в альянс. После упомянутых двух

следующих этапов расширения количество новых участников превысит число прежних государств-членов времен холодной войны (16).

Хотя после парламентских выборов 2006 г. и назначения нового премьер-министра непосредственный переход Украины к Плану действий по подготовке к членству в НАТО, намечавшийся на рижский саммит НАТО осенью 2006 г., отложится на неопределенное время, вопрос не снят с повестки дня. Просто вместо «рывка» Украины в НАТО будет происходить, судя по всему, постепенный «дрейф» в эту сторону. Он может быть вновь ускорен теми или иными событиями в отношениях «Украина–Россия», «Россия–НАТО» или внутри Украины.

Другой важнейший, хотя и менее заметный момент состоит в том, что ряд государств СНГ и ОДКБ весьма интенсивно сотрудничают с НАТО в преобразовании своих органов управления, вооруженных сил, их оперативных принципов и технического оснащения по стандартам НАТО. Здесь лидируют Украина, Грузия, Молдавия, Казахстан, Азербайджан (при активном вовлечении Турции). Это означает, что задолго до формального принятия в НАТО важнейшие соседи, экономические партнеры и союзники РФ станут фактическими участниками другого военно-политического альянса, его базовой инфраструктуры и возможных операций под руководством США.

К тому же сужается внешний рынок военных поставок российских вооружений и военной техники, сокращается военно-техническое сотрудничество РФ с соседями (в том числе с Украиной по техническому надзору за стратегическими ракетами России). Новые члены блока переориентируются на западные поставки, и этот процесс уже начинается на Украине и в Грузии.

Если не принимать всерьез рассуждения о НАТО как о средстве поддержания демократии и праве народов выбирать себе союзы, то возможное расширение НАТО на территорию СНГ преследует несколько целей:

- создать для НАТО и ее политико-бюрократических структур новый «фронт работ», продлив жизнедеятельность союза, созданного в иных исторических условиях и для других задач;
- сделать необратимым распад СССР, исключить возрождение в будущем в какой-либо форме «Российской империи», что, помимо всего прочего, считается несовместимым с развитием российской демократии;
- развалить СНГ, отколов от него страны ГУАМ;
- поддерживать озабоченность Москвы делами «ближнего зарубежья», ослабляя тем самым возможности распространения ее влияния в другие сопредельные регионы (Балканы, Турция, Ближний и Средний Восток, Персидский залив, Южная Азия);
- сделать Россию более уступчивой по отношению к США в глобальных проблемах (Ирак, Иран, КНДР, КНР) – уязвимость РФ на постсоветском пространстве должна по идее этому способствовать;

- расширить базовую инфраструктуру и плацдармы для операций США и НАТО вне зоны их ответственности в Персидском заливе, Южной Азии, на западных рубежах КНР.

В военно-политическом отношении трансформация НАТО идет не столь быстро и явно, но все же достаточно существенно. Союз более не предназначен для противостояния единому общему противнику, каким был до конца 80-х годов Варшавский договор. В отсутствие на Западе единого мнения и ясного понимания перспектив внутреннего и внешнеполитического развития России сохраняется концепция коллективной обороны согласно V статье Североатлантического договора (командные структуры (Группа ядерного планирования) и некоторые силы – прежде всего в виде тактического ядерного оружия США в Европе (200–400 авиабомб) и ядерных сил Великобритании и Франции (около 500 боезарядов), а также солидная группировка сил ВМС и ВМС, ПЛО, ПВО, части радиолокационной разведки и интегрированные системы управления).

Но вместе с тем растущую роль играют новые военно-политические функции альянса: миротворческие операции в Европе и за ее пределами, а также силовые акции вне традиционной евроатлантической зоны ответственности, в первую очередь на Ближнем и Среднем Востоке, в зоне Персидского залива и Южной Азии и, возможно, в перспективе на постсоветском пространстве. Такие операции обосновываются целями борьбы с локальной и региональной нестабильностью, этническими и религиозными конфликтами, нарушениями прав человека и национальных меньшинств, международным терроризмом и распространением оружия массового уничтожения.

В настоящее время НАТО осуществляет пять миротворческих операций под мандатом ООН: Босния, Косово, Южная Сербия, Македония (операция передается Европейскому Союзу) и Афганистан. Эти ограниченные акции выявили недостаточность сил НАТО по количественным и особенно по качественным показателям и поставили вопрос о более широких преобразованиях командной системы и сил союза.

Что касается отношений с Россией, НАТО готова идти весьма далеко в военно-политическом сотрудничестве по широкому кругу конкретных направлений, включенных в повестку дня Совета Россия–НАТО, но занимает твердую позицию по нескольким ключевым моментам:

- Россия в обозримый период не рассматривается как потенциальный новый член НАТО (причем там всегда ссылаются и на отсутствие такого намерения со стороны РФ);
- Россия не получит в какой-либо форме права вето на решения и акции НАТО где бы то ни было, кроме российской территории;
- возражения РФ против дальнейшего расширения НАТО мягко, но неуклонно парируются;
- не признаются исключительные военно-политические права РФ на пространстве бывшего СССР;

- не проявляется интереса к дальнейшим соглашениям по сокращению вооружений и даже к ратификации адаптированного ДОВСЕ от 1999 г.

Оперативно-тактическая и военно-техническая трансформация НАТО наряду с расширением на восток инфраструктуры и выдвиганием войск и сил, выделенных в состав союза, включает:

- сокращение коллективных сил блока (с начала 90-х годов на 35% сухопутных войск, на 30% военно-морских и на 40% военно-воздушных). Американские войска за тот же период уменьшились втрое, с 300 до 112 тыс. солдат и через 3–4 года сократятся еще вчетверо – до 30 тыс. чел. В общей сложности силы НАТО «отстают» от потолков изначального ДОВСЕ по личному составу на 42%, по бронетехнике и артиллерии на 25%, по боевым вертолетам и самолетам на 45%;
- преобразование крупных «тяжелых» объединений и соединений в более «легкие» и мобильные для выполнения локальных задач нового типа;
- передислокацию и разукрупнение военных баз, в том числе создание «опорных пунктов» в Польше, Венгрии, Румынии и Болгарии;
- формирование Сил Реагирования НАТО – экспедиционного корпуса численностью 21 тыс. чел. и средств стратегической мобильности для участия в совместных с США операциях вдали от традиционной зоны ответственности союза;
- рассматривается вопрос о размещении объектов и средств стратегической ПРО США на территории старых (Великобритания) и новых (Польша, Чехия и др.) членов союза.

Рост числа государств-членов НАТО не ведет автоматически к наращиванию суммарной численности войск и сил союза из-за опережающего сокращения армий отдельных стран, особенно войск США на континенте, а также Германии, Франции, Италии, Испании, Польши и др.

Последствия и угрозы для России

Военные последствия. Придвижение военной инфраструктуры блока к границам РФ значительно (примерно втрое) увеличивает досягаемость его тактической ударной авиацией (включая носители ядерного оружия), а также средствами предупреждения, боевого управления и разведки.

Но при сохранении тысяч ядерных боезарядов на стратегических и оперативно-тактических средствах РФ и США (даже после сокращений первых по Договору о СНП) это принципиально не скажется на угрозе разоружающего ядерного удара по российским силам сдерживания и их системе предупреждения и боевого управления – во всяком случае, на фоне той угрозы, которую в любом случае создают американские ракетные силы морского базирования ввиду числа их боеголовок (около 1000 на боевом дежурстве), точности попадания в цель и мощности, а

также подлетного времени (10–15 мин. для БРПЛ против 15–60 мин. для ударной авиации).

Вместе с тем в случае выхода РФ из Договора по РСД-РСМ от 1987 г., о возможности чего заявлялось на уровне министра обороны, положение России может существенно ухудшиться. Если программы производства и размещения в Европе американских крылатых и баллистических ракет будут возобновлены, то с учетом продвижения НАТО на постсоветское пространство их подлетное время до основных баз стратегических ядерных сил и пунктов управления РФ сократится до 5–7 мин., усилив угрозу разоружающего и обезглавливающего ядерного удара.

Объективно расширятся возможности НАТО по нанесению ударов высокоточным обычным оружием по стратегическим целям РФ. Однако поскольку основными носителями такого оружия являются крылатые ракеты тяжелых бомбардировщиков и подводных лодок США, продвижение альянса на восток мало повлияет на их возможности.

Размещение объектов ПРО США в Центральной и Восточной Европе), хотя официально не направлено против России, объективно улучшило бы их систему предупреждения и сопровождения ракетных пусков с территории РФ. Однако это не сказалось бы существенно на российском потенциале сдерживания: с учетом числа и траекторно-скоростных параметров антиракет, запускаемых с указанной территории, даже российские межконтинентальные баллистические ракеты в западной части европейской территории России были бы мало затронуты, не говоря уже о базах в ее восточной части, на Урале и в Сибири.

Вообще же широкомасштабное нападение на Россию с участием ВВС и сухопутных войск альянса с новых рубежей потребовало бы их многомесячной передислокации в Восточную Европу, в том числе масштабного возвращения войск США, реорганизации структуры и состава (укрупнения соединений) и интенсивной коллективной боевой переподготовки (даже подготовка к операциям в Ираке в 1991 и 2003 гг. заняла до полугода). Это предоставило бы Москве достаточно времени на принятие политических и военных ответных мер.

Политические последствия. Несмотря на крайне низкую вероятность широкомасштабного военного нападения на Россию, расширение НАТО будет иметь весьма негативные политические последствия. Это станет ощутимо сужать ее политическую свободу действий на постсоветском пространстве, принесет ущерб экономическим и гуманитарным связям и транзиту через СНГ, увеличит общую уязвимость военно-политического положения.

Особенно пагубные последствия имело бы вступление в НАТО Украины:

- это создало бы в России комплекс разделенной нации;
- резко затруднило бы экономические, гуманитарные и военно-технические отношения с Украиной и транзит через ее территорию;

- лишило бы РФ ряда важных военных объектов (РЛС СПРН, базы Черноморского флота и др.) и открыло бы обширное новое «окно уязвимости» в системе обороны;
- резко ухудшило бы условия для сотрудничества с США по борьбе с терроризмом и распространением ядерного оружия;
- толкнуло бы Россию далеко в сторону блокирования с Китаем в политической и военной областях;
- вызвало бы огромное усиление антизападных, шовинистических, проавторитарных настроений (уже сейчас, по опросам общественного мнения, 58% считают НАТО агрессивным блоком, 52% видят в НАТО угрозу безопасности, 49% выступают против взаимного размещения или транзита войск НАТО и РФ, 52% видят в последнем расширении НАТО в 2004 г. рост угрозы безопасности РФ);
- остановило бы военную реформу в части комплектования, подготовки и оснащения войск, вновь перенацелив армию на планы большой войны на европейском театре;
- наконец, последнее по счету, но не по значению: это может повлечь политическую дестабилизацию Украины, вплоть до раскола и массового насилия, которое вовлекло бы Россию и Запад в прямое противостояние.

Можно без преувеличения сказать, что, помимо опасности актов ядерного терроризма, в ближайшие годы вступление Украины в НАТО было бы самой большой внешней военно-политической угрозой для России и самым тяжелым ее внешнеполитическим поражением после 1991 г. То же в принципе относится к Белоруссии, но ее реальное значение для России гораздо меньше, а вероятность такого развития еще ниже.

Вместе с тем нельзя не видеть, что по объективным историческим причинам НАТО как порождение холодной войны становится все менее адекватной угрозам и военно-политическим задачам нового времени, несмотря на все попытки адаптации к ним.

Во-первых, Североатлантический союз оказался по своей основополагающей конструкции плохо приспособлен для действий против международного терроризма, незаконных вооруженных формирований, распространения оружия массового уничтожения и акций в отношении «стран-изгоев», «пороговых режимов» или «несостоявшихся государств».

Во-вторых, напряжение в ключевых конструкциях НАТО еще более усилилось из-за специфики внешней политики США под руководством республиканской администрации с ее тезисом, что «миссия определяет коалицию, а не наоборот», стремлением действовать односторонним и силовым путем, пренебрежением к ООН и международному праву, интересам и позициям других стран, включая даже крупнейших союзников. Пик напряжения был достигнут во время иракского кризиса, который не имел никакого отношения к задачам НАТО, сплотил Россию и ряд ведущих держав альянса против США, и попытки урегулирования

которого предпринимались не через НАТО, а через ООН, экономические форумы и двустороннюю дипломатию.

В-третьих, несмотря на все проблемы и отставания от планов, идет объективно неизбежное становление военно-политической составляющей европейского центра силы: общие документы по военной стратегии, Военный комитет и формирование Корпуса быстрого реагирования, создание общего Агентства по вооружениям, обязательства по взаимопомощи в борьбе с терроризмом и пр.

Даже в чисто военном плане постепенно углубляется разделение ролей в НАТО. В отсутствие угрозы большой войны Европейский Союз, используя некоторые ресурсы НАТО (управление, информационное обеспечение, авиатранспорт), все чаще берет на себя новые задачи безопасности в Европе: миротворчество (Македония, в перспективе Босния и Косово), борьба с терроризмом, гуманитарная помощь, стихийные бедствия и чрезвычайные происшествия, а также отдельные операции вне Европы, которыми не интересуются США (Конго).

Соединенные Штаты, со своей стороны, все более переориентируются на силовые акции и спецоперации вне Европы, а свои базы, войска и технику на континенте рассматривают как передовой плацдарм на подступах к трансрегиону черноморско-каспийско-персидского «треугольника».

Концепция Сил Реагирования НАТО имеет скорее политическую, нежели военную природу, как воплощение единства союза. Планируемый их контингент в 21 тыс. чел. едва ли может иметь серьезное военное значение (в Ираке США задействовали более 300 тыс. чел., а европейский корпус быстрого реагирования будет иметь 200 тыс. чел.).

В-четвертых, процессы глобализации, мировые финансовые, торговые и энергетические проблемы выходят на передний план, развиваются и решаются в иных плоскостях, нежели в той, в которой функционирует НАТО: подход Запада к России как к альтернативному источнику энергоносителей; политика на «большом Ближнем Востоке», в адрес Ирана и КНДР; ИБОР, экспортный контроль в рамках ДНЯО и РКРТ; «Глобальное партнерство», наркоторговля и трансграничная преступность, изменение климата, всемирные эпидемии и пр. Эти проблемы решаются в ООН, в рамках Большой Восьмерки, Всемирной Торговой Организации, региональными группами государств (как по кризисам вокруг Ирака, Палестины, Ирана, КНДР), АТЭС и на основе двух- и многосторонней дипломатии.

Тем не менее военное присутствие НАТО вне традиционной зоны ответственности альянса, включая постсоветское пространство, вероятно, станет возрастать. Будет расти давление, направленное на вытеснение зарубежного военного присутствия РФ, особенно там, где оно не приветствуется странами размещения (Грузия, Молдавия, в перспективе, возможно, Украина, Азербайджан).

Не исключены действия, направленные против стран-союзников и партнеров РФ или поддерживаемых ею движений и негосударственных

анклавов. Это может ущемить внешние интересы России в прилегающей к ее границам зоне безопасности, вызвать эскалацию политической напряженности и даже военного противостояния с НАТО. В этом плане трансформация НАТО от стратегии коллективной обороны территории стран-членов к активному избирательному вмешательству вне зоны ответственности не обязательно должна успокаивать Россию.

В то же время указанный ход событий, скорее всего, обострит трения внутри НАТО, особенно между «старыми» членами и «новыми» участниками, стремящимися любым путем угодить США. При умелой политике Москвы такие действия могут быть полностью заблокированы через механизм консенсуса альянса (как в Ираке, хотя ставки союза были там намного ниже, чем в случае конфликта с Российской Федерацией).

Превентивные и ответные меры России

В 90-е годы российская политика в отношении трансформации НАТО и прежде всего ее расширения на восток страдала от периодического скатывания к крайностям: от категорического отказа принять расширение до постановки вопроса о вступлении в союз самой России.

Очевидно, что в обозримом будущем упор на первую линию не только не достигнет цели, но вызовет прямо противоположный эффект. Второй подход, давая «зеленый свет» соседям РФ по СНГ, едва ли увенчается успехом как в силу внутренних условий России, так и из-за неготовности НАТО всерьез обсуждать эту тему в обстановке болезненной трансформации союза, снижения его международной роли и серьезных трений между ведущими государствами.

В связи с этим стратегическую линию российской политики в отношении НАТО можно обозначить в виде двух взаимосвязанных целей.

Первая: избегая лобового сопротивления расширению НАТО, замедлить или вовсе заблокировать те его аспекты, которые противоречат интересам РФ как в географическом плане (вступление Украины, Грузии, Азербайджана), так и в функциональном отношении (расширение военного присутствия и силовые акции на постсоветском пространстве помимо или вопреки позиции РФ).

Вторая: не напрашиваясь на членство в союзе, через разнообразные каналы сотрудничества сделать фактическую роль России для трансформации и выполнения новых задач НАТО более значительной, чем у большинства «старых» и тем более «новых» членов. Задача-максимум – попытаться использовать ресурсы альянса в российских интересах. Образцом тут может служить политика Москвы по Афганистану в 2001–2002 гг. (когда руками США и НАТО был уничтожен враждебный РФ режим Талибана), явившаяся, безусловно, блестящим успехом российской дипломатии после окончания холодной войны.

Практическая реализация этой двуединой стратегии предполагает следующие направления деятельности:

- всемерная активизация работы в Совете Россия–НАТО с главным упором на проблему оперативной и технической совместимости

- войск и средств в выполнении миротворческих и иных задач, создание крупного совместного корпуса быстрого реагирования;
- образование при Совете Россия–НАТО группы высокого уровня для регулярного обсуждения сценариев совместных акций по миротворчеству, борьбе с терроризмом и распространением оружия массового уничтожения, гуманитарной помощи и пр.;
 - создание при Совете Россия–НАТО новой группы по борьбе с наркоторговлей, контрабандой оружия и радиоактивных материалов, «работоторговлей» всех видов;
 - активизация совместных командно-штабных и крупных полевых учений, отработка взаимодействия вооруженных сил, правоохранительных органов, пограничных служб, сил типа МЧС на территории стран НАТО, России и постсоветских государств, выделение для этих задач лучших соединений российской армии и флота (желательно переходящих на контрактный принцип комплектования, как 76-я дивизия ВДВ);
 - проведение переговоров по отработке взаимодействия и оперативной совместимости войск и сил России и НАТО, размещенных вне национальных территорий, согласование сотрудничества в транзите, тыловом обеспечении, взаимном использовании баз и опорных пунктов (на Украине, в Молдавии, Грузии, Таджикистане, Киргизии, Узбекистане);
 - подключение Российской Федерации к формированию Сил реагирования НАТО через обсуждение вопросов транзита, опорных пунктов, средств стратегической мобильности;
 - активизация линии на участие российских советников, военные поставки, а в будущем и направление войсковых частей в Афганистан – там удобнее отрабатывать взаимодействие с НАТО и, кроме того, чем больше там вовлечены силы НАТО, тем меньше у них ресурсов и желания проводить операции в других районах.

Все эти меры направлены на то, чтобы если не формально-юридически, то практически сформировать на основе Совета Россия–НАТО механизм подготовки и принятия решений о совместном применении сил НАТО и РФ вне зоны традиционной ответственности союза, особенно на постсоветском пространстве. При этом, поскольку речь идет о совместных действиях, Россия имела бы фактическое право вето, а без России такие действия стали бы трудновыполнимы и малоэффективны.

В средне- и долгосрочном плане опорой сотрудничеству могут стать крупные совместные технические проекты, по которым Россия все более остается в стороне и отстает от сотрудничества США, ЕС и даже от их проектов с Китаем и Индией. В частности, речь идет о следующих темах:

- обсуждение развития ПРО ТВД следует переформатировать, поскольку европейские страны не проявляют к ней большого интереса и поскольку после упразднения соглашений 1997 г. (равно как и Договора по ПРО) разграничение между тактической и стратеги-

ческой ПРО потеряло смысл. Вместо этого нужно подключить остальные страны НАТО к российско-американским переговорам по совместному развитию ПРО, чтобы каждая из трех сторон выбрала наиболее привлекательные для себя проекты;

- активизация совместных космических программ с США и ЕС, особенно по использованию навигационных систем (ГЛОНАСС) и систем связи и информационного обеспечения, привлечение ЕС к проекту российско-американского Центра обмена данными о пусках ракет;
- с учетом переориентации армий ряда стран СНГ на стандарты НАТО инициировать совместные программы РФ–НАТО по техническому перевооружению этих армий с использованием более дешевой и привычной для них российской техники – тем самым будет остановлено военно-техническое отдаление этих стран от РФ;
- активизировать совместные со странами СНГ программы развития военной техники для поставок в НАТО или ЕС в рамках ЕПБО (например, российско-украинский военно-транспортный самолет, зенитно-ракетные системы и пр.).

Наконец, в долгосрочном плане перспективным направлением является более интенсивное развитие связей с военными структурами ЕС, на которые будет постепенно перемещаться центр тяжести военной политики Запада на европейском континенте и в прилегающих районах (Северная Африка, Балканы, Малая Азия, черноморская зона СНГ). Помимо прочего, это поможет избегать ситуаций, когда договоренности с НАТО будут терять значение из-за передачи соответствующих функций ЕС.

Предложенные меры предполагают существенное изменение не на словах, а на деле системы внешнеполитических приоритетов России. Однако это дало бы огромные дивиденды. При такого рода взаимодействии НАТО никогда не пошла бы на акции, ущемляющие интересы Российской Федерации, из опасения потерять партнерство с нею с огромным ущербом для своей безопасности. Одновременно дальнейшее расширение НАТО и трансформация альянса, если бы они происходили с согласия России, не повлекли бы издержек для ее национальных интересов.