
Россия, НАТО и Евросоюз: европейский треугольник безопасности или новая «Антанта»?



Эндрю Монаган

Май 2006

Французский Институт Международных Отношений (ИФРИ) является ведущим независимым центром исследований, информации и общественных дебатов в области актуальных международных вопросов во Франции. Он был создан в 1979 году Тьерри де Монбриалем и имеет статус общественно значимой ассоциации (согласно французскому закону об ассоциациях 1901г.). Институт не подчинен какому-либо административному органу, самостоятельно определяет направления своей деятельности и регулярно публикует результаты своих исследований.

Ответственность за мнения, высказанные в данной статье, возлагается исключительно на ее авторов.

Программа исследований по России и СНГ
©Ifri, 2006 – www.ifri.org
Institut Français des Relations Internationales
27 rue de la Procession – 75740 Paris cedex 15 – France
Тел.: 33 (0)1 40 61 60 00 – факс: 33 (0)1 40 61 60 60

Russie.Nei.Visions

«Russie.Nei.Visions» – электронная коллекция статей, посвящённая России и новым независимым государствам (Беларусь, Украина, Молдова, Армения, Грузия, Азербайджан, Казахстан, Узбекистан, Туркменистан, Таджикистан и Кыргызстан). Эти небольшие по объёму статьи подготовлены признанными в своей области экспертами и являются *policy oriented* документами по политическим, стратегическим и экономическим вопросам.

Статьи, опубликованные в этой коллекции, отвечают стандартам качества ИФРИ (редакционный контроль и анонимная экспертная оценка).

Если Вы желаете получать информацию о следующих выпусках коллекции по электронной почте, Вы можете оформить подписку по адресу: info.russie.nei@ifri.org

Эндрю Монаган является основателем и директором *Russia Research Network*, независимой исследовательской организации, которая находится в Лондоне. Он также является ассоциированным исследователем в CSRC (*Conflict Studies Research Centre*) и приглашённым лектором (*Visiting Lecturer*) в Департаменте оборонных исследований (*Defence Studies Department*) лондонского Кинг'с Колледжа (*King's College*), академической составляющей Британской Академии Оборона. Эндрю Монаган защитил диссертацию (PhD) на тему российских концепций проблем безопасности в рамках отношений Россия-ЕС в Департаменте военных исследований Кинг'с Колледжа. Контактный электронный адрес andrewcm@hotmail.com.

В сотрудничестве со своими партнёрами, Ифри создал рабочую группу (*task force*) по отношениям Россия/ЕС. Первый семинар (*workshop*) в рамках этой рабочей группы состоялся в Париже 2 декабря 2005г. Четыре оригинальных доклада были представлены Эндрю Монаганом (безопасность), Тома Гомаром (общее соседство), Тимофеем Бордачёвым (представительство частных интересов) и Михаэлем Туманном (энергетика). В дискуссии под председательством Тьерри де Монбриаля приняли участие Ксавье де Вильпен, Луи Готье, Дов Линч и Доминик Давид.

В этом специальном выпуске коллекции *Russie.Nei.Visions* мы публикуем тексты этих докладов в качестве рабочих документов, предлагаемых для критики. Они будут в дальнейшем дополнены во время второго семинара, который пройдёт в течение 2006г. и целью которого является формулирование конкретных рекомендаций.

Авторы выражают признательность участникам дискуссии за активное участие в этом проекте.

Оглавление

<i>Оглавление</i>	3
<i>Краткое содержание статьи</i>	4
<i>Введение</i>	5
<i>Европейский «треугольник» безопасности</i>	7
<i>Изъяны и слабости стратегического партнёрства</i>	12
<i>Возвращение Антанты?</i>	18
<i>Заключения и рекомендации</i>	23

Краткое содержание статьи

Отношения между ЕС, НАТО и Россией имеют большое значение как для их собственной, так и для региональной безопасности. Полномочия и ответственность каждого из трёх акторов дополняют друг друга, что потенциально создаёт эффективный способ решения текущих проблем военной безопасности и *soft security*. В отношениях достигнут значительный прогресс: созданы официальные рамки диалога и налажено практическое сотрудничество в различных сферах. С учётом определённого исторического контекста, – а именно на фоне противостояния Восток-Запад – этот прогресс выглядит особенно впечатляюще. Мало кто мог предвидеть подобное развитие сотрудничества пятнадцать или даже десять лет назад. Тем не менее, полноценного «треугольника» как такового не существует: двойственность, противоречия и целый ряд конфликтующих интересов постоянно тормозят развитие отношений. Более того, несмотря на то, что высшее руководство НАТО, ЕС и России открыто выражает стремление к расширению взаимоотношений, различные группы внутри каждого лагеря противятся этому по разным причинам, что сказывается на развитии отношений. Сотрудничество ЕС-НАТО остаётся проблематичным, а отношения Запад-Россия в целом, по всей очевидности, ещё не перешли того рубежа, за которым возврат к конфронтации второй половины XX века стал бы окончательно невозможен.

Введение

Отношения между НАТО, ЕС и Россией имеют ключевое значение для безопасности в Европе, а также граничащих с ней регионах и за их пределами. Эти отношения должны сегодня рассматриваться в межрегиональном и глобальном контексте; особое внимание должно быть уделено не только и не столько Северной и Центральной Европе, но в первую очередь Юго-Восточной Европе, Кавказскому региону и Центральной Азии.

Повестка дня взаимоотношений между НАТО, ЕС и Россией включает обсуждение широкого спектра вопросов военной безопасности и *soft security* на всех уровнях жизненно важных, стратегических и общих интересов безопасности. Во многих отношениях «треугольник» Россия-НАТО-ЕС мог бы стать идеальным решением проблемы обеспечения безопасности при условии взаимопроникновения и прозрачности, способствующих преодолению конфронтации времен холодной войны, прочного партнёрства, необходимого для решения общих проблем, а также благодаря взаимодополняемости функций и полномочий между НАТО и ЕС, воплощающими, соответственно, военную силу и экономическую мощь. Несмотря на очевидную важность отношений в рамках этого треугольника, он на удивление редко становится объектом серьёзного размышления. С одной стороны, эти отношения не рассматриваются в историческом или стратегическом контексте, а с другой, их сложная динамика редко подвергается детальному анализу. Несмотря на значительные успехи, достигнутые на пути преодоления конфронтации холодной войны, концепциям безопасности каждого участника этого треугольника и его отношению к двум другим по-прежнему свойственна укоренившаяся двойственность, которая приводит к тому, что между всеми его членами сотрудничество уживается с конфронтацией на всех уровнях. Существенный прогресс был достигнут в развитии практических отношений, но в силу общего негативного фона он привлекает незаслуженно мало внимания. Многие на Западе по-прежнему относятся к России с подозрением, граничащим с враждебностью, но и в России широкие слои населения подобным же образом воспринимают НАТО и ЕС. Эта проблема неоднозначности и нестабильности поддержки внутри различных групп электората является ключом к пониманию этих отношений. Это основная причина, по которой, несмотря на значительные подвижки в некоторых сферах, отношения

Перевод с английского (Великобритания) Натальи Киселевой-Туле.

Россия-Запад продолжают оставаться шаткими, так и не перейдя некий рубеж, за пределами которого откат к прошлому стал бы уже невозможен.

Европейский «треугольник» безопасности

Осознание общности проблем привело к установлению «стратегических партнёрств» между Россией и ЕС, ЕС и НАТО и Россией и НАТО. Именно «понимание общности стратегических приоритетов и вызовов» является основой этих партнёрств¹, включающих в себя сотрудничество в сферах борьбы с терроризмом, миротворческих операций, распространения ядерного оружия, противоракетной обороны театра военных действий, морских спасательных операций, реформы оборонного сектора, гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций, а также широкий спектр проблем *soft security*. Взаимоотношения трёх партнёров потенциально могут служить идеальным форматом для обеспечения европейской безопасности: военная мощь НАТО и развитость полицейского и судебного сотрудничества в рамках ЕС взаимодополняют друг друга, а установление более прочных отношений с Россией позволяет обобщить компетентность и опыт и найти наилучшие способы окончательного преодоления конфронтации холодной войны. Тесные отношения с ЕС и НАТО также способствовали бы стабилизации западных границ России.

Диалог в треугольнике развивается уже на протяжении долгого времени² и имеет собственные институциональные рамки. Совет Россия-НАТО, созданный в результате принятия Римской Декларации в 2002г. и опирающийся на Основополагающий Акт Россия-НАТО 1997г., является форумом, в рамках которого Россия и НАТО ведут дискуссии на равных в формате 27-ми, а не «НАТО+1». Встречи проходят как минимум один раз в месяц на уровне послов и военных представителей, дважды в год на уровне министров обороны и иностранных дел, а также начальников генеральных штабов и, время от времени, на уровне глав государств³.

Что касается диалога Россия-ЕС, он реализуется через организуемые дважды в год саммиты, встречи Постоянного Совета

¹ См., например, *NATO-Russia: Forging Deeper Relations*, [НАТО-Россия: строительство более глубоких отношений], <www.nato.int>.

² Диалог России и НАТО ведёт отсчёт с Лондонской Декларации июля 1990г.; диалог Россия-ЕС по темам безопасности был инициирован в начале 1990-х гг. как часть переговоров по подготовке Соглашения о Партнёрстве и Сотрудничестве, подписанного в 1994г. Сотрудничество ЕС-НАТО по темам безопасности началось позже двух остальных, официально – в январе 2001г.

³ <www.nato.int>.

Партнёрства, а также встречи на уровне экспертов и рабочих групп. Диалог по вопросам военной безопасности ведётся в рамках встреч Россия-Комитет по политике и безопасности ЕС. Наконец, основополагающим документом отношений НАТО-ЕС является совместная Декларация по Европейской политике безопасности и обороны (ЕПБО) от декабря 2002г., способствовавшая достижению договоренностей «Берлин Плюс», служащих, в свою очередь, рамками для дискуссий и основой для практического сотрудничества по анти-кризисному управлению.

Продолжает развиваться практическое сотрудничество: все большее количество вопросов безопасности находят всё более эффективные решения. Отношения между Россией и ЕС развиваются по многим направлениям и в сфере *soft security*. ЕС принимает финансовое участие в проектах по защите окружающей среды в северо-западных областях России, а также создании медицинских центров, занимающихся проблемами инфекционных заболеваний, в частности туберкулеза и ВИЧ/СПИДа. Укрепилось сотрудничество в сфере пограничного контроля, были созданы посты на российско-финской границе и на границах Калининградской области. Николай Кузнецов, заместитель командующего пограничными войсками в Калининграде, считает развитие сотрудничества в этой области эффективно организованным, а результаты – успешными. В качестве примера он приводит задержание в 2002 году 2 014 мигрантов, пытавшихся нелегально перейти границу с Западной Европой. Он отмечает также успехи в раскрытии каналов нелегальной миграции из третьих стран⁴.

Установлено также и сотрудничество по противодействию организованной преступности. План действий по борьбе с организованной преступностью (APCOC) направлен против определенных видов преступной деятельности, среди которых торговля наркотиками, людьми и краденными автомобилями⁵. Этот план, подписанный в апреле 2000г., нацелен на консолидацию и укрепление общественных институтов и правового государства. APCOC включил в себя две важные инициативы сотрудничества по усилению борьбы с организованной преступностью: Стратегию ЕС по борьбе с наркотиками 2000-2004гг. (EUDS) и Федеральную целевую программу Российской Федерации 1999-2000гг. по борьбе с организованной преступностью⁶.

⁴ N. Kuznetsov, «Russian-International Collaboration on Kaliningrad's Borders» [Российско-международное сотрудничество на границах Калининграда], *Russian Regional Perspectives, IISS Journal*, Т. 1, No. 3, <www.iiss.org>.

⁵ См. подробнее <www.europa.eu.int>.

⁶ EUDS ставила задачу уменьшения в течение пяти лет распространения использования наркотиков, в особенности среди молодежи до 18 лет, доступности наркотиков и количества связанных с наркотиками преступлений. Она также была направлена на сокращение частоты случаев заболеваний, связанных с наркотиками, таких как ВИЧ, гепатит В и С. Российская федеральная целевая программа была одобрена Федеральным собранием РФ 10 марта 1999г. Она ставила целью усиление борьбы с организованной преступностью путем реформирования системы уголовного судопроизводства и правоприменения,

Предусмотрены также обмен технической, оперативной и стратегической информацией между соответствующими правоохранными структурами, а также встречи экспертов и обучающие программы. К тому же, с целью облегчения сотрудничества с ЕС, Россия изменила законодательство в сфере «отмывания» денег, а в январе 2004г. В. Путин подчеркнул внесение изменений в Уголовный Кодекс России, определяющих торговлю людьми как уголовно наказуемое деяние и устанавливающих ответственность за это⁷. Недавнее подписание «Дорожных карт» в сфере правосудия и внутренних дел, а также по внешней безопасности, способствовало дальнейшему продвижению планов сотрудничества.

Что касается отношений НАТО-Россия, в них также немало примеров успешного практического сотрудничества. Питер Вильямс, глава военной миссии связи НАТО в Москве с 2002 по 2005гг, считает, что «все согласованные в Риме сферы сотрудничества демонстрируют в настоящий момент признаки реального прогресса». Он отмечает развитие сотрудничества между военно-морскими силами, в частности, участие России в рабочей группе под руководством НАТО по спасанию экипажей аварийных подводных лодок⁸ и поисково-спасательных учениях ВМС НАТО под названием «Sorbet Royal»⁹. Это сотрудничество доказало своё значение в августе 2005г., когда подразделение *Royal Navy* Великобритании приняло участие в спасении российской подводной лодки в аварийной ситуации на Камчатке. Участие России в рабочей группе по спасанию экипажей аварийных подводных лодок облегчило обмен информацией, в результате чего британская команда имела полную информацию о спецификациях российской подводной лодки и оборудовании, которое необходимо для успешного осуществления операции. По инициативе России, подразделения Черноморского флота также приняли участие в «Active Endeavour» – международной антитеррористической операции НАТО по надзору и мониторингу морских границ в Средиземном море в начале 2006г.¹⁰

усиления финансового контроля, борьбы с коррупцией и развития международного сотрудничества.

⁷ Более глубокое исследование отношений по безопасности Россия-ЕС см. в статье автора: *Russian Perspectives of the Russia-EU Security Relationship* [Отношений в сфере безопасности Россия-ЕС с точки зрения российских перспектив], CSRC Paper, 05/38, август 2005.

⁸ Рамочное соглашение между Россией и НАТО по спасанию экипажей аварийных подводных лодок было подписано в феврале 2003г. *NATO-Russia Council: Key Areas of NRC Cooperation* [Совет Россия-НАТО: ключевые сферы сотрудничества], <www.nato.int>.

⁹ <www.nato.int/docu/update/2005/08-august/e0810a.htm>.

¹⁰ Политическое соглашение по сотрудничеству было достигнуто в декабре 2004г. и с тех пор российские военные власти работают над соответствием стандартам совместимости на оперативном уровне предварительного развертывания, применяемым ко всем участвующим подразделениям. P. Williams, “NATO-Russia Military Cooperation: From Dialogue to Interoperability”, *RUSI Journal*, октябрь 2005.

Ведётся также сотрудничество по укреплению мер доверия в сфере безопасного хранения и транспортировки ядерных боеголовок и материалов. В августе 2004г. по российской инициативе, эксперты НАТО были приглашены в качестве наблюдателей на российское военное учение «Авария» вблизи Мурманска. В ответ на это, Великобритания провела в рамках Совета НАТО-Россия учение «Сенатор 2005» в Шотландии, в ходе которого отрабатывались навыки работы спасателей и военных во время чрезвычайных происшествий с радиоактивными материалами и на которые были приглашены около 50 российских экспертов¹¹. Существует также сотрудничество НАТО-Россия в сферах противоракетной обороны театра военных действий (были проведены два оперативных командно-штабных учения; в процессе разработки находится совместная оперативная концепция) и гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций (учение в Калининграде в 2004г.)¹². Генеральный секретарь НАТО Яап де Хооп Схеффер считает, что эти факты являют собой «солидный список достижений», который служит основой для дальнейшего строительства отношений.¹³

Наконец, существует сотрудничество по проведению миротворческих операций и антикризисному управлению. Россия и НАТО работали бок о бок в миротворческих операциях на Балканах с 1996 по 2003гг. под эгидой НАТО, где российские силы были самым большим контингентом из стран, не входящих в альянс. Россия также поддержала операцию НАТО в Афганистане. В феврале 2005г. в России была создана своя миротворческая бригада из экипированных лёгким снаряжением и быстроразворачиваемых сил, совместимых на оперативном уровне с силами и командными структурами НАТО и способных участвовать в англоязычных операциях¹⁴. НАТО и ЕС также проводят совместные учения по антикризисному управлению, причём НАТО начинает

¹¹ <www.mod.uk>.

¹² НАТО и Россия с 1996г. развивают сотрудничество по гражданской обороне. На основе российского предложения в 1998г. был создан Евро-Атлантический координационный центр по реагированию на стихийные бедствия. В Совете НАТО-Россия особое внимание уделяется улучшению совместимости на оперативном уровне, процедур обмена информацией и опытом. *NATO-Russia: Forging Deeper Relations* [НАТО-Россия: углубление отношений], <www.nato.int>.

¹³ Вступительные замечания Генерального секретаря НАТО. Речь НАТО: Совет Россия-НАТО, <www.nato.int>.

¹⁴ P. Williams, op.cit., с. 45.

делегировать ЕС функции проведения некоторых операций. Россия также приняла участие в миссии ЕС в Македонии.

Таким образом, можно утверждать, что достигнут существенный прогресс в практическом сотрудничестве, созданы политические рамки, выдержавшие проверку политическими проблемами и существует очевидный потенциал для дальнейшего строительства отношений на базе достигнутого.

Изъяны и слабости стратегического партнёрства

Несмотря на очевидный прогресс в отношениях, в них существуют и серьёзные изъяны, подрывающие и ограничивающие сотрудничество. Как было отмечено выше, большая часть электората и России, и стран НАТО-ЕС с подозрением относятся к намерениям партнёра и негативно настроены по отношению к сотрудничеству. Это снижает эффективность отношений, приводит к нездоровому соперничеству и взаимному отторжению. Некоторые критики даже считают, что политические механизмы сотрудничества представляют собой немногим больше, чем просто форум для дискуссий, а само сотрудничество ограничено и уподобляется «военному туризму».

Проблемы существуют как на концептуальном, так и на практическом уровне. С концептуальной точки зрения, треугольник асимметричен. Только одна из его вершин конкретна и понятна – это Россия. Что же касается двух других вершин, а также целей, которые они преследуют во взаимоотношениях, то их позиции менее очевидны, так как речь идёт о внутренне неоднородных политических акторах, нередко разрывааемых внутренними противоречиями. Подобная внутренняя сумятица как в НАТО, так и в ЕС явственно проявляется и в их отношениях с Россией, вызывая вполне закономерный вопрос о том, а существует ли вообще в ЕС или в НАТО последовательная политика по отношению к России. Принято считать, что в ЕС существуют два лагеря, придерживающиеся различного подхода к России: критически настроенные «реалисты» и «друзья России», стремящиеся к улучшению отношений с ней. Кроме того, единство повестки дня Россия-ЕС нарушается различиями в приоритетах¹⁵. Отношения НАТО и России также страдают от нехватки координации и согласования программ и приоритетов. Один из экспертов отмечает, что полную картину отношений между НАТО и Россией имеет только Министерство обороны России и только оно в состоянии сделать выбор из нескоординированных предложений на своё усмотрение¹⁶.

¹⁵ Для дополнительного обсуждения отношений ЕС-Россия см. статью автора: «Наполнить планы содержанием: председательство Великобритании в ЕС и партнёрство ЕС-Россия», *Russie.Nei.Visions*, № 5, август 2005, <www.ifri.org/files/Russie/monaghan_russe.pdf>.

¹⁶ Интервью с автором, февраль 2006.

Более того, трудно предсказать будущие направления развития трёх вершин треугольника в качестве акторов безопасности, что обуславливает и нечёткость стратегического видения развития их взаимоотношений. Роль и идентичность НАТО как института безопасности размыты. Хотя НАТО продолжает оставаться единственным настоящим военным альянсом в Европе, его роль изменилась: после вхождения в состав новых членов, НАТО как организация приобрело более политический характер и постепенно превращается из альянса в сообщество. Последствия разнообразных влияний и потребностей новых членов НАТО на планы и способ мышления этой организации нуждаются в дальнейшем осмыслении. Кроме того, неясно конкретное предназначение НАТО: попытки изменить его географическую сферу вмешательства и сделать его носителем трансатлантического влияния на мировом уровне вызвали серьёзные разногласия среди государств-участников по поводу возможности и даже желательности такой роли.

Подобная же неопределённость свойственна и ЕС. Являясь органом политической власти, ЕС располагает социально-экономическими ресурсами и возможностями обеспечения *soft security*, но что касается его военных возможностей (Европейская политика в области обороны и безопасности – ЕПБО), то их дальнейшая эволюция менее ясна. Члены ЕС не способны сегодня ответить на вопрос о том, какие суммы они готовы вложить в общую внешнюю политику и политику безопасности и от какой доли суверенитета готовы отказаться. Различия в восприятии безопасности и условий применения силы препятствуют выработке целостного подхода. Европейская стратегия безопасности 2003г. отражает эти проблемы – чётко составленная, она обрисовывает круг угроз, с которым согласны все страны ЕС. Однако, что делать с этими угрозами и кто должен это делать остаётся гораздо менее понятным¹⁷.

Проблема кажется еще более глубокой в отношениях НАТО-ЕС. По известному выражению, эти две организации находятся в одном городе, но на разных планетах. Соперничество, недоверие и неэффективность доминируют в их отношениях, которым не хватает реальной жизни «и может быть даже немного страсти». В натовских кругах существует беспокойство по поводу чрезмерно настойчивого самоутверждения ЕС в качестве альтернативы НАТО. Но и ЕС со своей стороны боится того, что НАТО может его затмить – до такой степени, что некоторые аналитики заключают, что пути этих двух организаций должны «в конечном счете разойтись»¹⁸. К тому же, некоторые официальные лица недавно заявили, что отношения между ЕС и НАТО нестабильны из-за

¹⁷ *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy* [Безопасная Европа в лучшем мире: стратегия европейской безопасности], Париж, ISS, декабрь 2003, <www.iss-eu.org>.

¹⁸ Речь лорда Робертсона, 2-я Европейская парламентская встреча по обороне, Брюссель, ноябрь 2003г.; J. Lindley-French, «The Ties That Bind» [Связующие узы], *NATO Review*, осень 2003г.

того, что обе стороны постоянно борются между собой за влияние на международной арене. Обе организации «едва общаются друг с другом», а их отношения нередко оказываются «парализованы». Кроме того, некоторые страны ЕС не являются членами НАТО, и их неясная позиция по вопросам безопасности препятствует обсуждению серьёзных вопросов¹⁹.

Также туманны пути политического развития и военного потенциала России, особенно после председательства в «Большой Восьмерке» в 2006г., а также парламентских и президентских выборов 2007 и 2008гг. Российские стратегические концепции и официальные документы по вопросам обороны страдают двойственным отношением к Западу: стремление к партнёрству не мешает считать, что Запад представляет значительную угрозу для российских интересов и даже для самой России. Явные подтверждения этому можно найти в Концепции внешней политики и Концепции национальной безопасности 2000г., а также в «Белой книге» Министерства обороны 2003г.

Фактически, несмотря на пройденный путь, НАТО и ЕС всё ещё далеки от качественно новой стадии развития отношений с Россией. Хотя новая повестка дня между Россией и НАТО и между Россией и ЕС содержит меньше проблем, чем раньше, по-прежнему остаются нерешёнными старые вопросы (такие как сопротивление России расширению НАТО), а позиции по многим международным проблемам далеки от совпадения. Как отметил Яап де Хооп Схеффер в 2005г., хотя в последние три года и наблюдается сближение анализа ситуаций, «мы слишком часто обнаруживаем, что делаем разные выводы из одного и того же набора объективных фактов, идёт ли речь о Югославии в 1999г., Грузии в 2003г., Украине в прошлом году или Киргизии и Узбекистане в текущем году»²⁰. Практически то же самое можно сказать и о непростых отношениях Россия-ЕС, также осложнённых недоверием, особенно, когда речь идёт о ценностных понятиях.

Ситуация усугубляется чувством неравенства в отношениях. Российские специалисты по вопросам безопасности часто утверждают, что отношения, в особенности с ЕС, характеризуются концептуальным неравенством, которое подрывает партнёрство. По их словам, Россия нередко воспринимается Евросоюзом как источник угрозы, с которым нужно бороться. Россия, со своей стороны, считает себя мишенью для различных угроз, идущих с юга и востока, а ЕС – потенциальным партнёром в решении этих проблем. Поэтому сотрудничество рассматривается как односторонне выгодное – для ЕС, а не для России. Сергей Кортунوف высказывает точку зрения многих российских экспертов, замечая, что Европа «должна решить для себя... является ли Россия партнёром или источником потенциальной угрозы». «Почему Европа видит в России только отрицательные характеристики и описывает их в

¹⁹ Цит. по J. Dempsey, «For EU and NATO, a Race for Influence» [ЕС и НАТО: гонка за влиянием], *International Herald Tribune*, 18 февраля 2005г.

²⁰ Речь Яапа де Хооп Схеффера, 24 июня 2005г., Москва, <www.nato.int>.

средствах массовой информации с едва скрываемым чувством превосходства, граничащим с расизмом?», - вопрошает эксперт²¹.

На практике отношения Россия-НАТО и Россия-ЕС непрочны – несмотря на наличие планов сотрудничества и множества успешно реализованных проектов, отмечается нехватка разносторонней информации и координации управления. Иначе говоря, прогресс есть, но он менее значителен, чем мог бы быть. Как сказал один российский эксперт, прогресс в отношениях «зависит от настроения в Думе». Не хватает объективных знаний о положительных реализациях, негативной точке зрения нечего противопоставить²². Это особенно важно, учитывая вероятность появления на международной арене новых проблем, способных вызвать очередные разногласия – иракский и украинский кризисы являются лишь двумя примерами этой тенденции.

Целая серия других практических изъянов также подрывает перспективы сотрудничества. Ресурсное обеспечение взаимоотношений, особенно Россия-ЕС и Россия-НАТО, сравнительно скудно. Финансирование деятельности Совета НАТО-Россия ограничено и, как утверждает один из авторитетных экспертов, непонятно, существует ли у Министерства обороны России выделенная бюджетная линия для него. Впрочем, тот же вопрос можно задать и в отношении НАТО. К тому же, поскольку в сотрудничестве планируется всё больше совместных учений и операций, расходы будут стремительно расти, требуя более конкретных и более щедрых бюджетных решений²³. Вопросы финансирования возникают и в отношениях России и ЕС. Кроме того, наблюдается нехватка квалифицированных специалистов, подготовленных к работе с партнёром и обладающих необходимыми лингвистическими навыками.

У каждого партнёра имеются и собственные внутренние проблемы. Россию вполне обоснованно критикуют за неспособность справиться со своими проблемами безопасности. И связано это не только с ограниченностью ресурсов – хотя, действительно, средства, выделяемые на обеспечение российской военной безопасности и *soft security*, относительно невелики. Многие ведущие российские аналитики скептически оценивают способность российских военных сотрудничать с Западом. По меткому выражению одного из них, «если никто не боится российской армии как противника, все боятся её как союзника из-за продемонстрированного ею в Чечне способа ведения войны»²⁴. Структура российских вооружённых сил нуждается в радикальной реформе, только тогда можно будет говорить о полноценном сотрудничестве. В особенности это относится к военной подготовке и материально-

²¹ S. Kortunov, «Kaliningrad and the Russia-Europe Partnership» [Калининград и партнёрство Россия-Европа], *International Affairs*, № 2, 2003г.

²² Интервью с автором, осень 2005г.

²³ P. Williams, *op.cit.*, с. 46.

²⁴ А. Арбатов, *in* Н. Арбатова (ред.), *Евробезопасность: есть ли в ней место для России?*, Москва, РОЕ – Россия в объединённой Европе, 2002, с. 6, <www.rue.ru>.

техническому обеспечению вооружённых сил²⁵. Более того, необходимы изменения в доктрине российских вооружённых сил для усиления прозрачности и гражданского контроля²⁶.

В сфере *soft security* у России также немало проблем. Реформа и реорганизация федеральной структуры привели к неразберихе в распределении власти и ответственности между различными уровнями и ограничили доступ федеральных властей к информации о проблемах *soft security* и, как следствие, способность эффективно справляться с ними. Кроме того, нет адекватной законодательной базы для решения некоторых из этих проблем. Например, в сфере нелегальной миграции, Россия до сих пор не имеет отвечающих современным вызовам законов и норм и продолжает опираться на модифицированную, но все же устаревшую версию советского закона 1981г.

Практические недостатки существуют также и в западном лагере. Многие эксперты считают, что у Европы нет военной системы безопасности, способной ответить на существующие угрозы. Генерал Руперт Смит, бывший заместитель Верховного главнокомандующего объединёнными вооружёнными силами НАТО в Европе (SACEUR), считает, что НАТО создано для ведения войны в промышленном масштабе, и её конфигурация не соответствует эпохе внутригосударственных конфликтов. По его словам, силы НАТО неправильно организованы и неправильно используются. Сухопутные силы НАТО изначально создавались для ведения оборонительных действий в Западной Европе, а морские и воздушные силы – для установления господства соответственно на Атлантике и в воздушном пространстве над Европой. Хотя противостояние и окончено, его наследие осталось – ведомства и силы, которыми располагает на сегодняшний день Запад, являются продуктом подготовки к ведению тотальной войны и успешного сдерживания. «Именно с такой конфигурацией сил приходится работать сегодня», хотя «они никогда не предназначались для применения в конфликтах малого масштаба», – констатирует Руперт Смит²⁷. Другие ведущие эксперты Великобритании также считают, что структурная реформа НАТО больше похожа на «перестановку стульев».

Таким образом, хотя треугольник и кажется идеальным форматом обеспечения европейской безопасности, способным решать проблемы военной безопасности и *soft security* с участием одновременно США и России, конфликты и соперничество между намерениями серьёзно подрывают потенциал сотрудничества. Обилие стратегических концепций разных ведомств и их запутанность, различия в подходах к безопасности (и к использованию силы) отдельных государств и нехватка соответствующих средств и чёткого разделения функций в решении

²⁵ В. Дворкин, *in* Н. Арбатова (ред.), *Россия и ЕС: братья по оружию*, Москва, 2003, с. 8-12, 17.

²⁶ В. Барановский, *ibid*, с. 57.

²⁷ R. Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* [О пользе силы: искусство войны в современном мире], London, Allen Lane, 2005, с.197.

вопросов безопасности создают проблемы как для трансатлантических, так и для российско-западных отношений²⁸. Существует множество концепций безопасности: коллективная безопасность, равновесие сил, различные виды «полюсов» в Европе и т.д. Государства-члены по-разному подходят к использованию институтов безопасности: для одних это центральный элемент, для других – расплывчатый формат для добровольных коалиций. Различия в подходах США и Европы хорошо известны. Расширение добавило новое измерение этим проблемам, внесло изменения в перспективы российско-западных отношений. Настоящей причиной для присоединения к НАТО и к ЕС многих восточно- и центрально-европейских государств было стремление избежать угрозы безопасности со стороны России.

²⁸ Более детальный анализ стратегических концепций см. в С. Masala, «Comparing the Incomparable» [Сравнивая несравнимое], in *Security Strategies: NATO, the US and the EU* [Стратегии безопасности: НАТО, США и ЕС], NDC Occasional Paper, Рим, NDC, март 2006г.

Возвращение Антанты?

С помощью какой парадигмы можно понять отношения Россия-ЕС/НАТО в сфере безопасности? Очевидно, что неоднозначность отношений препятствует установлению альянса, а возможность реального партнёрства сомнительна. Однако, эти отношения имеют стратегическое значение, диалог институционализирован, а практическое сотрудничество успешно развивается. С учётом этого, одним из возможных путей понимания этих отношений является обращение к историческому контексту и проведение некоторых параллелей, а именно с «антантами» конца XIX – начала XX веков²⁹.

Разумеется, речь не идёт об упрощении исторических параллелей и утверждении абсолютного совпадения с событиями прошлого. История не повторяется. Кроме того, понятие *антанты*³⁰ часто упрощается, рассматриваясь только как переходная стадия к альянсу (в то время как историки отмечают, что антанта всегда сопровождалась трудностями и были близки к распаду в 1914г.) Тем не менее, такие сравнения полезны, поскольку они дают контекст и перспективу для анализа подобных отношений и помогают понять их неоднозначность: в отношениях в рамках *антанты* сотрудничество уживается с противостоянием, а противоречия маскируются амбивалентностью.

²⁹ См. анализ *Антанты* в: К. Neilson, *Britain and the Last Tsar: British Policy and Russia, 1894-1917* [Великобритания и последний царь: британская политика и Россия, 1894-1917], Оксфорд, Clarendon Press, 1995г.; J. Siegel, *Endgame: Britain, Russia and the Final Struggle For Central Asia* [Последняя игра: Великобритания, Россия и последняя битва за Центральную Азию], Лондон, I. B. Tauris, 2002г.; Т. Otte, «*The Elusive Balance: British Foreign Policy and the French Entente Before the First World War*» [Неустойчивое равновесие: британская внешняя политика и французская Антанта до Первой мировой войны] и G. Stone, «From Entente to Alliance: Anglo-French Relations, 1935-1939» [От Антанты к Альянсу: англо-французские отношения, 1935-1939] in A. Sharp & G. Stone (ред.), *Anglo-French Relations in the Twentieth Century: Rivalry and Cooperation*. [Англо-французские отношения в XX веке: соперничество и сотрудничество], Лондон, Routledge, 2000г.; J. A. White, *Transition to Global Rivalry: Alliance Diplomacy and the Quadruple Entente, 1895-1907* [Переход к глобальному соперничеству: дипломатия альянса и четырехстороннее соглашение, 1895-1907], Кембридж, CUP, 1995г.

³⁰ В переводе с фр. «согласие», прим. пер.

Значение термина «*Антанта*» можно проиллюстрировать двумя цитатами:

- «Выражение «сердечное согласие» (*entente cordiale*) является гениальным пиаровским ходом. Термин расплывчат, не имеет ничего общего с точностью слова «альянс» и полон доброй воли. Кто станет возражать против «сердечного согласия»? То, что в этом определении кроется двусмысленность, было в некоторой степени опасным для англо-французских отношений, но уже одно то, что оно *смогло* скрыть эту двусмысленность, само по себе было огромным достижением»³¹.

- «Основопологающим фактом является то, что *Антанта* не является альянсом. В худшем случае *может* обнаружиться, что она лишена какого-либо содержания. Ведь *Антанта* – это не более, чем умозрительные рамки, общее видение политики, разделяемое правительствами двух стран, которое *может* стать или становится настолько расплывчатым, что теряет всякую содержательность»³².

Почти то же самое можно сказать и об отношениях в треугольнике НАТО, ЕС и России. Партнёры стремятся к необязывающим отношениям, позволяющим вести переговоры и избегать изоляции. Фактически, во многих отношениях согласие является немногим больше, чем продвинутое перемирие между враждебно настроенными сторонами.

Как бы там ни было, можно сделать ключевой вывод о том, что такая долгосрочная историческая перспектива позволяет взглянуть в другом свете на отношения Россия-ЕС и Россия-НАТО и критику их изъянов. Превращение отношений, на протяжении десятилетий характеризующихся противостоянием, в отношения сотрудничества трудноосуществимо и требует длительного времени. Шаги вперед чередуются с отступлениями. Необходимо помнить, что структуры и системы безопасности с обеих сторон были разработаны как направленные друг против друга.

Не следует ни преувеличивать, ни недооценивать пройденный путь. Конечно, быстрый прогресс был бы желателен, но исторически, это было бы весьма необычно. Отход от враждебного противостояния и строительство отношений сотрудничества – длительный процесс, предполагающий долгие (зачастую многолетние), сложные и трудные переговоры. Даже когда соглашения подписаны, переговоры по отдельным пунктам в рамках новых отношений часто требуют долгих месяцев или лет, если вообще возможно достичь окончательного соглашения по этим пунктам.

Многие аналитики списывают со счетов соглашения и взаимные стратегии середины-конца 1990-х гг. как не имеющие большого значения,

³¹ P. M. H. Bell, *France and Britain, 1900-1940: Entente and Estrangement* [Франция и Британия, 1900-1940: согласие и отчуждение], Лондон, Longman, 1996г., с. 40.

³² Eyre Crowe, Senior British Foreign Office Official, 2 февраля 1911, цит. по *ibid.*, с. 53. Выделено в оригинале.

конфликтные или устаревшие уже в момент своего вступления в силу. Между тем, самым важным в то время был сам факт их подписания³³. Они послужили основами для дальнейшего строительства отношений. Прогресс в практическом плане – или его недостаточность – также подвергаются критике. Однако эта критика всегда должна учитывать тот факт, что 12 лет назад мало кто мог предполагать подобное развитие отношений.

Другой причиной, по которой полезно сравнение с историческим понятием *Антанты*, являются противоречия внутри самих верхушек власти, среди лиц, ответственных за принятие решений в отношениях, которые они стремятся перевести из враждебных в сотрудничество. За отношения по безопасности между НАТО, ЕС и Россией отвечает ограниченное число представителей высшей исполнительной власти. Позитивное развитие отношений НАТО-Россия в значительной степени обусловлено хорошими личными отношениями между командующим SACEUR и начальником Генерального штаба РФ генералом Балуевским³⁴. Отношения Россия-ЕС с российской стороны курируются в большей степени самим президентом Путиным и его администрацией. Такая персонализация отношений создаёт две проблемы. Во-первых, нет гарантии того, что последующие лидеры по-прежнему будут отдавать приоритет именно этим направлениям, а личные отношения между ними сохранятся на том же уровне доброжелательности. Без желания со стороны лидеров отношения могут угаснуть, а приоритеты смениться. Во-вторых, исключительная важность личной вовлечённости лидеров означает отсутствие широкой базы поддержки в подготовке и реализации политических решений. Десятилетия конфронтации обусловили установки, и хотя время противостояния ушло в прошлое, образ другого все еще по инерции ассоциируется с врагом.

Дальнейшее развитие отношений и практического сотрудничества наталкивается на сопротивление. Оно вызвано целым рядом причин, не самой последней из которых является привычка: не так просто после десятилетий строительства планов против другой стороны начать активно с ней сотрудничать. Другой причиной являются профессиональные интересы некоторых кругов, особенно российского военно-промышленного комплекса, и стремление обезопасить крупные сделки и сохранить уровень финансирования, что можно сделать только выставив НАТО под руководством США в качестве основного противника. Недоверие и враждебность времен конфронтации продолжают играть свою роль.

В России наблюдается различное восприятие НАТО как организации, но лишь немногие активно выражают однозначно положительное отношение. Несмотря на поддержку этих отношений

³³ В. Шемятенков, [Десять лет официальных отношений между ЕС и бывшим Советским Союзом: что потом?] in И. Лешуков (ред.), *Десятилетие сотрудничества (1988-1998): Европейский Союз и Россия*, Санкт-Петербург, 1999г., с. 3-4.

³⁴ P. Williams, op.cit., с.45.

президентом страны, общественное мнение, парламент и военные не являются их активными сторонниками. Общественное мнение по-прежнему скептически настроено по отношению к НАТО по разным причинам. Некоторые озабочены намерениями НАТО в отношении России, воспринимая эту организацию как агрессивный военный блок и угрозу для России. Другие, несколько парадоксальным образом, проявили скептическое отношение в тот момент, когда НАТО потеряло чёткое видение собственного предназначения, проявило неловкость в решении возникающих проблем и неуверенность в сотрудничестве с Россией. Учитывая устойчиво негативное или в лучшем случае безразличное отношение к НАТО со стороны общественного мнения, содержательное сотрудничество затрудняется, свобода действия президента сужается. Возможно еще более значимым фактором является серьёзная оппозиция НАТО в официальных политических кругах³⁵. Резолюции Думы показывают, что доктрина НАТО воспринимается как наступательная по характеру и толкающая к силовым действиям без согласия ООН.

Российские военные, по-видимому, ещё полностью не определились в своём отношении. Если «мозг» армии, по утверждению генерала Балуюевского, благосклонно настроен к сотрудничеству с НАТО, то этого нельзя сказать об остальных. Так, в документе «Актуальные задачи развития Вооруженных сил Российской Федерации» 2003г.³⁶ партнёрству с НАТО придаётся особое значение, а Совет НАТО-Россия представлен как приоритетный проект, способствующий оптимальному развитию контактов и консультаций НАТО-Россия. Одновременно, отмечаются крупные разногласия, особенно по вопросам расширения НАТО и военных операций в зонах конфликтов.

Если крупномасштабная война с НАТО на сегодняшний день и исключена из списка возможных конфликтов, многие все же считают, что НАТО представляет угрозу российским интересам. Ведущие российские аналитики указывают на то, что российские военные не ищут настоящего сотрудничества с Западом, поскольку оно может обнажить их слабые места. Для того чтобы защитить позиции и ведомственные интересы военных, НАТО выставляется ими как основная угроза России. Кроме того, СНГ определяется как зона жизненно важных интересов России, а иностранное вмешательство в эти зоны воспринимается с большим опасением и отвергается многими.

Тем не менее нельзя просто обвинить российских военных и лиц, принимающих решения в сфере безопасности в примитивном антизападничестве: на самом деле ситуация сложнее. Некоторые противятся отношениям с НАТО по собственному выбору, некоторые – по профессиональным соображениям. Следует также помнить, что есть и те, кто активно ищет сотрудничества с Западом. Такие же течения можно найти и в западном военном истеблишменте. С той оговоркой, что стороны придают друг другу не одинаковое значение: в российском

³⁵ Речь Яапа де Хооп Схеффера, Москва, 24 июня 2005г., <www.nato.int>.

³⁶ <www.mil.ru/articles/article5005.shtml>.

подходе НАТО в любом случае занимает важное место или как партнёр, или как угроза безопасности, в то время как Россия, похоже, перестала восприниматься как важное направление внешних отношений.

Заключения и рекомендации

Отношения в сфере безопасности между Россией, НАТО и ЕС получили серьёзное развитие во многих сферах. Рассматриваемый в соответствующем историческом контексте, этот прогресс, совершенный всего за несколько лет, выглядит ещё более впечатляющим. Таким образом, развитие отношений идёт в правильном направлении. Однако, они несвободны от асимметрий, неоднозначности и изъянов. Хотя треугольник кажется идеальным форматом для решения вопросов европейской безопасности, на практике реальных трехсторонних отношений не существует: устойчивая двойственность приоритетов и целей подрывает внутренние способности НАТО и ЕС развивать последовательные планы и, как следствие, мешает прогрессу во внешних отношениях.

Необходимо больше работать над координацией политики и реализацией практического прогресса на тактическом и стратегическом уровнях, а также выделять больше человеческих и материальных ресурсов. Иначе говоря, в отношении должно быть вовлечено более эффективным образом большее количество заинтересованных лиц.

Нужно также изменить контекст отношений:

1) Более чётко распределить ответственность за решение задач и осуществление полномочий. Например, наделив ЕС приоритетом в обеспечении социально-экономической безопасности квази-государств в СНГ и в Кавказском регионе.

2) Начать обновление доктринального подхода к безопасности и учесть необходимость изменения ресурсов обеспечения безопасности.

3) Направить усилия на развитие «банка успешных проектов», начиная с самого низкого уровня, а также активное информирование о них. Девизом должно стать что-то вроде: «Вместе, изнутри, но открытые внешнему влиянию», а приоритетами – общие интересы на мировой арене. Примерами сотрудничества могут быть Молдова или Средний Восток.

4) Начать работать над новым определением понятия «мы». Если рассуждения в терминах «Восток против Запада» утратили свой смысл, то до сих пор присутствует деление на «мы» и «они» (например, в сфере энергетики и управления кризисами).