

**Национальный институт стратегических исследований
Днепропетровский филиал**

А.И.Попов, А.И.Ижак, Ю.М.Щербаков, А.Н.Чумаков

**ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ПОСТРОЕНИЯ
НОВОЙ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ.
ИНИЦИАТИВА СОЗДАНИЯ БЕЗЪЯДЕРНОЙ ЗОНЫ
В ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ**

Под редакцией проф., д.-ра техн. наук
А.И.Шевцова

Днепропетровск 1995

УДК 327.56/.57 (4)

Исследование проблем построения новой системы безопасности. Инициатива создания безъядерной зоны в Центральной и Восточной Европе / А.И.Попов, А.И.Ижак, Ю.М.Щербаков, А.Н.Чумаков;
Под ред. д.-ра техн. наук А.И.Шевцова // Днепропетровский филиал Национального института стратегических исследований. – Днепропетровск, 1995. – 128 с.: ил. – ISBN 966-554-020-3.

В предлагаемом читателю исследовании приводятся термины и понятия, связанные с созданием систем коллективной безопасности, излагаются сведения о существующих международных организациях, их задачах, принципах функционирования и возможностях трансформации в новых условиях, дается анализ изменений политической ситуации в Европе, а также в стратегическом курсе блока НАТО. Дано подробное изложение противоречий в связи с планируемым расширением НАТО на Восток и как выход из создавшейся ситуации обосновывается и предлагается создание безъядерной зоны в Центральной и Восточной Европе от Черного моря до Балтийского.

Утверждено к печати ученым советом Днепропетровского филиала Национального института стратегических исследований.

При полном или частичном использовании материала данной публикации ссылка на издание обязательна.

ISBN 966-554-020-3

© ДФ НИСИ, 1995

ВВЕДЕНИЕ

Исследование продолжает работу по изучению возможных подходов к обеспечению региональной безопасности Украины в рамках выработки основных положений концепции ее национальной безопасности в военной и военно-технической сферах (научный руководитель профессор А.И.Шевцов). Ранее проводимые исследования касались анализа возможных подходов к математической формализации модели многополюсной стабильности /1/ и обеспечения военной безопасности Украины национальными силами сдерживания /2/. В данной работе исследуются проблемы обеспечения стабильности в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) в контексте построения новой общеевропейской системы безопасности. На базе системного подхода проведен анализ существующих систем безопасности в Европе, определены возможные пути их развития, изложена ретроспектива движения за безъядерный мир и, наконец, внесены и обоснованы конкретные предложения по созданию безъядерной зоны в ЦВЕ. Работа выполнена в соответствии с п. 1.3 Плана работ по научным проектам ДФ НИСИ на 1995 год научными сотрудниками А.И.Ижаком, А.Н.Чумаковым, Ю.М.Щербаковым, А.И.Поповым под общим руководством профессора А.И.Шевцова. Редактирование и корректура текста отчета выполнены ведущим инженером С.Г.Пустовгаровой, компьютерная верстка научных материалов проведена ведущим инженером А.В.Гавришем.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Функции систем безопасности

В связи с планами расширения НАТО на Восток особую остроту приобрел вопрос о построении общеевропейской системы безопасности. Украина, являясь одной из заинтересованных сторон, не должна проявлять здесь пассивность. Безусловно, наше государство не может полностью контролировать ситуацию, однако область его возможностей все же достаточно велика — Украина в состоянии построить свою политику таким образом, чтобы склонить чашу весов общеевропейского процесса в сторону сценария, который в наибольшей степени соответствовал бы ее интересам.

Чтобы четко обозначить цели данного исследования, необходимо остановиться на некоторых аспектах понятия "безопасность". В настоящее время получило большую популярность широкое понимание безопасности, согласно которому последняя определяется как отсутствие опасностей в ряде взаимосвязанных и нераздельных областей человеческой деятельности, относимых согласно терминологии ОБСЕ к трем "корзинам": первые две — военная и экономическая, третья включает в себя широкий круг областей, не имеющих явно выраженной военно-экономической направленности — социальную, экологическую и ряд других /3/. Мы не отвергаем идеи взаимосвязи и взаимозависимости различных областей человеческой деятельности, однако считаем необходимым отметить следующее. Государству могут угрожать экономические и социальные опасности, однако они не обязательно ведут к военному насилию и даже не обязательно вызывают значительные неудобства для населения. За последние десять лет Европа стала свидетелем распада трех федеративных государств и в каждом случае существовали большие экономические и социальные опасности. Однако только в одном из них — югославском — произошел выход общества за рамки цивилизованного существования, причем основным атрибутом этого выхода явилось военное насилие. С другой стороны, военное насилие обязательно приводит к негативным последствиям во всех областях человеческой деятельности, по крайней мере трудно вспомнить

случаи, когда войны не сопровождались бы экономическими, социальными и экологическими потерями.

Не вдаваясь в глубокий анализ, можно заметить, что основная слабость широкого определения безопасности состоит в аморфности термина "опасность". Опасными являются промышленная деятельность, экономическая конкуренция и многие другие атрибуты современной жизни. Вопрос, можно ли сделать жизнь безопасной, не остановив ее, выходит за рамки наших исследований. Однако не обязательно прибегать к замысловатому многофакторному анализу для констатации того, что промышленные катастрофы, военный и экономический шантаж представляют угрозу национальной безопасности. Здравый смысл подсказывает, что существует вполне определенный и ограниченный круг опасностей, которые должны быть обозначены как угрозы безопасности государства и подлежать рассмотрению на соответствующем государственном уровне. Нам представляется, что методически эффективным будет отнесение к угрозам преимущественно тех опасностей, которые близко связаны с использованием насилия в межгосударственных и внутригосударственных отношениях, а также с ухудшением среды обитания. Такое понимание угроз позволяет выделить в общем спектре проблем безопасности ряд достаточно ясно очерченных областей — экологию, военное, экономическое и политическое насилие.

В данном исследовании основное внимание уделяется проблемам построения межгосударственных структур безопасности, направленных, в первую очередь, на уменьшение военного насилия во внешней и внутренней политике участвующих государств. Его целью является анализ существующего положения, описание возможных сценариев и выработка некоторых предложений, касающихся политики Украины в данной области.

Перед началом исследования попытаемся структурировать проблему, что даст возможность системно исследовать тот сложный круг проблем, который существует в данной области. Представляется, что при анализе любой сложной системы основное внимание должно быть уделено ее назначению, функциям и структуре. Это в полной мере относится и к создаваемой в настоящее время системе безопасности. Вопрос о ее назначении предварительно рассмотрен — исключить, на-

сколько это возможно, военное насилие во внешней и внутренней политике государств. Что касается структуры, то ее изучение, как нам кажется, является малопродуктивным без ясного понимания функций системы. К сожалению, в настоящее время исследованию функций, выполняемых международными системами безопасности, уделяется мало внимания. В данном разделе мы, по возможности, попытаемся заполнить этот пробел.

Начнем рассмотрение данной проблемы с источников военного насилия. Исходя из принципов функционирования международных систем, представляется логичным различать межгосударственное и внутригосударственное военное насилие. Такое деление позволяет лучше понять смысл происходящих в последнее время изменений. Большинство современных систем безопасности, за исключением, быть может ООН, создавалось для урегулирования исключительно межгосударственных отношений. По этой причине после окончания "холодной войны", когда стало ясно, что внутригосударственное насилие представляет для современного мира проблему не меньшую, а, может быть, даже большую, чем межгосударственные войны, существующие системы безопасности оказались в серьезном кризисе, о способах преодоления которого в настоящее время идут широкие дискуссии. Сейчас практически невозможно найти универсальные рецепты для предотвращения внутригосударственных войн, слишком различны условия в потенциальных очагах напряженности. Тем не менее опыт разрешения конфликтов в Югославии, Сомали, Руанде, Нагорном Карабахе и Таджикистане позволяет с определенной достоверностью установить основные закономерности, свойственные внутригосударственному насилию, и сопоставить их с опытом и теориями, существующими в области межгосударственных отношений. В методологическом отношении наиболее важным представляется отсутствие в ходе внутригосударственных конфликтов одновременного сочетания неструктурируемости и глобальности последствий. Например, в Сомали очень трудно обозначить стороны конфликта, между которыми можно было бы наладить диалог, но в то же время конфликт в этой стране не несет непосредственной угрозы основным центрам цивилизации. В случае с бывшей Югославией ситуация противоположная — конфликт возник между тремя достаточно

хорошо организованными сторонами, фактически мини-государствами, в то же время военное насилие в этом регионе привело к большим экономическим и экологическим потерям для всей Европы. Таким образом, можно предполагать, что все случаи внутригосударственного военного насилия, требующие международного вмешательства, могут быть отнесены к двум основным категориям — это либо войны между слаборазвитыми в военном отношении государственными образованиями (имеется в виду фактическое положение, а не наличие юридического признания), возникшими на месте распавшегося государства, либо не поддающиеся контролю ситуации, которые тем не менее могут быть достаточно успешно локализованы.

Исходя из сказанного, можно следующим образом определить изменения, произошедшие в результате повсеместного обострения внутригосударственных конфликтов. Если не считать проблемы карантина неуправляемых областей, ситуация не принесла теоретической новизны: война между боснийскими общинами по своему характеру близка к межгосударственным арабо-израильским войнам. Однако приоритеты в области безопасности радикально изменились. Одной из основных забот мирового сообщества стали локальные войны. Можно сказать, что качество переросло в количество — качественно новый источник опасностей дал большое количество военных конфликтов, характер которых не нов, но которым не уделялось прежде должного внимания. Указанное изменение приоритетов представляет собой одну из основных особенностей той стратегической ситуации, в которой формируется новая система международной безопасности.

Другая, не менее важная особенность связана с межгосударственными отношениями. Чтобы лучше понять ее смысл, полезно будет обратиться к трем наиболее популярным гипотезам о природе межгосударственных отношений, с которыми связаны такие фундаментальные понятия, как баланс сил, военный блок, интеграция, коллективная оборона и коллективная безопасность /4/.

Первая из этих гипотез связана с именем английского философа Томаса Гоббса. Согласно его представлениям, государства аналогичны биологическим организмам. Они эгоистичны и беспощадны в борьбе за "место под солнцем". Исходя из этой теории, при отсутствии баланса

сил войны неизбежны: агрессивность государств может быть остановлена только внешней силой. В соответствии с этой теорией в XVIII, XIX веках и первой половине XX века преобладающей формой коллективных объединений были коалиции, антанты и блоки, создаваемые с целью объединить усилия против общего врага. Все эти образования носили неустойчивый характер и меняли свой состав в зависимости от изменений в межгосударственном балансе сил. Во второй половине XX века проявились существенно новые тенденции. На смену многополярному, постоянно меняющемуся балансу сил, пришло устойчивое двухполюсное равновесие, просуществовавшее почти столетия. Парадокс ситуации заключался в том, что глобальное противостояние двух систем, с одной стороны, явилось апогеем идеи баланса сил, а с другой стороны, поставило под сомнение универсальность этой идеи. В самом деле, теория Гоббса не дает объяснения ни окончанию противостояния блоков, ни ситуации, возникшей после этого. В течение долгих лет "холодной войны" отсутствие новых мировых войн объяснялось наличием межблокового баланса сил, однако его резкое изменение в результате крушения одного из блоков привело не к увеличению, а к уменьшению вероятности новой мировой войны. Это не значит, что после окончания "холодной войны" теория баланса сил была всеми отброшена как неверная. В частности, сторонники этой теории в качестве ее подтверждения ссылаются на участвовавшие локальные войны. Данный аргумент безусловно заслуживает внимания, однако необходимо напомнить, что смыслом существования глобального баланса сил объявлялось недопущение мировой катастрофы, под которой понималась всеобщая ядерная война. Таким образом, в настоящее время теория Гоббса не может претендовать на универсальность.

Согласно второй гипотезе, принадлежащей немецкому философу Иммануилу Канту, степень предрасположенности государства к насилию зависит от его внутреннего правления. Войны ведут только тоталитарные государства. Демократические государства к войнам не предрасположены, они стремятся к объединению в мирный союз. Таким образом, решением проблемы войн по Канту является интеграция, основанная на демократическом правлении.

Сходных взглядов придерживался другой выдающийся немецкий философ — Карл Маркс. Отличие его взглядов на эту проблему состояло в том, что он связывал миролюбие государства не с демократией, а с отсутствием внутригосударственной классовой борьбы.

Кантовская теория мирного сосуществования долгое время казалась утопической. Однако западноевропейская интеграция превратила ее из утопии в реальность. Известный современный политолог Фрэнцис Фукияма так определяет современное состояние Западной Европы: *"Думать, что новый европейский порядок, возникший после окончания "холодной войны", повторит характерное для девятнадцатого столетия соревнование великих держав, означает не понимать полностью буржуазный характер жизни современной Европы. Анархичное государственное устройство либеральной Европы не дает повода к недоверию и ощущению опасности, поскольку европейские государства очень хорошо понимают друг друга. Они знают, что их соседи, так же как и они сами, заняты самоудовлетворением и потребительством и не хотят рисковать жизнью. В европейских государствах полно менеджеров и управляющих, но нет принцев и диктаторов, чьи амбиции сами по себе могут явиться причиной войн" /4/.*

Современные последователи этой теории имеют достаточно логичное объяснение природы крушения системы межблокового противостояния. Они утверждают, что причиной развала мировой социалистической системы явилась не экономическая, а идеологическая слабость. Принятие социалистическим миром общечеловеческих ценностей привело к его демократизации, в результате на смену отталкиванию пришло притяжение, и причина противостояния исчезла.

Хотя теория Канта перестала быть утопией, ее, тем не менее, нельзя считать универсальной. В мире существует много государств, которые вряд ли когда-либо воспримут нормы европейской либеральной демократии. Их существование невозможно игнорировать, и отношения с ними должны строиться на модели, отличной от кантовской. С этим фактом связано одно интересное обстоятельство, которое неожиданно сближает теории Канта и Гоббса. Поскольку кантовский мирный союз имеет, по крайней мере в настоящее время, локальную природу, то неизбежно возникает проблема его взаимоотношений с внешним, воз-

можно, враждебным миром. И здесь встает вопрос о балансе сил между союзом демократических государств и общими внешними врагами. В результате в рамках союза демократических стран возникает система коллективной обороны, которая, с одной стороны, направлена против общего врага и близка в этом отношении к понятию блока, а с другой стороны, имеет в отличие от последнего не столько внешнюю, сколько внутреннюю обусловленность. Наиболее наглядным примером системы коллективной обороны является НАТО, которая, вопреки логике своей основной деятельности, довольно благополучно пережила исчезновение главного противника.

Третья гипотеза связана с именами голландского общественного деятеля Гуго Гроция и английского философа Джона Локка. Согласно их взглядам, войны не являются обязательным следствием конкуренции, многие споры можно решить путем выработки соответствующих соглашений и делегирования полномочий надгосударственным органам. По нашему мнению, данная гипотеза является теоретической основой построения систем региональной и глобальной коллективной безопасности, таких как ОБСЕ и ООН. Успехи и неудачи этих организаций, по-видимому, отражают возможности и недостатки теории Гроция и Локка, и будут рассмотрены нами далее. Здесь мы только отметим различие терминов "коллективная безопасность" и "коллективная оборона". Исследователи в странах СНГ, в отличие от западных, часто используют эти термины как синонимы (на этот факт указывают многие специалисты /5/). Такой подход представляется нам неудачным, поскольку вносит значительную путаницу в определение совершенно различных по своей природе понятий. Система коллективной обороны подразумевает объединение усилий с целью противодействовать общим внешним врагам. Система коллективной безопасности предназначена для урегулирования противоречий между своими членами и имеет, в отличие от системы коллективной обороны, не внешнюю, а внутреннюю направленность.

Очевидно, что на нынешнем этапе исторического развития все три упомянутые гипотезы имеют право на существование. Симбиоз структур безопасности, доставшийся нам в наследство от "холодной войны", является тому подтверждением. На рис. 1 приведена схема, наглядно

поясняющая существующую ситуацию. Функции глобальной системы коллективной безопасности выполняет в настоящее время ООН. Полномочия этой организации достаточно велики, однако ООН не дает гарантий безопасности своим членам и никак не ограничивает их права на коллективную и индивидуальную самооборону. Свобода самообороны и отсутствие гарантий являются той "питательной средой", на которой произрастали и произрастают региональные системы коллективной обороны, такие как НАТО, ЗЕС, ОВД и СЕАТО. Что касается региональных систем коллективной безопасности, то заслуживает особого упоминания ОБСЕ, которая так же, как и системы коллективной обороны, действует в рамках Устава ООН, но в отличие от них основывается не на праве на коллективную самооборону, а на областях межгосударственного сотрудничества, свободных от полномочий глобальной системы безопасности.

Рис.1. Условная схема взаимоотношения и взаимовлияния различных типов международных систем безопасности

Теперь мы можем точнее обозначить, в чем состоит еще одна, помимо проблемы локальных войн, особенность условий построения новой системы безопасности. Формируемая в настоящее время новая система коллективной безопасности, в отличие от ООН и ОБСЕ в том виде, как они функционируют в настоящее время, должна предоставлять гарантии безопасности своим членам, что неизбежно должно означать ограничение права государств на индивидуальную и коллективную самооборону. Пожалуй, наиболее полно данная проблема изложена в /6/.

Теперь мы можем перейти к функциям систем безопасности. Ниже перечислены те из них, которые наиболее часто встречаются в работах специалистов по данной проблеме /4, 6, 7, 8, 9/. Поскольку существует определенная путаница в терминологии, в отношении каждой функции даются краткие комментарии.

Поддержание баланса сил. Данная функция относится к системам коллективной обороны. Равновесие сил между потенциальными противниками в ряде случаев продолжает играть важную роль. Данная функция не должна пониматься широко, речь идет о силовом балансе развитых в военном отношении государств, с целью недопущения широкомасштабного столкновения. Для локальных войн существует иные термины, которые будут приведены ниже. Системы, направленные на поддержание баланса сил, такие как НАТО, ЗЕС и в свое время ОВД, предоставляют своим членам гарантии безопасности. Это означает, что в случае угрозы извне одному из членов организации все ее члены предпримут необходимые меры для предотвращения и, в случае необходимости, отражения агрессии.

Коллективное наказание агрессора. В данном случае речь идет о той функции, которую выполняет ООН в случае агрессии одного из ее членов против другого ее члена, как это было, например при нападении Ирака на Кувейт. ООН не предотвратила нападение, однако после констатации факта агрессии по мандату ООН были созданы многонациональные силы, которые наказали агрессора и восстановили status quo ante. Пример иракской агрессии продемонстрировал одно важное обстоятельство. Устав ООН предусматривает руководство коллективными вооруженными силами, создаваемыми для наказания агрессора, со сто-

роны Совета Безопасности, однако эта возможность в настоящее время не реализована. Фактически ООН способна только санкционировать наказание агрессора — непосредственное руководство вооруженными силами осуществляется со стороны военных ведомств государств, представивших свои войска.

Коллективное предотвращение агрессии. Эта функция означает автоматическое реагирование системы коллективной безопасности в случае агрессии или ее угрозы со стороны одного из членов системы в отношении другого ее члена с целью гарантировать безопасность потенциальной жертвы. Как будет показано далее, данная функция является основной для систем коллективной безопасности, но она, тем не менее, никогда еще не была реализована в полном объеме. ООН предлагает всего лишь суррогат этой функции, основанный на неограниченном праве на коллективную и индивидуальную самооборону и на коллективном наказании агрессора (причем не гарантированном). ОБСЕ вообще не имеет возможностей и процедур для силовых действий. По этой причине, несмотря на то, что ООН и ОБСЕ классифицируются как системы коллективной безопасности /10, 11/, их существование и даже активная деятельность не снимают общего ощущения отсутствия в современном мире такой системы. Перефразируя знаменитое выражение, можно сказать, что глобальная система коллективной безопасности — это ООН плюс коллективное предотвращение агрессии. Соответственно, общеевропейская система коллективной безопасности — это ОБСЕ плюс коллективное предотвращение агрессии. Весь вопрос в том, как будут решены две основные проблемы — автоматизм реагирования и гарантия эффективности принимаемых мер. Возможно, решение этих проблем потребует кардинальных перемен во всем мировом порядке. Как показано в /6/, эти перемены подразумевают в первую очередь расширение полномочий международных организаций, увеличение оперативности и гибкости их функционирования, а также существенное ограничение прав государств (за исключением ограниченного числа гарантов мирового порядка) на самооборону. Последнее обстоятельство может стать очень существенным, достаточно вспомнить, сколько дискуссий вызывает введенная ДНЯО дифференциация в правах госу-

дарств на оборону с помощью ядерного оружия. Масштабность перемен, которые должны сопровождать реализацию коллективного предотвращения агрессии, находят свое отражение и в терминологии. В /6/ предложен термин "система кооперативной безопасности", который отражает качественное отличие нового мирового порядка от той системы безопасности, которая в настоящее время ассоциируется с ООН. В заключение отметим: если коллективное предотвращение агрессии будет реализовано, оно заменит собой поддержание баланса сил и коллективное наказание агрессора.

Вовлечение центров силы. Существуют два государства, которые значительно превосходят по населению и территории средневропейский уровень и которые долгое время демонстрировали устойчивую тенденцию к территориальной экспансии за счет более слабых соседей, — это Россия и Германия. Оба государства окружены поясом территорий с соответственно русскоговорящим и германоговорящим населением и с трудом идентифицируют свои границы. Но российская и германская проблемы решаются принципиально разными путями. В отношении России проводится политика сдерживания путем поддержки государств, которые на постсоветском пространстве могут служить ей противовесом. Что касается Германии, то здесь аналогичная проблема решается путем вовлечения последней в широкую сеть сотрудничества с другими государствами с целью уменьшить у нее ощущение фатальной геополитической исключительности. Членство Германии в ЕС, ЗЕС и НАТО рассматривается многими как очень важный фактор обеспечения европейской безопасности. Даже если эти организации не будут выполнять никакой иной функции, кроме вовлечения Германии в сеть сотрудничества, их существование, пожалуй, может быть оправдано. Представляется, что одной из важнейших задач новой системы коллективной безопасности в отношении России должно стать изменение ее сдерживания на вовлечение.

Мирные изменения. Сближение экономических и политических систем различных государств, вплоть до образования конфедераций, способно устранить противоречия между ними. Однако этот путь требует консенсуса и полной добровольности, что делает его долгим и

применимым только к ограниченному кругу стран. Мирные изменения, как путь разрешения противоречий, в настоящее время наиболее полно реализуется в рамках ЕС и НАТО, которые сумели в максимальной степени сблизить государства, противостоявшие друг другу в двух мировых войнах.

Мирное разрешение конфликтов. Эта функция предполагает организацию между конфликтующими и зачастую воюющими сторонами "мирного" поля боя, на котором могут быть решены те проблемы, которые стороны пытаются решить военным путем. Наиболее ярким примером мирного разрешения конфликта можно считать недавние переговоры по Боснии под эгидой контактной группы в составе представителей США, России и Европейского Союза.

Контроль над вооружением и разоружение. Возможность вести военные действия во многих случаях сама по себе является источником военной опасности. Особенно это актуально после "холодной войны", когда уровни и типы вооружений во многих странах оказались неадекватными новому кругу задач в сфере обеспечения военной безопасности. Кроме того, организация переговорного процесса по контролю над вооружениями и разоружению создает "инерцию" мирного сотрудничества, укрепляя таким образом режим международной безопасности. Основную роль в выполнении этой функции играют режимы соблюдения основных международных договоров в области разоружения (ДНЯО, Договоры СНВ-1, об ОВСЕ, о РСМД, по ПРО и другие).

Перечисленные соглашения не являются просто обязательствами сторон по самоограничению в области определенных видов вооружений. С каждым из перечисленных договоров связан постоянно функционирующий режим соблюдения, и стороны этих договоров во многих отношениях правильнее было бы назвать постоянными участницами, согласовывающими на регулярной основе свои действия и контролирующими друг друга в условиях, которые зачастую кардинально отличаются от тех, исходя из которых заключались указанные договоры, например Договор СНВ-1, ДНЯО. Это позволяет говорить о наличии у этих договорных соглашений некоторых признаков специализированных международных организаций в области безопасности. Интересно

отметить, что такие важные механизмы реализации договоров в области вооружений, как уведомления и инспекции на местах, впервые появились в рамках коллективной системы безопасности — ОБСЕ /3/.

Превентивная дипломатия. Данная функция может быть применена в самых различных ситуациях. Если международные институты своевременно зафиксируют нарастание напряженности в межгосударственных и внутригосударственных отношениях и приложат максимум политических усилий для недопущения военной эскалации, то меры военного принуждения могут не потребоваться.

Поддержание мира. Эта функция означает размещение нейтральных вооруженных сил в зоне, где возможны боевые действия, с целью не допустить их начала или возобновления (в первую очередь речь идет о локальных войнах). Поддержание мира может иметь различные формы и механизмы реализации в зависимости от характеристик противостоящих сторон.

Принуждение к миру. Данная функция систем безопасности означает силовое прекращение военных действий путем внешнего военного вмешательства в вооруженный конфликт. Наиболее характерным примером реализации этой функции явились силовые акции НАТО в Боснии в 1994...1995 гг., когда с целью прекращения военных действий предпринимались воздушные удары по позициям конфликтующих сторон и решительно пресекались любые их попытки использовать военную авиацию. Относительно проблем принуждения к миру могут быть сделаны те же замечания, что и в отношении проблем поддержания мира. В данном случае основным отличием является необходимость более высокого напряжения сил и большей согласованности, то есть упор должен быть сделан не на стратегическое, а на ситуационное военное планирование.

Карантин территорий. Существуют ситуации, когда локальный конфликт не поддается контролю, как это было, например, в Сомали. В этом случае лучшее, что может сделать мировое сообщество, это обеспечить эффективный карантин территории, охваченной конфликтом.

Табл. 1 иллюстрирует выполнение различных функций основными международными организациями. Приведенная таблица не отражает

градаций способности международных организаций выполнять различные функции, однако показывает, что ни одна из существующих организаций не обладает универсальностью, в частности, ни одна из них не способна выполнять одновременно три наиболее важные силовые функции: коллективное предотвращение агрессии, поддержание мира и принуждение к миру. Реализация этих трех функций и их сведение воедино и являются, по существу, проблемой построения системы коллективной безопасности XXI века.

Таблица 1

Функции основных систем безопасности

Функции систем безопасности	ООН	ОБСЕ	НАТО	ЗЕС	ЕС	СЕ	Режимы Договоров	Создаваемая система
Поддержание баланса сил	–	–	*	*	–	–	–	3)
Коллективное наказание агрессора	1)	–	–	–	–	–	–	3)
Коллективное предотвращение агрессии	–	–	–	–	–	–	–	*
Вовлечение центров силы	–	–	*	*	*	–	–	*
Мирные изменения	*	*	*	*	*	*	–	*
Мирное разрешение конфликтов	*	*	–	–	*	–	–	*
Контроль над вооружением и разоружение	*	*	–	–	–	–	*	*
Превентивная дипломатия	*	*	–	–	*	–	–	*
Поддержание мира	*	–	2)	2)	–	–	–	*
Принуждение к миру	–	–	2)	2)	–	–	–	*
Карантин территорий	*	–	2)	2)	–	–	–	*

* – функция выполняется;

1) – устав ООН предусматривает руководство военными операциями со стороны Совета Безопасности ООН, однако фактически Совет Безопасности только санкционирует военные акции такого рода. Оперативное руководство операциями осуществляется военными ведомствами государств, предоставивших свои вооруженные силы;

2) – по мандату ООН;

3) – функция теряет значение ввиду осуществления коллективного предотвращения агрессии.

1.2. Анализ основных схем систем безопасности

Системы коллективной безопасности

Согласно /12/, системе коллективной безопасности присущи следующие отличительные черты:

1) система коллективной безопасности — это механизм, стоящий на страже суверенности ее членов и функционирующий определенным образом;

2) данный механизм разрабатывается в мирное время и функционирует только в условиях конфликта;

3) его функционирование в той или иной мере основано на принципах автоматичности и универсальности.

Рассмотрим эти отличительные черты подробнее:

Основной частью механизма безопасности являются гарантии объединенной реакции всех членов коллективной безопасности на нарушение границ дозволенного (нарушение суверенитета государства, вооруженная агрессия и т.п.). Таким образом, коллективная безопасность служит прежде всего для упрочения существующего положения вне зависимости от его справедливости относительно всех участников соглашения.

В противоположность традиционным международным отношениям коллективная безопасность сохраняет status quo не за счет равновесия сил, а за счет превосходства суммы сил против любого ренегата. Коллективное силовое воздействие гарантируется договорными обязательствами, которые обязывают участников соглашения выступать единым фронтом вне зависимости от сиюминутных государственных интересов.

В отличие от перманентного силового противостояния военных блоков коллективная безопасность является системой, реализующей свои возможности только в случае инициирования конфликта по заранее определенной схеме, то есть автоматически. По мнению Беттса, автоматичность и универсальность являются теми принципами, которые в большей степени отличают коллективную безопасность от равновесия сил /12/.

В дилемме "гибкость — сила" коллективная безопасность делает в большей степени ставку на силу, изменяющуюся прямо пропорционально числу сторон, участвующих в соглашении, чем на гибкость, позволяющую максимизировать свободу выбора в конфликтной ситуации и изменяющуюся обратно пропорционально числу независимых акторов, вырабатывающих коллективное решение.

Определение характерных черт, присущих системам коллективной безопасности, позволяет сделать ряд выводов, тривиальных с точки зрения политолога, однако не столь тривиальных в рамках теории систем. В частности, стремление ряда политических структур Запада представить Северо-Атлантический союз как будущую систему европейской коллективной безопасности при сохранении ее оборонной сущности является попыткой представить в новом качестве альянс, построенный на достижении равновесия сил в Европе. Аналогичный вывод напрашивается относительно Соглашения о коллективной безопасности СНГ, которое является по сути попыткой создания военного альянса в противовес НАТО. Обе эти системы безопасности не охватывают всей Европы и сводят обеспечение ее безопасности к равновесию сил в биполярной системе на региональном уровне.

Принцип коллективной безопасности как основы устройства обще-европейской безопасности подвергается значительной критике целым рядом западных аналитиков /13/.

Во-первых, основной причиной неэффективности системы коллективной безопасности является отсутствие единства ее членов в конфликтной ситуации вследствие национального эгоизма (по Беттсу — отсутствие автоматизма /12/). Это происходит из-за отсутствия четкого критерия определения агрессора в любом из конфликтов. Как отмечает Беттс, самым подходящим критерием для этого был бы факт нарушения государственной границы одной из сторон конфликта, однако и этот критерий не может быть однозначным: его применение потребовало бы от членов коллективной безопасности ввести санкции против СССР и Великобритании в ответ на ввод войск этих государств в Иран в 1944 году, против Израиля за захват им земель в июне 1967 года и, наконец, против США во время вторжения вооруженных сил этого госу-

дарства в Гренаду и Панаму. Как отмечает Страуберг, *"...определить агрессора — это в действительности решить, какая из наций является плохой. Никогда и никакой закон не сможет этого сделать"* /12/.

Во-вторых, легализация принципа коллективной безопасности является жестко консервативной, так как он требует соблюдения *status quo* вне зависимости от его достоинств. Здесь справедливо высказывание: *"Если status quo подразумевает неизменяемое распределение сил и территорий в соответствии с существующими намерениями и потребностями союзников, то это будет не только бесполезным, но и вредным занятием. Изменение и развитие являются законом жизни, и ни одно поколение не может навязывать свою волю грядущим поколениям в отношении развития наций и распределения сил"* /12/.

В-третьих, коллективная безопасность накладывает ограничения на государственную независимость ее членов. В системе коллективной безопасности нуждаются прежде всего те государства, которые в силу тех или иных причин исторического развития не могут участвовать в поддержании равновесия сил с вероятным противником и поэтому согласны поступиться частью своего суверенитета в обмен на коллективную защиту. Отчасти именно это обстоятельство является в настоящее время официальной причиной отказа Украины от участия в системах коллективной безопасности, созданных в рамках СНГ /14/.

В-четвертых, "величайшим парадоксом коллективной безопасности" (по выражению Моргенау) является то, что в случае точного выполнения абстрактных (по Беттсу — идеальных) обязательств государствами-участниками система коллективной безопасности неизбежно приведет к эскалации небольших конфликтов в крупные, втягивая в них государства помимо их национальных интересов. В частности, *"...если достаточно большое число наций поддерживает status quo на основе равновесия сил, то попытка привести в случае агрессии в действие систему коллективной безопасности не сохранит мир, а сделает войну неизбежной. К тому же это сделает невозможными локальные войны и таким образом сделает войну всеобщей"* /12/.

Сторонники создания системы коллективной безопасности в Европе, в свою очередь, считают, что проблемы европейской безопасности

могут быть решены в рамках этой системы после некоторой ее модернизации. Основной проблемой, с их точки зрения, является вопрос: должна ли вновь создаваемая коллективная безопасность охватывать Восточную Европу? По мнению Беттса, *"...неопределенность в отношении того, должна ли система коллективной безопасности охватывать Восточную Европу, является критической"*. Большинство сторонников создания европейской коллективной безопасности дает отрицательный ответ на этот вопрос. В частности, Ульман утверждает, что *"...мир в Европе стал разделенным миром" /12/*, т.е. мир для Западной Европы, обеспечиваемый Северо-Атлантическим договором, не коррелируем с миром, а скорее с хаосом, в Восточной Европе. По мнению Беттса, западные аналитики *"...не могут предложить систему коллективной безопасности и для парней из роскошных западных кварталов и для "каждого-человека-сам-по-себе" в погруженных во мрак странах Восточной Европы" /12/*. Попытки НАТО в какой-либо форме поставить под контроль развитие вооруженных сил бывших стран – участниц ОВД (в частности, имеется в виду программа "Партнерство ради мира") имеют, по крайней мере в настоящее время, скорее наблюдательную функцию, чем функцию влияния. Заслуживает упоминания в этой связи предложение Ульмана о создании "Организации Европейской Безопасности" (European Security Organization — ÅSI), основой для которой могло служить ОБСЕ. Включая в качестве основного принципа традиционное для коллективной безопасности обязательство о взаимопомощи (*"...каждое государство –член ESO ...приходит на помощь любому другому государству, если оно явилось жертвой вооруженной агрессии"*), ESO не распространяет это обстоятельство на "малые жертвы". В связи с этим уделом Восточной Европы могла быть исключительно "широкая буферная зона между Советским Союзом и Германией". Кроме "обнесения стеной местных конфликтов", польза от такой буферной зоны, как утверждает Ульман, заключается в повышении доверия к великим державам с учетом сдвига их военных доктрин в сторону обороны. Другие исследователи допускают также наличие "зон особого интереса" великих держав в Европе, учитывающих традиционное равновесие сил.

Беттс обобщает сделанные предложения /12/, представляя схему общеевропейской безопасности в виде трех частично совпадающих кругов, один из которых — новая организация европейской безопасности, основанная на базе ОБСЕ, другой — военный блок НАТО, существенно усиливший свою политическую направленность, что приведет к повышению важности политических гарантий безопасности, предоставляемых блоком, по сравнению с военными гарантиями, третий — ограниченный по численности союз ведущих государств Европы (Франция, Германия, Великобритания, Россия) и США, назначением которого было бы наблюдение за европейским порядком с целью предотвращения эскалации вооруженных конфликтов внутри Европы.

Системы безопасности, основанные на балансе сил

Одной из возможных основ построения системы общеевропейской безопасности является контроль над вооружениями в Европе. Главным отличием этого подхода к построению системы безопасности является то, что он базируется на ограничении военных возможностей каждой из сторон. Многие аналитики отмечают, что такая система могла бы взаимно дополнить систему коллективной безопасности с учетом различия между политической логикой коллективной безопасности и военной логикой контроля над вооружениями. Действительно, в условиях системы коллективной безопасности соотношение сил сторон не столь важно, так как все члены системы будут действовать сообща против "отступника", потенциал которого, очевидно, не сможет быть более мощным, чем их суммарный военный потенциал. В свою очередь, равновесие сил базируется на оценке способности каждой из сторон противостоять вероятному противнику, вооруженные силы которого ранее были ограничены в соответствии с заключенным соглашением о разоружении. Как замечает Беттс, "*...надежность такого соглашения будет, таким образом, оцениваться по результатам попарного сравнения сил*" /12/. Для построения общеевропейской системы безопасности, основанной на равновесии сил, Штейнбрунер предлагает создать "*...организацию, к которой принадлежат все европейские государства и которая регулирует условия развертывания вооружений для каждого из них*" /15/. В

качестве критерия равновесия сил предлагаются *"стандартизированные критерии для установления потолка вооружений, гарантирующие такое равновесие сил, при котором ни одно государство не может иметь преимущества перед другим, а в случае возникновения вооруженного конфликта альянс государств должен противостоять образованию агрессивных коалиций"*. Штейнбрунером был предложен и количественный критерий, определяемый формулой *"сила к протяженности"*. В частности, предлагалось снизить плотность вооруженного противостояния в Европе до уровня одной бригады на 75 км линии фронта — государственной границы /15/.

В свою очередь, критики системы европейской безопасности, построенной на равновесии сил, отмечают следующие присущие ей недостатки:

1. Соглашения об ограничении вооружений могут служить причиной нарушения баланса сил в случае форс-мажорных обстоятельств /16/.

2. Система безопасности, основанная на равновесии сил и построенная без учета возможных военно-политических альянсов скорее вредна, чем полезна в условиях вооруженного конфликта. Таким образом, *"...вопреки здравому смыслу, контроль над вооружениями, основанный на равновесии сил в условиях мирного времени, может представлять опасность в условиях кризиса"* /12/.

3. Широко распространенное мнение, что верификация договорных соглашений по ограничению вооружений, "прозрачность" военных бюджетов и процессов стратегического планирования помогают предотвращать кризисные ситуации, решительно оспаривается Беттсом: *"Режимы инспекций вряд ли срабатывают, а "прозрачность", по всей вероятности, оказывается выброшенной за борт до того, как разразится конфликт. Договорные обязательства обычно аннулируются до начала кризиса. Германия отбросила, как ненужный хлам, все положения контроля над вооружениями, предусмотренные Версальским договором, задолго до 1939 г., Япония аннулировала соглашение по военно-морскому флоту за пять лет до Перл-Харбора. В то время как аннулирование соглашений может предоставить политическое преду-*

прежде о кризисе, можно впасть в заблуждение, рассчитывая на меры контроля по выполнению соглашений и ожидая, что таковые способны предоставить стратегическое предупреждение о войне и тактическое предупреждение о нападении" /12/.

4. В существующей на сегодняшний день ситуации в Европе, когда нет прямой военной угрозы для большинства европейских государств, равновесие сил, находящееся под договорными ограничениями, не имеет стратегического значения, и ценность соглашений по контролю за вооружениями зависит от того, насколько они помогают сократить военные статьи государственных бюджетов.

Система кооперативной безопасности

Одним из вариантов построения систем европейской безопасности можно считать концепцию кооперативной безопасности /6/. Центральной идеей концепции является реформирование вооруженных сил стран – участниц соглашения с целью лишения их способности к нанесению глубоких ударов, в том числе при помощи ракет и бомбардировщиков дальнего действия. Другой составной частью военной реформы должно быть создание в составе вооруженных сил государств частей и соединений, которые при необходимости могли бы быть использованы в составе многонациональных сил под эгидой ООН. Важной составляющей системы кооперативной безопасности является также отказ ее участников от химического и бактериологического оружия, открытость в вопросах размещения воинских формирований и их стратегической направленности, в разработке, производстве и продаже вооружений.

Основные положения предлагаемой системы безопасности могут быть сведены к пяти основным пунктам:

1. Снижение уровня ядерного устрашения и совместное ядерное разоружение. Процессы ядерного разоружения и нераспространения ядерного оружия, традиционной целью которых является уменьшение уровня ядерного противостояния и стремление сохранить число членов ядерного клуба неизменным, предлагается дополнить следующими мерами:

а) приданием ядерным силам всех ядерных держав способности стабильного сдерживания, под которой подразумевается способность ядерных сил выдерживать удары по средствам управления ядерным и обычным оружием;

б) обеспечением надежного управления ядерными силами в любых условиях, включая надежный кооперативный контроль за ядерными силами, повышение живучести пунктов управления, систем связи и наблюдения, разработку эффективных процедур предупреждения кооперативного характера, а также использование кооперативной системы оповещения о запусках ракет.

2. Оборонительная направленность вооруженных сил стран-участниц кооперативного соглашения, предполагающая такой их структурный и количественный состав, который позволил бы вести эффективную оборону национальной территории и одновременно ограничил бы (а в идеале — полностью лишил бы) способности к ведению наступательных боевых действий. Ввиду того, что любое оружие может быть использовано как для ведения наступательных операций, так и для обороны, Перри предлагает /6/ для определения степени военной угрозы и ее нейтрализации создать международную систему контроля военной деятельности государств, включающую:

а) систему наземных радаров, входящих в состав международной системы контроля за полетами воздушных судов гражданской авиации;

б) аппарат международных экспертов по аналогии с ОБСЕ;

в) международные космические разведывательные системы, используемые несколькими государствами.

Функционирование международной системы контроля требует решения ряда проблем, касающихся фильтрации и синтеза данных, полученных с помощью системы наземных радаров, и передачи этих данных на центральную станцию контроля для классификации и сравнения с данными, полученными с помощью международных космических систем. Подобный контроль за военной деятельностью позволит обеспечить уверенность военной элиты государств – участниц системы кооперативной безопасности в том, что они застрахованы от внезапного

нападения, а также в том, что любая военная активность в их зоне ответственности не останется незамеченной.

3. Международная реакция на агрессию. В отличие от известных систем безопасности, кооперативная система должна иметь возможность организации многонациональных вооруженных сил, способных силой принудить враждующие стороны к миру в случае, если политического давления и экономических санкций для отступника оказалось недостаточно. Перри считает, что эффективность таких сил была бы намного выше, если бы они создавались на базе разведывательно-ударных комплексов, аналогичных примененным США в операции "Буря в пустыне". В связи с этим вооруженные силы США должны играть в создаваемых многонациональных вооруженных силах особую роль, которая заключается в следующем:

а) предоставлении услуг по быстрой переброске воздухом значительного числа военнослужащих из состава многонациональных сил, а также средств огневой поддержки и обеспечения;

б) обеспечении данными тактической разведки для организации высокоточных ударов;

в) поддержке действий многонациональных сил самолетами типа "стелс" для преодоления вражеской ПВО /6/.

Многонациональные силы, в свою очередь, должны быть равноправными партнерами США в проведении воздушных и морских операций и играть доминирующую роль в сухопутных войсках коалиции.

Действия этих сил по отношению к агрессору должны быть достаточно решительными и иметь целью не полный разгром агрессора, а нарушение функционирования его военно-политической инфраструктуры, необратимую потерю возможности управления войсками, что, наряду с экономическими санкциями, в конце концов должно принудить его к переговорам и создать условия для дипломатической победы над ним.

4. Ограничение на военные расходы и распространение новейших вооружений. Система кооперативной безопасности предполагает существенное изменение политики формирования военного бюджета. Основой этих изменений является признание факта, что военная мощь государства больше не является доминантой внешней политики. Отсутствие

реальной внешней угрозы и экономические трудности (прежде всего дефицит бюджета) подталкивают государственные и военные институты большинства стран к уменьшению уровня военного противостояния как за счет численного сокращения состава вооруженных сил, так и за счет качественных изменений (снижение боеготовности, замена наступательного компонента ВС оборонительным и т.п.).

Касаясь режима нераспространения новейших видов вооружения, Перри отмечает ряд существенных изменений, характерных для настоящего периода. К таковым прежде всего следует отнести неполноту существующей системы контроля за распространением вооружений, ориентированной в свое время на запрет распространения вооружения и новейших технологий в страны – участницы ОВД, а также в страны, являющиеся их сателлитами. В то же время страны НАТО поддерживали продажу новых (и новейших) образцов обычного вооружения своим союзникам, рассматривая ее как инструмент своей внешней политики и как источник компенсации стоимости приобретения вооружений для собственных вооруженных сил. В связи с этим контроль за распространением новейших видов вооружений и технологий их создания оказался разрозненным, неполным и плохо координируемым.

В качестве одного из возможных решений этой проблемы предлагается переход от запретительной системы к системе взаимных межгосударственных договоренностей, при которой сдерживать распространение оружия будет не страх возможных политических и экономических санкций, а осознание выгоды этих действий как по экономическим (значительное снижение военных расходов), так и по военным соображениям (снижение уровня военного противостояния). Обоснованием этой позиции могут служить следующие выявленные Перри тенденции.

Первая тенденция — является выравнивание технического и технологического потенциалов большинства индустриально развитых государств. Здесь стоит выделить по крайней мере два обстоятельства. Во-первых, это выравнивание проявляется отчетливее всего в гражданских технологиях, для распространения которых до последнего времени не существовало никаких ограничений. Равенство в гражданских техно-

логиях, по мнению Перри, приведет к выравниванию возможностей государств и в сфере производства вооружений. Во-вторых, это выравнивание, по-видимому, улучшит понимание "единства мира" для военной элиты развитых государств, которая будет рассматривать распространение оружия уже в качестве военной угрозы. Действительно, опыт последних вооруженных конфликтов с участием ведущих стран (Персидский Залив, Чечня) показывает, что зачастую их вооруженным силам приходится вести борьбу с противником, оснащенным аналогичными по эффективности системами оружия (французские ракеты "Exoset" на вооружении иракской армии, новейшие образцы российского оружия у повстанцев Дудаева). Представители Пентагона открыто заявляют, что некоторые экспортные варианты английского и французского оружия представляют очевидную угрозу вооруженным силам США в условиях локальных вооруженных конфликтов.

Вторая тенденция — рост технических и технологических возможностей стран третьего мира. Бурное развитие технологии производства гражданской продукции в этих странах нарушило сложившиеся потоки экспорта вооружений, главную роль в которых играли США, СССР и индустриально развитые страны Запада. В настоящее время возможность экспортировать новейшие образцы вооружений имеют Китай, Индия, Северная Корея, Израиль, ЮАР, Аргентина и ряд республик бывшего Советского Союза.

По мнению Перри, страны третьего мира готовы к производству вооружений как в сотрудничестве с развитыми странами и отдельными фирмами Запада, так и в рамках "внутренней" кооперации, поскольку сегодня они уже способны объединить финансовые, технологические и интеллектуальные ресурсы для новейших разработок в области обычных вооружений (примером служит совместная разработка Ираком, Афганистаном и Египтом ОТР "Кондор"). Причинами подобных действий этих стран являются:

а) восприятие политики запрета, проводимой до недавнего прошлого КОКОМом, как дискриминационной, вследствие чего ряд этих стран не склонен принимать в ней участие;

б) экономические трудности, побудившие ряд государств сделать торговлю оружием частью национальной стратегии экономического и технического развития (такой конверсионной политики придерживаются Россия, ряд стран Восточной Европы и Украина).

Третья тенденция — возникновение глобальной сети поставщиков и потребителей оружия, обрекающей на неудачу прежнюю систему контроля за нераспространением вооружений, все внимание которой концентрировалось на паре “поставщик — получатель”.

Изучение указанных тенденций позволяет наметить контуры будущей межнациональной системы по нераспространению новейших вооружений и технологий их создания:

а) будущая система по контролю за нераспространением должна иметь глобальный характер, подчиняя своим интересам национальные интересы отдельных государств, и основываться прежде всего на сокращении обычных вооружений национальных армий и их структурной перестройке (с целью придания им оборонительного характера), на уменьшении оборонных расходов и на конверсии оборонной промышленности;

б) другой отличительной чертой этой системы может быть объединение и универсализация правовой, административной и, возможно, технической баз контроля для каждой из стран, входящих в систему. Актуальность этого подтверждается примером США, где проблемой контроля за нераспространением оружия занимаются шесть различных государственных институтов (контролирующих распространение ядерного, ракетного, химического, биологического и обычного оружия и его компонентов), отличающихся правовыми основами и практикой исполнения решений. Подразумевается также объединение усилий всех государств для эффективной совместной работы по этой проблеме;

в) одной из возможных мер международного регулирования рынка продажи оружия может быть закупка по минимальным ценам излишков оружия в некоторых республиках бывшего Советского Союза для последующего уничтожения, осуществляемая консорциумом государств, входящих в систему кооперативной безопасности. По словам Перри,

“...можно доказать, что это будет дешевле, чем немногим позже уничтожить его (оружие) уже на поле боя”.

5. *Открытость для международного контроля.* Предлагаемая Перри система кооперативной безопасности потребует значительных усилий по проверке возможных организационных мер. Во-первых, они должны коснуться открытости данных по численности вооруженных сил, количественным и качественным характеристикам их вооружений. Во-вторых, международному контролю должны быть доступны данные по производству и разработке новых видов вооружений, сведения по мощностям оборонной промышленности. В-третьих, под международным контролем должны находиться сведения по объему продажи оружия каждой из сторон. Согласование, оценка и проверка данных военной и оборонной деятельности, поступающих от национальных систем сбора информации, могли бы быть возложены на специально организованное под эгидой ООН Международное агентство по оценке и контролю.

Для содействия открытости информации о продаже, покупках и разработке оружия предлагается расширить доступ к коммерческому использованию новейших технологий (включая технологии создания оружия, имеющего оборонную направленность) тем государствам, которые привержены режиму открытости.

Для контроля торговых потоков необходимо учредить Международный регистр разработчиков оружия и технологий военного назначения. Основная функция этого регистра — полный учет любых вооружений и технологий их создания, охватывающий весь жизненный цикл оружия. С этой целью каждому виду оружия и каждой технологии должен быть присвоен кодовый номер, позволяющий отслеживать их передачу и использование и изменяющийся при смене обстоятельств. Для разработчиков, поставщиков и потребителей оружия выполнение этого требования не станет непреодолимой проблемой, так как западные фирмы, производящие оружие, давно следуют еще более громоздким правилам. Продукция, не имеющая кодового номера и не прошедшая регистрацию, будет считаться нелегально произведенной, ее продажа и

покупка будут уголовно наказуемы, а государства – нарушители будут подвергаться международным санкциям.

Некоторые тенденции развития систем безопасности

Анализ работ, доступных для исследования, позволяет отметить некоторые тенденции, характерные для облика гипотетической системы общеевропейской безопасности:

1) одной из наиболее важных проблем создания новой системы безопасности является существующий раскол Европы и необходимость его преодоления на основе консенсуса;

2) главными акторами процесса создания европейской безопасности являются страны НАТО, Россия, страны Вышеградской группы и Украина. Направленность их политических векторов и определяет, по видимому, облик будущей системы безопасности;

3) новая система безопасности в Европе не может быть разработана в рамках какой-либо одной из предложенных систем: *“Полагаться на какую-либо единственную схему — слишком рискованно в этом новом мире, где в настоящее время угроза является непредсказуемой и неопределенной”* /12/;

4) основой такой системы, по всей видимости, не может быть только один из существующих институтов европейской безопасности. Скорее ее составят некоторые из них, доказавшие свою способность к адаптации в новых политических условиях и допускающие перекрывающее членство.

2. СОВРЕМЕННЫЕ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ. СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

2.1. Организация Объединенных Наций

Организация Объединенных Наций является глобальной, охватывающей практически все страны мира, организацией коллективной безопасности /11, 17/. Термин "коллективная безопасность" возник в свое время в связи с образованием Лиги Наций — прообраза нынешней ООН. Все основные региональные организации безопасности, в том числе НАТО, ЗЕС и ОБСЕ были созданы в соответствии с Уставом ООН и декларировали свою приверженность ее принципам. Из крупных европейских государств только Швейцария не является членом ООН, однако и она участвует в работе Организации в роли постоянного наблюдателя.

Основной задачей ООН согласно ее Уставу является избавление грядущих поколений от бедствий войны. Для достижения этой цели были созданы достаточно мощные механизмы принятия и исполнения решений, в том числе и принудительных. Однако в годы "холодной войны" деятельность ООН, особенно в Европе, была заблокирована противостоянием сверхдержав, что, по-видимому, и привело к потере авторитета Организации как системы безопасности. В последнее время, в связи с ее активным участием в урегулировании иракско-кувейтского конфликта и боснийского кризиса, позиции ООН как системы коллективной безопасности существенно укрепились.

Рассмотрим кратко механизмы, с помощью которых ООН обеспечивает безопасность своих членов /17/. Согласно Уставу, "... для обеспечения быстрых и эффективных действий ООН ее члены возлагают на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и соглашаются в том, что при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени <...> Члены Организации соглашаются, в соответствии с Уставом ООН, подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их <...> Совет Безопасности определяет существование любой угрозы миру, любого наруше-

ния мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает о том, какие меры, связанные или не связанные с использованием вооруженных сил, следует предпринять для поддержания или восстановления международного мира и безопасности". Как видно из приведенной цитаты, главным органом, принимающим решения, обязательные для всех членов Организации Объединенных Наций, является Совет Безопасности. В настоящее время Совет Безопасности состоит из пяти постоянных членов — США, Великобритании, Франции, России и Китая — и десяти непостоянных, избираемых Генеральной Ассамблеей на двухгодичный срок по следующим региональным квотам: одно государство от Восточной Европы; два — от Западной Европы, а также от Австралии, Канады и Новой Зеландии; пять — от Азии и Африки; два — от Латинской Америки. Каждый член Совета имеет один голос. Решения по процедурным вопросам считаются принятыми, если за них поданы голоса не менее девяти членов Совета. Решения по всем другим вопросам считаются принятыми, если за них поданы голоса не менее девяти членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов. Последняя процедура означает, что, во-первых, решение не может быть принято, если хотя бы один из постоянных членов Совета Безопасности с ним не согласен (право вето), и, во-вторых, решение не может быть принято, если оно поддерживается только постоянными членами Совета Безопасности (можно сказать, что правом вето обладает также группа любых семи непостоянных членов Совета Безопасности). Сторона, участвующая в споре, должна воздержаться от голосования. Если Совет Безопасности не может прийти к решению, он может обратиться за рекомендациями к Генеральной Ассамблее, которая может быть собрана на специальную сессию по требованию любых девяти членов Совета, или к Международному суду ООН. Принцип принятия решений, заложенный в Уставе ООН, имеет как сильные, так и слабые стороны. Если сравнивать ООН с ее предшественницей — Лигой Наций или с ОБСЕ, то можно отметить более высокую оперативность и эффективность консенсуса ограниченного числа государств по сравнению с консенсусом всех членов. В то же время признание особых прав за пятью постоянными членами Совета Безопасности делает ООН заложницей доброй

воли этих государств к конструктивному поведению. В случае возникновения глубоких противоречий между пятью постоянными членами Совета Безопасности эффективность ООН в разрешении мировых проблем может быть резко снижена. Подобная ситуация уже складывалась, когда в годы "холодной войны" СССР и США находились в состоянии тотального противоборства.

Ввиду широких полномочий Совета Безопасности ООН, вопросы, связанные с постоянным членством в этом органе, являются деликатными для многих государств. Не рассматривая моральные и политические аспекты института постоянного членства, отметим только, что если фактическое положение таково, что без участия или хотя бы непротиводействия определенных государств – членов организации коллективной безопасности, каковой является ООН, принимаемые решения не могут быть выполнены, этим государствам в рамках организации должны быть предоставлены особые полномочия, иначе система окажется неработоспособной. Основная проблема заключается в том, чтобы принятые организацией процедуры отражали фактические возможности государств и были достаточно гибкими для учета возможных изменений.

Для дальнейшего рассмотрения проблем функционирования ООН в качестве системы коллективной безопасности и ее взаимодействия с региональными организациями необходимо подробнее остановиться на статьях 51 – 53 Устава ООН. Именно эти статьи наиболее часто упоминаются в последнее время в ходе дискуссий вокруг построения новой системы европейской безопасности /17/.

Статья 51 гласит, что Устав ООН ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на члена Организации, до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности. Меры, принятые членами ООН при осуществлении этого права на самооборону, должны быть немедленно сообщены Совету Безопасности и никоим образом не должны затрагивать полномочий и ответственности Совета Безопасности в отношении предпринятия таких действий, какие он сочтет необ-

ходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

Согласно статье 52, Устав ООН ни в коей мере не препятствует существованию региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий, при условии, что такие соглашения или органы и их деятельность совместимы с целями и принципами ООН. Члены ООН, заключившие региональные соглашения или составляющие такие органы, должны приложить все усилия для достижения мирного разрешения местных споров при помощи таких региональных органов до передачи этих споров в Совет Безопасности. Однако это ни в коей мере не затрагивает применения положений Устава ООН, в соответствии с которыми Совет Безопасности уполномочен расследовать любой спор или ситуацию, продолжение которой может угрожать поддержанию мира и безопасности.

В соответствии со статьей 53, Совет Безопасности использует, где это уместно, региональные соглашения или органы для принудительных действий под его руководством. Однако никакие принудительные действия не предпринимаются в силу этих региональных соглашений или региональными органами без полномочий от Совета Безопасности, за исключением мер, предусмотренных в региональных соглашениях, направленных против возобновления агрессивной политики со стороны любого государства до того времени, когда на Организацию по просьбе заинтересованных правительств может быть возложена ответственность за предупреждение дальнейшей агрессии со стороны такого государства.

Приведенные статьи Устава позволяют сделать вывод, что процедуры ООН не рассчитаны на предоставление своим членам гарантий безопасности. Единственным гарантом безопасности государства фактически признается индивидуальная или коллективная самооборона, на которую членством в ООН не накладывается никаких ограничений. Существует удачная аналогия, сравнивающая ООН с системой скорой медицинской помощи, которая не гарантирует здоровья потенциальных

клиентов, а лишь предпринимает посильные действия уже после того, как несчастье случилось, причем удачный исход врачебного вмешательства также не гарантируется /6/. Отсутствие гарантий несколько не означает бесполезности и беспомощности ООН, скорее наоборот, вызывает уважение прагматичность основателей ООН, пятьдесят лет назад возложивших на Организацию ровно столько полномочий, сколько она фактически могла обеспечить.

Как следует из статей 52 и 53, принудительные действия, отличные от индивидуальной и коллективной обороны должны санкционироваться ООН, однако их практическое исполнение не обязательно должно производиться собственными силами Организации. При этом предусмотрена возможность использования ООН региональных систем безопасности. Эта возможность приобрела в последнее время особую актуальность в связи с активным использованием при исполнении решений Совета Безопасности ОВС НАТО. Чтобы лучше понять возникшие проблемы, необходимо кратко рассмотреть военную организацию ООН и ее возможности.

При Совете Безопасности существует специальный постоянно действующий военный орган — Военно-штабной комитет (ВШК). Его целью, согласно статье 47 Устава, является оказание помощи Совету Безопасности в деле поддержания международного мира и безопасности, при использовании войск, предоставляемых в его распоряжение, а также при регулировании вооружений и при разоружении /17/. Военно-штабной комитет состоит из начальников штабов постоянных членов Совета Безопасности или их представителей. Согласно Уставу, находясь в подчинении Совета Безопасности, ВШК несет ответственность за стратегическое руководство любыми вооруженными силами, предоставляемыми в распоряжение Совета Безопасности. По многим причинам все 50 лет существования ООН Военно-штабной комитет практически бездействовал, предпринимавшиеся попытки активизировать его деятельность к успеху не привели, в основном вследствие глобального противостояния двух постоянных членов Совета Безопасности — США и СССР. В настоящее время оперативное руководство военной деятельностью ООН осуществляется Секретариатом Организации. В Уставе

ООН не были предусмотрены конкретные механизмы функционирования коллективных вооруженных сил. С целью упорядочения организации насильственных действий по мандату Совета Безопасности Генеральная Ассамблея приняла ряд решений, которые, в частности, ввели термин "операции по поддержанию мира" и установили процедуры их осуществления /18, 19/.

Войска ООН по поддержанию мира создаются резолюциями Совета Безопасности, в которых указывается мандат сил ООН и сроки проведения операции. Войскам ООН в каждом конкретном случае присваивается индивидуальное название, например войска ООН в бывшей Югославии имели название "Силы ООН по охране" (СООНО), в английском варианте — United Nations Protection Force (UNPROFOR) /45/.

Все члены ООН обязуются предоставлять в распоряжение Совета Безопасности по его требованию и в соответствии с особым соглашением необходимые вооруженные силы, помощь и соответствующие средства обслуживания, включая право прохода. Такое соглашение определяет численность и род войск, степень их готовности, общее расположение и характер предоставляемых средств обслуживания и помощи. Переговоры о заключении соглашения предпринимаются в возможно кратчайший срок по инициативе Совета Безопасности. Они заключаются между Советом Безопасности и членами ООН или между Советом Безопасности и группами членов Организации и подлежат ратификации подписавшими их государствами в соответствии с их конституционными процедурами.

Оперативное руководство вооруженными силами по поддержанию мира осуществляет департамент миротворческих операций Секретариата ООН. Департамент возглавляется заместителем генерального секретаря и имеет в своем составе Административную группу, Группу военных советников, Группу анализа и оценок, Ситуационный центр и два управления — Управление проведения операций и Управление планирования и материально-технического обеспечения. Управление проведения операций имеет три отдела: Европы и Латинской Америки, Азии и Ближнего Востока, Африки /21, 22/.

Приведенная схема в общих чертах определяет то, что принято называть "голубыми касками". Никаких иных военных механизмов ООН в настоящее время не имеет.

Традиционно деятельность коллективных сил ООН была ограничена посредническими функциями, стабилизацией военного положения и обеспечением прекращения огня. Необходимо отметить, что этим не ограничивается круг военных акций, которые могут быть санкционированы Советом Безопасности, однако в годы "холодной войны" перед ООН не стояла проблема коллективного наказания агрессора, поскольку в условиях глобального противостояния супердержав проблема сдерживания агрессии решалась реализацией права государств на коллективную самооборону. Окончание "холодной войны" кардинально изменило ситуацию сразу в двух направлениях. Во-первых, локальные конфликты, требующие миротворческого вмешательства сил ООН, стали более интенсивными. Во-вторых, в результате распада мировой социалистической системы появилось большое число государств, не имеющих гарантий безопасности от внешней агрессии. В результате ООН встала перед острой необходимостью совершенствования своих военных механизмов.

Проблема укрепления миротворческого потенциала ООН решается в настоящее время путем организационного укрепления коллективных вооруженных сил, а также более тесного сотрудничества с региональными системами безопасности, такими как ОБСЕ и НАТО. Заслуживает особого внимания инициатива создания резервных сил, которая подразумевает содержание государствами – членами ООН в постоянной готовности специальных контингентов войск, которые по требованию генерального секретаря ООН должны передаваться в его распоряжение. В настоящее время о готовности предоставить резервные силы общей численностью 30 тыс. человек заявило 21 государство, в том числе Украина. Ожидается, что к инициативе присоединятся еще 27 государств, при этом численность резервных сил ООН возрастет до 70 тыс. человек. Что касается взаимодействия ООН с региональными организациями, то здесь необходимо отметить усилившуюся роль НАТО, как исполнителя резолюций Совета Безопасности. Эта тенденция может иметь далеко идущие последствия, поскольку возможности НАТО выходят за рамки

миротворческой деятельности. Система безопасности, построенная на тесном взаимодействии ООН и НАТО, может претендовать на роль глобальной системы кооперативной безопасности, предложенной У.Перри и Э.Картером /6/.

Завершая рассмотрение роли ООН как системы безопасности, необходимо упомянуть о ее возможностях в деле глобального разоружения. ООН имеет хорошо развитую систему институтов, занимающихся этой проблематикой, среди которых следует особо упомянуть Комиссию по разоружению, МАГАТЭ и Институт Организации Объединенных Наций по исследованию проблем разоружения (ЮНИДИР). Исключительно важную роль играет также Конференция по разоружению, которая хотя и не является официальным органом ООН, но в организационном и финансовом отношениях фактически является ее специализированным учреждением. Конференция по разоружению является в настоящее время единственным постоянно действующим международным органом для переговоров по разоружению. Ее членами являются 37 государств (включая Югославию, членство которой приостановлено). Еще 50 государств, в том числе Украина, имеют статус наблюдателя. Учитывая роль, которую Украина сыграла в процессе ядерного разоружения, а также то, что она является правопреемницей СССР, Украина, по нашему мнению, вправе претендовать на более высокий статус в этом важном органе.

За годы своей деятельности Конференция по разоружению способствовала разработке и заключению ряда важных соглашений в области ограничения гонки вооружений и разоружения. Конференция внесла большой вклад в подготовку Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой. Непосредственно на конференции были разработаны договоры о нераспространении ядерного оружия, о размещении такого оружия на дне морей и океанов, конвенции о запрещении и ликвидации бактериологического оружия и о запрещении воздействия на окружающую среду в военных целях /78/. В настоящее время в рамках Конференции по разоружению разрабатывается договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ).

2.2. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Идеи, лежащие в основе создания Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), имеют давнюю историю. Еще в середине 50-х годов в качестве альтернативы блоковому балансу сил в Европе СССР предлагал заключить Общеευропейский договор о коллективной безопасности, в котором помимо европейских стран участвовали бы США и Канада /10/. Эти идеи, натолкнувшись на сопротивление западных государств, позднее вылились в инициативу созыва общеевропейского совещания по безопасности и сотрудничеству, которое было проведено в период с 1973 по 1975 годы /23/. Заключительный этап этого совещания проходил в Хельсинки с 30 июля по 1 августа 1975 года на уровне высших политических и государственных руководителей 33 европейских государств (всех существовавших в то время в Европе государств, кроме Албании), а также США и Канады, и завершился подписанием Заключительного акта, важнейшей частью которого было провозглашение десяти принципов мирного сосуществования /23/:

- 1) суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету;
- 2) неприменение силы или угрозы силы;
- 3) нерушимость границ;
- 4) территориальная целостность государств;
- 5) мирное урегулирование споров;
- 6) невмешательство во внутренние дела;
- 7) уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религий и убеждений;
- 8) равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой;
- 9) сотрудничество между государствами;
- 10) добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

Кроме декларации и подробного определения приведенных принципов, в акте зафиксирован особый механизм военного сотрудничества, названный мерами по укреплению доверия. Этот механизм предусматривал упреждающее предоставление информации о военной деятельности, которая могла бы вызвать озабоченность потенциальных противни-

ков (в первую очередь это касалось переброски войск и проведения учений) и спровоцировать вооруженное столкновение. Страны, подписавшие Заключительный акт, договорились о регулярных встречах, превратив таким образом Хельсинское совещание в постоянный процесс — Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ*), дающее государствам-участникам три основных механизма взаимодействия:

- постоянный канал общения, обладающий гибкостью, недостижимой в рамках многосторонней дипломатии;
- кодекс поведения, добровольно принятый всеми государствами;
- долговременная программа сотрудничества;

В европейской политике Хельсинский заключительный акт знаменовал ряд качественных изменений. Во-первых, глобальное противостояние между США и СССР приобрело характер общеевропейского дела, во-вторых, европейская политика стала более демократичной ввиду широкого участия государств и признания за ними равного права в рамках ОБСЕ, в-третьих, понятие безопасности было расширено путем включения в повестку дня вопросов охраны окружающей среды и прав человека, в-четвертых, эпизодические контакты между представителями противостоящих систем были заменены постоянным процессом, в-пятых, США и Канада были признаны "европейскими государствами" всеми участниками европейского процесса /3/.

Несмотря на очевидное положительное влияние на процесс укрепления европейской безопасности, ОБСЕ долго не могла перейти в стадию образования собственных постоянных институтов. Причиной этому было сильное сопротивление стран НАТО, которые считали, что организационное укрепление ОБСЕ даст СССР односторонний канал пропаганды и воздействия на общественное мнение западных стран. Перемены в позиции НАТО произошли во второй половине 1990 года и были обусловлены двумя основными соображениями: позволить прези-

* С 1 января 1995 года согласно решениям Брюссельской встречи было введено новое название — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и при-

денту СССР М.С.Горбачеву "сохранить лицо" в условиях, когда его политика привела к роспуску только одного из противостоявших в "холодной войне" блоков, и заполнить вакуум безопасности, образовавшийся в Центральной и Восточной Европе, уменьшив тем самым стремление в НАТО бывших социалистических стран. В результате 21 ноября 1990 года на Парижской встрече ОБСЕ была подписана Хартия новой Европы, ознаменовавшая собой официальное окончание "холодной войны" и начало нового этапа в развитии ОБСЕ. Фактически, после парижской встречи ОБСЕ превратилась в организацию с постоянно действующими институтами, хотя это и не было отражено в названии /5, 24/.

Со времени Парижской встречи ОБСЕ состоялось еще две встречи на высшем уровне — в Хельсинки в 1992 году и в Будапеште в 1994 году. Этот период был отмечен достаточно мощным развитием институтов ОБСЕ, которое завершилось официальным изменением названия — Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе с 1 января 1995 года функционирует в качестве Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Расширилось также членство (хотя этот термин еще не утвержден, и образующие ОБСЕ государства продолжают называться участниками). Вследствие объединения Германии, присоединения к ОБСЕ Албании и распада трех существовавших в Европе федеративных образований — СССР, СФРЮ и ЧСФР — в число участников ОБСЕ теперь входят 53 государства (включая Югославию, членство которой приостановлено). Из бывших членов распавшихся федераций членства в Организации не имеет только Македония, но и она получила статус наблюдателя. В настоящее время ОБСЕ имеет следующие основные органы: Совет министров, Главный совет, Постоянный совет, Секретариат (находятся в Вене) и Бюро по свободным выборам (находится в Варшаве). ОБСЕ имеет также два важных поста — Генерального секретаря и Верховного комиссара по делам националь-

нято решение относить всю предыдущую деятельность СБСЕ к ОБСЕ. Поэтому далее по тексту везде используется аббревиатура ОБСЕ.

ных меньшинств. В рамках ОБСЕ действует ряд форумов, в том числе Форум по безопасности и сотрудничеству и Экономический форум.

В настоящее время ОБСЕ в своем развитии достигла определенной критической точки, за которой укрепление Организации невозможно без четкого определения полномочий и будущей роли в системе безопасности Европы. В связи с этим необходимо отметить следующее. ОБСЕ является системой коллективной безопасности, причем основным смыслом ее деятельности является урегулирование конфликтов между ее членами, но не коллективный отпор агрессору извне. Теоретически организация коллективной обороны единой Европы на базе ОБСЕ возможна, но это была бы новая, совершенно самостоятельная функция, которая никогда не планировалась и не планируется идеологами общеевропейской (в терминах ОБСЕ — от Ванкувера до Владивостока) системы коллективной безопасности из опасений спровоцировать напряженность с Китаем и мусульманскими странами Азии /25/. Что касается целей коллективной безопасности, то для успешного их осуществления необходимы эффективные механизмы принуждения в отношении нарушителей правил общежития. Именно вопрос о механизмах принуждения в рамках ОБСЕ является причиной серьезных разногласий между странами-участницами, особенно между США и Россией. Чтобы лучше разобраться в природе этих разногласий, необходимо рассмотреть некоторые юридические вопросы.

Согласно уставу ООН, любая региональная организация может предпринимать самостоятельные принудительные действия только в целях коллективной обороны своих участников от агрессии извне. Любые принудительные действия, отличные от целей обороны (индивидуальной или коллективной), должны иметь предварительную санкцию Совета Безопасности ООН. Таким образом, являясь (согласно своему Хельсинскому документу 1992 года) региональной организацией ООН (любое другое решение было бы нарушением Устава ООН), ОБСЕ не свободна в выполнении именно той функции, которая могла бы придать ей организационную прочность, а именно — принуждения нарушителя к выполнению принципов Хельсинского заключительного акта /3, 24/.

Ситуация такова, что устав ООН не дает региональным системам коллективной безопасности дополнительных полномочий по сравнению с системами коллективной обороны. Как ОБСЕ, так и НАТО для принудительных действий в случае конфликта между своими членами нуждаются в санкции Совета Безопасности*. Разница лишь в том, что для ОБСЕ подобные ситуации являются смыслом существования, а для НАТО — разрушительным фактором.

С учетом сказанного можно более точно обозначить то состояние, в котором находится сегодня ОБСЕ. Эта организация достигла той степени развития, когда нужно говорить о некотором дублировании ею на региональном уровне функций ООН. Эта проблема не является неразрешимой, поскольку устав ООН предусматривает определенные процедуры взаимодействия ООН с региональными организациями и, что касается мирных средств, даже поощряет преимущественное разрешение споров на региональном уровне. Однако ОБСЕ в отличие от ООН не имеет ни отработанного механизма принятия решений (основным правилом для принятия большинства решений остается либо консенсус всех 53 участников ОБСЕ, либо консенсус минус голоса нарушителей), ни соответствующих механизмов реализации /3, 24/. Создание этих механизмов может столкнуться с существенными организационными и процедурными сложностями, особенно если учесть, что многие институты ООН, в том числе такие важные, как Международный суд и Конференция по разоружению, находятся в Европе, поэтому создание на континенте органов с аналогичными функциями, но иной подчиненности может вызвать организационные проблемы /26, 27/. Немаловажным фактором является также угроза излишней милитаризации Европы ввиду создания новых межгосударственных военных структур в дополнение к объединенным вооруженным силам (ОВС) НАТО и "голубым каскам" ООН. Взаимодействие между тремя надгосударственными военными формированиями, действующими на одном пространстве, может стать

* Интересно отметить, что в свое время конфликт между Грецией и Турцией (двух государств – членов НАТО) вокруг Кипрской проблемы, разрешался именно в рамках миротворческой операции ООН.

жет стать излишне сложным. Еще одной проблемой является комплекс недоверия к возможностям ОБСЕ, сложившийся, главным образом, ввиду ее неспособности урегулировать Югославский кризис. Война в Боснии явилась своего рода пробным камнем на зрелость этой организации, ведь именно ОБСЕ после окончания "холодной войны" имела естественный приоритет в решении вновь возникавших европейских проблем, которые, с одной стороны, уже не являлись предметом межблокового разбирательства, а с другой — еще не получили должного внимания со стороны ООН, вмешательство которой в урегулирование европейских споров в годы "холодной войны" блокировалось сверхдержавами.

Исходя из сказанного, можно обозначить две основные альтернативы развития ОБСЕ. Первая состоит в том, чтобы ограничить роль ОБСЕ в Европе выполнением не требующих принуждения функций, которые при решении Европейских проблем безопасности в ряде случаев имеют первостепенное значение. При таком сценарии организационные и процедурные проблемы для реорганизации ОБСЕ будут минимальными, однако эта организация не сможет претендовать на роль основного механизма европейской безопасности. Вторая альтернатива состоит в постепенном превращении ОБСЕ в европейскую систему коллективной безопасности (как она определена, например в /25/) со своим принудительным аппаратом и широкими полномочиями. В этом случае потребуются напряженная работа по перераспределению полномочий между ОБСЕ и ООН, а также между ОБСЕ, ЗЕС и НАТО. На сегодняшний день нельзя с полной определенностью сказать о том, какой путь будет выбран. ОБСЕ предпринимает определенные усилия в плане организации более четкого взаимодействия с ООН и НАТО, в частности, 14 апреля 1993 года ОБСЕ и ООН подписали документ, устанавливающий процедуру постоянных консультаций между двумя организациями, а с октября 1993 года ОБСЕ получила официальный статус наблюдателя при ООН. Дальнейшее развитие ОБСЕ будет во многом зависеть от решений очередной встречи на высшем уровне, которая должна состояться в 1996 году в Лиссабоне.

2.3. Организация Северо-Атлантического договора

Организация Северо-Атлантического договора (НАТО) начала свою деятельность на основе договора, подписанного в Вашингтоне 4 апреля 1949 года представителями правительств США, Великобритании, Франции, Бельгии, Нидерландов, Люксембурга, Канады, Италии, Португалии, Норвегии, Дании, Исландии. В 1952 году к нему присоединились Греция и Турция, в 1955 — ФРГ, в 1981 — Испания. Статья 5 Вашингтонского договора устанавливает, что в случае вооруженного нападения на одного или нескольких его участников другие члены НАТО немедленно окажут помощь стране или странам, подвергшимся нападению, путем осуществления такого действия, какое они сочтут необходимым, включая применение вооруженной силы. Географическая сфера действия договора, определяемая статьей 6, охватывает территории всех участников договора, острова в Северо-Атлантическом районе к северу от тропика Рака, находящиеся под юрисдикцией участников договора, и Средиземное море. Статья 4 договора предусматривает консультации между странами – членами НАТО всякий раз, когда, по мнению любой из них, территориальная целостность, политическая независимость или безопасность любой из сторон окажутся под угрозой. Статья 10 предусматривает возможность присоединения к договору новых членов, разделяющих его цели и принципы. В договоре не указывается срок его действия. Согласно статье 13, любая страна, входящая в НАТО, имеет право отказаться от участия в договоре через 20 лет после его вступления в силу и выйти из него через год после уведомления о его денонсации. В июле 1966 года Франция вышла из военной организации НАТО, оставаясь участницей Северо-Атлантического договора /28/.

Помимо Вашингтонского договора существует ряд фундаментальных соглашений, определяющих функционирование НАТО. Важнейшими из них являются /29/:

- 1) Соглашение о статусе Организации Северо-Атлантического договора, национальных представителей и Международного штаба (Оттавская конвенция, 1951 год);

2) Соглашение между сторонами по Северо-Атлантическому договору относительно статуса их вооруженных сил (Лондон, 1951 год);

3) Соглашение о взаимном обеспечении секретности изобретений в области обороны, на которые были сделаны патентные заявки (Париж, 1960 год);

4) Соглашение об обмене технической информацией в оборонных целях (Брюссель, 1970 год).

Высшие органы Северо-Атлантического союза — сессии Совета НАТО (созываемые, как правило, два раза в год), Постоянный совет НАТО (в периоды между сессиями) и Комитет военного планирования. Высший исполнительный военный орган — Военный комитет, в который входят начальники генеральных штабов вооруженных сил стран-участниц (кроме Франции, Исландии и Люксембурга). Военному комитету подчинен Международный объединенный штаб. В период между заседаниями Военного комитета наблюдение за выполнением принятых им решений осуществляет Постоянный военный комитет, состоящий из представителей генеральных штабов вооруженных сил стран НАТО. Консультативным органом НАТО является Комитет ядерной обороны, а рабочим органом комитета — Группа ядерного планирования. Непосредственное руководство объединенными вооруженными силами осуществляют два стратегических (верховных) командования НАТО: Союзное командование в зоне Атлантического океана и Союзное командование в Европе. Вся текущую работу и подготовку к заседаниям руководящих органов НАТО осуществляет Международный секретариат под руководством генерального секретаря НАТО. Штаб-квартира НАТО находится в Брюсселе.

От момента возникновения и до окончания "холодной войны" НАТО пережила три этапа в развитии своей военной стратегии. Каждая новая стратегическая концепция отражала изменения военно-политической обстановки в мире, но не подразумевала пересмотра главной цели НАТО — противостояние угрозе со стороны СССР и ОВД. Однако резкое ослабление глобального противостояния после "бархатных революций" в Восточной Европе заставило НАТО сформировать концепцию, которая отражала бы принципиально новую ситуацию в мире.

Новая стратегическая концепция была принята после 20-месячной разработки на Римской сессии Совета НАТО, проходившей 7 – 8 ноября 1991 года. Эта концепция базируется на трех основных положениях /30/:

1. НАТО больше не противостоит угрозе массивной и одновременной атаки на всех европейских фронтах, старое понятие угрозы должно быть заменено на представление о многофакторных рисках, связанных с нестабильностью в мире и, в частности, в Центральной и Восточной Европе.

2. СССР остается государством, военные возможности которого не должны недооцениваться.

3. Необходимость коллективной обороны для защиты свободы, безопасности и территориальной целостности союзников при любых потенциальных рисках не теряет своего значения.

В целом принятие новой стратегической концепции было со стороны НАТО совершенно необходимым, но не достаточным для полного соответствия новым условиям шагом. Отсутствие какого-либо определенного врага требовало от НАТО ясно обозначить свои новые военно-политические функции, которые оправдывали бы существование ее мощной и постоянно совершенствуемой военной машины. Острая дилемма, вставшая перед НАТО, была кратко сформулирована сенатором Ричардом Лугаром: "... или вне зоны, или без дела" /3, 31/. Говоря более конкретно, НАТО не могла далее развиваться в рамках статей 5 и 6 Вашингтонского договора, которые определяют смысл ее существования как коллективную оборону четко обозначенной зоны ответственности. Перспектива остаться без дела означала бы для НАТО постепенную деградацию, при этом степень вовлеченности США в решение проблем европейской безопасности сузилась бы до минимума: взаимодействие с Россией как с единственной страной, способной уничтожить Соединенные Штаты, и недопущение возникновения новых центров силы, которые смогли бы доминировать в Европе. Такой сценарий, по всей видимости, привел бы к установлению военного партнерства между США и Россией и неконфронтационному разделу между ними зон ответственности. Несмотря на всю привлекательность подобной схемы для российских политиков и сторонников американского изоляционизма как в

Соединенных Штатах, так и в Европе, победу в конечном счете одержал другой подход, основанный, с одной стороны, на генетической привязанности США к своей прародине, а с другой — на желании Западной Европы сохранить Северную Америку (США и Канаду) в качестве гаранта своей обороноспособности. В результате Соединенные Штаты и Западная Европа пришли к принципиальному согласию сохранить стратегическое партнерство и определили в качестве основного механизма его обеспечения НАТО, однако новое распределение обязанностей между Западной Европой и Северной Америкой не было определено вплоть до Брюссельской сессии Совета НАТО на высшем уровне в январе 1994 года.

К решению данного вопроса существовали два крайних подхода, обычно ассоциируемых с позициями Соединенных Штатов и Франции /3/. Первый подход предусматривал сохранение безусловного лидерства США в Западной Европе, которая оставалась бы не более чем совокупностью военно-политических союзников Соединенных Штатов. Естественным воплощением этой идеи было бы придание нового импульса развитию НАТО как главного института европейской и всеобщей безопасности. Однако такой подход не был одобрен всеми членами блока, и особенно Францией, которая имела иное видение европейских перспектив. Французский подход состоял в формировании независимой от США европейской конфедерации. При этом участие США в европейских делах признавалось необходимым лишь в переходный период, после которого объединенная Европа должна была стать полностью самостоятельным центром силы, фактически новой сверхдержавой. Два указанных подхода казались взаимоисключающими. США серьезно опасались, что европейская интеграция разрушит НАТО и вытолкнет их из Старого Света. В свою очередь Франция считала, что НАТО является препятствием на пути европейской интеграции. Однако в 1994 году в решении данного вопроса был достигнут определенный компромисс, смысл которого можно было бы выразить следующим заявлением Манфреда Вернера: *"Трансатлантическая солидарность и европейская интеграция отнюдь не противоречат друг другу, ведь усиление ЕС позволит лучше распределить ответственность между членами НАТО, не ставя под вопрос роль этого блока как главного инструмента обеспе-*

чения безопасности" /32/. Таким образом, компромисс предполагает, что новая Европа, обладающая своей экономической, оборонной и политической идентичностью, станет равноправным партнером Северной Америки (США и Канады) в трансатлантическом сотрудничестве на базе НАТО. В переходный период, пока Европа не разовьет в достаточной степени самостоятельную оборонную систему, она использует для своих нужд соответствующие средства НАТО. США сохраняют возможность влиять на Европу как через НАТО, так и через двусторонние отношения с отдельными членами единой в будущем Европы. Достижение указанного компромисса позволило снять острые возражения Франции против расширения активности блока за пределы нынешней зоны ответственности, определенной статьей 6 Вашингтонского договора.

Таким образом, можно утверждать, что на сегодняшний день существование НАТО не ставится под сомнение ее членами, более того, определены дальнейшие направления ее развития. Достижение данной цели планируется осуществлять двумя основными путями. Первый — это развитие способностей НАТО к проведению операций, не предусмотренных в статье 5 Вашингтонского договора, второй — расширение зоны коллективной обороны путем постепенной подготовки и принятия в Альянс новых членов.

Новые функции НАТО

В предыдущем разделе мы коротко рассмотрели функции, которые выполняются НАТО. Основная из них — коллективная оборона четко оговоренной зоны ответственности. В настоящее время НАТО активно реформируется с целью придания своим ОВС способностей к проведению широкого спектра миротворческих операций, а возможно, и функций, связанных с предотвращением агрессии и наказанием агрессора по мандату ООН. Пока ОВС НАТО не имеет возможностей к таким действиям (именно этим объясняется то, что освобождение Кувейта производилось без участия НАТО). Что касается миротворчества, то здесь Альянс преуспел больше, что видно на примере Югославского кризиса. Но как бы ни развивалась эта организация далее, она должна решить две

основные проблемы. Первая — установление процедур взаимодействия с ООН и ОБСЕ, без которых новая деятельность НАТО была бы незаконной. Вторая — придание своим ОВС возможности действовать в отрыве от существующей инфраструктуры. Далее кратко рассмотрено, как НАТО решает эти проблемы.

Первый шаг на пути укрепления связей с ООН и ОБСЕ был сделан в июне 1992 года, когда НАТО на своей сессии в Осло приняла решение о возможности предоставления необходимых ресурсов, знаний и опыта для проведения миротворчества под эгидой ОБСЕ. В свою очередь, в Хельсинском документе ОБСЕ 1992 года было установлено, что ОБСЕ может обращаться в своей миротворческой деятельности к помощи НАТО, ЗЕС и ЕС. Однако конкретные формы такой помощи должны определяться в каждом отдельном случае на основе консультаций с государствами – участниками указанных структур, но не самими структурами. Данная формула участия учитывала мнение Франции, не желавшей, чтобы НАТО превратилась в единственную и официальную исполнительницу миротворческих операций ОБСЕ. В декабре 1992 года на сессии НАТО в Брюсселе было принято еще одно важное решение, которое предусматривало возможность миротворческой деятельности НАТО под эгидой Совета Безопасности ООН, при этом указывалось, что Совет Безопасности несет главную ответственность за международный мир и безопасность. Таким образом, впервые со стороны НАТО было признано (хотя и не явно) законодательное верховенство ООН. Указанные решения явились основой решения вопроса о привлечении сил НАТО к миротворческим операциям ООН в бывшей Югославии /3/.

Конкретным шагом на пути к технической реорганизации ОВС НАТО для выполнения новых функций является инициатива создания комбинированных оперативно-тактических сил (КОТС), официально одобренная на Брюссельской сессии Совета НАТО в 1994 году. Хотя концепция КОТС еще не достаточно проработана, можно определить ее главные особенности /33, 34, 35/:

а) право каждого государства решать, участвовать или нет в операциях КОТС;

б) возможность участия в КОТС государств, не входящих в НАТО;
в) дополнительное тыловое и инженерное обеспечение, дополнительные средства связи в условиях проведения операций за пределами оперативной зоны НАТО и в отрыве от ее инфраструктуры;

г) создание инфраструктуры и многонациональных штабов КОТС трех видов вооруженных сил (сухопутных войск, ВВС и ВМС) с широким привлечением представителей всех заинтересованных стран.

Таким образом, участие в комбинированных объединенных тактических силах должно носить исключительно добровольный характер как для членов НАТО, так и для других государств. Идеи, заложенные в концепции КОТС, в настоящее время могут получить активное развитие в связи с миротворческим процессом в Боснии и Герцеговине. Согласно резолюциям Совета Безопасности ООН после подписания в Париже соответствующих мирных соглашений, НАТО поручено провести широкомасштабную миротворческую операцию по соблюдению мирного договора. От того, каким будет участие в этой операции России, а также других стран, не являющихся членами НАТО (в том числе Украины), во многом будет зависеть успех как концепции КОТС, так и новой роли НАТО*.

Расширение зоны ответственности

Первой реакцией НАТО на нестабильность в Центральной и Восточной Европе и усилившиеся просьбы ряда стран о вступлении в Альянс можно считать создание Совета Северо-Атлантического Сотрудничества (ССАС), который начал свою работу в декабре 1991 года через месяц после принятия Новой стратегической концепции. Первоначально адресованная странам бывшего Варшавского Договора, эта инициатива была вскоре распространена на все республики бывшего СССР и Албанию. В настоящее время в работе ССАС участвуют 38 стран

* Во время подготовки рукописи к изданию (январь 1996 года) стало известно, что специально созданные НАТО силы по реализации мирных соглашений (IFOR — Implementation Force) приступили к выполнению своих функций. Полностью в соответст-

(включая 16 участников НАТО) /5/. Основной целью ССАС является широкий круг консультаций по военным вопросам, особенно по проблемам предотвращения конфликтов и проведения миротворческих операций. Достигается это путем регулярных встреч на уровне министров, совместных заседаний с Советом НАТО, а также организации специальных рабочих групп. Как форум военного сотрудничества бывших противников, ССАС можно считать достаточно удачной, но все-таки ограниченной по возможностям инициативой НАТО. Во-первых, Совет Северо-Атлантического Сотрудничества в значительной степени дублировал успешно действующие в более широких рамках механизмы ОБСЕ. Во-вторых, он явно был не в состоянии заполнить вакуум безопасности, возникший в Центральной и Восточной Европе /3/. Поэтому, после длительных внутренних дискуссий, в январе 1994 года в ходе Брюссельской встречи на высшем уровне НАТО были выдвинуты новые инициативы, в частности, было заявлено о возможности расширения этой организации. Хотя сроки, условия и порядок принятия новых членов не были определены, общая схема расширения НАТО стала более или менее ясной. Самому широкому кругу желающих сотрудничать с Альянсом была предложена программа "Партнерство во имя мира" (ПИМ), которая позволяет при наличии желания и возможностей участника осуществить полное "техническое" сближение с военно-политическими институтами НАТО, однако не дает гарантий коллективной обороны в соответствии со статьей 5 Вашингтонского договора (позднее, на сессии совета НАТО в конце 1994 года было объявлено, что в течение 1995 года будет проведено исследование по вопросу о расширении, которое позволит определить принципы, условия и процедуры принятия в Альянс новых членов). Рассматривая ПИМ в контексте построения общеевропейской системы безопасности, можно отметить, что эта программа преследует две главные цели: техническую подготовку новых членов и создание на континенте направленного к НАТО поля военного сотрудничества, под действием которого оказались бы и потенциальные враги, и потенциальные друзья.

вии с концепцией КОТС в этих силах в меру своих возможностей принимают участие все заинтересованные страны, в том числе и Россия.

Программа "Партнерство во имя мира" предполагает следующую процедуру участия. После подписания рамочного документа, в котором указаны цели и принципы сотрудничества, государство-партнер представляет руководству НАТО презентационные документы, на основании которых в дальнейшем разрабатывается программа индивидуального сотрудничества для достижения следующих основных целей /35/:

- содействия транспарентности в планировании национальной обороны и разработке бюджетов;
- обеспечения демократического контроля над силами обороны;
- поддержания способности и готовности вносить вклад в операции под эгидой ООН и ОБСЕ;
- совместного с НАТО планирования, боевой подготовки и проведения учений войск с целью обеспечения миротворческой деятельности;
- формирования вооруженных сил, в большей степени готовых к взаимодействию с вооруженными силами стран – участниц Северо-Атлантического союза.

В ходе осуществления индивидуальных программ государства-партнеры могут учредить свои бюро связи со штаб-квартирой НАТО в Брюсселе, направить постоянных офицеров связи в отдельную Группу координации партнерства в Монсе (Бельгия), участвовать в обмене военной информацией, а также проводить консультации с НАТО в случае, если по их мнению существует прямая угроза их территориальной целостности, политической независимости и безопасности. По состоянию на конец 1995 года рамочный документ ПИМ подписали 27 государств, включая страны Центральной и Восточной Европы и все государства бывшего СССР (за исключением Таджикистана), 14 государств, из них пять бывших советских республик — Эстония, Латвия, Литва, Украина и Россия — согласовали также свои индивидуальные программы.

Осенью 1995 года НАТО совершила обещанный ранее шаг — объявила условия и процедуры принятия в блок новых членов. Далее приведены некоторые положения из обнародованного НАТО документа "Исследования по вопросу о расширении НАТО" /29/.

Государства, вступающие в НАТО, обязаны:

– демонстрировать уважение и приверженность нормам и принципам ОБСЕ;

– демонстрировать свою приверженность укреплению стабильности и благосостояния через экономическую свободу, социальную справедливость и ответственность за сохранение окружающей среды;

– установить соответствующий демократический и гражданский контроль над своими вооруженными силами;

– соответствовать основным принципам, заключенным в Вашингтонском договоре, а также принципам демократии, свободы личности и верховенства закона;

– воспринимать НАТО как сообщество наций, придерживающихся принципов однородности союза во имя коллективной обороны и сохранения мира и безопасности, где каждая нация вносит свой вклад в обеспечение общей безопасности;

– быть готовыми нести свою долю ответственности и применять процедуры безопасности НАТО;

– быть готовыми принять документы, обеспечивающие функционирование НАТО, в том числе определяющие стратегическую концепцию, и декларации, предусматривающие обязательства поддерживать в каждом конкретном случае в соответствии с процедурами блока миротворческую деятельность под эгидой ОБСЕ и Совета безопасности ООН.

Присоединение новых членов к Вашингтонскому договору будет происходить по следующей схеме:

1) решение Северо-Атлантического союза (на соответствующем уровне) уполномочить генерального секретаря сообщить заинтересованному государству, что союзники положительно настроены по поводу его вступления в НАТО и начать с ним переговоры;

2) официальное уведомление генерального секретаря со стороны этого государства о его намерении вступить в Союз, причем такое решение должно соответствовать положениям внутреннего законодательства государства;

3) тщательные консультации с государством по протоколу о присоединении;

- 4) выработка союзниками протокола о присоединении;
- 5) одобрение и подписание Северо-Атлантическим союзом протокола о присоединении;
- 6) ратификация, принятие и одобрение протокола вступления союзниками;
- 7) официальное приглашение государства присоединиться к Северо-Атлантическому договору;
- 8) передача на хранение государством правительству США его ратификационных грамот на вступление в Союз.

Важно отметить, что процедура присоединения предусматривает заключение двустороннего договора о гарантиях безопасности со стороны США для каждого из новых государств-участников, который подлежит ратификации сенатом США /36/.

Немаловажным обстоятельством является то, что НАТО на сегодняшний день не согласна с разделением своих членов на категории в соответствии с полнотой применяемых к ним процедур и гарантий. Это означает, что ко всем новым членам НАТО в полном объеме будут применены ядерные гарантии, и они должны будут поддерживать концепцию ядерного сдерживания, признавая *"неотъемлемую роль ядерных вооружений в союзной стратегии предотвращения войны, как определено в Стратегической концепции"* /29/.

2.4. Западноевропейский союз

История развития Западноевропейского союза (ЗЕС) берет свое начало в 1948 году, когда представители Великобритании, Франции, Бельгии, Нидерландов и Люксембурга собрались для подписания Брюссельского договора, предусматривавшего образование Западного союза. Договор был подписан 17 марта и вступил в силу 25 августа 1948 года сроком на 50 лет. Его целью (в соответствии с преамбулой и статьей 7) было объединение усилий участников в случае нового нападения со стороны Германии. Военная организация Западного союза не получила достаточного развития, и после 1950 года была заменена структурами НАТО /37/.

Начало 50-х годов явилось переломным для Западного союза. 26 мая 1952 года в Бонне был подписан Общий договор, предусматривавший окончание оккупационного режима в ФРГ, а 27 мая того же года в Париже был подписан договор об образовании Европейского оборонного сообщества (ЕОС), в которое вошли западноевропейские государства — Франция, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, ФРГ и Италия, воевавшие друг с другом во второй мировой войне. В результате этих событий Брюссельский договор, как средство защиты от германской агрессии, во многом утратил свое значение. Однако 30 августа 1954 года Национальное собрание Франции денонсировало Парижский договор, в результате чего ЕОС прекратило свое существование, и вопрос о включении ФРГ и Италии в западные структуры безопасности, направленные против нового врага — СССР, вновь стал на повестку дня. 23 октября 1954 года представителями США, Великобритании, Франции, ФРГ, Италии, Канады, Бельгии, Нидерландов, Люксембурга были подписаны Парижские соглашения /38/, предусматривавшие присоединение ФРГ и Италии к модифицированному Брюссельскому договору 1948 года и образование на его основе Западноевропейского союза (ЗЕС). Было также предусмотрено присоединение ФРГ к НАТО. Важными пунктом этих договоренностей было установление ограничений на производство Западной Германией некоторых видов вооружений, причем контроль за выполнением этих ограничений был возложен на Агентство по контролю над вооружением, созданное в рамках ЗЕС. Таким образом, основной целью образования Западноевропейского союза было создание законодательных рамок, обеспечивающих вхождение ФРГ в НАТО, и установление контроля над германскими военными программами. Парижские соглашения вступили в силу 5 мая 1955 года, закрепив новую расстановку сил в послевоенной Европе.

Модифицированный Брюссельский договор, на базе которого функционирует Западноевропейский союз, предусматривает оказание помощи, в том числе военной, если одна из сторон подвергнется нападению. В частности, статья 5 договора предусматривает коллективный ответ агрессору, статья 8 допускает проведение военных операций, отличных от целей коллективной обороны. Предусматриваются также

консультации по политическим, экономическим и другим вопросам. Руководящими органами Западноевропейского союза являются Совет в составе министров иностранных дел стран – участниц и Ассамблея, состоящая из парламентариев стран – участниц. Между заседаниями Совета управляющие функции выполняет Постоянный совет. Решения Совета и Ассамблеи имеют рекомендационный характер для правительств стран – участниц /39/.

До середины 80-х годов Западноевропейский союз не имел существенного влияния на европейскую политику. Однако по мере ослабления "холодной войны" и усиления интеграционных процессов в Западной Европе идеи независимой от США европейской обороны стали получать все большую поддержку. Страхи европейцев во многом подкреплялись усилившимися в США тенденциями к самоизоляции, соответственно окреп интерес к ЗЕС как к европейскому оборонному образованию. В 1984 году на встрече в Риме Совет ЗЕС одобрил активизацию деятельности организации, через три года в Гаагской платформе была очерчена будущая роль ЗЕС одновременно как средства европейской оборонной интеграции, так и средства укрепления трансъевропейской солидарности. В 1988 году ЗЕС провел свою первую самостоятельную военную операцию по сохранению свободного судоходства в Персидском заливе в условиях Ирано-Иракской войны. В том же году к модифицированному Брюссельскому договору присоединились Испания и Португалия. Новая роль ЗЕС, отличная от возложенных на него в 1954 году утилитарных функций (интеграция Германии в НАТО и контроль над ее вооружениями), была окончательно закреплена Маастрихтским договором об образовании Европейского союза, согласно которому ЗЕС отводится центральная роль в формировании самостоятельной европейской обороны /3/. Одновременно шло укрепление структур ЗЕС: в 1992 году на Боннской сессии Совета ЗЕС было принято решение о создании постоянных вооруженных сил, основу которых должен был составить формируемый по инициативе Франции и Германии еврокорпус численностью 35 – 40 тыс. человек /40/. Образование еврокорпуса со всей остротой поста-

вило вопрос о разделении полномочий между НАТО, как системой обороны Западной Европы, и ЗЕС, претендовавшим на ту же роль, но не имевшим в отличие от НАТО соответствующих военно-технических возможностей /41/. Развитие в рамках ЗЕС параллельных с НАТО военных структур могло в конечном счете принизить роль Северо-Атлантического союза, и было воспринято в США как угроза их национальным интересам в Европе. Отчасти под давлением США, отчасти по решению самих европейцев*, опасавшихся полного ухода США из Европы и установления ими стратегического партнерства с Россией, начался активный поиск компромисса. Первый шаг в этом направлении был сделан в июне 1992 года на сессии Совета ЗЕС в Питсбурге. Питсбургская декларация определила основной целью самостоятельной оперативной деятельности ЗЕС управление кризисами и поддержание мира в "горячих точках", вызывающих озабоченность Западной Европы, при этом приоритет в выполнении функций коллективной обороны, предусмотренных статьей 5 модифицированного Брюссельского договора, по-прежнему делегировался НАТО. Следующим важным шагом явилось достижение в январе 1993 года соглашения по еврокорпусу, согласно которому за последним устанавливался двойной контроль: в мирное время — со стороны ЗЕС, в военное — со стороны НАТО, таким образом, еврокорпус оказался переданным в оперативное управление ОВС НАТО (в настоящее время он входит в его главные оборонительные силы) /3, 41, 42/. В военно-техническом отношении такой шаг был оправдан, поскольку еврокорпус является сугубо сухопутным формированием /43/ и не может эффективно функционировать в отрыве от инфраструктуры НАТО, в частности от его систем ПВО. Однако с точки зрения провозглашенной Маастрихтским договором цели сформировать в будущем независимую европейскую оборону передача еврокорпуса в систему планирования ОВС НАТО является существенной уступкой

* Европейские страны никогда официально не отказывались от необходимости сохранения НАТО, в частности, Маастрихтские соглашения предусматривали установление тесного взаимодействия между ЗЕС и НАТО, в том числе перенесение штаб-квартиры ЗЕС из Лондона в Брюссель.

интересам США, не желающим возникновения параллельных с ОВС НАТО европейских военных структур.

Указанные шаги позволили достичь официального компромисса между НАТО и ЗЕС. На Брюссельской встрече НАТО 1994 года впервые со стороны этой организации были одобрены планы укрепления ЗЕС и указаны принципы будущего взаимодействия европейских и трансатлантических структур. Основными из них являются разделение ответственности между ЗЕС и НАТО и выделение (но не отделение) из состава НАТО необходимых для ЗЕС сил и средств. НАТО готова предоставить ЗЕС возможность проводить самостоятельные операции в тех случаях, когда США считают свое вмешательство нецелесообразным. Для этого ЗЕС может иметь развитую систему управления, однако необходимые военные средства передаются из сил НАТО по взаимному согласованию. Предполагается, что военно-технической основой для взаимодействия станут еврокорпус и формируемые в настоящее время в рамках Северо-Атлантического союза Комбинированные оперативно-тактические силы (КОТС) /33, 34, 44/, которые согласно замыслу должны быть ориентированы на выполнение задач, отличных от коллективной обороны. Кроме того, в ряде случаев возможно использование сил быстрого развертывания ОВС НАТО. Таким образом, что согласие, достигнутое в отношении ЗЕС, касается только его питсбургских функций и только на основе взаимодействия с НАТО. Что касается коллективной обороны Европы, то этот вопрос на сегодняшний день остается исключительно в компетенции Северо-Атлантического союза /41, 42, 45/. Очевидно, что подобное разделение труда нельзя считать решением проблемы создания самостоятельной европейской обороны, как это предусмотрено Маастрихтским договором* .

Несмотря на остающиеся противоречия, достигнутый компромисс с НАТО и перенесение штаб-квартиры ЗЕС в Брюссель дали толчок развитию институтов ЗЕС. Были усилены секретариат и ячейка плани-

* В последнее время (конец 1995 года) наметилась интересная тенденция во взаимоотношениях между Францией и США. В обмен на поддержку со стороны США (во всяком случае на официальном уровне) планов европейской военной интеграции Франция все активнее включается в работу НАТО.

рования, в рамках которой созданы ситуационный центр и секция разведки, а также образованы космическая группа и центр космической разведки — постоянно действующий вспомогательный орган в Торрехоне (под Мадридом). Новый импульс получило развитие научного органа ЗЕС — Парижского института проблем безопасности.

В 1995 году было ратифицировано присоединение Греции к Западноевропейскому союзу. Таким образом, в настоящее время полными членами ЗЕС являются десять государств. Помимо них, в работе ЗЕС принимают участие ассоциированные члены — Исландия, Норвегия и Турция (европейские члены НАТО, не являющиеся членами ЕС), наблюдатели — Австрия, Дания, Финляндия, Ирландия и Швеция (члены ЕС, не являющиеся членами модифицированного Брюссельского договора), а также ассоциированные партнеры в Центральной и Восточной Европе — Болгария, Румыния, Венгрия, Словакия, Чехия, Польша, Эстония, Латвия, Литва /5, 41/.

Будущее развитие ЗЕС и его взаимоотношения с НАТО будут во многом зависеть от решений межправительственной конференции Европейского союза, которая согласно Маастрихтскому договору состоится в 1996 году.

2.5. Европейский союз

Европейский союз возник на основе Европейского экономического сообщества (ЕЭС) после вступления 1 ноября 1993 года в силу Маастрихтского договора (подписан 7 февраля 1992 года двенадцатью государствами — Великобританией, Францией, ФРГ, Италией, Бельгией, Данией, Нидерландами, Испанией, Португалией, Грецией, Люксембургом и Ирландией). В начале 1995 года к договору присоединились три нейтральных государства — Австрия, Финляндия и Швеция. Маастрихтский договор предусматривает постепенное введение всех атрибутов конфедеративного государственного образования — единой валютной системы, единого гражданства, а также общей внешней политики и политики безопасности, которая должна привести к созданию общей системы обороны, причем последняя задача объявляется основной

функцией ЗЕС. Таким образом, Маастрихтский договор законодательно увязывает экономическую интеграцию в рамках ЕС и военную интеграцию в рамках ЗЕС /3, 46, 47/.

Возникновение открытого для новых членов государственного образования, обладающего собственными силовыми структурами, вероятно, повлечет за собой кардинальный пересмотр всей системы европейской безопасности и поднимет множество политических и юридических проблем. В частности, заслуживает особого рассмотрения вопрос о проблеме так называемого "черного хода" /48/. Например, не являющаяся членом НАТО Финляндия, став членом ЕС, открывает себе дорогу и в Западноевропейский союз*, что подразумевает получение гарантий по статье 5 модифицированного Брюссельского договора, а именно обязательство стран-членов ЗЕС, в том числе и являющихся членами НАТО, выступить в случае агрессии против Финляндии на ее защиту, имея, согласно статье 5 Вашингтонского договора, гарантии всех стран НАТО. Таким образом, участие в ЗЕС, особенно в свете существующей практики делегирования осуществления гарантий по статье 5 модифицированного Брюссельского договора Северо-Атлантическому союзу, означает косвенное получение гарантий НАТО. Юридически в настоящее время проблемы "черного хода" не существует, поскольку нет полных членов ЗЕС, не являющихся членами НАТО, однако указанная проблема является не только юридической. Даже чисто экономическая интеграция в рамках ЕС, особенно введение единой валютной системы, в которой участвовали бы как члены, так и не члены НАТО, ставит ту же проблему. Фактически расширение ЕС в большей или меньшей степени означает расширение НАТО, причем расширение естественное, не направленное против конкретного противника. Вместе с этим существует и другая проблема. Принятие в НАТО новых европейских членов неизбежно отразится на Европейском союзе, поскольку экономическая политика европейских членов НАТО, составляющих ядро ЕС, должна будет учитывать новые условия в системе обороны Западной Европы.

* В случае успешного развития концепции общей внешней политики и политики безопасности вступление в ЗЕС может стать "автоматическим" следствием вступления в ЕС.

Может даже сложиться ситуация, когда ЕС под давлением интересов НАТО и вопреки своим естественным экономическим интересам вынужден будет принять новых членов. Предполагают, что стремление в НАТО некоторых стран Центральной и Восточной Европы в значительной степени объясняется не ощущением опасности, а стремлением ускорить свое вступление в ЕС. Если это предположение верно, то существующий механизм взаимодействия Европейского союза и НАТО может спровоцировать кандидатов в члены ЕС к поиску внешнего врага. Вообще проблемы, связанные с несовпадением членства в военно-политических и экономических структурах, пожалуй, являются одним из основных факторов, препятствующих достижению консенсуса по вопросу о будущей системе безопасности в Европе. Разрешение этих проблем во многом будет зависеть от хода и механизмов дальнейшего развития Европейского союза, которое, как и будущее ЗЕС, будет во многом зависеть от решений Межправительственной конференции ЕС 1996 года /45, 46/.

Роль Европейского союза в укреплении стабильности в Европе

За время, прошедшее после вступления в силу Маастрихтского договора, Европейский союз проявил себя как мощный фактор стабильности в Европе. Особенно активным ЕС был в вопросах разрешения Югославского кризиса, в частности, он выступил одной из сторон (наряду с США и Россией), под эгидой которых был достигнут мирный договор по Боснии. После установления мира в бывшей СФРЮ Европейский союз планирует организовать активную финансовую и техническую помощь пострадавшим от войны республикам. Другой важной политической инициативой Европейского союза явился Пакт о стабильности в Европе, также известный как "проект Баладюра". Первоначально проект был направлен на решение проблем национальных меньшинств и взаимных границ между шестью странами Центральной и Восточной Европы — Чехии, Словакии, Польши, Венгрии, Румынии и Болгарии — с целью облегчения их интеграции в Европейский союз. Однако под давлением многих обстоятельств данная инициатива значительно видоизменилась, в частности, упор был перенесен на добросо-

седство и сотрудничество, а географические границы проекта значительно расширены. Учредительная конференция Пакта о стабильности в Европе состоялась 26 – 27 мая 1994 года в Париже. 20 марта 1995 года на конференции представителей пятидесяти государств Пакт о стабильности был официально утвержден и передан для осуществления ОБСЕ /5/. Активная внешняя политика ЕС привела к расширению его связей со странами ЦВЕ, в частности, статус ассоциированных членов ЕС был предоставлен Чехии, Словакии, Польше, Румынии, Венгрии и Болгарии, были заключены договор о сотрудничестве с Россией и ряд соглашений с Украиной, предусматривающих в том числе оказание помощи при закрытия Чернобыльской АЭС /49/.

2.6. Системы безопасности в рамках СНГ

Содружество Независимых Государств трудно определить как систему безопасности. Пожалуй, факт существования СНГ является констатацией того, что полная дезинтеграция СССР была бы катастрофой. СНГ было основано Россией, Украиной и Белоруссией в начале декабря 1991 года на встрече руководителей этих республик в Беловежской Пуще. Чуть позднее, на встрече в Алма-Ате, к Содружеству присоединились еще пять государств — Казахстан, Узбекистан, Туркменистан, Киргизстан и Таджикистан. После ратификации законодательными органами перечисленных восьми государств, договор об СНГ вступил в силу. В октябре 1993 года к СНГ присоединился Азербайджан, а в марте 1994 — Грузия и Молдавия. Таким образом, в настоящее время членами содружества являются двенадцать республик бывшего СССР — все, кроме Эстонии, Латвии и Литвы.

Наиболее важные документы, подписанных в рамках СНГ — Договор о создании Экономического союза и Ташкентский договор о коллективной безопасности. Договор о создании Экономического союза был подписан 29 сентября 1993 года, однако начало его практической реализации затянулось до 25 октября 1994 года, когда он был ратифицирован законодательным органом последнего из подписавших документ государств Содружества — Россией. В настоящее время полными

или ассоциированными членами Экономического союза являются все государства СНГ (Украина — ассоциированный член). Ввиду того, что их подходы к экономической интеграции существенно различаются, внутри Экономического союза существуют соглашения, предусматривающие более тесное сотрудничество ограниченного числа стран, например соглашение о таможенном союзе, членами которого в настоящее время являются Россия, Белоруссия и Казахстан. Ташкентский договор о коллективной безопасности был подписан 15 мая 1992 года представителями шести государств — Армении, Казахстана, Киргизстана, России, Таджикистана и Узбекистана. В 1993 году к договору присоединились еще три государства — Азербайджан, Белоруссия и Грузия. Таким образом, в настоящее время участниками договора являются все страны СНГ, за исключением Молдавии, Украины и Туркменистана.

СНГ сыграло неоценимую роль в "бракоразводном" процессе бывших советских республик. В настоящее время каждое из государств Содружества имеет свою армию и свою валютную систему, причем это было достигнуто без катастрофических эксцессов югославского типа. Но все же СНГ — это не система безопасности, подобная ЕС и ЗЕС. СНГ является данью прошлой совместной жизни и образует лишь рамки, в которых могут развиваться системы безопасности, ориентированные в будущее.

Если возвращаться к западноевропейским аналогиям, то логично будет сравнивать систему ЕС – ЗЕС с системой Экономический союз СНГ – Ташкентский договор о коллективной безопасности. Здесь имеют место те же декларации о необходимости экономической интеграции и проведении согласованной внешней и военной политики, то же несовпадение в членстве и то же различие в подходах государств к темпам интеграции. Однако, пожалуй, на этом сходство и заканчивается.

Экономический союз СНГ в отличие от ЕС имеет ярко выраженное ключевое звено — Россию, без нее невозможны ни интеграция, ни полная дезинтеграция. Двойственность ее позиции в отношении Экономи-

ческого союза* и постоянные внутривполитические кризисы оказывают негативное влияние на ход экономической интеграции /5/. Тем не менее сотрудничество в рамках Экономического союза, похоже, приобретает довольно устойчивый характер. Положительным фактором является то, что политические амбиции на постсоветском пространстве постепенно уступают место нормальному расчету в отношении того, кто что получит или потеряет в случае возможной интеграции по образцу ЕС.

Что касается Ташкентского договора, особого рассмотрения заслуживает вопрос о его природе — является он системой коллективной обороны типа НАТО или региональной системой коллективной безопасности типа ОБСЕ. Ташкентский договор носит название договора о коллективной безопасности. В связи с этим напрашивается аналогия с Варшавским договором, который также объявлялся договором о коллективной безопасности, служащим противовесом НАТО, но не являющимся в отличие от последней ни "агрессивным" блоком, ни военным альянсом /10, 11/. Согласно официальной советской позиции, Организация Варшавского Договора (ОВД) являлась прообразом будущей общеевропейской системы безопасности, поэтому в случае создания такой организации ОВД должна была быть распущена. В отличие от Организации Варшавского Договора НАТО в те годы не претендовала на что-то большее, чем система коллективной обороны четко обозначенной территории. Ситуация во многом повторяется в настоящее время, когда Россия заявляет о готовности создать вокруг себя систему коллективной безопасности в ответ на расширение НАТО и одновременно призывает к созданию на базе ОБСЕ жесткой общеевропейской системы безопасности и роспуску блоков. Встает вопрос, почему система безопасности, которая должна быть направлена против общего внешнего врага, с удивительным упорством обозначается как система коллективной безопасности* (весьма показательны в этом отношении публикации в "Красной

* Наиболее характерный пример — постоянные упреки в адрес Украины по поводу ее нежелания к большей интеграции, и в то же время более чем прохладное отношение к предложениям Казахстана об образовании на основе СНГ конфедерации.

* Получается, что НАТО — система коллективной обороны, а "анти-НАТО" — система коллективной безопасности.

Звезде"). Некоторые специалисты склонны видеть в этом неточность определений /5/, однако можно предположить, что вопрос этот более сложен. Учитывая исторические параллели и помня о природе взаимоотношений между СССР и бывшими союзниками (особенно Венгрией и Чехословакией), можно сделать вывод, что термин "коллективная безопасность" не является только результатом неточных определений. Очевидно, имеется ввиду некоторая двойственность структуры, которую предполагается создать на территории СНГ. С одной стороны, она, безусловно, должна выполнять функции коллективной обороны, но с другой — являться системой коллективной безопасности, целью которой должно быть ограничение внешнего вмешательства в отношении России с возможными союзниками, что органически закрепляет за ней некоторую стратегическую зону влияния. Очевидно, что облик будущей системы безопасности в рамках СНГ будет во многом зависеть от политики России, от ее взаимоотношений с ближайшими соседями, а также от влияния западного мира, прежде всего через НАТО и ЕС.

2.7. Совет Европы

Совет Европы (СЕ) действует на основании устава, подписанного в Лондоне 5 мая 1949 года и вступившего в силу 3 августа того же года. Главными органами СЕ являются Комитет министров, Парламентская ассамблея и Европейский суд по правам человека. Основные цели СЕ изложены в Европейской конвенции по правам человека (1950 год) и в Конвенции по защите прав человека и фундаментальных свобод (1953 год).

Основной задачей СЕ является координация законодательств стран-участниц с целью соблюдения норм либеральной демократии. В настоящее время членство в СЕ имеют 38 государств, в том числе все страны Центральной и Восточной Европы, страны Балтии, Молдавия и Украина. Совет Европы является сугубо европейской организацией, не распространяющей членство на США и Канаду /3, 5, 50/.

Совет Европы не является системой безопасности в традиционном понимании. Вплоть до начала "перестройки" он представлял собой сво-

его рода клуб стран с либерально-демократическим правлением и воспринимался многими как средство идеологического давления на социалистическую часть Европы. После крушения коммунизма Совет Европы существенно пересмотрел концепции своей деятельности и заявил о себе как о системе "демократической безопасности". В этом качестве он конкурировал с ОБСЕ в первые годы после "холодной войны". Эта конкуренция подпитывалась соперничеством Франции и США за влияние на процессы демократизации на европейском пространстве. Поскольку Совет Европы является сугубо европейской организацией, Франция видела в нем естественный противовес США как законодателю демократических норм в Европе /3/. Совет Европы в отличие от ОБСЕ имеет жесткую юридическую основу: несоблюдение во внутренней политике четко обозначенных демократических норм, прав человека и прав национальных меньшинств ведет к исключению из организации. Для многих государств бывшей социалистической системы членство в Совете Европы является сильным моральным стимулом демократического развития, и в этом плане значение СЕ как системы "демократической безопасности" трудно переоценить. Показательно, что несмотря на долгое ожидание, воспринимаемое многими как унижительное, и многочисленные заявления об "особом пути", Россия не снимает заявку на вступление в Совет Европы, демонстрируя тем самым свою стратегическую приверженность нормам либеральной демократии. В настоящее время Кабинет министров одобрил возможность присоединения России к СЕ, заявив, что хотя эта страна и не удовлетворяет всем необходимым требованиям, сотрудничество лучше изоляции. Принятие России в СЕ может состояться уже в начале 1996 года, что несомненно явится очень важным фактором на пути построения новой системы европейской безопасности* .

* * *

* Во время подготовки рукописи к изданию (январь 1996 года) стало известно, что Парламентская ассамблея приняла решение о приеме России в Совет Европы, таким образом Россия стала его 39 членом. Важно отметить, что подавляющее большинство членов делегации Украины поддержали это решение.

В заключение главы приводим данные о членстве государств в важнейших региональных организациях на пространстве ОБСЕ (табл. 2).

Таблица 2

**Членство государств в региональных организациях
на пространстве ОБСЕ**

Государства ¹⁾	НАТО ²⁾	ЕС	ЗЕС	СЕ	Экономи- ческий со- юз СНГ ³⁾	Таш- кент- ский договор
США	*	—	—	—	—	—
Канада	*	—	—	—	—	—
Исландия	*	—	7)	*	—	—
Ирландия	—	*	8)	*	—	—
Великобритания	*	*	*	*	—	—
Франция	*	*	*	*	—	—
Германия	*	*	*	*	—	—
Италия	*	*	*	*	—	—
Монако	—	—	—	—	—	—
Ватикан	—	—	—	—	—	—
Сан-Марино	—	—	—	*	—	—
Мальта	4)	—	—	*	—	—
Бельгия	*	*	*	*	—	—
Нидерланды	*	*	*	*	—	—
Люксембург	*	*	*	*	—	—
Лихтенштейн	—	—	—	*	—	—
Дания	*	*	8)	*	—	—
Андорра	—	—	—	*	—	—
Испания	*	*	*	*	—	—
Португалия	*	*	*	*	—	—
Норвегия	*	—	7)	*	—	—
Швеция	5)	*	8)	*	—	—
Финляндия	5)	*	8)	*	—	—
Швейцария	—	—	—	*	—	—
Австрия	4)	*	8)	*	—	—
Албания	5)	—	—	*	—	—
Греция	*	*	*	*	—	—
Турция	*	—	7)	*	—	—
Кипр	—	—	—	*	—	—
Югославия	—	—	—	—	—	—
Хорватия	—	—	—	—	—	—

Словения	4)	—	—	*	—	—
Македония	4)	—	—	*	—	—
Босния и Герцеговина	—	—	—	—	—	—

Продолжение табл. 2

Государства ¹⁾	НАТО ²⁾	ЕС	ЗЕС	СЕ	Экономический союз СНГ ³⁾	Ташкентский договор
Чехия	5)	6)	9)	*	—	—
Польша	5)	6)	9)	*	—	—
Словакия	5)	6)	9)	*	—	—
Венгрия	5)	6)	9)	*	—	—
Румыния	5)	6)	9)	*	—	—
Болгария	5)	6)	9)	*	—	—
Литва	5)	—	9)	*	—	—
Латвия	5)	—	9)	*	—	—
Эстония	5)	—	9)	*	—	—
Молдавия	4)	—	—	*	—	—
Украина	5)	—	—	*	*	—
Белоруссия	4)	—	—	—	*	*
Россия	5)	—	—	*	*	*
Грузия	4)	—	—	—	*	*
Армения	4)	—	—	—	*	*
Азербайджан	4)	—	—	—	*	*
Казахстан	4)	—	—	—	*	*
Узбекистан	4)	—	—	—	*	*
Туркменистан	4)	—	—	—	*	—
Киргизстан	4)	—	—	—	*	*
Таджикистан	—	—	—	—	*	*

* – полное членство;

1) – из приведенных государств в ОБСЕ не входят Андорра и Македония;

2) – в военную организацию НАТО не входят Франция и Испания;

3) – полное или ассоциированное членство в Экономическом союзе имеют все государства СНГ;

4) – подписан рамочный документ ПИМ;

5) – согласована индивидуальная программа ПИМ;

6) – ассоциированный член ЕС;

7) – ассоциированный член ЗЕС;

8) – наблюдатель при ЗЕС;

9) – ассоциированный партнер ЗЕС.

3. ПРОБЛЕМЫ ПОСТРОЕНИЯ НОВОЙ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ. ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ УКРАИНЫ

3.1. Анализ возможных схем новой системы безопасности

Материал, изложенный в предыдущих главах, позволяет сделать некоторые выводы, на основе которых мы сможем провести анализ основных схем построения новой общеевропейской системы безопасности, а также различных сценариев обеспечения военной безопасности в Центральной и Восточной Европе.

1. Основные организации, занимающиеся вопросами безопасности своих членов, несмотря на заметную конкуренцию между ними, имеют достаточно выраженную специализацию. В настоящее время только НАТО, ООН и, в какой-то мере ЗЕС, обладают способностью к силовым военным действиям, то есть только они способны осуществлять коллективное наказание агрессора, поддержание и принуждение к миру. Деятельность остальных организаций связана с уменьшением опасности военного насилия, но не с принудительным его прекращением. Необходимость различных подходов к реализации "силовых" и "несиловых" функций не подвергается сомнению, однако широко дискутируется вопрос о балансе между ними в рамках новой системы безопасности. В первые годы после окончания "холодной войны" были популярны взгляды об универсальности исключительно мирных средств. Считалось, что ОБСЕ, Совет Европы и Европейский союз могут полностью решить проблемы обеспечения военной безопасности в Европе. Однако их неспособность остановить Югославский конфликт наглядно продемонстрировала, что проблема новой системы безопасности в Европе более сложная. Как показал опыт последних лет, призывы к миру, политические и даже экономические санкции далеко не всегда могут остановить конфликт: во многих случаях военная сила оказывается незаменимым средством. Сейчас уже очевидно, что "скелет" общеевропейской системы безопасности не может быть заменен "мягкими тканями" — для эффективного функционирования необходимо и то и другое. Но на

сегодняшний день мы имеем отсутствие первого и явную избыточность во втором (ОБСЕ, Совет Европы, Совет Северо-Атлантического сотрудничества в рамках НАТО, Пакт о стабильности, предложенный Европейским союзом, во многом дублируют друг друга). Таким образом, проблема построения системы коллективной безопасности в Европе — это, большей частью, проблема силового каркаса, отсутствие последнего может быть незаметно в мирное время, однако первое же напряжение приведет к серьезным проблемам*.

2. Создание общеевропейского механизма использования силы подразумевает решение двух основных проблем: санкционирования и применения. В настоящее время основными претендентами на эти роли являются ООН и НАТО — первая уникальна в своем праве санкционировать любое действие мирового сообщества, вторая уникальна в своей способности эффективно использовать военную силу. Исключительно важным обстоятельством является то, что создание новых организаций с подобными возможностями трудоемко и дорогостояще, к тому же основные мировые кредиторы являются членами НАТО и не склонны заменять последнюю чем-либо другим. По этой причине попытки России придать ОБСЕ способность санкционировать и применять военную силу вряд ли получат поддержку ведущих западных стран.

3. Эффективность НАТО как военной организации основана на ее внутренней солидарности. В годы "холодной войны" НАТО была сплочена во имя защиты своих членов от "советской угрозы" и являлась, таким образом, системой коллективной обороны Западной Европы. В настоящее время НАТО сохраняет это свое значение, но в то же время все чаще выступает как своего рода "регулярная армия" мирового сообщества. Такая двойственность должна приниматься во внимание при рассмотрении вопросов, связанных с расширением этой организации.

4. Интеграционные процессы в Западной Европе вскрыли существенные противоречия между членами НАТО, что дает возможность для государств Центральной и Восточной Европы, а также для стран СНГ

* Напомним, что система коллективной безопасности создается в мирное время, а функционирует в условиях конфликта.

оказать влияние на внутреннее устройство этой организации. Для будущего Европы важно, на что будет направлено такое внешнее воздействие — на реформирование или на разрушение Северо-Атлантического союза.

Перейдем теперь к рассмотрению проблемы построения силового каркаса новой системы общеевропейской безопасности. Изложенный ранее материал позволяет выделить три возможные схемы его функционирования:

- 1) на основе военной гегемонии США и НАТО;
- 2) на основе разделения законодательных и исполнительных полномочий между существующими международными организациями;
- 3) на основе новой универсальной организации, которая должна заменить уже существующие.

Первая схема предполагает, что наличие явного военного преимущества США и их союзников по НАТО над всеми остальными странами мира само по себе является решением многих военно-политических проблем, и никакие специальные механизмы коллективной безопасности не требуются. Поскольку ни США, ни их союзники не заинтересованы в том, чтобы потенциальные рынки товаров, труда и капиталов разрушились в результате локальных войн, в их интересах препятствовать возникновению конфликтов, в результате чего большинство государств из опасений наказания за нарушение мирового порядка исключат военную силу из арсенала своей внешней и внутренней политики.

Преимущества системы безопасности на основе военной гегемонии:

- основные затраты по созданию и функционированию такой системы несут США и их союзники;
- простота военно-политической схемы: группа сильнейших (прежде всего страны НАТО) обеспечивает стабильность военно-политической ситуации в ЦВЕ и Европе в целом.

Недостатки системы безопасности на основе военной гегемонии:

– военную однополярность трудно поддерживать в условиях экономической многополярности: страны, чьи интересы присутствуют в этом регионе — Япония, Китай, Индия и Россия будут оказывать постоянное сопротивление военной гегемонии стран НАТО;

– возрастает риск раскола по линии "группа сильнейших — остальные страны";

– многие государства, прежде всего страны СНГ и ЦВЕ, оказываются беззащитными в случае отказа США и Западной Европы поддерживать региональную стабильность.

Вторая схема предполагает разделение полномочий между существующими организациями. Общая идея состоит в совершенствовании ООН как международного органа, санкционирующего применение силы, и ужесточении международных ограничений на различные виды оружия, прежде всего на ударные авиационные и ракетные системы. Основной проблемой является выбор исполнительного органа новой международной системы безопасности, обеспечивающего предотвращение конфликтов и наказание агрессора. Здесь возможны различные варианты.

Первый вариант предусматривает выбор в качестве основного исполнителя США, как единственного государства, обладающего всем спектром современных средств вооруженной борьбы. Именно этот вариант в общих чертах изложен в /6/. Предполагается, что новая роль США должна быть легитимизирована путем принятия соответствующих международных соглашений. Возможно также предоставление особых полномочий ряду других государств, способных оказать значительную военную помощь США, в первую очередь России, Франции и Англии. Этот вариант предлагает возрождение заложенной в Устав ООН идеи поддержания международного мира на основе сотрудничества великих держав, но теперь уже с признанием безусловного лидерства со стороны США. Однако анализ последних событий позволяет отметить два важных обстоятельства. Во-первых, возрождение идеи военного сотрудничества великих держав имеет все шансы разбиться, как это уже не раз было, об их амбиции. На примере взаимоотношений США и

России видно, что вопрос о старшем и младшем партнере является очень болезненным и может стать преградой на пути самых благих начинаний. Во-вторых, принцип военного сотрудничества великих государств ставит под угрозу будущее НАТО и, соответственно, делает проблематичным сохранение присутствия США в Европе. Как было рассмотрено нами ранее, в дилемме "стратегическое партнерство с Россией — стратегическое партнерство с Западной Европой" Соединенные Штаты выбрали последнее. В результате в настоящее время США все более стремятся действовать не самостоятельно, а через НАТО.

Второй вариант: основной исполнитель — НАТО. В этом случае важным является максимальное расширение полномочий НАТО с целью придания ей большей легитимности при выполнении международных полицейских функций. На пути реализации данного варианта стоят два основных препятствия: ограниченные возможности НАТО действовать в отрыве от своей европейской инфраструктуры и настороженное отношение к этой организации со стороны многих государств. Ввиду того, что НАТО только приступила к решению указанных проблем, в настоящее время можно говорить еще об одном варианте.

Третий вариант: географическое распределение полномочий между США и НАТО. Этот вариант практически совпадает с предыдущим за исключением того, что область исполнительной деятельности НАТО ограничивается пространством ответственности ОБСЕ. В остальных регионах основную ответственность должны нести Соединенные Штаты*.

Преимущества системы безопасности на базе распределения полномочий:

– максимальное использование хорошо зарекомендовавших себя механизмов обеспечения безопасности;

* В случае реализации данного варианта есть возможность повышения роли ОБСЕ путем возложения на нее полномочий санкционировать применение военной силы на пространстве от Ванкувера до Владивостока. В результате в рамках глобальной силовой системы ООН – США могла бы сложиться региональная подсистема ОБСЕ – НАТО. Но поскольку в своем нынешнем виде ОБСЕ не имеет ни процедур принятия обязательных к исполнению решений, ни соответствующих полномочий со стороны ООН, перспективы такой региональной подсистемы представляются проблематичными.

– небольшие затраты на реорганизацию.

Недостатки системы безопасности на базе распределения полномочий:

– сильная тенденция к нарастанию напряженности между НАТО и Россией;

– реформирование ОВС НАТО с целью придания им возможности выполнять более широкий спектр функций может дать толчок к новому витку гонки вооружений.

Третья схема организации новой системы безопасности касается, в основном, пространства ОБСЕ и предполагает создание вместо множества действующих здесь региональных организаций одной универсальной. Такая схема решения проблем общеевропейской безопасности традиционно поддерживалась Советским Союзом, а в настоящее время она активно пропагандируется Россией. Однако кроме общей идеи, состоящей в роспуске военных блоков и создании на базе ОБСЕ общеевропейской системы безопасности, российское руководство не предлагает практически ничего конкретного. Что касается политологической литературы, заслуживает внимания /25/, в которой излагается следующий подход: ОБСЕ реформируется по типу ООН, и в рамках новой системы с рабочим названием "Европейская система коллективной безопасности (ЕСКБ)" создаются постоянные межнациональные вооруженные силы безопасности общей численностью 100 – 150 тыс. человек, включающие в свой состав сухопутные силы с тяжелым вооружением, военно-воздушные силы, состоящие из истребительной, штурмовой и транспортной авиации, и военно-морские силы. Такие силы могли бы использоваться как на пространстве ОБСЕ, так и за его пределами по мандату ООН. Однако как реформирование ОБСЕ, так и создание постоянных коллективных вооруженных сил ставят больше вопросов, чем дают ответов. В настоящее время ОБСЕ не обладает ни средствами, ни силой, ни даже намерением взять на себя роль хранителя мира в различных конфликтных ситуациях, постоянно возникающих на всем пространстве от Ванкувера до Владивостока /51/. Остается совершенно непонятным, как новая система будет взаимодействовать с ООН,

как будет осуществляться оперативное руководство коллективными силами, каким будет механизм принятия решений внутри организации и что делать с объединенной инфраструктурой и вооруженными силами НАТО, которая при реализации такой схемы развития должна самоликвидироваться.

Рассматривая данную схему, необходимо упомянуть еще об одном, часто звучащем со стороны России, предложении — подчинить НАТО Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Поскольку эти две структуры несопоставимы по степени внутренней организованности, такой вариант означал бы либо радикальный прогресс в развитии ОБСЕ, либо катастрофическую деградацию НАТО. Первое в настоящее время невозможно, второе грозит нарастанием хаоса в Европе. Таким образом, предложение подчинить одну организацию другой по своим возможностям и последствиям аналогично предложению распустить блоки и создать на базе ОБСЕ общеевропейскую систему безопасности.

Преимущества системы безопасности на базе универсальной организации:

- высокая легитимность принудительных действий;
- единство евразийского пространства.

Недостатки системы безопасности на базе универсальной организации:

- необходимость создания новой системы практически с нуля;
- дублирование ООН новой системой;
- проблема утилизации ОВС НАТО;
- высокой риск незавершения процесса создания новой системы — уже действующие механизмы безопасности могут быть разрушены, а новые так и не созданы.

Табл. 3 иллюстрирует роль основных международных организаций при реализации приведенных схем построения новой системы безопасности.

**Распределение функций безопасности
при различных сценариях развития**

Основные функции	Основные исполнители функций при различных сценариях		
	гегемония	распределение полномочий	новая система
Поддержание баланса сил	НАТО	ООН–НАТО	ЕСКБ ¹⁾
Коллективное наказание агрессора	ООН–США		
Коллективное предотвращение агрессии	нет		
Вовлечение центров силы	ЕС, НАТО	ЕС, НАТО	ЕС, ЕСКБ
Мирные изменения	ЕС, СЕ	ЕС, СЕ	ЕС, СЕ
Мирное разрешение конфликтов	ООН, ОБСЕ	ООН, ОБСЕ	ООН, ЕСКБ
Контроль над вооружением и разоружение	Режимы договоров	Режимы договоров	Режимы договоров
Превентивная дипломатия	ООН, ОБСЕ	ООН, ОБСЕ	ЕСКБ
Поддержание мира	ООН–НАТО	ООН–НАТО	ЕСКБ ¹⁾
Принуждение к миру	ООН–НАТО	ООН–НАТО	ЕСКБ ¹⁾
Карантин территорий	ООН–НАТО	ООН–НАТО	ЕСКБ ¹⁾

1) – по согласованию с ООН

Для предварительного анализа приведенных схем организации систем безопасности мы воспользовались методом анализа иерархий /1, 52/, при помощи которого с учетом шкалы, приведенной в табл. 4, была произведена сравнительная оценка осуществимости описанных схем и возможных изменений таких показателей, как военная роль НАТО и военная роль России.

Результаты оценки представлены в табл. 5. Они являются предварительными и могут быть уточнены при более тщательных исследованиях.

Таблица 4

Шкала численных оценок изменений

Численная оценка	Описание
0	Значение не изменяется
2 (-2)	Небольшое увеличение (уменьшение) значения
4 (-4)	Большое увеличение (уменьшение) значения
6 (-6)	Значительное увеличение (уменьшение) значения
8 (-8)	Максимальное увеличение (уменьшение) значения
1, 3, 5, 7, -1, -3, -5, -7	Промежуточное значение между двумя смежными суждениями

Таблица 5

Численная оценка осуществимости различных схем новой системы безопасности и роли НАТО и России

Оцениваемый параметр	Оценка изменений при различных сценариях			Интегральная оценка	Описание
	гегемония	распределение полномочий	новая система		
Осуществимость	0,4	0,5	0,1	—	—
Роль НАТО	+3	+8	-6	+4,6	Большое увеличение
Роль России	-2	-2	+6	-1,2	Тенденция к снижению

Как видим, в ближайшем будущем следует ожидать возрастания роли НАТО и уменьшения роли России в создаваемой системе общеевропейской безопасности. Причиной этому будет не расширение НАТО само по себе, а реализация такой схемы новой системы безопасности, в которой нет места России в качестве военной сверхдержавы, но зато НАТО отводится одна из ключевых ролей. Расширение НАТО можно рассматривать как следствие повышения ее роли в общеевропейских делах. Членство в организации, играющей ключевую роль, престижно и ответственно, оно дает возможность пробиться в элиту мирового сообщества, и поэтому стремления стран ЦВЕ труднопреодолимы, тем более когда они совпадают с планами США по укреплению НАТО. Что касается России, то нынешняя позиция ее руководства малопродуктивна. Россией предлагается схема, которая вряд ли сможет быть осуществлена. Попытки заменить формирующийся в настоящее время тандем ООН – НАТО труднореализуемой системой на базе ОБСЕ может привести к разрушению уже созданных механизмов безопасности и, соответственно, к нарастанию хаоса в международной политике.

Исходя из сказанного, основную дилемму при формировании позиции Украины в отношении к новой системе безопасности можно сформулировать следующим образом: либо поддержать трудноосуществимые предложения стратегического партнера — России, либо приложить усилия к поиску компромиссов в рамках легкоосуществимых, но потенциально опасных схем. По нашему мнению, основное внимание должно быть уделено второй альтернативе. Наметившиеся тенденции использовать при построении новой системы безопасности уже существующие организации допускают большой простор для выбора вариантов, и поиск в этом направлении может быть достаточно эффективным. В подтверждение этому могут быть приведены следующие соображения. С точки зрения Украины основным недостатком наиболее осуществимой схемы, основанной на разделении полномочий, является рост напряженности между НАТО и Россией, означающий превращение Украины в буферную зону между противостоящими блоками. По мнению ряда исследователей /9, 48, 53, 54/, камнем преткновения между НАТО и Россией является возможное перемещение на Восток передовых оборонительных рубежей НАТО и особенно расширение зоны воз-

возможного размещения ее тактического ядерного оружия. Многие аналитики отмечают готовность России идти на компромиссы в случае, если расширение НАТО будет сопровождаться осуществлением ряда инициатив, среди которых выделяются следующие: заключение договора о сотрудничестве между НАТО и Россией и создание безъядерной зоны в ЦВЕ /9/.

Таким образом, предварительный анализ позволяет исключить в данной работе из дальнейшего рассмотрения схему, предусматривающую построение новой организации коллективной безопасности, и сконцентрировать внимание на двух других с целью сформулировать основные исследовательские сценарии. Очевидно, что ни схема гегемонии, ни схема разделения полномочий не могут быть реализованы произвольным образом. Исходя из материала, изложенного в этой, а также предыдущих главах, мы можем отметить следующее.

1. Схема, построенная на гегемонии, может быть реализована путем *фиксации существующего положения*, которое характеризуется военной однополярностью на фоне экономической многополярности. В настоящее время имеет место "мягкая" военная гегемония США и НАТО. Распространено мнение, что если не предпринимать каких-либо кардинальных шагов, достаточно долгое время будет сохраняться нынешняя более-менее удовлетворительная ситуация: Россия и Китай, ввиду погруженности в собственные неурядицы, не будут представлять серьезной военной опасности своим соседям, поэтому для большинства государств ЦВЕ и СНГ основными проблемами будут внутренняя нестабильность и локальные конфликты между ними. Главным механизмом обеспечения военной безопасности этих государств явится система "шлейфов" западноевропейских институтов, с помощью которых будет поддерживаться их твердая ориентация на Запад. В первую очередь, это программа НАТО "Партнерство во имя мира" и институт ассоциированного членства в ЕС и ЗЕС. Однонаправленность векторов политического и экономического развития позволит уменьшить локальные противоречия и обеспечит стабильность в ЦВЕ и СНГ. Этот сценарий означает минимальное расширение НАТО на Восток, самое большее, за счет двух государств — Чехии и Польши.

Фиксация существующего положения по существу означает откладывание решения наиболее острых проблем европейской безопасности, касающихся взаимоотношений Запада и России и новой роли НАТО, в расчете на то, что в дальнейшем эти проблемы могут быть решены при более благоприятной ситуации. Еще одно соображение в пользу данного сценария состоит в том, что человечество стоит на пороге перемен, которые в обозримом будущем радикально изменят его приоритеты. По этой причине может оказаться полезным не тратить лишних усилий на построение системы, которую все равно придется перестраивать неизвестным образом. Однако тот же прагматизм, который заставляет людей сохранять в неопределенной ситуации *status quo*, подсказывает, что ситуация не изменится очень сильно, а основные проблемы останутся, и поэтому необходимо, насколько возможно, улучшать ситуацию уже сейчас. Основной целью этих улучшений должно стать укрепление гарантий военной безопасности государств со стороны мирового сообщества.

2. В настоящее время можно обозначить два контрастных сценария, вытекающих из возможностей построения новой системы безопасности на основе распределения полномочий между существующими организациями. Один из них можно определить как *конфликтное расширение НАТО*. Предпосылкой для такого сценария является предположение о том, что Россия слишком слаба для новой конфронтации и, следовательно, кроме воинственной риторики со стороны последней, расширение НАТО ничем не грозит. Понятно, что Украину такая аргументация не может устроить. Российские проблемы, сколь бы ни мало значимыми они были для Запада, очень чувствительны для Украины. Кроме того, расширение НАТО в ее нынешнем виде чревато и другими опасностями, которые будут изучены нами далее.

3. Исходя из сказанного представляется необходимым рассмотреть еще один исследовательский сценарий — *неконфликтное расширение НАТО*. Поскольку внешнеполитические возможности Украины ограничены, она может претендовать только на то, чтобы улучшить уже складывающуюся, по большей части помимо ее воли, ситуацию. В данном случае речь идет о высокой вероятности конфликтного расширения НАТО. Позиция Украины должна быть такой, чтобы склонить чашу ве-

сов общеевропейского процесса в пользу сценария, который бы не препятствовал конструктивной роли НАТО, но и не угрожал взорвать терпение России. Решением данной проблемы может стать *объявление безъядерной зоны в ЦВЕ*. В настоящем исследовании будут рассмотрены возможности и проблемы, с этим связанные.

Таким образом, мы сформулировали три исследовательских сценария:

- 1) фиксация существующего положения;
- 2) конфликтное расширение НАТО;
- 3) неконфликтное расширение НАТО.

Перейдем к их анализу с целью оценки эффективности инициативы по созданию безъядерной зоны в ЦВЕ.

3.2. Анализ угроз военной безопасности Украины при различных сценариях расширения НАТО

НАТО - Россия: баланс сил

Политические изменения в Европе в начале 90-х годов оказали серьезное влияние на военную стратегию НАТО. Согласно официальным документам, принятым на римской сессии Совета НАТО в ноябре 1991 года, Россия теперь не рассматривается в качестве вероятного противника. По мнению аналитиков НАТО, в сфере европейской безопасности появился ряд новых угроз: нерешенные политические и экономические проблемы, территориальные претензии, идеологические, религиозные и этнические споры и т.д. Новые независимые государства Центральной и Восточной Европы в новой стратегической ситуации образуют своеобразную буферную зону между бывшими противниками и пытаются в условиях экономической нестабильности решать вопросы своей безопасности с помощью НАТО. Столкнувшись с настойчивыми требованиями о приеме в члены этой организации со стороны Польши, Венгрии, Чехии и Словакии и не желая игнорировать позицию России, выступающей против приближения зоны ответственности НАТО к границам бывшего СССР, руководство этой организации предложило на

переходном этапе программу партнерства, не требующую жестких обязанностей. Таково положение на сегодняшний день. Отметим, что ситуация в определенной мере устойчива, так как, по-видимому, не дает явных преимуществ НАТО или России. Однако любая реакция одной из сторон несомненно вызовет ответные действия другой стороны.

По мнению российских военных специалистов, для России существующее положение уже таит некоторые опасности. В частности, это связано с выполнением Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Организация Варшавского Договора распалась и противостоять НАТО может только Россия, в лучшем случае в союзе со странами – членами СНГ /55, 56/. В табл. 6. приведены соотношения численности ВС и основных видов обычных вооружений НАТО и России в союзе с некоторыми государствами СНГ.

Из табл. 6. видно, что во всех вариантах расширения состава НАТО соотношение по основным видам вооружений и численности вооруженных сил сохраняется в пользу Запада, что противоречит национальным интересам России. Это является, по-видимому, одной из основных причин негативной реакции России на решение НАТО о возможности расширения ее сферы влияния на Восток, принятое в январе 1994 года на Брюссельской сессии. При приближении НАТО к границам России для последней встает серьезная проблема организации обороны. Принцип отражения агрессии группировками объединенных вооруженных сил ОВД в удаленных от государственных границ районах, свойственный обороне СССР, в новых условиях должен быть заменен на новый — организация и гарантированное отражение агрессии преимущественно собственными силами в пределах границ России или, возможно, в пределах СНГ. Нанесение же НАТО массированных ударов с помощью высокоточного оружия по европейской части России при отсутствии у нее единой системы ПВО может сделать отражение агрессии весьма проблематичным. Поэтому в интересах России реализовать концепцию коллективной безопасности (Ташкентский договор, весна 1992 года), которая направлена не столько на создание военно-политического союза, сколько на определение условий оказания Россией военной помощи участникам системы коллективной безопасности

СНГ. Платой России за обеспечение безопасности станут ее вооруженные силы и оборонное могущество, вклад же других государств будет определяться их национальными территориями, создающими "пояс добрососедства" вокруг границы России /56/.

Таблица 6

**Соотношения численности ВС и обычных вооружений
возможных составов НАТО и СНГ
(в соответствии с Договором об ОБСЕ)**

Вооруженные силы и основные виды вооружений	Варианты			
	НАТО	НАТО	НАТО +	НАТО +
	ОВД	Россия + Белорус- сия	государства ЦВЕ *	государства ЦВЕ *
			Россия + Белорус- сия	Россия + Белорус- сия+ Ук- раина
Численность ВС	$\frac{0,98}{1}$	$\frac{1,80}{1}$	$\frac{2,11}{1}$	$\frac{1,63}{1}$
Танки	$\frac{0,96}{1}$	$\frac{2,33}{1}$	$\frac{2,82}{1}$	$\frac{1,88}{1}$
Бронетранспортеры	$\frac{0,99}{1}$	$\frac{2,12}{1}$	$\frac{2,54}{1}$	$\frac{1,87}{1}$
Артиллерия	$\frac{0,91}{1}$	$\frac{2,28}{1}$	$\frac{2,73}{1}$	$\frac{1,81}{1}$
Боевые самолеты	$\frac{0,98}{1}$	$\frac{1,79}{1}$	$\frac{2,06}{1}$	$\frac{1,59}{1}$
Ударные вертолеты	$\frac{1,0}{1}$	$\frac{2,06}{1}$	$\frac{2,38}{1}$	$\frac{1,78}{1}$

* - Польша, Венгрия, Чехия и Словакия.

Как известно, Ташкентский договор о коллективной безопасности подписали девять государств (Россия, Армения, Азербайджан, Грузия, Белоруссия, Узбекистан, Таджикистан, Казахстан и Киргизстан), что позволяет сохранить прежде всего оборонные структуры (системы

ПВО, разведки, объекты военной инфраструктуры) бывшего СССР на Южном и Юго-восточном стратегических направлениях. Отказ Украины и государств Прибалтики от присоединения к Договору о коллективной безопасности оставляет без военного прикрытия Западное и Юго-западное стратегические направления, наиболее опасные в военном отношении для России. Недвусмысленно выразил отношение к возможности расширения НАТО за счет восточноевропейских государств Президент Российской Федерации Б.Н.Ельцин. Он заявил: *"Мы предложим такую общеевропейскую систему безопасности, которая исключала бы расширение НАТО и тем более — насыщение ядерным оружием стран Восточной и Центральной Европы. Это недопустимо. Это означало бы возникновение опять двух блоков"* /57/. Возможную крайне негативную реакцию России, по нашему мнению, отражают рекомендации Независимого института оборонных исследований: *"В том случае, если НАТО пойдет на прием Прибалтийских республик в свой состав, то Вооруженные Силы РФ должны быть введены на территорию Литвы, Латвии и Эстонии"* /58/. Официальный повод для оккупации Прибалтики — военная угроза НАТО и обращение параллельных структур власти дискриминируемых неграждан за военной поддержкой к России. Кроме того, рассматривается вопрос о тесном военном союзе с Белоруссией *"с развертыванием на ее территории, а также в Калининградском особом районе и на военно-морских судах Балтийского флота тактического ядерного оружия"* /58/. Предполагается разместить ядерные заряды и средства их доставки также на Северном (граница Кольского полуострова и Баренцева моря) и Южном (Черное море, базы РФ в Крыму, Абхазии, Грузии и Армении) театрах военных действий.

Таким образом, расширение НАТО на Восток воспринимается Россией как прямая угроза вследствие нарушения баланса сил в пользу Запада и из-за возможного размещения группировок вооруженных сил блока непосредственно у ее границ. В качестве превентивной меры устранения военной опасности Россия рассматривает создание военного союза в рамках СНГ.

Военная стратегия НАТО: зоны досягаемости оружия

Как отмечалось ранее, принятие новой военной стратегии НАТО (Рим, 7 – 8 ноября 1991 года) обусловлено необходимостью приведения ее содержания в соответствие с изменениями, происшедшими в военно-политической обстановке на Европейском континенте. НАТО отказалась от традиционного толкования угрозы с Востока как главного дестабилизирующего фактора и ввела новый термин "риск". Основным источником риска считается Россия, которая остается единственной силой в мире, имеющей потенциал для уничтожения Соединенных Штатов. Полагается, что уровень риска возрастает вследствие неустойчивости и непрогнозируемости ситуации в России и в СНГ. К источникам риска относятся также страны ЦВЕ с их неразрешенными проблемами, что создает угрозу возникновения конфликтов в Европе /30/. В отличие от прежней стратегии, которая при определении характера будущих войн на первое место ставила всеобщую ядерную войну между двумя политическими системами, новая ориентирует вооруженные силы блока на ведение прежде всего ограниченных (локальных) войн, в том числе в Европе.

В начале 1992 года были опубликованы планы США, в которых представлено семь основных вариантов вооруженных конфликтов. Последний вариант, в частности, строился по сценарию "нападения России на Литву" в случае прихода в России к власти экспансионистского правительства (под предлогом защиты русских в Литве). При этом считалось, что Белоруссия выступает на стороне России, а Украина объявляет о своем нейтралитете. Ответом на это будет прямое участие вооруженных сил НАТО и США — проведение ими на суше, в воздухе и на море крупномасштабных военных действий, в которых от НАТО будут задействованы 24 дивизии, 70 эскадрилий авиации и 6 авианосных соединений. Возможный сценарий прибалтийского регионального конфликта уже проигрывался на учениях сухопутных войск и ВВС США "Стартен-Караван-92" и частично моделировался с условным развертыванием от одного до пяти армейских корпусов США /59/.

В военной стратегии НАТО не исключается, хотя и считается маловероятным, возникновение в Европе крупномасштабной обычной войны и ограниченной ядерной войны. Базируясь на этом, министерство обороны США поручило научно-исследовательской корпорации "Рэнд" довести установки концепции до уровня сценария гипотетической "большой войны" в Европе. Сценарий основывается на замысле нападения России на Польшу, что затрагивает жизненно важные интересы США и НАТО. Первый вариант сценария предполагает устрашение России — ввод на территорию Польши сил быстрого реагирования. Главная группировка ОВС НАТО разворачивается в качестве заслона на рубеже рек Одер и Нейсе. В ее составе могут быть 46 – 47 дивизий и более 60 отдельных бригад. Второй вариант сценария предполагает, что Россия предупредила НАТО в разворачивании войск, вклинившись на территорию Польши и создав угрозу нападения на Германию. В этом случае НАТО создает группировку в составе 55 – 60 дивизий и до 80 отдельных бригад. Военные аналитики НАТО считают, что в случае принятия военно-политическим руководством России решения о крупномасштабном вторжении в Западную Европу, ей для подготовки войны потребуются в современных условиях не менее двух лет. Основная задача НАТО — развернуть войска быстрее России (в течение одного года). Что касается вооруженных конфликтов и локальных войн, то в них могут участвовать группировки, дислоцирующиеся в зоне конфликтов, и усиливающиеся, при необходимости, за счет переброски сил с других направлений.

Основные стратегические концепции построения вооруженных сил и способов ведения боевых действий, положенные в основу новой военной стратегии НАТО, также претерпели определенные изменения. Принята концепция многонациональных сил, призванная более эффективно использовать ресурсы европейских стран. Концепция передовой обороны заменена на концепцию сокращенного передового присутствия. Признано, что в настоящее время внезапное нападение практически исключено, что обусловлено кардинальным сокращением обычных вооружений в Европе и образованием между НАТО и Россией "буфер-

ной зоны" из стран ЦВЕ. В связи с этим, по мнению аналитиков НАТО, сосредоточение основных группировок ОВС НАТО на передовых оборонительных рубежах нецелесообразно, необходимо перейти к их эшелонированному сосредоточению в пределах всего европейского театра военных действий. Рассматриваются три зоны размещения войск: передовая (непосредственно у восточных границ НАТО), центральная (на удалении до 150 км) и тыловая (охватывающая территорию западной части Германии и стран Бенилюкса). С предыдущей концепцией неразрывно связана концепция стратегической мобильности, предусматривающая возможность быстрой переброски крупных контингентов войск и авиации с одного ТВД на другой для усиления развернутых или действующих там группировок войск, как это имело место во время войны в Персидском заливе.

Концепция борьбы со вторыми эшелонами (резервами) /60/, официально принятая НАТО в 1984 году, предусматривала нанесение с началом боевых действий мощных огневых ударов, в том числе ядерных по войскам второго эшелона противника. Это было одним из средств эффективного противодействия предполагаемому советскому танковому прорыву в Западную Европу. Основное содержание уточненной концепции, получившей название согласованной точной изоляции (Joint Precision Interdiction), заключается в более глубоком и эффективном огневом воздействии на противника. Это ведет к существенному расширению размаха боевых действий и переносу основных усилий на поражение войск на территории стран СНГ /30/.

Ведя речь о стратегических концепциях НАТО, следует учитывать опыт многонациональной коалиции в войне в зоне Персидского залива, который показал эффективность воздушно-наземно-морской операции /61, 62/. Не исключено, что локальные войны в Европе могут вестись по образу и подобию ведения этого вооруженного конфликта. В основу воздушно-наземно-морской операции положено одновременное поражение противника на всю глубину его оперативного построения всеми имеющимися средствами с воздуха, суши и моря. Операция проводится силами одного или нескольких корпусов с поддержкой ВВС,

ракетных и авиационных ударных групп ВМС под единым командованием с использованием общей для всех сил системы управления, контроля, связи и разведки. Распределение задач различных ударных средств согласно концепции воздушно-наземно-морской операции представлено в табл. 7.

Таблица 7

Боевые задачи ударных сил

Ударные силы	Решаемые боевые задачи
Силы, приданные дивизии из состава корпуса	Поражение противника в зоне 15 – 70 км от линии соприкосновения войск
Ударные силы корпусного подчинения	Поражение противника в зоне 70 – 150 км от линии соприкосновения войск
Армейская авиация и ОТР сухопутных войск	Поражение противника в зоне 150 – 300 км от линии соприкосновения войск
Тактические ВВС	Поражение противника в зоне 300 – 1000 км от линии соприкосновения войск
Стратегические ВВС	Поражение стационарных объектов системы управления, контроля, связи и разведки, систем энергоснабжения и др.
Авиационные ударные группы ВМС	Изоляция района боевых действий
Ракетные ударные группы ВМС	Поражение стационарных объектов системы управления, контроля, связи и разведки, систем энергоснабжения и др.

Стратегические концепции ведения боевых действий в меньшей степени, чем раньше, опираются на ядерное оружие. Оно рассматривается в качестве крайнего средства для достижения военных целей или оружия последнего рубежа. Вместе с тем новая военная стратегия требует в случае агрессии против НАТО применения ядерного оружия первым. Западные военные теоретики подчеркивают, что удары ядерными боеприпасами по объектам, расположенным в тактической и оператив-

ной глубине территории противника, не будут исключаться и в будущем /30/.

При расширении НАТО на Восток особую роль в изменении зон поражения вторых эшелонов противника может сыграть тактическое ядерное оружие, находящееся на вооружении государств – членов НАТО. Основные виды тактического ядерного оружия и перечень решаемых им задач приведены в табл. 8.

Таблица 8

**Основные виды тактического
ядерного оружия и решаемые им задачи**

Тактическое ядерное оружие	Основные боевые задачи
Крылатые ракеты морского и воздушного базирования	Поражение объектов систем управления, контроля, связи и разведки, от которых зависит общий ход операции
Ракеты класса "воздух–земля" малой дальности	Поражение противника в глубине его оперативного построения, изоляция района боевых действий
Оперативно-тактические ракеты	Поражение вторых эшелонов дивизий и объединений
Авиабомбы свободного падения	Поражение противника в глубине его оперативного построения, изоляция района боевых действий

К настоящему времени по Договору о РСМД ликвидированы принадлежавшие США и СССР баллистические и крылатые ракеты средней и меньшей дальности наземного базирования, складированы все ядерные боезаряды, размещаемые на надводных кораблях и подводных лодках, но только на 50 % сокращены ядерные бомбы для тактической

авиации: администрация США утверждает, что присутствие в Европе американского ядерного оружия, доставляемого авиацией, является неотъемлемым символом взятых США обязательств в отношении европейской безопасности /63/. Далее подробнее рассматривается состав тактического ядерного оружия НАТО, представленного ядерными силами США в Европе, Франции и Великобритании.

Тактическое ядерное оружие США. К июню 1992 года США вывели из-за рубежа все свое тактическое ядерное вооружение наземного и морского базирования: 1000 артиллерийских снарядов, 700 боеголовок к ракетам "Ланс", 100 боеголовок для крылатых ракет морского базирования "Томагавк", 400 боезарядов глубинных бомб и авиабомб свободного падения /63/.

По оценкам Совета защиты природных ресурсов /64/ на 15.09.95 США имели 1500 тактических ядерных боезарядов:

– 800 бомб свободного падения В-61 для тактической авиации (в том числе порядка 500 в Европе), а также для палубной авиации;

– 350 боеголовок W-80 для крылатых ракет, базирующихся на надводных кораблях и атомных подводных лодках;

– 350 боеголовок W-84, размещавшихся ранее на крылатых ракетах наземного базирования, уничтоженных по Договору о РСМД.

К 2003 году общее количество тактических ядерных боезарядов составит 1300 (будут уничтожены 200 зарядов к бомбам свободного падения).

Ядерные авиабомбы ВВС США в Европе в мирное время будут находиться на оперативных базах, а в угрожаемый период — размещаться на тактических истребителях-бомбардировщиках FB-111, F-15E.

Ядерные авиабомбы ВМС США будут находиться на складах, а при необходимости размещаться на истребителях-штурмовиках F/A-18, базирующихся на основных кораблях авианосных ударных групп, в том числе несущих дежурство в Средиземном море (6-й флот) и в Атлантическом океане (2-й флот).

Все ядерные КРМБ "Томагавк" складированы в арсеналах США и в угрожаемый период могут быть размещены на ударных подводных лодках, линкорах и крейсерах УРО /65, 66/. В табл. 9. приведены характеристики и сведения о размещении тактического ядерного оружия США в Европе.

Таблица 9

Тактическое ядерное оружие США в Европе

Вооружение	Характеристики			
	размещение	количество боезарядов	мощность боезаряда, Мт	боевой радиус самолета (дальность стрельбы КР), км
Авиабомбы В-61 для ВВС	Истребители-бомбардировщики FB-111 (база в Великобритании)	500	0,01-3	1900
	Истребители-бомбардировщики F-15E (база в Германии)			1300
Авиабомбы В-61 для ВВС	Истребители-штурмовики F/A-18 на авианосцах "Энтерпрайз" и типа "Нимиц"	300	0,01-3	1000
Крылатые ракеты морского базирования "Томагавк" BGM-109A	Атомные торпедные подводные лодки типов "Лос-Анджелес", "Стерджен", линкоры типа "Айова", крейсера УРО типа "Лонг Бич" и "Тикондерога"	350	0,2	(2500)

Тактическое ядерное оружие Великобритании. До 1992 года Великобритания располагала 200 тактическими ядерными бомбами WE-177, предназначенными для оснащения самолетов и вер-

толетов противолодочной обороны британских ВМС. В 1992 году все тактическое оружие с надводных кораблей было снято, количество ядерных авиабомб свободного падения сокращено на 50 %. Ядерные функции выполняют восемь ударных эскадрилий боевых самолетов "Торнадо". Самолеты "Буканир" сняты с вооружения в 1994 году. Прекращена разработка ракеты класса "воздух – земля" ТАСМ, предназначавшейся для замены ядерной авиабомбы. Таким образом, к началу следующего столетия Великобритания полностью откажется от тактического ядерного оружия. В табл. 10. приведены характеристики и сведения о размещении тактического ядерного оружия Великобритании.

Таблица 10

Тактическое ядерное вооружение Великобритании

Вооружение	Характеристики			
	размещение	количество боезарядов	мощность боезаряда, Мг	боевой радиус самолета, км
Авиабомбы WE-177	Истребители "Торнадо", авиабазы в Мэрхеме, Лоссимаусе (Шотландия), Брюггене (Германия)	100 (72 самолета)	0,2-0,4	1300

Тактическое ядерное оружие Франции. Франция, ведущая независимую от США ядерную политику, имеет значительный ядерный потенциал. Он включает стратегические силы (баллистические ракеты наземного базирования, ракеты, размещаемые на подводных лодках и бомбардировщиков) и тактические (ракеты класса "воздух – земля" на боевых самолетах ВВС и ВМС и ракеты наземного базирования).

В перспективе значительная часть задач будет возложена на тактическую авиацию. Стратегические бомбардировщики и ракеты наземного базирования будут постепенно выводиться из состава ядерных сил. Мобильные ракетные комплексы "Гадес", заменившие снятые с вооружения в 1993 году комплексы "Плутон", изготовлены, но законсервированы. Они будут развернуты только в случае обострения военно-политической ситуации в Европе. В настоящее время тактические ядерные силы Франции включают боевые самолеты сухопутной авиации типа "Мираж" и палубной авиации типа "Супер Этандар", оснащенные ракетой класса "воздух – земля" ASMP.

В табл. 11 приведены данные о составе и размещении ядерного оружия Франции.

Таблица 11

Тактическое ядерное вооружение Франции

Вооружение	Характеристики			
	размещение	количество боезарядов	мощность боезаряда, Мт	боевой радиус самолета (дальность стрельбы ОИР), км
Авиационные ракеты ASMP	Бомбардировщик "Мираж- IVP"	18	0,3	1500*
	Бомбардировщик "Мираж-2000N"	42	0,3	1570*
	Самолеты палубной авиации "Супер Этандар"	20	0,3	650*
Ракеты наземного базирования "Гадес"	Находятся на консервации	30	0,08	(480)

* – без учета дальности полета ракеты ASMP (90-300 км).

На основе изложенных выше материалов можно определить зоны досягаемости тактического ядерного оружия НАТО. На рис. 2 приведены варианты зон досягаемости, соответствующих боевым радиусам полета самолетов и дальности стрельбы ракет наземного базирования и крылатых ракет морского базирования.

Из рис. 2 видно, что в случае существующего размещения военных баз НАТО из всех видов тактического ядерного оружия, находящегося на ее вооружении (радиусы 1-10), реальную военную опасность для Украины будут представлять 300 крылатых ракет “Томагавк” BGM-109A, размещающихся на атомных подводных лодках и надводных кораблях 2-го и 6-го флотов ВМС США. Данный тип тактического оружия с обычным (неядерным) оснащением был успешно применен многонациональными вооруженными силами в войне против Ирака и в основном использовался для поражения особо важных малоразмерных объектов государственного и военного управления и объектов ПВО. В связи с этим есть основания предполагать, что в случае вооруженного конфликта атаке могут быть подвергнуты 200 – 300 аналогичных объектов на территории Украины (радиусы 11-14). Помимо этого, ВВС США имеют способность к нанесению авиаударов истребителями-бомбардировщиками F-111 с базы в Великобритании по территории Украины до условной линии Ивано-Франковск — Ровно, а также истребителями-бомбардировщиками F-15E, базирующимися в Германии, до условной линии Кишинев-Киев.

В случае принятия в члены НАТО государств Центральной и Восточной Европы (Эстонии, Литвы, Латвии, Польши, Венгрии, Чехии, Словакии) и размещения на их территории авиационных баз, вооруженные силы НАТО приобретают способность к нанесению ракетно-бомбовых ударов по всей территории Украины (см. рис. 2) в дополнение к уже отмеченным возможностям по поражению объектов на территории Украины. В частности, такой возможностью обладают истребители-бомбардировщики F-15E, способные доставить к целям до 500 ядерных боезарядов.

Источники и факторы военной опасности для Украины

Как следует из вышеизложенного, несмотря на то, что НАТО и Россия официально не считают себя противниками, и та и другая сторона в своих прогнозах относительно военно-политической обстановки в Европе сходятся во мнении, что прием стран ЦВЕ в члены НАТО резко

осложнит общую ситуацию в регионе, вновь вызовет конфронтацию и военное противостояние сил. Это может прямым образом сказаться на национальной безопасности государств "буферной" зоны, особенно Украины, провозгласившей свою нейтральность и невхождение в военные блоки. С другой стороны, пассивное ожидание и пребывание в неопределенном состоянии пока НАТО и Россия не договорятся о разделе "буферной" зоны неприемлемо для государств ЦВЕ.

Перед тем как определить источники военной опасности для Украины, характерные для различных состояний военно-политической обстановки в Европе, проведем их классификацию по степени важности и вероятности возникновения.

1. Потенциальный противник. Согласно военной доктрине, потенциальным противником считается государство или военный блок государств, последовательная политика которого ведет к вмешательству во внутренние дела Украины и которое посягает на ее территориальную целостность и национальные интересы /14/.

2. Нестабильность военно-политической обстановки в Восточно-европейском регионе.

3. Вооруженные конфликты между соседними с Украиной государствами, нестабильная военно-политическая ситуация в регионе /67/.

4. Локальные войны в Центральной и Восточной Европе и на европейской территории СНГ.

5. Крупномасштабная война в Европе между блоком НАТО и Россией.

6. Соседнее государство, ведущее миролюбивую политику, но имеющее вооруженные силы, превосходящие по численности ВС Украины, либо имеющее технические возможности по нанесению удара по территории Украины, не нарушая ее границ.

В табл. 12 приведены основные факторы, характеризующие источники военной опасности и влияющие на военную безопасность Украины в различных военно-политических ситуациях, складывающихся в Европе. В табл. 13 даны некоторые численные оценки, полученные ме-

тодом анализа иерархий, с использованием шкалы, представленной в табл. 4.

**Оценка факторов,
представляющих угрозу военной безопасности Украины**

Ф а к т о р ы	С ц е н а р и и			Интегральная оценка			
	фик- са- ция	конф- ликтное расши- рение	неконф- ликтное расши- рение	нынешняя политика		объявление безъядерной зоны в ЦВЕ	
				чис- ло	описа- ние	чис- ло	описа- ние
<i>Вероятность осуществления сценариев:</i>							
Нынешняя политика	0,4	0,4	0,2	-	-	-	-
Объявление безъядерной зоны в ЦВЕ	0,5	0,1	0,4	-	-	-	-
Вероятность сокращения зоны стратегического предупреждения	0	+8	+2	+3,6	Большое увеличение	+1,6	Нынешнее увеличение
Вероятность отсутствия гарантий со стороны ядерных государств	-2	+6	-8	0	Не изменится	-3,6	Большое уменьшение
Вероятность размещения тактического ядерного оружия НАТО в ЦВЕ	0	+6	-8	+0,8	Не изменится	-2,6	Нынешнее уменьшение
Вероятность размещения тактического ядерного оружия России в Белоруссии и Крыму	+2	+6	-8	+1,6	Нынешнее увеличение	-1,6	Нынешнее уменьшение
Концентрация ВС НАТО и России в приграничных регионах	+1	+6	+1	+3,0	Большое увеличение	+1,5	Нынешнее увеличение
Милитаризация экономики соседних с Украиной государств	+3	+5	-4	+1,4	Нынешнее увеличение	+0,4	Не изменится
Территориальные претензии, этнические, идеологические, религиозные конфликты	+3	+6	-4	+2,8	Нынешнее увеличение	+0,5	Не изменится
Недоверие и подозрительность в отношениях государств	+3	+6	-5	+3,0	Большое увеличение	+0,1	Не изменится

Анализ полученных результатов показывает следующее:

а) расширение НАТО на Восток за счет стран ЦВЕ и государств Прибалтики приведет к негативным последствиям для Украины по широкому спектру проблем национальной безопасности;

б) в случае сохранения status quo военная организация НАТО сохранит свое преимущество, что ставит под вопрос дальнейшего развития процесса ядерного и обычного разоружения в Европе. Наличие, с одной стороны, неурегулированных территориальных, идеологических и религиозных проблем в Центральной и Восточной Европе и на Балканах, а, с другой стороны, сохранение в большинстве государств этого региона значительных по численности вооруженных сил может привести к развязыванию локальных вооруженных конфликтов, возможно, с перерастанием их в крупномасштабную войну в Европе;

в) образование в Европе безъядерной демилитаризованной "буферной" зоны, признаваемой НАТО, США и Россией, позволит значительно снизить уровень военного противостояния в Европе, избежать ее биполярного раскола, исключить недоверие и подозрительность в отношениях между государствами.

Принимая во внимание прогнозы военно-политической обстановки, базирующиеся на предположении о расширении НАТО на Восток, с одной стороны, и на сохранении НАТО в существующих границах при условии проведения Украиной внеблоковой, нейтральной политики, с другой, можно сделать следующие предварительные выводы:

1. В случае расширения НАТО на Восток в условиях конфронтации с Россией источниками военной опасности для Украины могут стать вооруженные конфликты в Прибалтике, локальная война в Польше или крупномасштабная война в Европе. При отсутствии у Украины вероятных противников не исключается опасность втягивания ее в боевые действия. Помимо этого, в случае локальных конфликтов на границах Украины или крупномасштабной войны в Европе ее территория, воздушное и морское пространства могут стать ареной для вооруженной борьбы. Дополнительным источником военной опасности может стать размещение НАТО тактического ядерного оружия на территории Прибалтики, Польши, Венгрии, Чехии или Словакии. При размещении

на авиабазах этих государств истребителей бомбардировщиков F-15E вооруженные силы НАТО приобретут способность к нанесению ракетно-бомбовых ударов по всей территории Украины. Помимо этого перевооружение соседних государств в соответствии со стандартами НАТО может существенно повысить боевую мощь их армий и, возможно, нарушить баланс сил в Центральной и Восточной Европе.

2. При сохранении status quo — разделении НАТО и России "буферной" зоной, состоящей из государств с нерешенными территориальными, этническими, экономическими и другими проблемами, не исключено возникновение между ними межгосударственных и межнациональных конфликтов, способных перерасти в локальные войны. В период становления своей независимости государства пытаются найти пути обеспечения военной безопасности различными путями: своими силами, в союзе с другими государствами либо в составе влиятельного военно-политического блока. Однако любая попытка стать на сторону НАТО или России со всей очевидностью приведет к возникновению биполярного военного противостояния и к юридическому оформлению раздела Европы на два враждебных лагеря — военно-оборонительный союз НАТО и военный блок в Восточной Европе во главе с Россией. Поэтому сохранение "зоны стратегического предупреждения" отвечает не только стратегическим интересам НАТО и России, но и национальным интересам государств ЦВЕ.

3. Дополнительными путями повышения военной безопасности государств ЦВЕ была бы их демилитаризация и создание системы европейской безопасности, гарантом которой выступили бы мировые и региональные лидеры — НАТО, США и Россия, контролируемые мировым сообществом.

4. ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ БЕЗЪЯДЕРНОЙ ЗОНЫ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ

Одним из следствий окончания холодной войны стало изменение характера и роли ядерного оружия. Партнерские отношения между США и Россией, пришедшие на смену привычному противостоянию, подорвали старые догматы о необходимости взаимного ядерного сдерживания. Политический характер ядерного оружия стал очевиден.

На фоне начавшегося процесса реального сокращения вооружений более опасный характер приобрело стремление некоторых стран иметь собственное ядерное оружие. Расширение ядерного клуба может подорвать весь существующий мировой порядок, стать началом пути к локальным ядерным конфликтам. Сохранение режима нераспространения оружия массового поражения, в первую очередь ядерного, становится приоритетным направлением внешней политики ведущих стран мира (директива президента США PDD-13). Следствием этих новых реалий стала совершенно особая роль Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) — уникального инструмента поддержания стабильности в мире.

Первоначально ДНЯО был заключен правительствами США, СССР, Великобритании (страны-депозитарии) и около 40 других стран сроком на 25 лет. Договор был открыт для подписания в 1968 году и вступил в силу в 1970 году. Согласно статье X п. 2, через 25 лет (в 1995 году) *"... созывается конференция для того, чтобы решить, должен ли Договор продолжать оставаться в силе бессрочно или действие Договора должно быть продлено на дополнительный определенный период ..."*, которая и состоялась весной 1995 года в Нью-Йорке. Она выявила разницу во взглядах на проблему распространения ядерного оружия и радиоактивных материалов в мире.

На момент заключения ДНЯО ядерные исследования, а также разработка и производство ядерного оружия были практически недоступны для большинства стран мира. Возможными кандидатами на вступление в ядерный клуб были высокоразвитые страны Европы, такие как Германия, Швеция /68/ и т.д. Обладание ядерным оружием не было для этих

стран жизненно необходимым, но они не хотели навечного закрепления существующего разделения мира на ядерные и неядерные державы. Поэтому свое согласие на дискриминационный по своей сути договор они обусловили обещанием великих держав добиваться всеобщего ядерного разоружения.

Взаимные обязательства ядерных и неядерных стран сформулированы в ДНЯО в основном в преамбуле и статьях II, III и VI/69/ (табл. 14):

Таблица 14

Взаимные обязательства ядерных и неядерных стран

Обязательства стран, обладающих ядерным оружием	Обязательства стран, не обладающих ядерным оружием
<p><i>... по возможности скорее достигнуть прекращения гонки ядерных вооружений и принять эффективные меры в направлении ядерного разоружения ... (преамбула);</i></p> <p><i>... стремиться достичь навсегда прекращения всех испытательных взрывов ядерного оружия ... (преамбула);</i></p> <p><i>... не передавать кому бы то ни было ядерное оружие ..., а также контроль над таким оружием ни прямо, ни косвенно (статья II);</i></p> <p><i>... не поощрять и не побуждать какое-либо государство, не обладающее ядерным оружием, к производству или к приобретению каким-либо иным способом ядерного оружия ..., а также контроля над таким оружием ... (статья II).</i></p>	<p><i>... не принимать передачи от кого бы то ни было ядерного оружия ..., а также контроля над таким оружием ... ни прямо, ни косвенно; не производить и не приобретать каким-либо иным способом ядерное оружие ..., равно как и не добиваться и не принимать какой-либо помощи в производстве ядерного оружия ... (статья II);</i></p> <p><i>... принять гарантии, как они изложены в соглашении ... с МАГАТЭ ..., исключительно с целью проверки выполнения его обязательств, принятых в соответствии с настоящим Договором, с тем, чтобы не допустить переключения ядерной энергии с мирного применения на ядерное оружие ... (статья III).</i></p>
<p><i>... в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений ... и ядерному разоружению, а также договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем (статья VI).</i></p>	

Кроме того, государства-участники ДНЯО договорились всячески содействовать мирному использованию ядерной энергии, а также обязались не передавать каким-либо образом расщепляющиеся материалы и соответствующие технологии странам, не охваченным гарантиями МАГАТЭ.

В Договоре под государством, обладающим ядерным оружием понимается "государство, которое произвело и взорвало ядерное оружие или другое ядерное взрывное устройство до 1 января 1967 г.", то есть США, СССР, Великобритания, Франция и Китай. Именно эти страны, являющиеся к тому же постоянными членами Совета Безопасности ООН, получили наибольшую выгоду от заключения ДНЯО. Он упрочил их статус великих держав, выделил их в отдельную, высшую категорию в военном и политическом отношении. В настоящее время участниками ДНЯО стало подавляющее большинство стран мира. Ни одна из присоединившихся к нему стран не заявила официально о своем ядерном статусе (включая Израиль, Индию и Пакистан, которых многие эксперты считают необъявленными ядерными державами). Таким образом, необходимость сохранения режима нераспространения ядерного оружия не подвергается сомнению. Однако борьба за продление ДНЯО на упоминавшейся ранее нью-йоркской конференции приняла острый характер и потребовала больших усилий в первую очередь от великих держав /70, 71/. Причина этому — разный подход к целям Договора со стороны ядерных и неядерных держав. Первые видят в нем в основном средство, позволяющее сохранить существующий мировой порядок, свою гегемонию на мировой арене. Вторые считают ДНЯО одним из путей достижения безъядерного, в военном отношении, мира.

Следует отметить, что в настоящее время ядерное оружие не является "тайной за семью печатями", его разработка и производство доступно многим сравнительно небогатым странам. Отказ от него — это не вынужденная мера, а жест доброй воли со стороны этих стран. В то же время великие державы не стремятся ликвидировать свои ядерные арсеналы и, следовательно, не выполняют свои обязательства по ДНЯО. Даже начавшееся в 90-х годах реальное сокращение стратегических вооружений и тактического ядерного оружия США и СССР (России) определяется в основном характером двусторонних отношений, а не требованиями мирового сообщества. Поэтому большинство стран мира

сочло необходимым получить конкретные доказательства решимости великих держав избавиться, наконец, от ядерного оружия /72/.

Политические процессы последнего времени выявили некоторые "узкие места" ДНЯО. В частности, в тексте Договора не определены термины "владение ядерным оружием", "передача ядерного оружия", "контроль над ядерным оружием". Современные исследователи проблем ядерного распространения в качестве составляющих полномасштабного обладания ядерным оружием выделяют следующие /73/:

- 1) производство ядерного оружия и обладание научно-технической базой для его разработки и производства;
- 2) физическое обладание ядерным оружием;
- 3) планирование размещения и использования ядерного оружия;
- 4) принятие решение на его применение или запрет применения;
- 5) физический контроль и обслуживание ядерного оружия;
- 6) оперативный контроль (позитивный или негативный) над ядерным оружием.

Из этого перечня ДНЯО исключает только п. 1, 2 и 5. Поэтому Украина, получившая после распада СССР некоторое количество ядерных боезарядов в собственность и не имевшая возможности их применить, все-таки считалась международным сообществом ядерным государством (до ее официального присоединения к ДНЯО в качестве безъядерного государства). В то же время страны НАТО, участвуя в работе Группы ядерного планирования и других руководящих органов Альянса, имеют возможности, определенные в п. 3 и частично в п. 4 и 6, юридически сохраняя неядерный статус. Такое "мягкое владение" ядерным оружием противоречит если не букве, то духу ДНЯО. Но поскольку практика ядерного планирования в НАТО сложилась еще до подписания ДНЯО и всякое изменение ее затрагивает сложные проблемы суверенитета и национальной безопасности, то на проблему несоответствия ее положениям Договора можно было бы закрыть глаза. Однако, предстоящее расширение НАТО на Восток создает опасный прецедент распространения права "мягкого владения" ядерным оружием /74/. Первой этим прецедентом может воспользоваться Россия при создании, возможно, своего военного союза. Какие права в отношении ядерного оружия будут предоставлены членам этого гипотетического союза и не перейдут ли они рамок "мягкого владения", можно лишь гадать.

Еще одну опасность для режима нераспространения представляют интеграционные процессы в Западной Европе. Сейчас на континенте находятся две ядерные державы — Великобритания и Франция. Великобритания интегрировала свои ядерные силы в структуры НАТО, Франция сохраняет независимый ядерный потенциал. Однако создание общей европейской обороны, как это предусмотрено Маастрихтским договором об образовании Европейского союза, неизбежно приведет к пересмотру национального характера ядерных сил. Возникает опасность "географического распространения" ядерного оружия. Страны, входящие в объединенную Европу, приобретают некоторые права на это оружие, даже если не происходит физического перемещения ядерных взрывных устройств и расщепляющихся материалов. Это процесс, обратный процессу распада СССР. Тогда вместо одной ядерной державы возникло четыре, из которых только Россия фактически имела полномасштабный ядерный статус и возможность управлять всем ядерным оружием бывшего СССР. Объединение Европы может привести к появлению одного ядерного государства вместо двух, но территория его будет захватывать ранее неядерные страны. Представляется, что мировое сообщество должно уделить данной проблеме не меньше внимания, чем было уделено проблеме ядерного наследия СССР.

Еще одна проблема, вызвавшая острую реакцию ряда государств, вплоть до отказа продлить ДНЯО — это фактически существующая политика двойного стандарта в отношении стран, нарушающих режим. Так, по общему мнению, Израиль является необъявленной ядерной державой, что не вызывает противодействия США и других ведущих стран мира. В то же время их реакция на попытки Северной Кореи и Ирака уклониться от международного контроля над ее ядерной программой была очень острой.

В конце концов, борьба за продление ДНЯО увенчалась успехом — с весны 1995 года Договор стал бессрочным /75/. Однако это решение было принято в пакете с целым рядом требований со стороны неядерных стран.

Первое такое требование — это полное выполнение статьи VI Договора, включая:

– заключение не позднее 1996 года Договора о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия (ДВЗЯИ);

– начало и скорейшее завершение переговоров по конвенции о запрещении производства расщепляющихся материалов для ядерного оружия;

– *"решительное продолжение всеми ядерными государствами систематических и последовательных усилий для сокращения ядерного оружия на глобальном уровне с конечной целью ликвидации этого оружия"*.

Второе важное требование — изучение комплекса дальнейших мер для предоставления неядерным участникам ДНЯО гарантий против применения или угрозы применения против них ядерного оружия. Напомним, что сейчас действует резолюция № 984 (1995 год) Совета Безопасности ООН, содержащая так называемые позитивные гарантии — обещание немедленной помощи со стороны ООН государству-члену ДНЯО, не обладающему ядерным оружием, при ядерном нападении на него или угрозе такого нападения. Кроме того, ядерные державы дали обязательства не применять ядерное оружие против неядерных участников ДНЯО, если те не выступают в качестве союзников ядерных стран (негативные гарантии)* /76/. Таким образом, на высшем политическом уровне признана фоновая роль ядерного оружия (только как средство сдерживания ядерной угрозы) /6, 77/. В то же время ни страны НАТО, ни Россия, ни Китай не собираются проводить сейчас масштабные сокращения состава ядерных сил. На уровне военного планирования за ядерным оружием сохраняется функция средства вооруженной борьбы. Остаются на вооружении тактические ядерные системы, роль которых в обеспечении сдерживания на фоне стратегических систем незначительна, но которые способны обеспечить решительный перевес в войне на ТВД.

Одной из приоритетных задач было признано соблюдение универсальности ДНЯО. По инициативе группы арабских стран консенсусом была принята резолюция, призвавшая все страны Ближнего Востока присоединиться к Договору.

Наконец, на Конференции была одобрена усиленная процедура периодического рассмотрения участниками Договора хода выполнения

* Следует отметить адресные гарантии ядерных держав в отношении Украины, Белоруссии и Казахстана в связи с их добровольным отказом от владения ядерным оружием и приобретением безъядерного статуса.

изложенных требований. Следующая Конференция участников ДНЯО должна состояться в 2000 году, а подготовительный комитет этой конференции будет создан уже в 1997 году и будет собираться ежегодно.

Таким образом, бессрочное продление ДНЯО не сняло напряженность режима нераспространения. По-видимому, следует ожидать продолжения дальнейших дискуссий и борьбы вокруг Договора. В новой ситуации страны, обладающие ядерным оружием, все больше выступают не только как гаранты режима нераспространения, но и как его заложники. Их ядерная политика должна теперь во многом учитывать мнение мирового сообщества.

Одним из следствий новых реалий мировой политической обстановки стало повышенное внимание к проблемам региональной безопасности. Одной из форм упрочения такой безопасности являются безъядерные зоны. Право государств на создание таких зон декларируется статьей VII ДНЯО. Идея региональных зон, свободных от оружия массового поражения (в первую очередь ядерного), исторически уходит корнями в 50-е годы /78/. Тогда же появилась первая демилитаризованная территория — в 1959 году был заключен Договор об Антарктиде, запретивший всякую военную деятельность на этом континенте. Через десять лет, в 1969 году, возникла первая зона, свободная от ядерного оружия, — в силу вступил Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке (Договор Тлателолко). Он послужил образцом для многих проектов и инициатив по созданию безъядерных зон в различных районах мира. В 1975 году Женевским Комитетом по разоружению была предпринята попытка выработать общепринятые положения и понятия о таких зонах, проанализировать основные вопросы, связанные с их созданием. Группа правительственных экспертов из различных стран мира пришла к выводу о положительном влиянии таких зон на региональную и мировую безопасность. Однако единые точные правила и критерии выработать не удалось.

Безъядерная зона в Латинской Америке оставалась единственной более 15 лет. В настоящее время ее участниками стали практически все страны данного региона. Уважать статус зоны обязались все ядерные державы, правда с некоторыми оговорками. Участники Договора Тлателолко запретили на своих территориях производство, приобретение, испытание и размещение ядерного оружия, обязались не стремиться к

обладанию таким оружием и контролю над ним. Мирная ядерная деятельность в этих странах должна вестись только под контролем МАГАТЭ. В тоже время допускается транзит ядерного оружия, а также производство ядерных взрывов в мирных целях с помощью устройств, *"аналогичных тем, которые применяются в ядерном оружии"*.

В 1985 году Был заключен Договор о безъядерной зоне в южной части Тихого океана (Договор Раротонга). Действие этого договора охватывает огромную территорию: Австралию, Новую Зеландию, островные государства, расположенные между Южной Америкой и восточной границей Индонезии. Участники Договора запретили любое присутствие ядерного оружия на своей территории и в прибрежных водах, включая размещение и испытание такого оружия. Разрешение транзита ядерного оружия через свою территорию, равно как и заходы в порты кораблей с таким оружием на борту, отнесены к компетенции стран-участниц. Понятие *"ядерные взрывы в мирных целях"* к 80-м годам исчезло из международного политического лексикона, зато усилилось внимание к экологическим проблемам. Договор Раротонга призывает все страны региона воздерживаться от захоронения радиоактивных веществ в территориальных водах и открытом море.

В декабре 1995 года появились сообщения о создании безъядерной зоны в Юго-Восточной Азии. Об этом было объявлено на состоявшейся в Бангкоке встрече лидеров стран-членов АСЕАН.

Из нереализованных проектов самую длинную историю имеют попытки создания зоны, свободной от ядерного оружия, в Центральной Европе. Первая инициатива такого рода выдвигалась Советским Союзом в 1956 году. Тогда СССР предлагал учредить в Европе зоны ограничения и инспекции вооружений. В этих зонах не допускалось бы размещение каких-либо видов ядерного оружия. В дальнейшем Польша неоднократно предлагала запретить размещение ядерного оружия на территории Германии, Польши, Чехословакии и некоторых других стран Центральной Европы. Таким образом предполагалось ослабить напряженность на переднем крае противостояния двух мировых систем. Эту же цель преследовали предложения Швеции (1982 год) о создании зоны, свободной от ядерного оружия поля боя вдоль линии соприкосновения НАТО и ОВД. Предлагалась ширина такого коридора — 300 км (по 150 км в каждую сторону).

СССР неизменно поддерживал эти планы и готовность соблюдать статус такой зоны. Страны НАТО, в первую очередь США, Великобритания и Германия столь же неизменно выступали против. По их мнению, реализация этих инициатив могла бы создать иллюзию безопасности и нарушить баланс сил в Европе. Ядерное оружие поля боя считалось совершенно необходимым компонентом западноевропейской обороны, уравновешивавшим советскую военную мощь. Мирные инициативы со стороны Варшавского договора расценивались Западом как пропагандистский ход либо же уловка, направленная на получение односторонних преимуществ и подрыв атлантической солидарности.

Судить о том, была ли агрессивность Советского Союза подлинной или мнимой, трудно. Завеса секретности, окружавшая всю военную деятельность СССР, оставляла место для любых предположений и рассуждений. Посткоммунистический мир характеризуется качественно иным уровнем открытости и доверия. Характер и направленность военных планов, состояние армии, основные характеристики вооружений более не являются секретом. В этих условиях идея безъядерной зоны в центре Европы может получить "второе дыхание".

В идеале такая зона могла бы занимать широкий пояс от Балтийского до Черного морей и включать территории Швеции, Финляндии, Эстонии, Латвии, Литвы, Польши, Белоруссии, Чехии, Словакии, Венгрии, Украины, Молдавии, Болгарии, Румынии (рис. 3). В настоящее время все эти страны присоединились к ДНЯО в качестве государств, не обладающих ядерным оружием. Это оружие не размещено на их территориях*, и мирная ядерная деятельность в них поставлена под контроль МАГАТЭ, фактически сейчас безъядерная зона здесь уже существует. Оформление ее юридически не потребует значительных материальных затрат и дополнительных усилий.

На сегодняшний день основным препятствием на пути создания безъядерной зоны в Центральной Европе являются планы расширения НАТО на Восток. Безъядерный статус стран, претендующих на вступление в Альянс, неизбежно войдет в противоречие с существующими принципами ядерного планирования НАТО, которые не допускают делимость ядерного риска. Более того, присутствие тактической авиации

* Вывод ядерных боезарядов с территорий Украины и Белоруссии в Россию будет завершен в 1996 году.

двойного назначения НАТО в Германии считается важным фактором укрепления атлантической солидарности /79, 80/. Вместе с тем, экспертами Альянса признается отсутствие реальной необходимости размещения ядерного оружия в странах Восточной Европы. Правительства и общественность этих стран неоднозначно относятся к размещению на своей территории ядерного оружия, рассматривая его скорее как необходимое зло —

плату за членство в Альянсе. В настоящее время принято лишь политическое решение о расширении НАТО. Принципы, в соответствии с которыми будет происходить прием новых членов, существуют лишь в самом общем виде. Идет бурная дискуссия о сроках, порядке приема, требованиях к новым членам и т.д. Особо подчеркивается, что решения по этим вопросам не будут носить формальный характер. Будет обеспечен индивидуальный подход к каждому государству-кандидату в члены НАТО. Какой вклад то или иное государство способно вносить в коллективную безопасность и оборону, будет решаться путем переговоров. Следует отметить, что будущий Альянс не может быть только увеличенной копией НАТО образца 1983 года. Эволюция блока, начавшаяся с окончанием "холодной войны", будет продолжаться. В немалой степени к этому будут подталкивать существующие противоречия между принципами ядерной политики НАТО и идеями ДНЯО. Поэтому существует возможность совместить на сегодня все еще мало совместимое —

членство в безъядерной зоне и в НАТО. Как обнадеживающий фактор следует расценивать то, что даже сейчас статус членов НАТО не одинаков: Испания и Франция не входят в военную организацию Альянса, Великобритания обладает собственными ядерными силами, в Западной Германии размещено тактическое ядерное оружие, а на территории бывшей ГДР в мирное время не допускается присутствие иностранных войск и ядерного оружия и т.д.

По нашему мнению, создание безъядерной зоны в центре Европы укрепит региональную стабильность, сгладит остроту намечающихся противоречий между НАТО и Россией, будет способствовать более открытым и дружеским отношениям между странами региона. Безъядерная зона могла бы уменьшить военное значение тактического ядерного оружия, повысить эффективность контроля за перемещением расщепляющихся материалов и ядерных технологий в этом районе мира.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Планы расширения НАТО на Восток подняли целый пласт проблем, связанных с новой архитектурой европейской безопасности, особенно в Центральной и Восточной Европе. Многие принципиальные решения по данной проблеме могут быть приняты уже в 1996 году, который будет отмечен такими важными событиями, как:

- Межправительственная конференция Европейского союза;
- Лиссабонская встреча ОБСЕ;
- заключение договора о всеобщем запрещении ядерных испытаний;
- президентские выборы в США;
- президентские выборы в России.

Голос Украины не должен затеряться в общем потоке дискуссий, тем более что от нее ждут четкой и ясной позиции в отношении будущей системы безопасности в Центральной и Восточной Европе. Однако здесь важно правильно оценивать реальные возможности нашего государства оказывать влияние на ход событий. Как показали наши исследования, проблемы безопасности стран региона могут быть решены только в общеевропейском контексте, поэтому заинтересованными сторонами оказываются не только и не столько Украина, Белоруссия, страны Вышеградской группы и Балтии, сколько Германия, США, Россия и Франция. Именно последние, действуя через международные организации или самостоятельно, определяют общие контуры будущей системы безопасности в Европе и в отдельных ее регионах. Уделом стран Центральной и Восточной Европы, в том числе Украины, может быть только выбор вариантов. Однако и это немало, если грамотно воспользоваться имеющимися возможностями. Существующая позиция Украины, которую можно определить как пассивную осторожность, не выдерживает критики. Никто не будет оспаривать того, что НАТО, планируя свое расширение, должна учитывать интересы России, а Россия, в свою очередь, должна уважать право Чехии и Польши самостоятельно распоряжаться своей судьбой. Зато всех интересует, *как* примирить зачастую противоположные интересы. И здесь Украина может эффективно реа-

лизовать свои внешнеполитические возможности, выступив с четкими и осуществимыми инициативами.

2. Новая система безопасности должна выполнять две группы функций, для реализации которых нужны принципиально различные подходы. Первая группа включает в себя функции, направленные на уменьшение военных угроз, вторая — функции, связанные с насильственным прекращением вооруженных конфликтов (коллективное предотвращение агрессии, принуждение к миру и поддержание мира). В то время как первая группа успешно реализуется вплоть до дублирования между существующими организациями, реализация второй группы остается проблемой. В настоящее время можно выделить три принципиальные схемы ее решения:

- 1) на основе военно-политической гегемонии США и НАТО;
- 2) путем разделения законодательных и исполнительных полномочий между ООН и НАТО;
- 3) путем создания на базе ОБСЕ новой организации коллективной безопасности, обладающей соответствующими полномочиями и исполнительным аппаратом.

Первая схема в общих чертах характеризует нынешнюю ситуацию, вторая схема предлагается Соединенными Штатами Америки, а третья — Россией. Каждая из них обладает своими преимуществами и недостатками, однако общая тенденция такова, что наиболее осуществимое является также наиболее опасным с точки зрения превращения Украины в буфер между противостоящими блоками. Имеются ввиду две первые из перечисленных схем. Основная проблема заключается в том, что в данных схемах нет места России как великой военной державе, но зато НАТО дается карт-бланш на новый этап развития, теперь уже в качестве ключевого элемента общеевропейской системы безопасности. Естественным следствием этого является труднопреодолимая тенденция к расширению этой организации за счет государств Центральной и Восточной Европы, и здесь круг замыкается. Чтобы оставаться дееспособной системой, НАТО должна быть внутренне сплоченной против потенциально опасного окружения, и никто не сможет убедить Россию, что НАТО не направлена против нее лично, и что рас-

ширение этой организации на Восток вызвано только лишь благородной целью обеспечить стабильность в ЦВЕ. Пока организация остается системой коллективной обороны, она может быть направлена против любого государства, в нее не входящего. В результате Украина оказывается перед лицом двойной опасности: государства с достаточно сильными территориальными претензиями в адрес Украины (прежде всего Польша и Румыния) могут стать полноправными членами НАТО, и одновременно может резко возрасти давление на Украину со стороны России.

Предложение России создать на базе ОБСЕ новую систему безопасности и распустить блоки кажется привлекательным, но оно практически неосуществимо. Попытки его реализации могут привести к тому, что уже созданные и в ряде случаев хорошо зарекомендовавшие себя механизмы будут разрушены, а новые так и не созданы. Поэтому это предложение воспринимается западными странами всего лишь как очередной эпизод в старой игре Москвы по разрушению трансатлантической солидарности, и Украина должна быть осторожна, решаясь ее поддержать, ведь НАТО остается на сегодняшний день единственной международной организацией, способной к конструктивному использованию военной силы.

3. Право НАТО на расширение и право России на безопасность кажутся трудносовместимыми, и все же существуют возможности решить возникшие проблемы. В конце концов, был найден компромисс в треугольнике США — Франция — Германия в отношении будущего взаимодействия ЕС и НАТО, значит он может быть найден и в треугольнике США — ЦВЕ — Россия относительно будущей роли НАТО в регионе. Для Украины главное, чтобы этот компромисс был достигнут не в ущерб ее интересам. Наше государство должно стать мостом между Западной Европой и Россией, но не разменной монетой и не "серой зоной". Однако именно два последних варианта могут превратиться в печальную реальность, если Украина будет сохранять свою нынешнюю пассивную осторожность. В этих условиях компромисс между НАТО и Россией может быть достигнут без Украины и не в ее интересах, поэтому необходим поиск новых инициатив со стороны нашего государства.

Ядерное оружие продолжает играть важную роль в международной политике. США, Россия и Франция рассматривают его как ключевой элемент в обеспечении национальной безопасности. Тактическое ядерное оружие США на территории Германии остается важным фактором обеспечения трансатлантической солидарности. Неядерные государства продолжают добиваться от ядерных выполнения взятых ими обязательств относительно полной ликвидации ядерного оружия. Принимая во внимание эти обстоятельства, а также далеко не последнюю роль Украины в процессе ядерного разоружения, было бы логично, чтобы наше государство проявило активность в разрешении имеющихся "ядерных" противоречий между НАТО и Россией. В практическом плане это означает активную поддержку идеи создания *безъядерной зоны в Центральной и Восточной Европе*. Для такой инициативы имеется ряд очень важных предпосылок:

– ядерное оружие не может быть использовано для принуждения к миру в локальных конфликтах, а именно это должно стать одной из основных функций НАТО в новом мировом порядке. Сохранение возможности его размещения на территории новых членов организации из числа государств ЦВЕ не может рассматриваться иначе, чем направленное против России, а это противоречит заявлениям руководства Альянса о том, что Россия больше не рассматривается в качестве потенциального противника;

– сохранение нынешней ядерной политики НАТО противоречит если не букве, то духу Договора о нераспространении ядерного оружия. Возможность размещать ядерное оружие ядерных членов Альянса на территории его неядерных членов основана на нечеткости определений статьи II упомянутого договора и является отступлением от его идей, с которым мировое сообщество может мириться, пока НАТО сохраняет status quo. Попытки расширить блок без изменения практики его ядерного планирования может привести к проблемам с режимом ядерного нераспространения, тем более что Конференция 1995 года по продлению ДНЯО установила более строгий режим контроля за соблюдением обязательств сторон, в том числе относительно полного ядерного разо-

ружения, а также призвала мировое сообщество к созданию безъядерных зон;

– предусмотренная Маастрихтским договором об образовании Европейского союза возможность создания единой оборонительной системы нового конфедеративного образования ставит проблему географического распространения, при котором общее количество членов ядерного клуба сохранится или даже уменьшится, но география размещения вооруженных сил, обладающих ядерным оружием, значительно расширится. Решение данной проблемы, вероятно, потребует международного согласования такого понимания положений статей I и II ДНЯО, которое неизбежно будет означать сужение возможностей НАТО размещать ядерное оружие на территории своих неядерных членов;

– в настоящее время единственным неядерным членом НАТО, на территории которого размещено ядерное оружие, является Германия. Ужесточение норм нераспространения в практическом плане будет сопряжено для НАТО только с решением германской проблемы. Есть все основания полагать, что ценность ДНЯО перевесит в глазах ядерных членов НАТО "неприкасаемость" принципа неделимости ядерной ответственности членом Альянса. Если НАТО скорректирует свою ядерную политику, это может означать, что членство в этой организации не будет противоречить членству в безъядерной зоне;

– объявление безъядерной зоны не требует практически никаких дополнительных материальных затрат, зато влечет, согласно решениям Конференции по продлению ДНЯО, автоматическое предоставление позитивных и негативных ядерных гарантий всем членам безъядерной зоны.

4. Позиция Украины в отношении будущей системы безопасности в Центральной и Восточной Европе должна состоять в следующем:

– расширение НАТО можно рассматривать как конструктивный процесс только в том случае, если эта организация будет демонстрировать устойчивое стремление превратиться из системы коллективной обороны в "регулярную армию" мирового сообщества, которая предназначена прежде всего для урегулирования локальных конфликтов и поддержания всеобщего мира. Членство в НАТО должно диктоваться не

не стремлением обеспечить собственную безопасность, а желанием внести вклад в дело мира и прогресса;

– существующая практика ядерного планирования НАТО несовместима с ее новыми функциями. Тактическое ядерное оружие не может быть применено для поддержания всеобщего мира, его единственная допустимая на сегодняшний день функция — самооборона. Расширение НАТО на Восток без реформирования ее нынешней ядерной политики может означать только одно — расширение зоны коллективной обороны за счет государств, не всегда дружелюбно настроенных в отношении Украины и России. Чтобы заявления НАТО о ее новой роли не были лицемерными, она должна демонстрировать готовность к реформированию своей ядерной политики;

– предложения России о создании на базе ОБСЕ новой системы безопасности и роспуске блоков в настоящее время неосуществимы, попытки их реализации могут привести к ситуации, когда НАТО будет разрушена, а новая система так и не создана. На сегодняшний день Украина не заинтересована в разрушении НАТО как организации, остающейся единственным эффективным международным военным механизмом. Поэтому данное предложение России должно увязываться с изменением функций НАТО и ее участием в новой системе коллективной безопасности в Европе;

– объявление безъядерной зоны в Центральной и Восточной Европе не препятствует расширению НАТО и не противоречит роли этой организации, как ключевого звена в новой системе безопасности. Смысл безъядерной зоны в ЦВЕ состоит в том, чтобы исключить из политики НАТО рецидивы "холодной войны" и снять напряженность с Россией. Имеющиеся несоответствия принципов нераспространения ядерного оружия и практики ядерного планирования НАТО должны будут так или иначе решаться в преддверии конференции по соблюдению ДНЯО, запланированной на 2000 год. Попытки препятствовать идеям ядерного разоружения во имя членства в НАТО не могут быть одобрены мировым сообществом, тем более, что проблема несовместимости членства в НАТО и членства в безъядерной зоне может быть решена уже в ближайшем будущем;

– объявление безъядерной зоны в ЦВЕ не противоречит ни одной из возможных схем организации новой системы европейской безопасности и может быть именно тем компромиссом, который удовлетворит все заинтересованные стороны — страны региона, США, Россию, Францию, Германию, Европейский союз и НАТО.

* * *

Авторы исследования отдают себе отчет в том, что высказанные предложения позволяют лишь наметить контуры будущей общеевропейской системы безопасности, что и является целью этого этапа исследований. Дальнейшие исследования данной проблемы могут быть проведены по следующим направлениям:

– разработка и обоснование возможных схем построения системы общеевропейской безопасности на базе общих принципов, определенных в исследовании;

– разработка сценариев и рациональных стратегий внешнеэкономической и военно-политической деятельности государственных институтов Украины в сфере обеспечения ее национальных интересов с учетом формирования в 1996...2000 гг. новой системы общеевропейской безопасности;

– анализ и исследование возможных позиций стран ЦВЕ некоторых стран СНГ по проблеме построения безъядерной зоны, разработка возможных сценариев и определение рациональных стратегий государственных институтов Украины, направленных на построение безъядерной зоны в ЦВЕ.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Анализ возможных подходов к математической формализации модели многополюсной военно-стратегической стабильности: Аналитический материал / Днепр. Филиал Нац. Ин.-та стратегич. исслед. (ДФ НИСИ); Руководитель А.И.Шевцов; Отв. Исполн. А.И.Ижак, А.И.Попов, А.Н.Чумаков, Ю.М.Щербаков. – Днепрпетровск, 1994. – 57 с.: ил.
2. Обеспечение военной безопасности Украины национальными силами сдерживания: Аналитический материал / Днепр. Филиал Нац. ин.-та стратегич. исслед. (ДФ НИСИ); Руководитель А.И.Шевцов; Отв. ис-полн. А.И.Ижак, А.Н.Чумаков, Ю.М.Щербаков. – Днепрпетровск, 1994. – 47 с.: ил.
3. European Security in the 1990s: Challenges and Perspectives. – New York and Geneva: United Nations, UNIDIR, 1995. – N.2. – 230 p.
4. Everts Ph. The Potential Roles of International Organizations in Promoting Confidence and Security within the CIS: An Overview // Security, Disarmament and Confidence-building in the CIS Context. – Disarmament Topical Papers 19. – New York: United Nations, 1994. – P.31–48.
5. Armaments, Disarmaments and International Security: SIPRI Yearbook 1995 / Oxford University Press, 1995. – 920 p.
6. Carter A., Perry W., Steinbruner J. A New Concept of Cooperative Security. – Brookings Institution, Washington D.C., 1992. – 65 p.
7. Рейдер С.Р. Операции по поддержанию мира – военные аспекты многонационального подхода // Военная мысль. – 1994. – № 2. – С.74–80.
8. Boutros-Ghali B. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping // Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Security Council on 31 January 1992, New York: United Nations. – 1992. (DPI/1247).
9. Arbatov A. NATO and Russia // Security Dialogue: Vol.26. – June 1995. – N.2. – P.135–146. (Sage publications / PRIO).
10. Коллективная безопасность. – В кн.: Юридический словарь. – М.: Гос. изд.-во юридической лит.-ры, 1956, т.1, с.437.
11. Талалаев А.Н. Коллективная безопасность. – В кн.: Юридический

- энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1984. – С.138.
12. Бетте Р.К. Системы для мира или причины войны. Коллективная безопасность, контроль над вооружениями и Новая Европа: Сб. статей / Пер. с англ. // Оборонная политика. Политика обеспечения мира и безопасности. – 1992. – Вып. I. – С.20–43. (Материалы предоставлены The RAND Corporation и American Association for the Advancement of Science).
 13. Kissinger H.A. Germany, Neutrality and the “Security System ”Trap” // Washington Post. – 1990, 15 April.
 14. Военна доктрина України // Нар. армія. – 1993, 26 жовтня.
 15. Steinbruner. Revolution in Foreign Policy. – In Setting National Priorities: Policy for the Nineties. – Brookings, 1990. – P.74–76.
 16. Fairbanks Ch., Jr., Shulsky A. From Arms Control to Arms Reductions: The Historical Experience // Washington Quarterly: Vol.10. – 1987. – N.3. – P.68.
 17. Международные организации системы ООН: Справочник. – М.: Международные отношения. – 1990. – 192 с.
 18. Жинкина И.Ю. Миротворческие акции: некоторые вопросы теории и практика // США: экономика, политика, идеология. – 1994. – № 10. – С.10–22.
 19. Морозов Г. ООН: опыт миротворчества // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – № 7. – С.16–26.
 20. Иванов В. Использование сил ООН в различных регионах мира // Зарубежное военное обозрение. – 1993. – № 8. – С.2–7.
 21. Иванов В., Гриненко А. Миротворческая деятельность ООН на современном этапе // Зарубежное военное обозрение. – 1994. – № 10. – С.2–6.
 22. Гриненко А. Департамент миротворческих операций ООН // Зарубежное военное обозрение. – 1995. – № 2. – С.2–6.
 23. Крохин В.А. Сопровождение по безопасности и сотрудничеству в Европе. – В кн.: БСЭ. 3-е изд., 1976, т.24, кн.1, с.51.
 24. Racić O. From the CSCE to the OSCE // Review of International Affairs, Belgrade. – 1995, 15 June.
 25. Бочаров И.Ф. Новой Европе – новую систему безопасности //

США: экономика, политика, идеология. – 1994. – № 7. – С.42–48.

26. Кортунов А.В. Дебаты о реформе ООН // США: экономика, политика, идеология. – 1995. – № 6. – С.3–11.
27. Петровский В. ООН действует от имени 184 государств // Международная жизнь. – 1994. – № 10. – С.6–13.
28. Тимофеев Ю.И., Ильин В.С. Организация Североатлантического договора. – В кн.: БСЭ. 3-е изд., 1974, т.18, с.480.
29. Исследование по вопросу о расширении НАТО // КОМПАС. ИТАР-ТАСС. – 1995. – № 75. – С.3–36.
30. Симонян Р.Г. Новая военная стратегия НАТО // Военная мысль. – 1993. – № 3. – С.60–68.
31. Lugar R. NATO: Out of Area or Out of Business // International Herald Tribune. – 1993, 6 July.
32. Михайлов Е. Итоги зимней сессии Совета НАТО // Зарубежное военное обозрение. – 1994. – № 3. – С.2–4.
33. Винсент Р. Брюссельская встреча в верхах: военные перспективы НАТО // NATO review. – 1994. – № 1. – С.5–10.
34. Эспин Л. Новая Европа, новый Союз // NATO review. – 1994. – № 1. – С.10–13.
35. Документы, относящиеся к Брюссельской встрече в верхах // NATO review. – 1994. – № 1. – С.14–23.
36. Холбрук Р. Америка — европейская держава // США: экономика, политика, идеология. – 1994. – № 10. – С.46–55.
37. Асанов Д. Западный блок. – В кн.: БСЭ. 3-е изд., 1972, т.9, с.344.
38. Степанов А.И. Парижские соглашения 1954. – В кн.: БСЭ. 3-е изд., 1975, т.19, с.209.
39. Западноевропейский союз. – В кн.: БСЭ. 3-е изд., 1972, т.9, с.337.
40. Васильев А. Европейская оборона // Зарубежное военное обозрение. – 1993. – № 9. – С.2–4.
41. Cutileiro J. WEU's operational development and its relationship to

- NATO // NATO review. – 1995. – N.5. – P.8–11.
42. Barosso J.M.D. The transatlantic partnership in the new European security context // NATO review. – 1995. – N.5. – P.3–6.
43. Чижин Г. Европейский корпус // Зарубежное военное обозрение. – 1994. – № 9. – С.20–22.
44. Вернер М. Совершенствование Союза во имя будущего // NATO review. – 1994. – № 1. – С.2–5.
45. Bussière R. A Europe of security and defence // NATO review. – 1995. – N.5. – P.31–35.
46. Vekarić V. European Foreign Policy // Review of International Affairs, Belgrade. – 1995, 15 June.
47. Janjević M. European Union // Review of International Affairs, Belgrade. – 1995, 15 June.
48. Асмус Р.Д., Кюглер Р.Д., Ларраби Ф.С. Расширение НАТО: последующие шаги // Survival (спец. вып. на русск. яз.). – Лето 1995. – С.5–33. (Издание Международного института стратегических исследований).
49. Minić J. EU Eastern Policy // Review of International Affairs, Belgrade. – 1995, 15 November.
50. Асанов Д. Европейский совет. – В кн.: БСЭ. 3-е изд., 1972, т.9, с.26.
51. Ротфельд А. Поиски системы коллективной безопасности // Международная жизнь. – 1994. – № 10. – С.54–62.
52. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем. – М.: Радио и связь, 1991. – 224 с.
53. Браун М.Э. Расширение НАТО: порочная логика // Survival (спец. вып. на русск. яз.). – Лето 1995. – С.34–55. (Издание Международного института стратегических исследований).
54. Аллин Д.Г. Сработает ли доктрина сдерживания на сей раз // Survival (спец. вып. на русск. яз.). – Лето 1995. – С.56–70. (Издание Международного института стратегических исследований).
55. Международная безопасность и разоружение: Ежегодник СИПРИ (сокращ. пер. с англ.). – М.: Наука, 1993. – 335 с. (Специальное приложение к журналу "Мировая экономика и международные от-

- ношения").
56. Скворцов А.С., Колотов Н.П., Турко Н.И. Использование геополитических факторов в интересах решения задач национально-государственной безопасности // Военная мысль. – 1995. – № 2. – С.15–24.
 57. Без ООН было бы еще труднее обеспечивать мир на планете. Интервью с Б.Н.Ельциным // Красная звезда. – 1995, 21 октября.
 58. Ляско А. Захватит ли Грачев Прибалтику? // Комсомольская правда. – 1995, 27 октября.
 59. Симонян Р.Г. Военная стратегия НАТО // Военная мысль. – 1995. – № 1. – С.67–74.
 60. Перов И. Агрессивная сущность новых концепций США и НАТО // Зарубежное военное обозрение. – 1988. – № 2 – С.7–17.
 61. Волобуев В., Николаев Н. Воздушно-наземная операция (сражение) // Зарубежное военное обозрение. – 1984. – № 7. – С.29–35.
 62. Бронетанковая дивизия США в наступлении // Зарубежное военное обозрение. – 1991. – № 7. – С.17–24.
 63. Международная безопасность и разоружение: Ежегодник СИПРИ (сокращ. пер. с англ.). – М.: Наука, 1994. – 280 с. (Специальное приложение к журналу "Мировая экономика и международные отношения").
 64. Cochran T.B. U.S. Inventories of Nuclear Weapons and Weapon-Usable Fissile Material / Natural Resources Defense Council. – New York: 1995, 25 September. – 17 p.
 65. Белавин Н.И. Авианесущие корабли. – М.: Патриот, 1990. – 216 с., ил.
 66. Вьюненко Н.П., Макеев Б.Н., Скучарев В.Д. Военно-морской флот: роль, перспективы развития, использования. – М.: Воениздат, 1988. – 257 с., ил.
 67. Концепція (основи політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України (проект) / Кабінет Міністрів України. – Київ. – 1993, 18 жовтня. – 6 с.
 68. Pravitz J. From Nuclear Option to Non-Nuclear Promotion: The Sweden Case / The Swedish Institute of International Affairs: Stock-

- holm, 1995. – Research Report 20. – 101 p.
69. Договор о нераспространении ядерного оружия: Информационный циркуляр / Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). – INFCIRC, 1970, 22 April. – N.140. – 7 p. (General Distr. Russian).
70. Тиммербаев Р. ДНЯО продлен бессрочно. Что дальше ? // Ядерный контроль. – 1995. – № 9. – С.19–20.
71. Орлов А.В. Как продлевали Договор о нераспространении // Ядерный контроль. – 1995 – № 9. – С.21–24.
72. Müller H. A cornerstone of world order: extending the NPT // NATO review. – 1995. – N.5. – P.21–26.
73. Müller H. The European Union and Nuclear Weapons. Considerations on the "European Option" and Nuclear Nonproliferation Policy // 24th Pugwash Workshop on Nuclear Forces "Nuclear Forces in Europe". – England: London, 1995, 22–24 September.
74. Leonard J., Plesch D. NATO Expansion and Nuclear Weapons // 24th Pugwash Workshop on Nuclear Forces "Nuclear Forces in Europe". – England: London, 1995, 22–24 September.
75. Конференция 1995 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению и продлению действия Договора. Документы // Ядерное распространение. – 1995. – Вып.8. – С. 4–11. (Российско-Американский Информационный Пресс-Центр).
76. Goldblat J. How Secure are States Without Nuclear Weapons? // Security Dialogue: Vol.26(3). – July 1995. – P.257–263. (Sage publications / PRIO).
77. Данкэн Г.О.К. Текущие задачи Союзного командования ОВС НАТО в Европе // Военная мысль. – 1994. – № 1. – С.60–67.
78. Абаренков В.П., Красулин Б.П.. Разоружение: Справочник. – М: Международные отношения, 1988 – 336 с..
79. Шульте Г. Роль НАТО в противодействии распространению оружия массового уничтожения // Ядерное распространение. – 1995. – Вып.9. – С.20–29. (Российско-Американский Информационный Пресс-Центр).
80. Нельсон Р. Ядерное оружие и европейская безопасность. // Ядерное распространение. – 1995. – Вып.10. – С.4–7. (Российско-

Американский Информационный Пресс-Центр).

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ	4
1.1. ФУНКЦИИ СИСТЕМ БЕЗОПАСНОСТИ	4
1.2. АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ СХЕМ СИСТЕМ БЕЗОПАСНОСТИ	18
2. СОВРЕМЕННЫЕ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ.	
СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ	32
2.1. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	32
2.2. ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ	40
2.3. ОРГАНИЗАЦИЯ СЕВЕРО-АТЛАНТИЧЕСКОГО ДОГОВОРА	46
2.4. ЗАПАДНОЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ	56
2.5. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ	61
2.6. СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В РАМКАХ СНГ	64
2.7. СОВЕТ ЕВРОПЫ	67
3. ПРОБЛЕМЫ ПОСТРОЕНИЯ НОВОЙ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ. ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ УКРАИНЫ	71
3.1. АНАЛИЗ ВОЗМОЖНЫХ СХЕМ НОВОЙ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ	71
3.2. АНАЛИЗ УГРОЗ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ ПРИ РАЗЛИЧНЫХ СЦЕНАРИЯХ РАСШИРЕНИЯ НАТО	83
4. ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ БЕЗЪЯДЕРНОЙ ЗОНЫ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ	104
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	115
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	122

Редактор: С.Г.Пустовгарова
Компьютерная верстка: А.И.Ижак

Подписано в печать 02.02.96. Формат 60x90¹/₁₆. Уч.-изд.л. 5. Тираж 1000 экз.

Набрано на персональном компьютере в Днепропетровском филиале
Национального института стратегических исследований.
320059, Днепропетровск-59, ул. Криворожская, 3.

Отпечатано в лаборатории множительной техники
Государственного конструкторского бюро "Южное" им. М.К.Янгеля.
320008, Днепропетровск-8, ул. Криворожская, 3.