

Завада Анна Андреевна

Zavada Anna Andreevna

соискатель кафедры истории общественных движений и политических партий Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

PhD applicant,
Department of History of
Social Movements and Political Parties,
Lomonosov Moscow State University

РАСШИРЕНИЕ СЕВЕРОАТЛАНТИЧЕСКОГО АЛЬЯНСА (НАТО) НА ВОСТОК И ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (90-Е ГГ. XX В.)

THE EXPANSION OF THE NORTH ATLANTIC ALLIANCE (NATO) TO THE EAST AND THE POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION (IN 1990S)

Аннотация:

Актуальность исследования обусловлена текущими международными событиями, представляющими опасность для российских интересов. Речь идет о продолжении политики расширения НАТО и проведении блоком военных учений на границе с Россией. В статье рассматривается расширение Североатлантического альянса после окончания холодной войны и распада Восточного блока. Акцент сделан на проблемах альтернативности развития стран Восточной Европы и их стремлении вступить в НАТО. Отдельно проанализирована политика России, состоящая в переходе от попыток сотрудничества и взаимодействия с Североатлантическим альянсом к противодействию процессам приближения НАТО к российским границам. Выделены ключевые события, повлиявшие на выработку внешнеполитического курса Российской Федерации в 1990-е гг. Аргументирована позиция российского руководства, направленная против вступления стран Центральной и Восточной Европы в Альянс. На этапе формирования новой системы европейской безопасности дана оценка программы «Партнерство ради мира». В заключение подведены итоги российской внешней политики начала 90-х гг. XX в.

Ключевые слова:

Североатлантический альянс (НАТО), расширение НАТО на восток, международная безопасность, международные отношения, распад СССР, внешняя политика США, программа «Партнерство ради мира».

Summary:

The relevance of this study is due to the ongoing international events which are dangerous to Russian interests. It is referred to the continuation of the policy of enlargement of NATO and the military exercises on the Russian border. This article discusses the expansion of the North Atlantic Alliance since the end of the Cold War and the collapse of the Eastern bloc. The paper emphasizes the problems of alternative development in Eastern Europe countries and their desire to join NATO. Besides, the author considers the policy of Russia which implies the transition from attempts at cooperation and interaction with the North Atlantic Alliance to countering the process of approaching NATO to its borders. The research distinguishes the key events that influenced on the development of the foreign policy of the Russian Federation in the 1990s and explains the position of the Russian leaders against the accession of Central and Eastern Europe countries to the Alliance. At the stage of formation of a new European security system, the author estimates the Partnership for Peace Program. In conclusion, the article summed up the Russian foreign policy in the early 1990s.

Keywords:

North Atlantic Alliance (NATO), NATO expansion to the East, international security, international relations, collapse of the USSR, U.S. foreign policy, Partnership for Peace Program.

Расширение НАТО является одной из основных политических и научных проблем, которая затрагивает интересы практически всего Ближнего и Среднего Востока, Северной Атлантики, Евразии, Северной Африки и Дальнего Востока. Как отмечает В.Ю. Лукьянов, «главная проблема НАТО на сегодняшний день может быть определена как взаимоотношения с Россией» [1, с. 131]. В статье сделана попытка рассмотреть процесс подготовки и расширения Североатлантического альянса на восток в контексте взаимоотношений с Российской Федерацией.

Распад Организации Варшавского договора (ОВД) и демократические преобразования в РФ, в том числе в плане формирования внешней политики, на некоторое время отодвинули на второй план вопрос о взаимоотношениях с Североатлантическим альянсом. Вплоть до середины 1993 г. расширение НАТО на восток не представляло для российского международного ведомства некой проблемы. Так, в основном положении концепции внешней политики РФ 1993 г. отмечалось: «Ставя задачу сохранения роли России как важного компонента хельсинкской системы безопасности, следует ориентироваться и на взаимодействие с НАТО и другими военно-политическими механизмами Запада, а также с ООН в предотвращении и урегулировании кризисов и конфликтов, учреждении надежной системы превентивной дипломатии. При этом крайне важно обеспечить самую тесную увязку ЕС, НАТО, ЗЕС [Западноевропейский союз] и формирующейся системы безопасности СБСЕ [Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе]» [2, с. 38].

Показательным представляется мнение бывшего министра иностранных дел А.В. Козырева, отмечавшего, что «до 1993 г. мы все находились в состоянии “романтической ориентации на Запад”» [3, с. 34]. Казалось, что угроза холодной войны осталась в прошлом, необходимо строить взаимовыгодные, равные и безопасные отношения с Западом. Еще занимая пост главы российского МИД, А.В. Козырев в своих выступлениях отмечал, что надежная безопасность может быть обеспечена путем сотрудничества, а не конфронтации с внешним миром. Самый разумный способ укрепить безопасность России – не наращивание средств защиты и нападения, а уменьшение числа потенциальных противников. Такая недальновидная позиция стимулировала Североатлантический альянс к экспансивным действиям, равно как и страны, которые ранее были членами ОВД, – к движению в сторону евро-атлантической ориентации.

Первыми шагами на этом пути стали заявления Польши и Чехии о желании войти в Альянс в начале 1993 г. Россия на них не возразила. Это было подтверждено в ходе официального визита российского президента Б.Н. Ельцина в Чехию и Польшу летом того же года, во время которого он подчеркнул, что каждая страна вольна сама выбирать систему союзов, которые обеспечивают ее безопасность. 25 августа 1993 г. была принята Совместная российско-польская декларация, в которой содержался пункт по вопросу вступления Польши в НАТО: «В перспективе такое решение суверенной Польши, направленное на общеевропейскую интеграцию, не противоречит интересам других государств, в том числе интересам России» [4, с. 15–16]. Это заявление, по сути, снимало российское табу на вступление стран Центральной и Восточной Европы в НАТО. Таким образом, можно сделать промежуточный вывод о том, что сама политика РФ и ее лидеры в начале 1990-х гг. косвенно содействовали расширению НАТО на восток.

Для практической реализации этой идеи с осени 1993 г. стала обсуждаться программа НАТО «Партнерство ради мира» (ПРМ). Она была представлена как программа практического двустороннего сотрудничества между отдельными евро-атлантическими странами-партнерами и НАТО и была призвана объединить Североатлантический союз и новые страны-партнеры для дебатирования вопросов, вызывавших общую обеспокоенность. В этот период российский политический и военный истеблишмент был уверен, что эта программа надолго оставит страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), так сказать, в натовской «комнате ожидания», в которой они будут пребывать неопределенно долгий срок [5]. Однако очень быстро, буквально за несколько недель, позиция российского руководства кардинально изменилась. После возвращения Б.Н. Ельцина из поездки в Восточную Европу, осенью 1993 г., российский лидер начал говорить о том, что вступление стран ЦВЕ в НАТО является угрозой безопасности РФ.

Так, 15 сентября 1993 г. он известил западных лидеров о своем несогласии с возможным вступлением стран Центральной и Восточной Европы в Североатлантический альянс. Б.Н. Ельцин отметил, что подобное решение вызовет негативную реакцию у части российского общества, которое воспримет это как возобновление изоляции страны. Глава государства заявил о готовности России вместе с НАТО предоставить официальные гарантии безопасности восточноевропейским странам [6, с. 125].

Государства ЦВЕ не были ознакомлены с данным письмом, что вызвало резкую реакцию. Они увидели в этом попытку России затормозить присоединение к НАТО, возрождение имперской политики. Письмо имело прямо противоположный эффект. Вместо того чтобы приостановить присоединение этих стран, оно подтолкнуло государства ЦВЕ к более быстрому вступлению в Альянс.

Однако российское руководство не учитывало настроения своих бывших союзников по Восточному блоку. Так, в принятой в ноябре 1993 г. Военной доктрине РФ расширение военных союзов причислялось к главным источникам военной опасности для России [7]. Официальная позиция Москвы по этому вопросу была сформулирована А.В. Козыревым: «Форсированное расширение НАТО за счет стран Центральной и Восточной Европы может создать “перегрев” в европейских процессах – не потому, что это было бы направлено против России, но потому, что может произойти без нее. Мы не рассматриваем НАТО как агрессивный блок, но эта организация, созданная в свое время для противостояния другой силе, не приспособлена для решения межэтнических и межнациональных конфликтов» [8, с. 21].

Возникает вполне резонный вопрос о том, почему так резко изменилась позиция российского руководства по вопросу расширения НАТО на восток, ведь еще совсем недавно оно не видело в этом угрозы для своей безопасности.

На наш взгляд, на смену курса во внешней политике повлиял острейший политический кризис, который произошел в стране осенью 1993 г. Октябрьские события 1993 г. в Москве и результаты выборов в Государственную думу в декабре того же года, когда по существу победу одержали левопатриотические силы, вынудили Б.Н. Ельцина и его окружение скорректировать внешнеполитическую линию в сторону расстановки антизападных акцентов. В те дни Б.Н. Ельцина поддержали почти все силовые структуры РФ. Это, несомненно, заставило президента учесть их интересы во внешней политике.

Данный тезис подтверждается докладом Службы внешней разведки (СВР) РФ «Перспективы расширения НАТО и интересы России». В этом документе ведомства, возглавляемого тогда Е.М. Примаковым, обосновывалось положение о том, что расширение НАТО несет в себе прямую угрозу для России. Мнение Е.М. Примакова резко расходилось с мнением занимавшего тогда пост министра иностранных дел А.В. Козырева. МИД сначала негативно отнесся к этому документу. Было заявлено, что в нем изложены не общегосударственные, а ведомственные соображения СВР. А.В. Козырев считал, что специальные службы дают президенту искаженную информацию, пытался убедить его, что не стоит возрождать образ врага в лице НАТО, потому что потом все равно придется строить с НАТО партнерские отношения. Но Б.Н. Ельцин, в свою очередь, поддержал доклад. Е.М. Примакову и А.В. Козыреву пришлось отступить и снять свои возражения.

Для формирования соответствующего общественного мнения, которое еще находилось в плену иллюзий относительно сближения со странами Запада, в российских СМИ развернулась первая антинатовская кампания. Формальным поводом для нее стала публикация программы «Партнерство ради мира» в 1994 г. Особое волнение в среде российских военных в указанной программе вызвал третий параграф, где говорилось о транспарентности в организации планирования национальной обороны и военных бюджетов и об обеспечении демократического и гражданского контроля над вооруженными силами [9].

Таким образом, поворот в российской внешней политике в сторону критики расширения НАТО был вызван как внутренними, так и внешними факторами. Объективно страны Запада, и особенно США, не видели в России серьезного оппонента и далеко не всегда учитывали ее мнение при формировании новой внешнеполитической стратегии однополярного мира.

Рассмотрим аргументы, которые выдвигались в подтверждение того, что НАТО угрожает российским интересам. Во-первых, вступление в НАТО стран ЦВЕ приведет, по мнению аналитиков, к возникновению на Европейском континенте новых разделительных линий. Появится контролируемое НАТО единое европейское пространство безопасности. Россия окажется за пределами этого пространства, т. е. она будет вытолкнута. Во-вторых, расширение НАТО ослабит возможности политического влияния России на восточноевропейские страны. В-третьих, в сознании целого ряда влиятельных российских политиков и военных НАТО представляет собой имманентное зло. В-четвертых, согласно докладу, страны ЦВЕ всегда являлись рынком сбыта сначала советской, а затем российской продукции военно-промышленного комплекса. Согласившись со вступлением в Альянс восточноевропейских стран, Россия потеряет этот важный оружейный рынок, что нанесет значительный ущерб российским экономическим интересам.

Все эти аргументы лежали в основе той критической позиции, которую РФ заняла по отношению к расширению НАТО на восток. Тем не менее ее мнение не было учтено западными партнерами.

10–11 января 1994 г. состоялся Брюссельский саммит глав государств и правительств стран – членов НАТО. Важнейшим решением этого конгресса было принятие совместного заявления о том, что НАТО приветствует вступление в Альянс государств Центральной и Восточной Европы, а также стран бывшего Советского Союза [10]. Это первое официальное заявление, в котором напрямую говорилось о готовности принять восточноевропейские страны в Альянс.

На этом же саммите НАТО провозгласило новую программу «Партнерство ради мира» [11], программу сотрудничества с теми государствами, которые не являлись членами Альянса. Первоначально ПРМ охватывала 24 государства, но их число периодически изменялось с присоединением новых государств.

Официальной основой программы «Партнерство ради мира» являлся рамочный документ, в котором излагались конкретные положения для каждой из стран-партнеров. В соответствии с этим документом, каждая страна-партнер берет на себя ряд политических обязательств: сохранять демократическое общество, соблюдать принципы международного права, выполнять обязательства, вытекающие из Устава ООН, Всеобщей декларации прав человека, Хельсинкского заключительного акта и международных соглашений о разоружении и контроле над вооружениями, воздерживаться от угрозы или применения силы против других государств, не нарушать существующих границ государств, разрешать споры мирным путем.

В определенном смысле ПРМ была похожа на Совет североатлантического сотрудничества (ССАС), однако была более высокой степенью сотрудничества. В основном это было сотрудничество в военной сфере (например, подготовка совместных военных учений, отработка военного взаимодействия и т. д.). Отличие ПРМ от ССАС состояло также в том, что членство в программе «Партнерство ради мира» предусматривало возможность вхождения в Североатлантический альянс. «Партнерство ради мира», с одной стороны, являлось подготовкой государств, желающих вступить в НАТО, к членству в Альянсе, а с другой – представлялось некой заменой вступления для тех государств, которые не хотели присоединяться к НАТО (например, Финляндия и Австрия).

Инициатива разработки программы «Партнерство ради мира» принадлежала США и была одобрена странами НАТО. Основное направление программы – «укрепление влияния стран Альянса в постсоциалистическом пространстве и контроль за дальнейшей “демократизацией” восточноевропейских государств и стран СНГ» [12, с. 146].

Бывшие члены ОВД сразу же присоединились к ПРМ. Так, Украина присоединилась к программе в феврале 1994 г.; Азербайджан, Албания, Армения, Болгария, Венгрия, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Молдавия, Румыния, Польша, Словения, Словакия, Туркменистан, Узбекистан, Чехия, Финляндия, Швеция, Эстония, Белоруссия, Австрия и Мальта – с января по апрель 1995 г.

Сложнее складывались отношения России и НАТО. Вначале принятие программы было позитивно воспринято российским руководством. В ней видели выход из затруднительного положения, когда Россия не могла запретить другим странам входить в Альянс, но и не могла согласиться с расширением НАТО без участия России. Решение о присоединении России к программе ПРМ было принято в марте 1994 г. Однако уже тогда возникла широкая дискуссия, о которой было указано выше. Российские официальные лица настаивали на том, чтобы России был предоставлен особый статус. Также предполагалось подписать не только рамочный документ, но и специальную программу сотрудничества, которая предполагала бы проведение различных консультаций, касающихся вопросов европейской безопасности. Так, в апреле 1994 г. в «Независимой газете» было опубликовано интервью Б.Н. Ельцина, которое он давал немецкому информационно-политическому журналу «Шпигель». Говоря о проблеме сотрудничества с НАТО, Борис Николаевич отметил, что «мы готовы подписать соглашение о партнерстве, но одновременно хотели бы подписать с НАТО и дополнительный протокол, в котором был бы урегулирован целый ряд принципиальных вопросов» [13].

Для принятия компромиссного решения 9 июня 1994 г. в Стамбуле была проведена встреча на уровне министров иностранных дел. В результате Россия подписала рамочный документ ПРМ. Россия и НАТО планировали подготовить индивидуальную программу партнерства, которая подразумевала следующие положения: сотрудничество «как в рамках, так и вне рамок ПРМ», обмен информацией по вопросам политики безопасности, проведение политических консультаций.

Индивидуальную программу сотрудничества России с НАТО в рамках ПРМ и документ о более широком сотрудничестве по политическим вопросам и проблемам безопасности предполагалось подписать 1 декабря 1994 г. Однако очень скоро выяснилось, что Москва и руководство НАТО по-разному понимали цели «Партнерства ради мира». В Москве считали, что «Партнерство ради мира» – это замена членства в НАТО, а руководители Альянса полагали, что для большинства это подготовка к вхождению в блок.

Схожую позицию разделял и Е.М. Примаков, ставший позднее министром иностранных дел: «С помощью программы “Партнерство ради мира” к НАТО подтягивались государства: и те, кто не ставил своей задачей вхождение в эту организацию, и те, кто добивался приема в НАТО, пройдя через ПРМ соответствующую школу» [14, с. 259]. С идеей, что это подготовка к вступлению в Североатлантический альянс, Москва смириться не могла, равно как с перспективой вхождения стран ЦВЕ в блок. Так, 1 декабря 1994 г. министр иностранных дел А.В. Козырев отказался подписать документы, аргументируя это тем, что перспектива расширения НАТО неприемлема для России, а ПРМ является такой схемой военно-политического сотрудничества, которая никогда не сможет заменить широкого, обращенного в перспективу взаимодействия по всем азимутам [15, с. 201].

Следует признать, что новая программа сыграла важную роль в процессе расширения НАТО. Правительства стран Альянса заявили, что ожидают и будут приветствовать его расширение. Б.Н. Ельцин, в свою очередь, прямо ответил, что если государства ЦВЕ будут приняты в Альянс, то это приведет к возникновению ситуации «холодного мира» между Россией и НАТО.

Лишь в мае 1995 г. Россия после долгих обсуждений и колебаний подписала индивидуальную программу партнерства. До 1998 г. (подписания основополагающего акта и создания Совместного постоянного совета «Россия – НАТО») индивидуальная программа партнерства существовала формально. Российская Федерация занимала отрицательную позицию в отношении расширения НАТО, поэтому диалог о совершенствовании механизма политических консультаций отсутствовал. По официальной информации, в июне 1996 г. на совместных военных учениях на Яворовском полигоне (Украина) Россия была представлена одним мотострелковым взводом (20 чел.). В сентябре 1997 г. участие России в учениях Центральноазиатского батальона в рамках ПРМ («Центразбат-97») ограничилось направлением 60 военнослужащих. По одному кораблю министерство обороны выделило для учений в Балтийском море в 1996 и 1997 гг. [16, S. 112].

Таким образом, российская внешняя политика в начале 90-х гг. XX в. носила противоречивый характер по вопросу расширения НАТО на восток. Ожидания полноправного партнерства с США и странами Запада не оправдались, и конечным результатом выбранного курса стали серьезные внешнеполитические провалы и просчеты, которые привели к изменению ориентиров. В рассматриваемый период возникли основные проблемы, связанные с отношениями со странами СНГ и ЦВЕ, разногласия в урегулировании международных кризисов и конфликтов, противоречия с НАТО в области складывания европейской системы безопасности, в вопросе расширения Альянса.

Ссылки:

1. Лукьянов В.Ю. Россия и НАТО – проблемы взаимодействия // Актуальные проблемы экономики и управления. 2016. № 1 (9). С. 130–137.
2. Внешняя политика и безопасность современной России (1991–2002) : хрестоматия : в 4 т. Т. 4. Документы. М., 2002. 538 с.
3. Козырев А.В. Преображение. М., 1994.
4. Совместная российско-польская декларация (Варшава, 25 авг. 1993 г.) // Дипломатический вестник. 1993. № 17–18.
5. Пархалина Т. Отношения Россия – НАТО: изменение стратегии или тактический маневр? [Электронный ресурс] // Русский вопрос. 2001. № 2. URL: <http://www.russkii.vopros.com/?pag=one&id=197&kat=6&csl=30> (дата обращения: 20.07.2017).
6. Письмо Президента РФ Б.Н. Ельцина Президенту США Биллу Клинтону (15 сент. 1993 г.) // Международная безопасность и разоружение 1994 г. : ежегодник СИПРИ. М., 1994.
7. Основные положения военной доктрины Российской Федерации // Красная звезда. 1993. 19 нояб.
8. Совместная пресс-конференция А.В. Козырева и У. Кристофера (22 окт. 1993 г.) // Дипломатический вестник. 1993. № 21–22.
9. Partnership for Peace: Framework Document [Электронный ресурс] = Партнерство ради мира: рамочный документ. 1994. URL: http://www.nato.int/cps/en/SID-4B95214D-FA7E1277/natolive/official_texts_24469.htm (дата обращения: 20.07.2017).
10. Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council ("The Brussels Summit Declaration") [Электронный ресурс] = Декларация глав государств и правительств стран – членов НАТО (Брюссельская декларация саммита НАТО). 1994. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24470.htm?blnSublanguage=true&selectedLocale=&submit.x=3&submit.y=7&submit=select (дата обращения: 20.07.2017).
11. Partnership for Peace ...
12. Штоль В.В. НАТО: динамика эволюции. М., 2002. 416 с.
13. «Всегда готов к борьбе». Интервью Б.Н. Ельцина журналу «Шпигель» // Независимая газета. 1994. 26 апр.
14. Примаков Е.М. Годы в большой политике. М., 1999. 445 с.
15. Козырев А.В. Указ. соч. С. 201.
16. Die Osterweiterung der NATO und die strategische Neuordnung Europas // Spiegel der Forschung. 1998. No. 1. S. 111–116.

References:

"Always ready to fight." Interview with B.N. Yeltsin to the magazine "Der Spiegel" 1994, *Nezavisimaya gazeta*, April 26, (in Russian).

'Basic provisions of the military doctrine of the Russian Federation' 1993, *Krasnaya zvezda*, November 19, (in Russian).

Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council ("The Brussels Summit Declaration") 1994, viewed 20 July 2017, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24470.htm?blnSublanguage=true&selectedLocale=&submit.x=3&submit.y=7&submit=select>.

'Die Osterweiterung der NATO und die strategische Neuordnung Europas' 1998, *Spiegel der Forschung*, Nu. 1, S. 111–116, (in German).

Foreign policy and security of modern Russia (1991-2002) 2002, reading book, in 4 vols., vol. 4, Moscow, 538 p., (in Russian).

'Joint press conference by A.V. Kozyrev and W. Christopher (October 22, 1993)' 1993, *Diplomaticheskii vestnik*, no. 21-22, (in Russian).

Kozyrev, AV 1994, *The transfiguration*, Moscow, (in Russian).

'Letter from the President of the Russian Federation B.N. Yeltsin to US President Bill Clinton (September 15, 1993)' 1994, *Mezhdunarodnaya bezopasnost' i razoruzheniye 1994 g.: yezhegodnik SIPRI*, Moscow, (in Russian).

Lukyanov, VYu 2016, 'Russia and NATO: problems of interaction', *Aktual'nyye problemy ekonomiki i upravleniy*, no. 1 (9), pp. 130-137, (in Russian).

Parkhalina, T 2001, 'Russia-NATO relations: is it a changing strategy or tactical maneuver?', *Russkiy vopros*, viewed 20 July 2017, <<http://www.russkii.vopros.com/?pag=one&id=197&kat=6&csl=30>>, (in Russian).

Partnership for Peace: Framework Document 1994, viewed 20 July 2017, <http://www.nato.int/cps/en/SID-4B95214D-FA7E1277/natolive/official_texts_24469.htm>.

'Polish-Russian Declaration (Warsaw, August 25, 1993)' 1993, *Diplomaticheskii vestnik*, no. 17-18, (in Russian).

Primakov, EM 1999, *Years in big politics*, Moscow, 445 p., (in Russian).

Shtol, VV 2002, *NATO: the dynamics of evolution*, Moscow, 416 p., (in Russian).