

## **Мифы и мистификации о НАТО и международном праве**

*Штраус А. \**

В настоящее время существует поразительное число мифов о НАТО и международном праве. Многие из них стали результатом риторики внутри НАТО, другие – результатом полемики вокруг НАТО, которая ведется в России и ряде других стран, не входящих в НАТО. Прояснение правды, которая скрыта за мифами, уже полезно само по себе, сопоставление же реальности и мифов также позволит дополнительно узнать много важного на этот счет.

**Миф 1.** Согласно своему Уставу НАТО не может применять вооруженную силу за пределами территориальной сферы действия Альянса.

На самом деле устав НАТО – Североатлантический договор или «Вашингтонский договор» 1949 года – не накладывает ограничений на сферу действия НАТО. Договор действительно определяет территориальную сферу действия НАТО как «Северная часть Атлантического океана» – он ни коем образом не исключает возможность проведения военных операций за пределами этой зоны. В пределах данной зоны, которая включает территории стран – участников НАТО, у государств-членов имеется обязательство действовать. За ее пределами, участники НАТО оставляют за собой, скорее право действовать, нежели чем обязанность действовать.

Территориально НАТО представляет собой совокупность всех территорий государств-членов в Европе и Северной Америке. Территория была определена географически в 1949 году таким образом, чтобы исключить колониальные владения европейских стран; Америка, как страна приверженная с 1776 года антиимпериалистической идеологии,

*\* Айра Штраус – координатор Комитета по Восточной Европе и России в НАТО, независимой международной неправительственной ассоциации, профессор международных отношений МГИМО (У) МИД России и Высшей школы экономики.*

отказалась принимать на себя какие-либо обязательства по защите колониальных владений европейских держав.

Точное определение территории дается в статье 6. В нее вносятся поправки, когда новые страны присоединяются к Североатлантическому союзу.

Когда государство-член подвергается нападению в пределах этой зоны, все другие государства-члены рассматривают это как нападение против всех них и принимают все необходимые меры для того, чтобы помочь подвергшейся нападению стране защитить себя. Однако подобные ответные меры не влекут каких-либо автоматических действий: «необходимые меры» не определены Договором, за исключением обязательства проводить консультации с целью определения возможных действий, и нельзя ни одно из государств-членов принудить к совершению какого-либо конкретного действия. Тем не менее, статья 5 устанавливает моральное обязательство предпринимать «серьезные» действия; а совместное военное планирование, подготовка и проведение учений (основанные на статье 3) способствуют выработке привычки и готовности государств-членов к совместным действиям в ответ на нападение. Ответные действия на нападение могут быть приняты как в пределах, так и за пределами территории государств – членов НАТО.

Если происходит нападение на одно из государств-членов НАТО или существует иная угроза миру за пределами зоны ответственности НАТО, то НАТО сохраняет за собой возможность предпринять ответные шаги. Однако Договор не налагает на государства-члены никакие, моральные или другие, обязательства такие шаги предпринимать. Статья 4 в подобных случаях лишь уполномочивает страны – члены НАТО на проведение консультаций относительно возможных действий.

В случае, когда один из членов НАТО, скажем Франция, выступает против какого-либо предложения по действиям за пределами зоны ответственности НАТО, то для этого государства-члена является типичным приводить аргументы, «что подобные действия не соответствуют задачам НАТО» или «противоречат уставу НАТО». Использование подобных правовых доводов зачастую является частью политической игры для борьбы со своими политическими противниками.

Правовые доводы в этом случае ни на чем не основаны. Тем не менее, «аутсайдеров» – такие как государства, не входящие в НАТО, либо рядовые граждане стран – участниц НАТО, которые ничего не знают

о Североатлантическом договоре или о международном праве, легко можно ввести в заблуждение относительно того, что в данном случае существует реальная юридическая проблема. Сторонние наблюдатели особенно склонны к тому, чтобы позволить ввести себя в заблуждение, когда они чувствуют, что они сами имеют политический интерес в подобной запутанной политике НАТО; в этой ситуации проявляется тенденция к применению и повтору этих бюрократических аргументов, не рассматривая их с критической точки зрения, с выдачей их за свершившийся факт.

**Миф 2.** НАТО должна быть либо организацией коллективной обороны, либо еще и организацией коллективной безопасности. А организации коллективной безопасности всегда малоэффективны.

На самом деле различие между коллективной обороной и коллективной безопасностью лежит в плоскости теоретических изысканий; в действительности же эти два понятия на практике взаимно пересекаются. НАТО всегда была как организацией коллективной обороны, так и коллективной безопасности одновременно, в частности, статья 5 предусматривает обязательство по коллективной обороне (со статьями 3, 6 и 9 в качестве дополнения). Статья 4 – это положение о коллективной безопасности (со статьями 1, 2, 3 и 9 в качестве дополнения), которое является скорее разрешительным, нежели обязующим.

НАТО функционирует весьма успешно как организация коллективной безопасности именно потому, что она одновременно является и организацией коллективной обороны. Благодаря тому, что НАТО задала своим государствам-членам общие установки в военной сфере, создала совместную стратегию безопасности и совместное военное планирование, ей в целом удалось искоренить опасения о возможности войны друг против друга (за исключением случая с Грецией и Турцией). НАТО дала Франции реальное чувство безопасности в отношении своего союзника по НАТО – Германии посредством включения вооруженных сил Германии в систему совместного военного планирования и проведения учений – чувство безопасности, которого Франция не удавалось получить от «традиционных» организаций коллективной безопасности таких как Лига Наций, ООН или ОБСЕ.

Сама по себе коллективная безопасность оказалась не так эффективна, как это утверждали теоретики в области международных отно-

шений, основываясь на абстрактных моделях и опыте Лиги Наций, но коллективная безопасность в сочетании с коллективной обороной в случае с НАТО дали хороший результат.

**Миф 3.** НАТО либо должна либо иметь анти-российскую направленность, являясь организацией коллективной обороны, либо, если в нее войдет Россия, она будет сведена до уровня «традиционных» неэффективных организаций коллективной безопасности с широким числом участников.

На самом деле коллективная оборона могла бы быть значительно укреплена за счет участия России. Это позволило бы в большей степени обезопасить Союз от его потенциальных противников XXI века.

Коллективная оборона не нуждается в единственном или каком-то определенном противнике; то, что необходимо – это соглашение по основным наиболее вероятным противникам – по «корзине» потенциальных противников и рисков. НАТО как организации коллективной обороны не нужен единственный, постоянный, всегда имеющийся, всегда угрожающий, определенный противник в лице Советской России, поскольку она с 1991 года продолжает существовать при отсутствии такого противника. НАТО могла бы даже принять Россию в свои члены с 1991 года при условии достижения с ней соглашения по «корзине» потенциальных противников.

Североатлантический договор не определяет Россию или любую другую страну в качестве противника. Напротив, Договор определяет общие черты государств-членов, которые подлежат защите. Именно эти общие черты позволили государствам-членам в большинстве случаев прийти к согласию относительно того, кто является противником или потенциальным противником. Основная группа демократических государств Североатлантического региона были союзниками во время Первой мировой войны, Второй мировой войны и «холодной войны». Почему же им всегда удавалось достигать согласия относительно того, кто является их основным противником несмотря на кардинальные изменения в геополитических конфигурациях? Это было возможно, прежде всего, благодаря их внутренней общности, а также тому, что они обменивались информацией о возможных угрозах и как следствие смогли организовать процесс совместного планирования и подготовки для противодействия потенциальным угрозам, а не из-за того, что

их заставили прийти к согласию объективные факторы угрозы извне. Именно «корзина» общих интересов, включая общее видение основных угроз, рисков и потенциальных противников позволила Союзу выжить после 1991 года. В 1990-х г.г. у НАТО не было одного определенного противника и она не нуждалась в таковом. Вхождение России в состав НАТО не изменило бы этой ситуации.

После 11 сентября 2001 года, однако, появился новый «основной противник» и все страны – члены НАТО немедленно признали его существование. Россия разделяет их точку зрения в отношении «основного противника». Этот факт значительно укрепляет основу и усиливает политические доводы в пользу скорейшего приема России в Союз. Необходимо однако понимать, что основа для приема России является набор общих черт между российским и западным обществом (это современное, индустриально развитое общество, с урбанизированным образованным населением, со стабильной демографической ситуацией) и, как следствие, вызванный этими общими чертами, спектр общих интересов.

Таким образом, Россия и Запад имеют общую точку зрения по «корзине» внешних угроз, рисков и потенциальных противников, с которыми они сталкиваются; у них достаточно общих интересов, чтобы сгладить остающиеся расхождения во взглядах посредством совместного стратегического планирования в сочетании с совместной подготовкой и действиями по развитию взаимного доверия. Это означает, что имеется основа для долговременного союза, а не только для временного союза основанного на наличии противника *ad hoc*, а также, для принятия России в союз, подобный НАТО, который является открытым для вхождения новых членов, предназначенным для многих поколений, подходящим для применения в глобальном измерении, а не существует только как образование, созданное для координации действий против экстремистов базирующихся в Афганистане.

#### **Миф 4. НАТО стала бы копией ОБСЕ при условии принятия России в свой состав.**

На самом деле с принятием России в НАТО, конечно же, состав членов приблизился бы к ОБСЕ, но структуры и юридические полномочия НАТО остались бы прежними. НАТО более устойчивая организация по сравнению с ОБСЕ, поскольку ее исполнительные структуры более развиты, взаимные обязательства государств-членов прочнее

и механизм принятия решений более гибкий, а не только потому что ее членский состав отличается от ОБСЕ.

Цель России – слияние НАТО и ОБСЕ не является изначально неверной. Что же касается возражений НАТО относительно прошлой риторики России в отношении НАТО и ОБСЕ – то они проистекают из того, что Россия имела цель подчинить механизм принятия решений в НАТО менее эффективному механизму принятия решений в ОБСЕ. Если когда-либо и произойдет слияние НАТО и ОБСЕ, то это потребует согласия стран Запада, а оно, в свою очередь, последует только в том случае, если слияние будет основано на сохранении сильных сторон и гибкого механизма принятия решений в НАТО. Это должно быть слияние наиболее сильных, а не слабых сторон двух организаций.

**Миф 5.** НАТО пришлось бы отказаться от статьи 5, если бы в состав организации вошла Россия.

На самом деле статью 5 стало бы проще реализовать на практике, если бы Россия вошла в состав НАТО.

Статья 5 была «жизнеспособной», т.е. реалистичной и надежной, хотя и «неудобной» в плане применения, во время «холодной войны», потому что она поддерживалась мобилизационной готовностью на передовой и подготовкой сил совместной обороны в центре Германии и по всему периметру Советского блока в Европе. Статья 5 впервые стала «удобной» после 1991 года благодаря развалу Советского Союза и выводу советских войск. Статья 5 стала несколько менее «удобной» после расширения вмешательства НАТО в Югославию, вызвавшего со стороны российского общественного мнения и российской политической элиты угрозу воссоздать «железный занавес», который был снят в начале 1990-х.

Статья 5 была бы «нежизнеспособной», т.е. нереалистичной и ненадежной, если бы страны Балтии вошли в НАТО, а Россия не вошла: тогда Россия рассматривалась бы в качестве потенциальной угрозы, против которой необходимо защищать страны Балтии, а их невозможно защитить кроме как посредством развязывания ядерной войны или концентрации значительных сил на этом направлении, что намного превосходило бы возможности региона по размещению этих сил и создало бы новый очаг конфронтации. Статья 5 стала бы снова «удобной», если бы Россия вошла в НАТО: границы Союза стали бы естественными границами, совпадающими с границами расширившегося

европейского общества; вооруженные силы внутри Союза значительно превосходили бы вооруженные силы вне Союза; каждая граница НАТО была бы защищена страной – членом НАТО, чья военная мощь превосходила бы возможности ее страны-соседа, не входящей в НАТО, поэтому необходимость в обращении за помощью по защите границ к другим странам – членам НАТО была бы маловероятной.

Вхождение России в НАТО могло бы оказать существенное влияние на статью 4, а не на статью 5. Это дало бы больший простор действиям НАТО по обеспечению коллективной безопасности. Прием России придал бы действиям НАТО по осуществлению коллективной безопасности больше легитимности на всем пространстве ОБСЕ. Коллективная безопасность, которая может включать в себя и вмешательство в дела других государств, нуждается в большей легитимизации, чем коллективная оборона. Именно поэтому операциям коллективной безопасности НАТО, которые имели место в Югославии, не доставало легитимности из-за оппозиции России. Эта оппозиция основывалась частично на специфических возражениях имеющихся у России, частично на нервной реакции России на передвижение сил НАТО вне своих границ – реакции, которая естественна для России не входящей в состав НАТО, рассматривающей силы НАТО как внешние, но которая стала бы неестественной для России в составе НАТО, составляющей часть сил НАТО и участвующей в определении политики НАТО.

Принятие России в НАТО приблизило бы географические и геополитические рамки НАТО к ОБСЕ; таким образом, эти две организации смогли бы лучше сотрудничать в сфере коллективной безопасности. Лучше бы осуществлялось и взаимодействие по линии ООН–НАТО. Стало бы значительно проще, несмотря на сохраняющуюся возможность применения права вето Китаем, получить мандат Совета Безопасности ООН (СБ ООН) на действия НАТО, в частности на операции по поддержанию мира в пределах зоны ответственности ОБСЕ и, возможно, на Ближнем Востоке.

**Миф 6.** НАТО не имеет права с юридической точки зрения осуществлять операции с применением военной силы, кроме тех случаев, когда она получает соответствующие полномочия от ООН.

НАТО была образована согласно праву, предоставленному статьей 51 Устава ООН. Эта статья признает право на индивидуальную и кол-

лективную самооборону; она не создает это право и не ограничивает его сколько-нибудь существенно, так как оно существовало значительно раньше, является неотделимым от понятия «суверенное государство» с 1648 года и с незапамятных времен является естественным правом. Это право может быть серьезно ограничено только при условии создания международного правительства с полномочиями, достаточными для того, чтобы взять на себя основные функции по обеспечению безопасности, которые осуществлялись ранее государствами-членами. Европейский Союз (ЕС) развивается в направлении создания международного правительства для своих государств-членов в экономической сфере, но находится лишь на начальных стадиях пути к международному правительству в сфере обеспечения безопасности. Если мир просуществует достаточно долго, то ООН со временем неизбежно разовьется в мировое федеральное правительство под давлением вызванным сокращением размеров мира, причиной которого стал технический прогресс и ростом взаимозависимости; но это «время», кажется, наступит не очень скоро. Тем временем, НАТО имеет некоторые перспективы превращения в инструмент международного управления в сфере безопасности *de facto* для своих государств-членов, хотя и не подменяя государства, так как является совокупностью государств-членов, объединяя их функции в области обеспечения безопасности.

НАТО получает от своих индивидуальных государств-членов их право на самооборону, наряду со всеми другими их суверенными правами, когда они решают осуществлять их совместно. У НАТО есть не больше и не меньше прав на осуществление действий с применением военной силы, чем у ее государств-членов. Это существенное право как в соответствии с общепринятым международным правом, так и в соответствии с Уставом ООН.

**Миф 7.** НАТО проигнорировала ООН и бросила открытый вызов международному праву во время войны в Югославии.

На самом деле НАТО столкнулась с выбором между двумя противоречащими друг другу возможностями образа действий, каждая из которых пагубна для международного права. Одна из них была – позволить Югославии проигнорировать резолюции Совета Безопасности ООН содержащие угрозу осуществления мер по принуждению в случае неподчинения. Другая была – принудить к исполнению резолю-



ций Совета Безопасности, однако без дополнительного, безотлагательного, непосредственного мандата СБ ООН дающего НАТО право на действия по принуждению. Причиной наличия этого противоречивого набора императивов был, к сожалению, не выбор НАТО, а Россия. Россия голосовала за предыдущие резолюции ООН, требующие изменения поведения Югославии, включая резолюцию СБ ООН №1199 осенью 1998, в которой указывалось со ссылкой на главу 7 Устава ООН, что кризис в Косово является угрозой миру и безопасности, и требовала прекращения репрессий, осуществляемых югославскими военными силами, и нарастающего гуманитарного кризиса. Однако, с приближением ко времени начала войны в 1999, Россия начала возражать против принятия дальнейших резолюций в СБ ООН, который санкционировали какие-либо военные меры в отношении Югославии по принуждению и дала ясно понять, что она наложит вето на любую подобную резолюцию. Что же изменилось за тот период? Возможно, Е.М. Примаков стал более влиятелен в российском правительстве, он поступательно осуществлял свою собственную политику при Ельцине и в меньшей степени был склонен сотрудничать с Западом, а в большей степени – делать упор на проведение «независимой» российской линии несмотря на последствия для прагматических интересов России. Из-за превратностей российской внутренней политики СБ ООН не мог далее принимать резолюции, которые были бы последовательными по отношению к принятым ранее, поэтому ранее принятые резолюции «повисли в воздухе». Такую неприемлемую ситуацию для СБ ООН и международного права создала не НАТО, а Россия. НАТО досталась неприятная задача заниматься противоречивыми, но неизбежными вопросами вызванными ситуацией: ранее принятые резолюции СБ ООН требовали принятия новых резолюций санкционирующих принятие мер по принуждению посредством интервенции, а российское правительство было непреклонно и готово наложить вето на любую новую резолюцию, санкционирующую меры по принуждению. НАТО сделала выбор после длительного и болезненного периода взвешивания всех «за» и «против», рассматривая свой выбор как меньшее зло. Многие из нас на Западе думали, что с прагматической точки зрения выбор был сделан неправильно, ввиду негативного поведения ОАК (освободительной армии Косово) и мы настаивали на том, чтобы НАТО устранилась от участия в данном вопросе, когда ОАК отказалась подписывать соглашение в Рамбуйе. Однако независимо от

того, была ли НАТО права или нет с прагматической точки зрения, ее выбор был достойным с позиции международного права.

Российское правительство и средства массовой информации (СМИ) продолжили свою кампанию по разжиганию антинаатовских и антиамериканских настроений как внутри страны, так и по всему миру. Обвинения в нарушении международного права были частью этой кампании. Без ограничения пропагандировалось чувство страха перед НАТО; была представлена лишь одна точка зрения, а комментаторы соревновались между собой относительно того, кто может наиболее грубо и резко выступить против НАТО. Многие из мифов, обсуждаемых в данной работе, являются наследием этой политики. НАТО обвиняли в разрушении ООН и присвоении себе неограниченных прав на вмешательство во внутренние дела других государств. Подогревались настроения о том, что скоро НАТО будет вмешиваться в любые дела в любой точке мира. Часто говорилось о том, что следующим шагом НАТО будет вмешательство в дела России в отношении вопроса о Чечне, и вслед за бомбардировками Белграда последуют бомбовые удары НАТО по Москве.

Опросы общественного мнения показали, что 73% россиян верили в то, что Россия может быть подвержена атаке извне, из них 48% называли США в качестве потенциального противника (фонд общественного мнения). Это показывает, как полемика, не сдерживаемая стремлением осознать факты и прислушаться к аргументам, перерастает в общественную истерию. И прошло довольно много времени, прежде чем истерия утихла. В ноябре 2001 года, после атаки террористов 11 сентября, опрос общественного мнения проведенный тем же фондом показал, что Афганистан наконец опередил Америку в качестве наиболее вероятного противника в сознании россиян. 61% опрошенных россиян опасался нападения со стороны иностранного противника, 19% в качестве потенциального противника называли Афганистан, а 13% – США (все же значительная цифра, но уже намного меньшая, чем в 1999 году). Цена же необоснованных опасений, тем не менее, была значительной. Все еще существующая необходимость в том, чтобы отвечать на настоящий список мифов, может быть рассмотрена как одна из наименьших составляющих этой цены. Эти мифы повлияли на формирование российской политики. Они способствовали большей концентрации на военном планировании против Запада, в то время как реальная опасность исходила с другой стороны. Они заставили даже

достаточно опытного российского министра Игоря Сергеева сказать, что Россия боролась в Чечне против заговора США. Российская доктрина безопасности была пересмотрена для того, чтобы включить в нее вновь появившееся убеждение в существовании противника на Западе. Российские военные провели свои учения против возможного нападения НАТО на Калининград и Беларусь и одновременного вторжения талибов в Центральную Азию и Россию при поддержке НАТО – и это когда США стали наконец занимать российскую позицию в отношении движения Талибан.

Должен добавить, в качестве личного замечания, что я был против вмешательства НАТО в войну в Косово. В сущности, мне нет необходимости говорить об этом здесь, но горькая правда заключается в том, что даже сейчас в России лишь одна точка зрения считается возможной в общественной полемике по вопросу войны 1999 года в Югославии. Я слишком сильно убежден в том, что россияне отнесутся с недоверием к моим словам, если они будут думать, что я «поддерживал» эту войну. По этому вопросу в России существует, если говорить кратко, «политическая корректность». В этой части статьи я выполняю неприятный ритуал, исполняя требование доказать то, что я был на «правильной» стороне этой корректности. У меня десятки раз брали интервью на американском телевидении, на Fox News и всегда как у противника вмешательства в Косово. Читатели могут проверить это при желании в архивах канала Fox News.

Я выступал с критикой войны, в то время как она была в самом разгаре, а не после ее завершения. Я пытался сказать американцам то, что им *нужно* было услышать, независимо от того, что они *хотели* слышать.

Сейчас я пишу для россиян и думаю, что важно сказать россиянам то, что им *нужно* услышать. Это, правда, не обязательно то, что они *хотят* услышать.

Россиянину нужно услышать, что их высказывания в 1999 году были в основном неправильны, что они провозгласили ряд мифов, которые даже такому оппоненту войны, как я, было не по себе слышать: настолько искажено было то, что российское правительство говорило относительно этой войны. Россия довела себя до такого состояния, которое было на грани потери способности рационально мыслить. В процесс национального мышления была впущена значительная часть этих мифов и злости, и в результате коллективное сознание было пой-

мано в порочный круг от мифа к злости и обратно. Россиянам все еще нужно приложить усилие, чтобы избавиться от мифов и высвободить процесс национального мышления из этого порочного круга.

Даже сегодня, российский дискурс по поводу войны в Косово и по ряду сопутствующих тем продолжает служить для западных людей напоминанием о наличии значительной доли иррационального в российском сознании, которая состоит из мифов связанные с антизападными настроениями. Антагонистические высказывания в России приводят к тому, что для людей Запада значительно труднее представить Россию в качестве надежного партнера в международных отношениях.

**Миф 8. НАТО нарушила свой собственный устав, вмешиваясь в югославский конфликт.**

На самом деле в уставе не содержится ничего, что не позволяет осуществить такое вмешательство. Этот миф идентичен мифу о том, что устав НАТО не позволяет ей действовать за пределами своей зоны ответственности.

**Миф 9. Разрешением кризисов должны заниматься ООН и ОБСЕ, а не НАТО.**

На самом деле более уместен вопрос о том, подходит ли ООН действительно серьезно к разрешению кризисов; и если нет, то что же остается делать? Могут ли отдельные страны и организации, такие как НАТО, взять это на себя?

ООН пыталась разрешить кризис в Боснии и потерпела неудачу. Поначалу она испытывала определенную институциональную «ревность» в отношении НАТО и пыталась избежать вовлечения НАТО в разрешение этого кризиса. Бойня, устроенная под Сребреницей, в «зоне безопасности» ООН показала, что ООН не могла и не хотела защищать Боснию. Это был один из самых неудачных дней в истории ООН. После этого случая ООН обратилась к НАТО с просьбой о вмешательстве. Вмешательство НАТО позволило быстро установить мир в Боснии и спасло миссию ООН. Постепенно Боснию вернули к цивилизованным условиям жизни. В этот период было положено начало сотрудничеству между НАТО и ООН и оно продолжилось, не смотря

на некоторую оставшуюся институциональную «ревность» с обеих сторон. Во время «холодной войны» ООН никогда не отзывалась положительно о НАТО, но со времени окончания «холодной войны» признала НАТО в качестве региональной организации и соответственно в качестве позитивного элемента в мире, который способствует заполнению пространства в отношениях между международными организациями.

В 1998-99 гг. ООН занималась проблемой Косово, издавая резолюции с жесткими требованиями в отношении правительства Милошевича и угрожая серьезными последствиями в случае их невыполнения. Однако затем ООН не смогла быть последовательной в своих резолюциях из-за изменения политики российского правительства. В конце концов НАТО оказалась перед выбором – позволить превратить все акции давления и резолюции, в которых НАТО участвовала, в пустое сотрясание воздуха или же действовать самостоятельно, опираясь на ранее принятые резолюции ООН. НАТО решила действовать. Мы должны честно сказать, почему в России стало привычкой говорить, что решения должны приниматься ООН, а не НАТО. Говоря точнее, Россия предпочла бы, чтобы решения принимались в Совете Безопасности ООН (СБ ООН), а не в ООН в целом. СБ ООН – это та структура, где у России есть право вето. Но этот же факт – наличие пяти держав с правом вето – является причиной того, почему СБ ООН не может многое сделать. Это ненадежный орган как в случае, когда необходимо принять безотлагательное решение, так и в случае необходимости выполнения уже принятых решений ввиду изменчивого характера внутренней политики каждой из пяти держав с правом вето.

Если бы США попросили проголосовать Генеральную Ассамблею ООН (ГА ООН) по вопросу вмешательства НАТО в Косово, то она бы подавляющим большинством поддержала это вмешательство. Это могло бы быть сделано в соответствии с процедурой «Объединение во имя мира». Если бы это было сделано, то Россия вряд ли была бы удовлетворена действиями НАТО, напротив, могла еще более негативно отреагировать на подобные действия. Однако это позволило бы лишить Россию шанса заявлять о том, что она стоит на позициях защиты ООН и международного права, когда Россия обвиняла США и НАТО в 1999 году; российская риторика могла бы в этом случае принять общую изоляционистскую направленность и быть нацеленной против интернационализма в целом, включая ООН. Намек на это содержался в необычных для Игоря Иванова нападках на «многостороннюю дип-

ломатию», которая, как он указывал, может служить целям «однополярности» и может подорвать раскручиваемый им в то время брэнд «многополярности».

Совсем недавно США поддержали участие ООН в качестве миротворца в Афганистане в надежде, что правительство смогло бы тогда управлять страной, получив согласие основной части афганских кланов, и добиться некоторой стабильности, в то время как Россия в надежде получить одностороннее преимущество и сохранить власть в руках Северного Альянса выступала против этого. США, к счастью, не развернули кампанию демагогических нападок на Россию за недостаточную поддержку ООН.

В общем, Россия не хочет, чтобы ГА ООН решала вопросы войны и мира по очень простой причине – это не входит в интересы России; в интересах России то, чтобы решение этих вопросов осталось в компетенции Совета Безопасности. Это же относится и к США. Ни Россия, ни США не желают позволить ГА ООН стать основным арбитром в вопросах международной безопасности, во всяком случае, не при ныне существующем правиле в ГА ООН: одно государство – один голос.

Что касается частых обвинений в лицемерии: если существует где-то во всем этом лицемерии, то оно заключается в том, что к ООН обращаются за помощью только в том случае, когда ее действия будут неэффективны, не желая иметь в лице ООН силу, которая была бы эффективной. Было бы лучше, если бы США и Россия были более последовательны и искренни, говоря, что отказ от права вето и передача всех вопросов в руки ГА ООН в ее настоящем виде, где доминируют страны третьего мира, противоречил бы их интересам. Реформа Генеральной Ассамблеи на основе какой-либо формы взвешенного голосования, например, формулы, где подсчет голосов ведется не только как «одно государство – один голос», но и учитывается численность населения страны и размер вклада страны в бюджет ООН, предложенная мировыми федералистами, в частности Ричардом Хадсоном из Центра изучения войны и мира в Нью-Йорке, могла бы позволить США и России со временем более полагаться на голосование в Генеральной Ассамблее; но этого, однако, еще не произошло. Тем временем США и Россия могли бы выиграть от улучшения деятельности ООН и повышения ее эффективности. Это могло бы повлечь за собой некоторое изменение использования права вето без отказа от него. И не обяза-

тельно нужно было бы все вопросы передавать ООН вне зависимости от того, с какой эффективностью она их решает.

### **Региональные организации при Лиге Наций и ООН.**

Устав Лиги Наций очень усложнил процесс образования региональных международных организаций. Это была одна из причин провала предложения Аристиды Брианда в 1920-х гг. относительно создания Соединенных Штатов Европы. Британия могла выступать в поддержку, увязывая это с детальными требованиями Лиги Наций, или же возражать, ссылаясь на неприкосновенность Лиги Наций. Результатом стало то, что не удалось интегрировать Германию, произошел откат к франко-германскому конфликту, началась Вторая мировая война – все это убедило мыслителей в 30-х гг. в необходимости построения международной организации в более широком измерении, как региональном, так и глобальном, для того чтобы добиться успеха в интегрировании Германии и других стран, колеблющихся между модернизацией и реакцией. Государственные деятели в 1940-х продолжали развивать много-зависимую систему – региональную (Европейскую), межрегиональную (Атлантическую), полуглобальную (Бреттон-Вудскую) и глобальную (систему ООН) – вместо того, чтобы вновь положиться полностью на организацию глобального уровня. И это сработало: Германия была интегрирована. В Европе в целом укреплялась стабильность, даже в условиях «холодной войны».

ООН, как и Лига Наций, смогла достичь лишь ограниченной степени солидарности ввиду огромного разнообразия стран в мире; европейские и атлантические организации смогли достичь гораздо большего, выйдя за рамки традиционного межгосударственного сотрудничества к тому, что можно назвать «интеграцией», и, помимо временного балансирования интересов, к следующей общей перспективе. Это является важным элементом общей идентичности и следующей эволюционной ступенью после общих интересов. (Различие между «эволюцией» и «компромиссом» интересов провел Эрнст Хаас, теоретик неофункционализма, для того, чтобы отличать интеграцию и традиционное сотрудничество; Жан Моне пошел дальше Хааса, говоря о «слиянии» интересов, противопоставляя это чисто дипломатическому объединению, построенному на зыбучем песке национальной политики государств.) Соответственно, когда Устав ООН был составлен, он ос-

тавлял больше простора для региональных организаций, нежели прежний Устав Лиги Наций, хотя все еще недостаточно простора, если быть реалистами. Стало возможным учредить НАТО и ЕС без угрозы потерпеть поражение от тех, кто препятствовал этому, используя ООН в качестве предлога. Резолюция Ванденберга Конгресса США, которая разрешила переговоры о создании НАТО, привнесла некоторую долю идеализма ООН в НАТО; она ссылалась на высокие цели ООН, которые одновременно с этим ООН сама неспособна осуществить до тех пор пока в Совете безопасности сохраняется право вето, в качестве основания для учреждения регионального Союза в соответствии со статьей 51. В этом проявилось влияние Кларенса Страйта (прошедшего школу Теодора Ахиллеса и Джона Фостера Даллеса) и его теории о необходимости двух концентрических кругов международных организаций, атлантического и глобального, где атлантическая центральная группа придает сплоченность и силу глобальной системе.

Существует нечто спорное в замечании о том, что ООН, а не НАТО следует заниматься всеми вопросами; или что НАТО не должна вообще чем-либо заниматься, кроме тех случаев, когда она получает разрешение от ООН. Может ли Россия действительно сказать, что ООН должна заниматься всеми вопросами, а не СНГ? Конечно же нет. Скажет ли Россия, что СНГ не должен никогда ничего делать до тех пор пока он не получит особый мандат ООН? Конечно же нет. Может ли Россия заявить, что ООН должна заниматься всеми вопросами, связанными с регионами России, вместо правительства Российской Федерации? Конечно же нет.

Россия хорошо понимает, что в тех областях, где ООН не может эффективно действовать, необходимо наличие более маленькой, более сплоченной группы, которая может действовать самостоятельно. Если сказать точнее, Россия понимает это при условии соответствия ее геополитическим интересам. Тем не менее, сказанное является верным и в тех случаях, когда это не относится к геополитическим интересам России, или в случаях с такими организациями, как НАТО, которые традиционно не относятся к российским геополитическим интересам. Россия, надо полагать, не стала бы возражать, что Федеральное правительство США должно прекратить свои действия, кроме тех случаев, когда у него есть на это мандат ООН; Россия понимает, что это было нереальным и маловероятно, что США распадутся, и некоторые из россиян понимают, что если это случилось бы, то обернулось бы



катастрофой и для России. Россия должна понять, что достигнутые выражения общественного сплочения на международном уровне, наиболее заметные в случае ЕС и НАТО, также имеют свои причины и право на существование. Маловероятно, что они исчезнут, и если бы они каким-то образом исчезли, то это стало бы катастрофой. Европа не была безопаснее для России при их отсутствии; она была источником мировых войн, которые выплескивались на территорию России.

### **Источники мифов со стороны НАТО и со стороны России.**

Многие из мифов были порождены собственной риторикой НАТО, ее «давлением», «общественной информацией» и формулировками. Эти источники были уже проанализированы выше; единственный способ избавиться от них – это дальнейшее саморазвитие НАТО, повышение гибкости ее дипломатии и механизма принятия решений, преодоление пережитков «холодной войны», пересмотр своей концептуальной основы на базе понимания себя в качестве институционального выражения долговременного Атлантического Союза, а не в качестве западной стороны в «холодной войне». Другие мифы были порождены российским полемичным отношением к НАТО, которое существовало не только в годы «холодной войны», но и пережило ее и продолжает существовать на основе новых разногласий с 1991 года. России также необходимо саморазвиваться и преодолевать пережитки «холодной войны».

В понимании НАТО россиянам отнюдь не помогло то, что их политическая элита, аналитики и СМИ сохранили в основном негативное отношение к Атлантическому Союзу. Хотя НАТО должна согласиться с тем, что она несет огромную долю ответственности за возрождение негативных моментов в дипломатических отношениях с Россией, которые проявились уже в декабре 1991 года, когда новая Россия впервые подняла вопрос о присоединении к НАТО, тем не менее очень критичное отношение российских СМИ к НАТО в последние годы – это то, в чем Россия должна признать свою основную ответственность.

Пolemика редко является хорошей основой для понимания. Российские дипломаты и комментаторы приложили значительные усилия к тому, чтобы обвинить Запад в противоречии самому себе, нарушениях международного права и лицемерии. Когда человек А постоянно ищет, что можно плохого сказать о человеке В, то это говорит нам больше о человеке А, чем о В. О чем же свидетельствует то, что Россия постоянно ищет способ обвинить Запад, особенно НАТО и Соединен-

ные Штаты, в лицемерии, двойных стандартах, нарушении своих собственных правил, нарушении международного права, в том что они противоречат сами себе?

Это то, что россияне должны решить сами для себя; моей задачей не является анализ российского национального сознания. Однако это вызывает ряд личных воспоминаний. Я никак не могу избавиться от ощущения, что испытываю нечто схожее с тем, что, я помню, было в 1960-х, когда мое поколение американских подростков постоянно обвиняло правящую элиту – поколение отцов этих подростков – в лицемерии. Оглядываясь назад, мне кажется, что это означало то, что мы не очень хорошо отдавали себе отчет в том, что мы хотим делать в своей жизни или в какой моральный кодекс мы верим, но мы точно хотели дискредитировать моральный кодекс наших родителей и высвободиться из-под их власти. Мы не были готовы к тому, чтобы хоть как-то определить свое место в мире, но мы были разочарованы теми ролями, которые нам предлагали играть в этом мире другие. Поэтому мы называли наших родителей «лицемерами». Нас на самом деле не заботило то, были ли они действительно правы или не правы в каких-то особенно важных вопросах, то, что нам не доставало во время лучшего способа решения какого-то вопроса; все, что действительно имело значение – это видение их «лицемерами», людьми, которые противоречат сами себе, людьми, которые ставят во главу угла моральные стандарты, но позволяют и далее эгоистичным практическим соображениям вмешиваться и влиять на реализацию их принципов. Конечно же, в действительности наши родители были хорошими людьми, не хуже, чем мы сами, они старались наилучшим способом справиться со сложностями и противоречиями жизни; точно также как нам пришлось делать пару десятков лет спустя, когда мы выросли и перестали быть подростками и стали отвечать за свои поступки самостоятельно. Если в действиях наших родителей была хоть капля несовершенства, если они оставляли хоть одну из проблем неразрешенной, мы считали, что они несут за это всю вину, как будто наши родители были всемогущи. Это было сродни обвинению всемогущего Бога в том, что он допустил существование зла в мире. Мы постепенно поняли, что наличие универсальных принципов не означает то, что не может быть конкретного «его» или личного интереса, это означает благоразумное управление взаимоотношениями между ними и необходимость иметь дело с противоречивыми вещами; в этом нет никакого лицемерия, в этом заключается жизнь. Если где-то и было лицемерие, то оно было

в нас самих и проявлялось в том, что мы требовали от родителей, чтобы они жили и поступали как боги, оставаясь тем временем существами этого мира.

Россия с 1991 года – страна, которая, несмотря на тысячелетнюю историю, в некоторых вопросах является новорожденным ребенком на международной арене. Она прошла путь от рождения до отрочества, в котором пытается найти себя. Она провела национальное соревнование по определению «национальной идеи». Запад в этот момент взял на себя в некотором роде роль отца, который объявлял «стандарты» поведения и национальной перестройки, которым Россия должна была следовать. Это вызвало реакцию схожую с отроческим бунтом.

США были крупнейшей западной державой, против которой можно было бунтовать, державой для национальной традиции которой с революции 1776 года свойственно читать мораль другим. НАТО была также центром силы на Западе и ее риторика после 1989 года от практических вопросов перешла к новым идеям относительно стандартов по вопросу о членстве, с обширным пространством для лицемерия на почве морали. Совет Европы и ОБСЕ были самыми моралистичными институтами, концентрируясь в своей работе на подтверждении стандартов хорошего поведения, но им не хватало силы, поэтому Россия не так яростно бунтовала против них. Поступал ли Запад мудро делая акцент на эти стандарты? Это может быть подвергнуто сомнению; кажется, что некоторые из этих стандартов были хороши и необходимы, некоторые преувеличены, некоторые деспотичны и неразумны. Многие из них служили лишь затуманиванию прагматичных вопросов, которые более важны, чем формальные стандарты. Другими словами, Запад, конечно же, можно обвинить в том, что его риторика носила излишне бюрократический и моралистический характер. Это определенно повлияло на российскую реакцию.

Тем не менее, Россия, реагируя в манере напоминающей протестную реакцию подростка, с постоянной риторикой о лицемерии Запада, двойных стандартах, незаконности, нарушении своих собственных правил, отнюдь не помогала себе. Если Запад непреднамеренно ставит психологический капкан, Россия с готовностью в этот капкан попадает. Поступая таким образом, она, возможно, получила некоторое психологическое утешение, но ценой потери практических способностей понимать действительность и справляться с ней.

В риторике, двойных стандартах и лицемерии Запад обвиняется, если он действительно такой и обвиняется, если он таковым не является.

Он порицается, если позволяет существовать злу, порицается за несовершенство своих действий, если он пытается остановить зло. К нему относятся как к Богу, всемогущему, способному делать все правильно и поэтому виновному в случае, если что-то не правильно. Америка и Запад изображены как полностью контролирующие мир на основе «однополярности», но их падение и приход к «многополярности» предсказывается как неизбежность. Обе части этого уравнения неверны. Запад не Бог, и несмотря на излишек высокомерия во многих случаях, он никогда не претендовал на роль подобную Богу. Запад даже не говорит об «однополярности», почти все кто пишет не Западе о международных отношениях, поддерживают «многополярность» (в России намного больше веры в «однополярность», чем в США, что я могу подтвердить из собственного опыта; см. Полис, №2,1997.) У Запада есть большое преимущество в балансе глобальных сил, преимущество, которое довольно стабильно и очень маловероятно, что оно исчезнет – доля стран входящих в Организацию по Экономическому Сотрудничеству и Развитию в мировом ВВП составляет около 60%, цифра, которая остается неизменной в течение полувека – и не важно называется это «однополярность» или «многополярность». Но это далеко от всемогущества. Запад не может контролировать внешние ситуации, которые заставляют его делать выбор относительно вмешательства (будь то негативное – применение силы или санкций, или положительное – экономическая помощь и техническое содействие), и он не может предотвратить целый ряд непреднамеренно вызванных последствий после каждого из предпринимаемых им действий. То, что Западу нужно от России – это помощь в определении контекста его действий и содержание этих действий. Ему нужна помощь в управлении или направлении в нужное русло последствий, а не проклятия со стороны России, или предсказания неудач, которые затем тоже ставятся в вину, как если бы они были намеренными.

России также нужно это. Российские интересы связаны с успехами или провалами Запада. По своей природе Россия является частью этой же цивилизации, «общего европейского дома», о котором ее лидеры говорили, начиная с Брежнева и кончая Горбачевым. России нет пользы от того, что она радуется провалам Запада.

Подросток часто чувствует психологический интерес в том, чтобы увидеть, как его отец потерпит провал. Позже, когда он вырастет, он может осознать, что его собственные практические интересы были задеты этим провалом.

В этой аналогии с подростковым бунтом есть причина для надежды. Для России было бы естественно перерасти стадию бунта и перейти в более зрелую стадию. Было бы действительно печально, если вместо этого Россия заняла бы позицию Франции и стала постоянным бунтарем против фигуры отца в лице Америки. Франция не может позволить себе проводить исключительно революционную политику в отношении Америки, так как ее настоящие интересы лежат по одну сторону с США, но она никак не может прекратить играть в бунт против Америки. Она когда-то была Великой державой на международной арене. Но более ей не является. Великобритания и Германия попытались найти то место, где они еще могут играть серьезную роль; но Франция обычно сводит свою роль до абсурда, кроме своей роли в качестве государства приносящего неприятности. Россия все еще значительно большая страна, чем Франция, и по своей природе должна играть более весомую роль; было бы прискорбно увидеть как Россия принижает себя до уровня Франции.

Будучи американцем, я помню, что Франция некогда была ценным союзником, способным предпринимать серьезные инициативы, которые могли поддержать американцы. Однако на сегодняшний день это страна, в отношении которой основной вопрос состоит в том будет ли игра, в которую она будет играть завтра, состоять в игнорировании американских инициатив или же в попытках их нарушить. Мне бы не хотелось видеть Россию опустившейся на этот же уровень. Мне бы хотелось, чтобы она осталась значимой страной в мире, играющей в нем важную роль. Россия слишком большая, а Америка не способна заниматься всем сама; мы все бы очень проиграли, если Россия застыла бы в антиамериканской позе и свела бы свою роль к относительно несущественной роли подобно Франции.

Россия не может играть свою естественную роль в качестве Великой державы если она будет строить свое мышление на поворотах полемики против США и НАТО. Проблема для России как для зрелой страны заключается не в том, чтобы обвинять другие страны в двойных стандартах, когда она обнаружит, что у них несколько другие приоритеты, а в том, чтобы участвовать в выработке и внедрении совместного набора стандартов и приоритетов.