
ЗНАЧЕНИЕ ИНИЦИАТИВ РОССИИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ НОВОЙ АРХИТЕКТУРЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Т.В. Оберемко

Кафедра теории и истории международных отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена анализу позиции России в отношении основных тенденций развития современной системы европейской безопасности. Показывается значимость российских инициатив по созданию равной и неделимой системы коллективной безопасности, соответствующей новым глобальным трансформациям на мировой арене.

Ключевые слова: европейская безопасность, договор о европейской безопасности, мировая политика, Россия, США, НАТО, ЕС, ОБСЕ.

Проблема формирования новой системы безопасности в Европе, которая соответствовала бы развитию современных международных отношений и современной международной роли России, входит в число приоритетов внешней политики Российской Федерации.

Российская сторона неоднократно подчеркивала, что существующая ныне система европейской безопасности не отвечает быстро меняющемуся характеру международных отношений, не обеспечивает эффективного реагирования на угрозы и вызовы безопасности в XXI в., не является равной и неделимой, поскольку отчасти продолжает подчиняться инерционному мышлению, сложившемуся в годы «холодной войны». Вместо создания неразделенной в сфере безопасности Европы США и НАТО передвинули разделительные линии на восток, что никак не может устраивать Россию и отвечать ее национальным интересам.

Министр иностранных дел РФ С.В. Лавров в выступлении на 48-й Мюнхенской конференции по вопросам безопасности 4 февраля 2012 г. вновь обратился к теме несовершенства нынешней системы безопасности — как европейской, так и в целом мировой [4]. Он отметил «бесперспективность попыток осмыслить стремительно меняющуюся международную ситуацию, опираясь на прежние стереотипы».

По словам С.В. Лаврова, «2011 год принес многочисленные новые свидетельства глубины и радикального характера трансформаций, происходящих в международных отношениях, и повышения скорости исторических процессов». В связи с этим «появляется все больше оснований полагать, что сегодня мы являемся свидетелями действительно крутого поворота в истории, способного привести к радикальным изменениям геополитического ландшафта».

В числе таких изменений «укрепление новых полюсов формирующейся полицентричной международной системы» — в первую очередь Китая, и в целом государств Азиатско-Тихоокеанского региона, и «относительное сужение влияния

и возможностей стран, которые принято относить к историческому Западу, ослабление их роли как „мотора“ глобального развития».

Возрастает цивилизационное измерение развития современных международных отношений в условиях роста поиска народами своей идентичности, обращения к своим культурным и религиозным корням. «В этих условиях задача укрепления партнерства цивилизаций из области академических дискуссий перемещается в сферу большой политики. И от ее решения в прямом смысле зависит безопасность как в глобальном масштабе, так и в евроатлантическом регионе», — подчеркнул С.В. Лавров.

В выступлении вновь подчеркивалась важность выдвинутой ранее российской инициативы о необходимости разработки и принятия Договора о европейской безопасности — мирного пакта, который подвел бы черту под эпохой «холодной войны», помог бы преодолеть «лоскутный» характер «действующих в Евро-Атлантике гарантий и механизмов безопасности» и способствовал обеспечению равной и неделимой безопасности. Обратимся к истории возникновения и развития российской инициативы о подобном договоре.

5 июня 2008 г. Президент РФ Д.А. Медведев во время своего визита в ФРГ в выступлении перед представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии выдвинул предложение о разработке и заключении юридически обязывающего Договора о европейской безопасности. Главная идея данного договора — обеспечение равной и неделимой европейской безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока. Сторонами договора стали бы как государства, так и международные организации.

Таким образом, новый подход ориентирован на формирование внеблоковой сетевой структуры безопасности, объединяющей как национальные государства, так и действующие организации и союзы вокруг единых целей и задач противодействия существующим вызовам и угрозам в сфере безопасности и призванной комплексно решать проблемы безопасности, включая контроль над вооружениями.

Возможность построения подлинно равной и всеобъемлющей системы безопасности невозможно без отказа от противопоставления Запада и России, без признания необходимости выстраивания равноправного диалога между ними, без признания России не на словах, а на деле в качестве интегральной части Большой Европы. «В результате окончания „холодной войны“ возникли условия для налаживания подлинно равноправного сотрудничества между Россией, Евросоюзом и Северной Америкой как тремя ветвями европейской цивилизации», — подчеркивалось в выступлении российского президента.

В то же время «проблемы Европы не будут решены до тех пор, пока не будет достигнута ее идентичность, органическое единство всех ее интегральных частей, включая и Российскую Федерацию» (7).

В выступлении подчеркивалась опасность расшатывания управляемости мирового развития, нарастания неопределенности и возможности хаоса. Необходимо, чтобы международные отношения и европейская безопасность опирались на принципы верховенства права, на соблюдение всеми государствами — и, прежде всего, ведущими державами — международного правопорядка.

По мнению российского Президента, новый договор мог бы внести «окончательную ясность в значение фактора силы во взаимоотношениях в евроатлантическом сообществе». Важной посылкой предложения Медведева являлось утверждение о том, что если в годы холодной войны руководителям европейских стран, а также США и Канады удалось разработать Хельсинский Заключительный акт, «то почему бы нам сегодня не сделать следующий шаг? А именно — разработать и заключить юридически обязывающий Договор о европейской безопасности» [7]. Предлагалось начать обсуждение этой идеи на общеевропейском саммите, в котором могли бы принять участие все европейские государства.

Идея заключения Договора о европейской безопасности возникла у российского руководства не спонтанно и имеет серьезные основания. Она коренится в неудовлетворенности российской стороны нынешней архитектурой европейской безопасности и местом РФ в данной архитектуре.

Дискуссии о характере нынешней системы европейской безопасности отсылают нас снова к ситуации, сложившейся после окончания холодной войны. Именно тогда Европа находилась на важнейшей развилке дорог в плане определения своей дальнейшей судьбы в сфере безопасности. Именно тогда появилась реальная возможность создания в новой уже, казалось бы, неразделенной Европе принципиально новой системы безопасности. На смену прежней блоковой организации обеспечения безопасности должны были прийти новые общеевропейские механизмы, которые предстояло создать.

Но реальное развитие пошло по другому пути. В политических кругах на Западе одержали верх идеи, которые свелись к тому, что система безопасности в Европе стала создаваться не путем образования новых общеевропейских механизмов безопасности, а путем расширения сферы ответственности Атлантического Союза, как в географическом, территориальном смысле, так и в стратегическом. НАТО сохранила свои прежние задачи военной организации, связанной с коллективной обороной, и стала добавлять новые миссии и сферы активности.

Основные противоречия в сфере безопасности, которые становились все более очевидными с середины 90-х гг. между Россией и Западом, были связаны с проблемами расширения НАТО на Восток, односторонним принятием на себя Североатлантическим альянсом новых функций в сфере европейской безопасности, с попытками оттеснения им общеевропейских и мировых форумов на второстепенные роли.

Тогда же начала отчетливо проявляться тенденция формирования в Европе новой системы безопасности на западных условиях и на основе евроатлантических институтов, в которых Россия не участвует на полноправной основе. Вероятность окончательного утверждения такой системы — и военные операции НАТО на Балканах наглядно проиллюстрировали это — означала серьезную девальвацию роли России в процессе принятия важнейших решений в сфере международной безопасности в целом и в урегулировании кризисных ситуаций в частности.

Не оправдали себя и надежды российской стороны, связываемые вначале ею с ролью ОБСЕ в системе европейской безопасности.

Когда стало очевидно, что модель обеспечения европейской безопасности на основе создания новых общеевропейских механизмов нереализуема, российская сторона стала выдвигать и защищать идею выстраивания новой системы европейской безопасности, прежде всего на базе ОБСЕ — единственной организации, объединяющей все европейские (и ряд азиатских постсоветских) стран, а также Соединенные Штаты и Канаду.

Однако страны Запада, а также региона ЦВЕ не рассматривали ОБСЕ как организацию, способную стать основой конструкции новой системы европейской безопасности.

Как уже отмечалось, основная ставка в данном вопросе делалась ими на НАТО. Происходил процесс все большей «маргинализации» ОБСЕ. Помимо того, сначала Будапештский саммит ОБСЕ (1994 г.), а затем Стамбульский (1999 г.), где Россию не поддержали ни в вопросах расширения НАТО, ни по чеченской проблеме, выявили, что позиции России в этой организации существенно ослабли. Поэтому после Стамбульской конференции 1999 г. Москва отходит от своей идеи строительства новой системы европейской безопасности на основе ОБСЕ. Но, естественно, по-прежнему не может согласиться с западным натоцентризмом.

События 11 сентября 2001 г. обозначили новую стратегическую ситуацию и привели к сдвигам в сторону сближения между Россией и Западом в сфере безопасности.

Сразу после терактов в Нью-Йорке и Вашингтоне Россия открыла свое воздушное пространство для участников антитеррористической кампании в Афганистане, приняла активные меры для обмена разведывательными данными в сфере борьбы с международным терроризмом, не возражала против открытия американских военных баз на территории ряда среднеазиатских стран постсоветского пространства.

Данные шаги со стороны России закрепляли за ней место в борьбе с терроризмом на одной стороне с НАТО. В «постсентябрьский» период Россия стремилась подвести черту под прошлым преимущественно неудачным опытом сотрудничества в сфере безопасности с Западом, прежде всего с НАТО, и выражала намерение использовать открывавшееся окно возможностей для придания нового измерения отношениям с Западом и НАТО в сфере безопасности.

Определенные надежды возлагались Москвой отчасти на выстраивание сотрудничества с Североатлантическим альянсом в созданном 28 мая 2002 г. новом Совете Россия — НАТО (СРН).

Положение о создании нового механизма сотрудничества между двумя сторонами было зафиксировано в совместной декларации «Отношения Россия—НАТО: Новое качество» (Римской декларации), подписанной тогда же руководителями Североатлантического союза и России.

Также Россия выразила намерение развивать сотрудничество по проблемам безопасности с Европейским Союзом, который в тот период институализировал и начал развивать в рамках Общей внешней политики и политики безопасности новое самостоятельное направление — Европейскую политику в области обороны

и безопасности. И российская сторона, и ЕС заявляли о своей заинтересованности в развитии двусторонних связей на данном направлении.

Не случайно, что среди дорожных карт, принятых в 2005 г. и определявших основные направления дальнейшего развития взаимоотношений между РФ и ЕС, присутствовала и дорожная карта по общему пространству в сфере внешней безопасности.

Однако во второй половине нулевых годов нынешнего века отношения между Россией и Западом в сфере безопасности вновь начинают ухудшаться. «Декларированное стратегическое партнерство Россия — Запад/США/ЕС и сформированные с этой целью институты диалога и сотрудничества не смогли предотвратить противостояния России и ее западных партнеров по ключевым проблемам повестки безопасности на континенте», — подчеркивают в данной связи видные российские эксперты по проблемам безопасности Д.А. Данилов, В.В. Журкин и М.Г. Носов [10. С. 787]. Несмотря на определенное обновление фасада, суть сложившейся архитектуры европейской безопасности не смогла измениться и заложенные в ней принципы, разделявшие Запад и Россию сохранились. «По существу система европейской безопасности продолжала оставаться разобщенной, — справедливо подчеркивают российские эксперты, — а Россия и Запад в качестве двух ее полюсов не нашли приемлемой модели объединения в ответ на общие вызовы безопасности» [10. С. 786].

В этот период НАТО переводит в практическую плоскость вопрос о глобализации своих функций, а также о возможности присоединения к альянсу Грузии и Украины. Администрация Дж. Буша-мл. заявляет о планах размещения элементов американской ПРО в Восточной Европе. России так и не удается убедить Запад в необходимости ратифицировать адаптированный Договор по обычным вооруженным силам в Европе (ДОВСЕ).

Нежелание западных стран ратифицировать ДОВСЕ способствовало появлению на территории значительно расширившегося Североатлантического альянса «серых зон», на которые данный документ не распространялся. В результате Россия была вынуждена объявить в июле 2007 г. о введении моратория на ДОВСЕ.

Нельзя не отметить и рост опасений российской стороны в связи с усилением конкуренции со стороны Евросоюза на постсоветском пространстве, в том числе при урегулировании замороженных конфликтов. И процесс расширения ЕС на Восток сыграл в этом не последнюю роль.

В целом в Европе не исчезли, а четче обозначились разделительные линии после новых раундов массивного расширения НАТО и ЕС на Восток в начале XXI в.

Не исчезла опасность геополитического переразмежевания на европейском континенте. Уже сейчас большая часть Европы входит в НАТО и ЕС.

Благодаря расширению НАТО и ЕС на Восток само понятие «Запад» расширяется и наполняется новым содержанием. В сфере европейской безопасности обозначились два полюса — новый расширенный Запад и Россия.

Об этом много говорят и пишут российские эксперты в сфере европейской безопасности.

Продолжающееся развитие обозначенной тенденции во многом побудило российскую сторону выдвинуть инициативу о необходимости серьезного реформирования нынешней европейской системы безопасности. «Получается, что мы снова живем в биполярном мире — Россия и все остальные» — подчеркивал в связи с подобной расстановкой сил на поле европейской безопасности известный российский аналитик С.В. Кортунов [13. С. 18].

«В принципиальном плане российская инициатива — это, прежде всего, отражение существующего водораздела — Запад и Восток, ЕС—НАТО—США и Россия, Они и Мы. Это, следовательно, поиск ответа на вопрос, который со времени окончания холодной войны с каждым днем стоит все острее: каким образом „вписать“ Россию в европейскую архитектуру, если она не может стать частью ее опорных элементов — расширяющихся НАТО и ЕС», — справедливо утверждает Д.А. Данилов [9. С. 66].

Конечно, нельзя не отметить, что сам Запад ныне уже отнюдь не монолитен. С одной стороны, растет самостоятельность ЕС как глобального игрока современной мировой политики, в том числе и в отношении своего ближайшего партнера — Соединенных Штатов, а, с другой — внутри самого ЕС нет консолидированного единства по целому ряду проблем международной политики и безопасности. Но, тем не менее, Россия пока преимущественно сталкивается с отмеченным выше позиционированием сил в сфере европейской безопасности.

Современная Россия существенно отличается от России периода 90-х гг. Она прошла сложнейший период своего становления в качестве нового государства после распада СССР. Несмотря на многочисленные проблемы и трудности сегодняшнего дня, ее нынешний политический и экономический потенциал несравним с тем, что был в 90-е гг.

Современная РФ все более утверждается качестве самостоятельного и самодостаточного центра силы. Это усиливает понимание несоответствия нынешней западноцентричной архитектуры европейской безопасности ее национальным интересам. Поэтому одна из главных посылок инициативы российского президента о разработке и заключении ДЕБ заключается в неудовлетворенности России своей ролью и местом в нынешней системе европейской безопасности.

Другая посылка идеи о ДЕБ заключается в нынешнем нарастании дестабилизации современной европейской и в целом мировой безопасности. Происходит дальнейший рост фактора силы, подрыв норм международного права и в целом его девальвация, утверждение определенных норм поведения, не подкрепленных международным правом и произвольно толкуемым заинтересованными сторонами — будь то гуманитарные интервенции или же новые формы миротворческих операций, силовое решение Балканского кризиса государствами НАТО в 90-х гг. прошлого века и в начале XXI в. растиражировано как США, так и НАТО уже на Большом Ближнем Востоке — в Афганистане, Ираке и Ливии. Растет угроза применения силы против Ирана и Сирии.

Примерно за год до появления инициативы по ДЕБ президент РФ В.В. Путин, выступая в феврале 2007 г. в Мюнхене на конференции по проблемам безопасности, отметил нарастание опасных процессов в сфере мировой безопасности и необ-

ходимость принятия серьезных мер по пересмотру существующей системы безопасности. «Мы видим все большее пренебрежение основополагающими нормами международного права... никто уже не чувствует себя в безопасности. Такая политика является, конечно, катализатором гонки вооружений. Убежден: мы подошли к тому рубежному моменту, когда должны серьезно задуматься над всей архитектурой глобальной безопасности» [16].

Таким образом, инициатива о ДЕБ как никогда своевременна, поскольку нынешнее состояние европейской и мировой безопасности внушает все большие опасения. Новая Концепция внешней политики Российской Федерации, принятая в июле 2008 г., провозгласила: «Главной целью российской внешней политики на европейском направлении является создание по-настоящему открытой, демократической системы общерегиональной коллективной безопасности и сотрудничества, обеспечивающей единство Евroatлантического региона — от Ванкувера до Владивостока» [12]. С реализацией этой цели и связана «инициатива заключения Договора о европейской безопасности, старт разработке которого можно было бы дать на общеевропейском саммите», — подчеркивается в Концепции.

После заявлений по поводу ДЕБ, сделанных Президентом РФ Д.А. Медведевым в Берлине, последовала конкретизация российской инициативы. В выступлении Д.А. Медведева на Конференции по мировой политике 8 октября 2008 г. в Эвиане предлагалось сфокусировать основное внимание переговорного процесса по ДЕБ на военно-политической проблематике — сфере «жесткой безопасности».

По мнению российской стороны, именно в данной сфере существуют наибольшие сложности во взаимопонимании между Западом и РФ относительно дальнейших путей развития европейской системы безопасности [6].

Пятидневная война на Кавказе, разразившаяся в августе 2008 г. (т.е. в период между выступлениями Медведева в Берлине и Эвиане), нежелание Запада дать объективный анализ существу и трагическим последствиям произошедшего конфликта в Южной Осетии, его стремление во всем обвинить российскую сторону еще раз продемонстрировали дефицит взаимопонимания между Россией и Западом в сфере «жесткой безопасности».

В то же время в Эвиане Медведев подчеркнул, что «ничего фатального, неправомогого не произошло» в сфере европейской безопасности. «Новый Фултон», новое издание «холодной войны сегодня никому не угрожают. Но то, что мы наблюдаем, является свидетельством острой фазы кризиса всей евроатлантической политики» [6].

В сложившемся контексте инициатива России выглядела еще более актуальной. В связи с этим российский аналитик Данилов подчеркивает: «Становится особенно ясно, насколько неэффективна нынешняя система безопасности в Европе и что необходимы совместные механизмы для поиска общих ответов на существующие вызовы. Если бы такие механизмы уже были созданы и работали, эскалации конфликта в Грузии наверняка удалось бы избежать. Ведь Саакашвили делал ставку не на свою военную силу, а на поддержку Запада, прежде всего США, и играл на российско-западных разногласиях» [9. С. 67].

В выступлении Д.А. Медведева в Эвиане была представлена система принципов, на которых должен базироваться Договор. Среди них: уважение суверенитета, территориальной целостности и политической независимости государств, уважение всех других принципов, которые вытекают из Устава ООН. Отмечалась необходимость подтверждения недопустимости применения силы или угрозы ее применения в международных отношениях. При этом подчеркивалась важность достижения общности в понимании и соблюдении указанных принципов, выработки единых подходов к предупреждению и мирному урегулированию конфликтов на евроатлантическом пространстве. Предлагалось прописать процедуры и механизмы современного миротворчества. Указывалось, что принцип обеспечения равной безопасности должен предусматривать соблюдение трех «не»: не обеспечивать свою безопасность за счет безопасности других; не допускать (в рамках любых военных союзов и коалиций) действий, ослабляющих единство общего пространства безопасности; не позволять, чтобы развитие военных союзов осуществлялось в ущерб безопасности других участников договора.

Принцип соблюдения условий равной безопасности также должен подтверждать, что ни одно государство и ни одна международная организация не могут иметь эксклюзивных прав на поддержание мира и стабильности в Европе. Отмечалась целесообразность установления базовых параметров контроля над вооружениями, а также новых процедур и новых механизмов взаимодействия по проблемам распространения ОМУ, наркотрафика и терроризм [6].

Можно наблюдать эволюцию в развитии дискуссий вокруг российских предложений. Сразу после обнародования инициативы Д.А. Медведева в июне 2008 г. Запад в целом почти обошел ее вниманием. Фактически обсуждение было запущено после выступления российского президента в Эвиане в октябре 2008 г. Сказалось влияние кризиса на Кавказе, активное участие Франции как страны, председательствовавшей тогда в ЕС, в урегулировании кризиса (план Медведева—Саркози), интерес к российским инициативам, проявленный в Эвиане со стороны Парижа.

На саммите Россия—ЕС в Ницце в ноябре 2008 г. президент Франции Н. Саркози высказался в пользу начала многоэтапного переговорного процесса по вопросам европейской безопасности. В то же время Париж выступил за использование для этих целей традиционной структуры ОБСЕ и за обсуждение тематики всех «трех корзин».

Россия же, не рассчитывая на эффективность современной ОБСЕ, предлагала новый формат переговоров — созыв общеевропейской встречи на высшем уровне, включая как национальные государства, так и представителей основных организаций евроатлантики — НАТО, ЕС, ОБСЕ, ОДКБ и СНГ.

Кроме того, уже в Эвиане российский Президент предложил сосредоточиться на обсуждении вопросов «жесткой» безопасности как ключевой и наиболее проблемной темы современной европейской безопасности.

Россия смогла инициировать обсуждение идеи ДЕБ на уровне двусторонних переговоров с отдельными государствами, в различных многосторонних форматах.

Но особое внимание данной проблематике стало уделяться на площадках ОБСЕ. Предложения России по ДЕБ стали важным предметом дискуссии на заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ, состоявшемся в декабре 2008 г., совместном заседании Форума по сотрудничеству в области безопасности и Постоянного совета ОБСЕ и на зимней сессии Парламентской ассамблеи ОБСЕ в Вене (февраль 2009 г.).

В июне 2009 г. в Вене на Ежегодной конференции по обзору проблем в области безопасности министр иностранных дел РФ С.В. Лавров представил идеи будущего проекта ДЕБ.

Тематически они были сгруппированы в четыре основных блока.

Первый блок составили основные принципы отношений между государствами, которые содержат в себе Хартия европейской безопасности, основные документы ОБСЕ и Совета Россия—НАТО. Но в соответствии с проектом данные базовые принципы должны иметь уже юридически обязывающий характер.

Второй блок содержал основные принципы развития контроля над вооружениями, укрепления мер доверия, а также разумной достаточности в военном строительстве.

В третий блок вошли принципы, которые должны были бы лечь в основу урегулирования конфликтов и которые также должны носить юридически обязывающий характер.

Четвертый блок был посвящен механизмам взаимодействия государств и организаций по противостоянию новым угрозам и вызовам, включая распространение оружия массового уничтожения, международный терроризм, незаконный оборот наркотиков и другие виды трансграничной организованной преступности [3].

Видя зыбкость перспективы собрать в ближайшем будущем общеевропейский саммит по обсуждению идей ДЕБ, российская сторона предложила в качестве первого шага провести встречу руководителей основных организаций евроатлантического региона — ОБСЕ, НАТО, ЕС, СНГ и ОДКБ.

Как отмечала российская сторона, данное предложение является подтверждением того, что российская инициатива по ДЕБ не направлена на подрыв каких-либо организаций, действующих ныне в сфере безопасности, в том числе НАТО.

Более того, она предусматривает развитие совместного взаимодействия ОБСЕ, НАТО, ЕС, СНГ и ОДКБ против общих угроз и установления правил, в соответствии с которыми ни одно государство или организация в евроатлантическом регионе не действовали бы друг против друга. Встреча руководителей главных организаций Евро-Атлантики позволила бы сопоставить стратегии безопасности данных институтов и наметить поэтапные шаги направления выработки общих подходов к созданию равной и неделимой европейской безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока.

В июне 2009 г. на греческом острове Корфу по инициативе тогдашнего председателя ОБСЕ, министра иностранных дел Греции Д. Бакояни прошла неформальная встреча министров иностранных дел ОБСЕ. Как отмечал тогда один из высокопоставленных сотрудников МИДа РФ, подобная неформальная встреча, с одной

стороны, не предполагает принятия каких-либо решений, но, с другой стороны, дает возможность для откровенного «мозгового штурма» по всем вопросам евроатлантической безопасности и сотрудничества [17].

Таким образом, в рамках ОБСЕ был запущен «неформальный» «Корфуский процесс», направленный на интенсификацию дискуссий по проблемам европейской безопасности, на поиск совместных ответов на вызовы безопасности. «По сути, это была долгожданная, хотя и неформальная реакция данной организации на берлинскую инициативу Д. Медведева», — считает известный российский аналитик Ал. А. Громыко [8. С. 731].

Заседание министров иностранных дел ОБСЕ в декабре 2009 г. одобрило «процесс Корфу». Существуют различные взгляды российских экспертов на эффективность «Корфуского процесса». Одни считают дискуссии в его рамках малопродуктивными [11]. Другие дают более высокие оценки его потенциалу, как дающему шанс на реформирование ОБСЕ [8. С. 732].

Официальная позиция российской стороны состоит в том, что «ДЕБ и корфуский процесс — два отдельных политических явления, которые не противоречат общей цели восстановить высокий уровень доверия в евроатлантическом регионе от Ванкувера до Владивостока» [1. С. 147].

29 ноября 2009 г. российская сторона официально представила уже конкретизированный проект ДЕБ. Президент РФ направил его руководителям государств — потенциальных участников, а также исполнительным главам международных организаций на евроатлантическом пространстве: НАТО, ЕС, ОДКБ, СНГ, ОБСЕ.

В документе нашли отражение базовые принципы, декларированные ранее в российских инициативах.

Однако в целом круг заявленных в проекте тем был сужен в сравнении с первоначальными предложениями. Такое «сужение переговорного поля» было вынужденным. По мнению российских экспертов, оно «открывало лучшие возможности для того, чтобы добиться более конкретных результатов на переговорном направлении» [9. С. 65].

В то же время в проекте получил конкретное оформление механизм рассмотрения вопросов, обозначенных в Договоре, и тех разногласий, которые могут возникнуть между его участниками в связи с его толкованием и претворением в жизнь. Прописывался порядок осуществления консультаций, созыва Конференций и Чрезвычайных Конференций участников Договора. В проекте Договора также поднят вопрос о действиях участников Договора в случае вооруженного нападения на одного из его участников. Проект позволяет участникам рассматривать нападение на одного из участников как нападение на них самих и оказывать ему военную помощь [15].

Реакция многих стран — участниц НАТО на идею ДЕБ отличается преимущественно настороженностью и сдержанностью. В целом это хорошо объяснимо, поскольку Запад устраивает именно нынешняя западноцентричная модель безопасности, и он ее не желает менять. Российские предложения о заключении ДЕБ были рассмотрены многими на Западе как покушение на устои подобной модели и стремление принизить значимость НАТО.

В целом приходится констатировать, что НАТО, ведущие страны НАТО, прежде всего США и их ближайшие европейские партнеры, пока не готовы к серьезному реформированию европейской системы безопасности, предложенному Россией. Этим объясняется и сужение тематики в предложенном проекте ДЕБ по сравнению с предшествовавшими ему инициативами и решение России перейти в итоге к тактике малых шагов в направлении осуществления конечной цели.

В 2008 г. тогдашний генсек НАТО Яап де Хооп Схеффер заявил, что российские предложения направлены на ослабление НАТО.

Новый генсек НАТО Андрес Фог Расмуссен, пришедший на смену Яапу де Хооп Схефферу в мае 2009 г., признал необходимым сближение НАТО с РФ и налаживание нового качественного партнерства между ними.

Эти тенденции нашли подтверждение и в новой стратегической концепции НАТО от 2010 г.

Однако новый генсек НАТО выступил против идеи принятия новых юридических обязательств в сфере европейской безопасности.

В своих заявлениях Расмуссен признает, что российские инициативы по ДЕБ «свидетельствуют об озабоченности России, связанной с перспективами остаться в стороне в деле обеспечения европейской безопасности», отмечает необходимость стремления «к европейской архитектуре безопасности, в которой сама Россия и ее интересы найдут свое отражение» [20]. Но реализацию этих задач он видит в прежних форматах институционального сотрудничества между Россией и Западом.

Между тем в Совете Россия—НАТО действуют только политические, но не юридические обязательства, в то время как внутри НАТО обязательства носят юридически обязывающий характер.

Таким образом, как подчеркивает российская дипломатия, «создаются различные уровни безопасности» [2. С. 19].

Кроме того, Расмуссен утверждает, что главной площадкой для обсуждений данных идей вообще является ОБСЕ а не НАТО. Документы НАТО, принятые после появления российской инициативы, не уделяют ей внимания.

В конце 2008 г. уходящая республиканская администрация Дж. Буша высказалась против российской инициативы по ДЕБ. Заместитель госсекретаря США М. Брайза заявил в начале декабря 2008 г. о том, что США не поддержат ДЕБ. Они считают предложения российской стороны «избыточными» и направленными на ослабление института НАТО. «Я думаю, — утверждал М. Брайза, — что речь идет о поиске альтернативы для организации НАТО, которая так хорошо работала. НАТО создает для России дискомфорт» [См.: 13].

С приходом демократической администрации Б. Обамы Белый дом держал в отношении идеи ДЕБ определенную паузу. Главное внимание администрации Б. Обамы было сосредоточено на отстаивании перед лицом внутривнутриполитической оппозиции идей «перезагрузки» отношений с РФ, одним из главных проявлений которой должно было стать заключение Договора между РФ и США о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений. Договор был подписан 8 апреля 2010 г.

После появления 29 ноября 2009 г. проекта ДЕБ американские официальные представители уже не могли не выразить свое отношение к данному документу.

Заявленная «перезагрузка» отношений с Россией не оказала существенного влияния на позиции США по ДЕБ. Хотя сами заявления по данному поводу в целом были не столь жесткими по своей форме, как у представителей предыдущей администрации, и выглядели более сбалансированными, суть их сводилась к отрицанию необходимости заключения нового Договора. Госсекретарь США Х. Клинтон в январе 2010 г. заявила о том, что США разделяют идеи, которые содержатся в предложениях российской стороны и которые подтверждают принципы Хельсинского Заключительного акта и основополагающего акта НАТО—Россия. «Однако, — отметила госсекретарь, — мы считаем, что эту цель лучше всего достигать в контексте существующих организаций, таких как ОБСЕ и Совет НАТО—Россия, а не с помощью переговоров о новых договорах» [18]. В дальнейшем американский госсекретарь неоднократно подтверждала заявленную позицию

К группе стран, выражающих негативное отношение к идее ДЕБ, относятся США, Великобритания, Дания, страны ЦВЕ и Балтии, Грузия.

Франция, Германия, Италия, Испания, Финляндия заявляют о своей готовности продолжать обсуждение заявленных Россией инициатив. Однако следует признать, что они в целом также не готовы к заключению юридически обязывающего нормативного документа. По их мнению, потенциальные переговоры по данной проблематике должны привести, прежде всего, к запуску обновленного диалога между Западом и Россией в сфере безопасности, но преимущественно в прежних институциональных рамках. Не отрицается возможность принятия политических деклараций, но не юридически обязывающего Договора [19].

Характерным примером может служить позиция Германии.

Идея принятия юридически обязывающего документа по новой системе безопасности в целом не получила поддержки у правящей политической элиты ФРГ.

Так, немецкий канцлер А. Меркель заявила, что проблемы в сфере безопасности могут решаться путем укрепления существующего сотрудничества, без утверждения новых документов и новых институтов. Задача же для ФРГ состоит в том, чтобы больше вовлечь РФ в уже существующие институты европейской безопасности. На основе данной концепции немецкое политическое сообщество выстраивает различные сценарии как альтернативы заключению юридически обязывающего ДЕБ.

Одна группа экспертов (преимущественно христианские демократы) обращается к идеям российско-натовского сближения вплоть до возможности предоставления России членства в Альянсе. Другая группа экспертов (преимущественно социал-демократы) предлагают существенно активизировать деятельность ОБСЕ в сфере безопасности, вплоть до того, чтобы она устанавливала правила поведения НАТО и ЕС, когда они осуществляют операции за пределами зоны своей географической ответственности. Рассматриваются в качестве альтернативы заключения ДЕБ и вариант развития военно-политического сотрудничества ЕС и РФ при опоре на общую политику в области безопасности и обороны (ОПБО) ЕС. Сторонники

указанного варианта ссылаются как на пример возможного движения в данном направлении на принятый 4—5 июня 2010 г. Мезебергский меморандум Медведева—Меркель, в рамках которого была выдвинута инициатива создания Комитета Россия—ЕС по вопросам внешней политики и безопасности [11].

В ходе обсуждения российской инициативы на различных площадках затрагивается вопрос о поиске подходящих институциональных рамок для процесса обсуждения реформы системы европейской безопасности. При этом выявляется одно из существенных противоречий в подходах российской и западной сторон.

Западные предложения, как правило, сводятся к тому, чтобы сосредоточить данный диалог преимущественно в формате ОБСЕ.

РФ считает ОБСЕ важной площадкой, но далеко не единственной.

Во-первых, с точки зрения международного права, ОБСЕ по-прежнему не обладает ни правосубъектностью, ни правоспособностью. Поэтому она неправомерно принимать юридические обязательства. А на данном аспекте российская сторона продолжает настаивать, поскольку только политические декларации, как показал предыдущий опыт в сфере строительства европейской безопасности, недостаточны.

Во-вторых, в сфере военно-политической (жесткой) безопасности ОБСЕ в настоящее время является далеко не главным институтом на просторах евро-атлантики. Сами западные партнеры заявляют о том, что НАТО на сегодняшний день оказалась в роли «несущей конструкции» сложившейся европейской безопасности. По мере утверждения НАТО роль ОБСЕ в вопросах «жесткой безопасности» в значительной степени свернулась, несмотря на то, что в рамках ОБСЕ действуют Форум по сотрудничеству в области безопасности, Ежегодная конференция по обзору проблем в области безопасности в Европе для обсуждения проблем «первой корзины».

В-третьих, сама ОБСЕ как организация осталась на перепутье, не до конца осуществившая процесс институционализации, организацией, в которой уже стало правилом использования ее ресурсов отдельными государствами или группой государств для реализации своих узкоблоковых или национальных целей.

Российская дипломатия считает, что «отдавать целиком в таких условиях ДЕБ в ОБСЕ означает риск убить идею в самом зародыше» [2. С. 19]. «Мы не против того, чтобы ОБСЕ стала «зонтичной» общеевропейской организацией, — подчеркивает министр иностранных дел РФ С.В. Лавров. — Но этого не было сделано 20 лет назад, не просматривается готовности к этому и сейчас. Наши предложения по дальнейшей институализации ОБСЕ, чтобы она стала понятной, транспарентной структурой, действующей по согласованным правилам, не вызывают у западных партнеров энтузиазма... нам лишь предлагают оставить все как есть и довольствоваться нынешней «рыхлой» ОБСЕ в составе «лоскутной евроархитектуры» [14].

В то же время Россия, конечно, рассматривает ОБСЕ как важную переговорную площадку по обсуждению идеи ДЕБ, хотя и далеко не единственную. Поэтому с ее стороны поступили предложения о необходимости придать обсуждению более конкретный и специализированный характер. В том числе было предложено под общим «зонтиком» ОБСЕ разделить работу по темам ДЕБ и осуществлять ее в различных устоявшихся форматах.

Так, обсуждать принципы межгосударственных отношений в Хельсинки, проблемы контроля над вооружениями — в Женеве, принципы урегулирования региональных конфликтов — в Белграде, механизмы мониторинга и мер доверия — в Вене, новые вызовы и угрозы — в Астане.

По мнению директора Департамента общеевропейского сотрудничества МИДа РФ В. Воронкова, «такая дисперсия могла бы дать и лучший кумулятивный результат через большее число заинтересованных в успехе стран» [2. С. 20].

Обоснованность критических оценок российской стороной возможностей ОБСЕ в серьезном продвижении идей ДЕБ подтвердилась на саммите ОБСЕ в Астане 1—2 декабря 2010 г. Данный саммит ОБСЕ состоялся после перерыва в одиннадцать лет. На нем была принята Астанинская декларация «Навстречу сообществу безопасности», в которой подчеркнута приверженность основополагающим принципам ОБСЕ и духу Хельсинки.

Однако саммит не стал прорывным и не смог вдохнуть новую жизнь в организацию. Многие вопросы о дальнейшей реформе ОБСЕ так и не были решены. Саммит выявил отсутствие единых подходов к урегулированию кризисов, в очередной раз всплыло различие во взглядах США и ряда европейских государств на суть кризиса в Южной Осетии и методы его урегулирования.

В своем выступлении на форуме Президент РФ Д.А. Медведев вновь отметил необходимость утверждения единых принципов урегулирования конфликтов, придерживаться которых следует во всех кризисных ситуациях: это неприменение силы, достижение согласия между сторонами. «Применение военной силы, как это пыталось сделать руководство Грузии в отношении Южной Осетии в августе 2008 г., является абсолютно недопустимым», — подчеркнул Медведев. Он отметил важность российского «предложения заключить юридически обязывающий Договор о европейской безопасности, который будет гарантировать принципы неделимой безопасности». Однако несмотря на то, что идею ДЕБ уже в течение нескольких лет «обсуждают представители государств, политологи, эксперты, в том числе в формате Россия—НАТО, Россия—ЕС, на площадках ОБСЕ», Договор пока так и не принят. По мнению Д.А. Медведева, причина этого может крыться в том, что идея пока опережает свое время. «Возможно, стереотипы еще сильны, и эта инициатива носит, что называется, сильно опережающий характер, но я не сомневаюсь, что время этого Договора рано или поздно придет», — отметил он [5].

Силу стереотипов «холодной войны» и ситуацию нарастания дестабилизации современной европейской и в целом мировой безопасности демонстрируют обострившиеся в конце 2011 г. противоречия между Россией и США/НАТО по проблемам развертывания ЕвроПРО вблизи российских границ и нежелание США и НАТО если не подключить российскую сторону к участию в ЕвроПРО, то, по меньшей мере, дать ей юридические гарантии ненаправленности ЕвроПРО против российского ядерного потенциала. «Тревожным „звонок“ становится проблема ЕвроПРО, грозящая вбить клин между ветвями европейской цивилизации. В ее корне, кстати, все то же нежелание обеспечить равную и неделимую безопасность в юридически обязывающей форме», — подчеркнул С.В. Лавров своим выступлением на Мюнхенской конференции по проблемам безопасности 4 февраля 2012 г. [4].

В целом, несмотря на свое сдержанно-негативное отношение к заключению нового юридически обязывающего Договора, Запад не отказывается от дискуссий по предложенной Россией теме улучшения состояния европейской безопасности.

Евросоюз и, прежде всего, представители «старой Европы» в лице Франции, Германии, Италии, Испании, опасаются, что игнорирование обоснованных претензий Москвы относительно роли и места РФ в нынешней европейской архитектуре безопасности может лишь усилить внутри страны изоляционистские и антизападные настроения.

Так или иначе, российские инициативы способствовали разворачиванию широкой дискуссии в Евро-Атлантике о современной архитектуре европейской безопасности.

В рамках этих дискуссий России удалось обозначить весь комплекс своих озабоченностей в данной сфере и запустить процесс их обсуждения как в ходе двусторонних, так и многосторонних встреч со своими западными партнерами. При этом Россия стремится зафиксировать процесс обсуждения в трех основных форматах — РФ—ЕС, РФ—НАТО и РФ—ОБСЕ.

Российская инициатива открыта для дальнейших обсуждений, она создает основу для развертывания нового диалога по важнейшим проблемам безопасности.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Воронков В.И.* Договор о европейской безопасности: после Корфу // Индекс безопасности. — 2009. — № 3—4.
- [2] *Воронков В.И.* Новая архитектура безопасности в Европе — путь вперед // Международная жизнь. — 2009. — № 6.
- [3] Выступление С.В. Лаврова в Вене на Ежегодной конференции по обзору проблем в области безопасности. — 23 июня 2009 г. URL: www.mid.ru/brp_4.nsf/OpenDocument
- [4] Выступление министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 48-й Мюнхенской конференции по вопросам безопасности. Мюнхен, 4 февраля 2012 г. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/45D5CC6F7F1EACF04425799A005B12EC.
- [5] Выступление Д.А. Медведева на саммите ОБСЕ в Астане 1 декабря 2010 г. URL: www.rian.ru/politics/20101201/302984.300.html
- [6] Выступление Д.А. Медведева на Конференции по вопросам мировой политики в г. Эвиан, Франция. 8 октября 2008 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/1659>
- [7] Выступление Президента Российской Федерации Д.А. Медведева на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии. Берлин, 5 июня 2008 г. URL: www.kremlin.ru
- [8] *Громыко А.А.* Проект общеевропейской безопасности: трудный путь становления. Переговорный процесс // Безопасность Европы / Под ред. В.В. Журкина. — М., 2011.
- [9] *Данилов Д.А.* Формирование системы европейской безопасности. Момент истины // Безопасность Европы / Под ред. В.В. Журкина. — М., 2011.
- [10] *Журкин В.В., Носов М.Г., Данилов Д.А.* Внешние вызовы безопасности России. Европейская составляющая безопасности // Россия в многообразии цивилизаций / Под ред. Н.П. Шмелева. — М., 2011.
- [11] *Калинкин В.А.* Реакция ФРГ на российские инициативы в отношении Договора о европейской безопасности. URL: http://riss.ru/doklady_i_vystuplenija/?newsId=315
- [12] Концепция внешней политики Российской Федерации. — 12 июля 2008 г. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml>

- [13] *Кортунов С.В.* Единые правила для Евро-Атлантики // *Международная жизнь*. — 2009. — № 11.
- [14] *Лавров С.В.* Как окончательно завершить холодную войну? // *Международная жизнь*. — 2009. — № 5.
- [15] Проект Договора о европейской безопасности. — 29 ноября 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/6152>
- [16] *Путин В.В.* Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. — 10 февраля 2007 г. URL: <http://archive.kremlin.ru>
- [17] *Становая Т.* Договор о европейской безопасности: старт обсуждения. URL: www.politcom.ru/8419.html
- [18] *Clinton H.* Remarks on the Future of European Security. — Paris, 29 January 2010.
- [19] Discussing the New European Security Architecture: the EU and «Strategic Partners» of Russia. URL: <http://www.picreadi.com/dogovor-o-evropejskoj-bezopasnosti-dogovor-medvedeva/mnogolikaya-evropa-evropejskij-soyuz-i-strategicheskie-partnery-rossii-v-kontekste-diskussii-o-deb.html>
- [20] NATO and Russia: A New Beginning. Speech by Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Carnegie Endowment. — Brussels, 18 September, 2009.

SIGNIFICANCE OF THE RUSSIAN FEDERATION'S INITIATIVES ON THE FORMATION OF THE NEW EUROPEAN SYSTEM'S ARCHITECTURE

T.V. Oberemko

The Department of Theory and History of International Relations
People's Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article is dedicated to analysis of the Russian Federation's attitude toward the main trends in current European security system's development. The main goal of the article is to demonstrate the significance of the Russian Federation's initiatives on the formation of equal and undivided collective security system which would correspond with the new global transformations.

Key words: European security, Treaty on European security, world politics, Russia, USA, NATO, EU, OSCE.