

Библиотека Института современного развития

**АРХИТЕКТУРА
ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ**

Под общей редакцией И.Ю. Юргенса,
А.А. Дынкина, В.Г. Барановского

Москва
Экон-Информ
2009

ББК 66.4(2Рос)

А87

ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ

профессора **И.Ю. Юргенса**, Председателя Правления Института современного развития

академика РАН **А.А. Дынкина**, директора Института мировой экономики и международных отношений РАН

члена-корреспондента РАН **В.Г. Барановского**, заместителя директора Института мировой экономики и международных отношений РАН

РУКОВОДИТЕЛЬ ПРОЕКТА

Кулик Сергей Александрович

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Арбатов Алексей Георгиевич

Арбатова Надежда Константиновна

Барановский Владимир Георгиевич

Завриев Сергей Кириакович

Загорский Андрей Владимирович

Кулик Сергей Александрович

Никитин Александр Иванович

Никитина Елена Николаевна

Пикаев Александр Алексеевич

Соловьев Эдуард Геннадьевич

Степанова Екатерина Андреевна

Уткин Сергей Валентинович

Хохлов Игорь Игоревич

А87 **Архитектура евроатлантической безопасности / Под общей редакцией проф. Юргенса И.Ю., акад. Дынкина А.А., чл.-корр. Барановского В.Г. – М.: Экон-Информ, 2009. – 124 с.**

Работа подготовлена на основе ряда исследований под эгидой Института современного развития в связи с особой важностью и актуальностью тематики обновления архитектуры европейской безопасности. Основной упор сделан на «аудите» проблем, имеющих отношение к обеспечению безопасности в Евро-Атлантическом регионе, на разработке соответствующих рекомендаций.

ISBN 978-5-9506-0410-2

© Институт современного развития, 2009 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
-----------------------	----------

I. МНОГОСТОРОННИЕ СТРУКТУРЫ

ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕ	12
1. Общая характеристика	12
2. ООН	17
3. ОБСЕ	18
4. НАТО	23
5. Европейский союз	26
6. Совет Европы	28
7. СНГ	31
8. ОДКБ	33
9. Субрегиональные структуры	36

II. МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ

ПРИНЦИПЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ

БЕЗОПАСНОСТИ	39
1. Хельсинкский «декалог»	39
2. Права человека, плюралистическая демократия и верховенство закона	45
3. Равная безопасность, неделимая безопасность, не- допустимость обеспечения безопасности в ущерб другим государствам	47
4. Мирное разрешение споров и урегулирование кон- фликтов	49
5. От нерушимости границ и их мирного изменения – к ограничениям в применении военной силы	52
6. Территориальная целостность и право на самооп- ределение	54
7. Основания для вмешательства	55

III. КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ

В ЕВРОПЕ 61

1. Европейское измерение проблемы стратегических вооружений 61
2. ПРО 63
3. ДОВСЕ 64
4. Tактическое ядерное оружие 68
5. Меры доверия, безопасности и сдержанности в военной области 70
6. Нераспространение 74

IV. МЕЖДУНАРОДНОЕ МИРОТВОРЧЕСТВО:

ЕВРОПЕЙСКИЕ ПАРАМЕТРЫ 76

1. Вмешательство с применением военной силы 77
2. Поле противоборства России и Запада или взаимное сотрудничество? 79
3. Реформирование механизма миротворчества в рамках формирования новой архитектуры безопасности: возможные модели 82

V. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕТРАДИЦИОННЫМ

УГРОЗАМ 89

1. Противодействие наркотрафику 92
2. Противодействие терроризму 95
3. Обеспечение биобезопасности 98
4. Предупреждение и реагирование на чрезвычайные ситуации и гуманитарные кризисы 102
5. Общеевропейское природоохранное сотрудничество как ответ на экологические вызовы 104
6. Возможность согласованных действий в связи с изменениями глобального климата 105

VI. ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

И ПОСТСОВЕТСКОЕ ПРОСТРАНСТВО 109

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 117

ВВЕДЕНИЕ

В начале июня 2008 г. Президент Российской Федерации Д.Медведев выдвинул в Берлине инициативу о заключении Договора о европейской безопасности, которая была зафиксирована в принятой в середине июля 2008 г. Концепции внешней политики Российской Федерации. Он дополнительно развил позицию по ключевым смысловым элементам Договора на Конференции по мировой политике в Эвиане (Франция) в октябре 2008 г. и, через месяц, на саммите Россия–Европейский союз во французской Ницце.

Действительно, постановка проблемы и ориентиров на ее решение была крайне своевременной и назревшей. Еще до августовского кризиса на Кавказе возникла острая необходимость в том числе разработки единых и обязательных для всех «правил игры», например, из-за проблем вокруг Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) и Косово. События на Кавказе в августе 2008 г. особо подчеркнули неадекватность существующей европейской архитектуры безопасности, неэффективность имеющихся механизмов поддержания международно-политической стабильности и потребность в создании подлинно открытой системы коллективной безопасности в Евро-Атлантическом регионе.

Договор, по мнению России, призван обеспечить равную безопасность для всех государств, в юридически обязывающей форме зафиксировать основы взаимодействия между его участниками, как государствами, так и международными организациями, для укрепления мира, повышения стабильности и обеспечения безопасности в Европе и в глобальном масштабе.

В рамках российской позиции по новому Договору делается акцент на нескольких блоках. Первый касается неделимости безопасности, второй – контроля над вооружениями, а третий – урегулирования региональных конфликтов в евроатлантическом пространстве.

Старт разработке такого документа предлагается дать на общеевропейском саммите (конференции высокого уровня) с участием руководителей всех государств евроатлантического пространства, включая США и Канаду, а также ведущих организаций, включая НАТО, ОДКБ, ЕС, ОБСЕ, СНГ.

С течением времени, в том числе в процессе конкретизации российской позиции, в подходах многих европейских держав обнаруживаются происходящие существенные изменения. В первые месяцы после июньской инициативы Д.Медведева она нередко воспринималась как набор достаточно абстрактных пожеланий, не связанных с наиболее насущными вопросами международной повестки дня. Ее даже сравнивали с «миролюбивыми инициативами СССР» периода А.Громыко, идеей «общеевропейского дома» М.Горбачева и «стратегической демократической инициативой» А.Козырева. Некоторые аналитики интерпретировали предложение как попытку расколоть США и Европу, нанести удар по альянсу НАТО.

Вместе с тем, немало наблюдателей увидели в российской инициативе прежде всего конструктивный пафос, ее нацеленность на выполнение повестки дня, оставшейся незавершенной после окончания «холодной войны» – когда надеялись, что на смену противостоянию двух военных блоков придет общая, объединяющая бывших противников структура. Постепенно российские предложения становились предметом все возрас-

тающего интереса, а в подходах многих европейских держав обнаруживается готовность реагировать на них конструктивно и в позитивной тональности.

Совет министров иностранных дел ОБСЕ в Хельсинки в декабре 2008 г. стал первой многосторонней площадкой, на которой состоялось развернутое обсуждение инициативы Д.Медведева. Оно продемонстрировало наличие немалого числа сторонников у российского предложения. «На полях» хельсинкского СМВД ОБСЕ была высказана мысль о формировании экспертной «группы друзей» Договора для поиска общего понимания по ключевым аспектам укрепления панъевропейской безопасности. И к этому, как отмечалось, целесообразно привлечь международное экспертное сообщество, авторитетные неправительственные организации и академические круги.

В политических и экспертных кругах стран евроатлантического региона дискуссии по рассматриваемой проблематике только начинаются. Они позволяют сделать некоторые наблюдения, пусть даже предварительного порядка.

Практически все страны, участие которых важно для перестройки системы европейской безопасности, исключают возможность «заменить» ею действующие в регионе международные структуры – такие, как ОБСЕ и НАТО. Отвергаются и возможные шаги, значительно сужающие существующую область компетенции таких организаций.

В дискуссиях вокруг предложений Москвы не возникает явного противопоставления сюжетов европейской безопасности и трансатлантической солидарности. Российская сторона, изначально подчеркивая максимально широкий круг участников возможной дискуссии, тем самым сделала ли-

шенным актуальности вопрос о том, не повредят ли новые инициативы состоянию трансатлантического взаимодействия с США и Канадой.

В целом существует достаточно широкое согласие, что в качестве главной площадки для обсуждения российской инициативы могла бы выступить ОБСЕ. Многие страны полагают, что эта структура является идеальным форматом и для реализации российских предложений. По этой логике, основным результатом реформы могут стать пересмотр и адаптация роли и функций ОБСЕ применительно к новым реалиям, ее усиление как организации.

Но высказывается и мнение о том, что нужно преодолеть сфокусированность ОБСЕ преимущественно на третьей «корзине» (гуманитарные аспекты), поскольку тем самым меняется предназначение организации, о котором изначально договаривались страны-участники. Есть и идеи касательно «возрождения» ОБСЕ через придание ей более действенных полномочий в области предупреждения и урегулирования конфликтов, включая миротворчество.

Формальный момент, разделяющий Россию и большинство стран Европы, касается идеи заключения юридически обязывающего договора. Даже те страны, которые с пониманием относятся к российским озабоченностям и склонны соглашаться с необходимостью внесения изменений в сложившийся образ действий европейских механизмов обеспечения безопасности, к этой стороне исходящих из Москвы предложений относятся довольно скептически.

Большинство европейских дипломатов и экспертов, анализируя возможные цели предлагаемой реформы, приходят к

выводу, что она в первую очередь могла бы способствовать разрешению «замороженных» конфликтов. В этом контексте есть и серьезная проблема легитимации новых международно-политических реалий, складывающихся в связи с провозглашением и признанием независимости Косово, Абхазии и Южной Осетии. По возникающим вопросам можно ожидать острых разногласий, и поиск приемлемых решений будет, скорее всего, непростым и небыстрым.

К числу наиболее вероятных «кандидатов» на включение в намечаемый договор о европейской безопасности относятся проблемы существующих и новых договоренностей по ограничению и сокращению вооружений. Вместе с тем, просматриваются и другие крупные темы – энергетическая безопасность, согласование деятельности стран в арктическом регионе, придание мощного импульса совместным усилиям по новым, нетрадиционным вызовам.

Нередко, как сторонники реформы, так и скептики, при обсуждении проблем международной безопасности в Европе высказывают собственные специфические озабоченности, проистекающие из особенностей своей страны, т.е. связанные с ее географическим положением, историей, динамикой внутривнутриполитического развития и т.п. Но при всех различиях в политических и экспертных подходах (между государствами и внутри государств) есть, как представляется, преобладающий взгляд: Европе в целом, безусловно, нужна общая позитивная и конструктивная повестка дня.

При ее разработке следует проанализировать действенность существующих структур и механизмов, оценить адекватность ранее согласованных на коллективной основе принципов,

продумать императивы и варианты строительства новой евроатлантической архитектуры в соответствии с реалиями и угрозами нынешнего века. Возникает потребность и в выработке общей философии в сфере безопасности.

Специалисты по истории международных отношений и международной безопасности могли бы внести важный вклад в проведение «инвентаризации» как существующих проблем, возникающих в контексте европейской безопасности, так и способов их возможного решения, которые предлагаются сегодня или предлагались ранее на политическом и экспертном уровне. Тем самым можно будет выявить уже имеющиеся интеллектуальные наработки для определения системных дефектов существующей архитектуры европейской безопасности и их устранения в будущем.

Настоящая работа предназначена для политиков и экспертов, занимающихся вопросами европейской безопасности и смежной с ней проблематикой, а также для заинтересованных в данной теме читателей. В рамках проведенных исследований, на основе которых она подготовлена, приоритетная задача состояла в разработке конструктивных, по возможности конкретных соображений и рекомендаций. В ней они излагаются без значительного «подкрепляющего» материала, на который, естественно, опирались авторы, – в противном случае эта публикация имела бы многотомный формат. Работа предлагается как приглашение к дискуссии и разработке конструктивных позиций, ориентированных на формирование действительно надежной и стабильной архитектуры евроатлантической безопасности.

Ее авторы исходят из того, что Россия по всем основополагающим параметрам – историческим, социокультурным, экономическим, цивилизационным – является неотъемлемой частью Европы и ее пространства безопасности. Нашим общим интересам соответствует максимальная интеграция России в это пространство на основе общих принципов и ценностей.

I. МНОГОСТОРОННИЕ СТРУКТУРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕ

1. Общая характеристика

В Европе – самая высокая в мире плотность механизмов многостороннего межгосударственного взаимодействия. Основными региональными структурами являются Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Совет Европы (СЕ), Европейский союз (ЕС) и Организация Североатлантического договора (НАТО).

Название	Количество государств-членов	Примечание
ОБСЕ	56	В числе участников – США и Канада, государства Кавказа (3) и Центральной Азии (5)
Совет Европы	47	В числе участников – государства Кавказа (3)
Европейский союз	27	
НАТО	28	В числе участников – США и Канада
СНГ	10	В числе стран-членов – государства Кавказа (2) и Центральной Азии (4)
ОДКБ	7	В числе участников – государства Кавказа (1) и Центральной Азии (4)
ООН	192 (в т.ч. 45 – из Европы)	Из 5 постоянных членов Совета Безопасности 4 относятся к Евро-Атлантическому региону
Субрегиональные структуры (10+)	5+	Из наиболее значимых: Совет государств Балтийского моря, Совет Баренцева/Евро-Арктического региона, Организация Черноморского экономического сотрудничества

К числу европейских механизмов многостороннего взаимодействия должны быть отнесены и те, которые возникли в ареале бывшего СССР. Речь прежде всего идет о Содружестве незави-

12

симых государств (СНГ) и Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Сфокусированность этих структур именно на постсоветском международно-политическом пространстве определяет их специфику и значение в контексте обеспечения европейской безопасности.

В структуре многостороннего сотрудничества в Европе определенную роль играют Организация Объединенных Наций (ООН), а также многочисленные структуры, ориентированные на развитие субрегионального сотрудничества.

В развитии многостороннего сотрудничества в Европе отметим следующие тенденции.

Во-первых, расширение состава Совета Европы, ЕС и НАТО. Эти структуры постепенно приобретают почти общеевропейский охват.

Во-вторых, развитие взаимодействия ЕС и НАТО с не входящими в них странами. В значительной степени это касается стран СНГ. Для большинства из них Европейский союз является главным торговым партнером. Он предлагает европейским и закавказским странам СНГ перспективу ассоциации и более тесного сближения, включая введение режима свободной торговли, в обмен на гармонизацию экономического регулирования, технических стандартов, базовых принципов политического устройства. Со странами Центральной Азии ЕС поддерживает прямой политический диалог, ориентированный на расширение экономического, энергетического и финансового сотрудничества, утверждение принципов верховенства закона и уважения прав человека, взаимодействие в противостоянии новым вызовам и угрозам безопасности.

НАТО развивает с большинством стран СНГ дифференцированные отношения партнерства, придерживаясь принципа: оставлять двери открытыми для их эвентуального членства.

В-третьих, «разделение труда» между европейскими региональными организациями. В 1990-е гг. обсуждалась идея трансформации ОБСЕ в «зонтичную» организацию европейской безопасности, учреждения ее «исполнительного комитета» с полномочиями, аналогичными правам Совета Безопасности ООН. Предлагалось, чтобы ОБСЕ могла брать на себя решение задач урегулирования конфликтов или делегировать их другим организациям (НАТО, ЕС, СНГ). Но этот подход не получил поддержки¹.

В ходе урегулирования конфликтов в бывшей Югославии (БиГ в 1995 г., Косово в 1999 г.) сложилась новая практика взаимодействия. При ведущей политической роли ООН альянс НАТО брал на себя решение задач обеспечения безопасности, а ОБСЕ – формирования демократических институтов (включая органы юстиции и внутренних дел), проведения выборов, утверждения верховенства закона и прав человека. В восстановлении экономики ключевую роль, вместе со специализированными международными организациями, брал на себя Европейский союз.

В-четвертых, функциональные коррективы в деятельности евроатлантических структур. Всеобъемлющим (хотя и не исключительным) мандатом на обсуждение вопросов безопасности, экономического и гуманитарного сотрудничества, регулирования кризисов и урегулирования конфликтов в Европе обладает ОБСЕ. НАТО изначально являлась организацией коллективной обороны, ЕС – экономической интеграции, а Совет Европы – хранителем

¹ «Мы не намерены создавать иерархию организаций или устанавливать между ними постоянное разделение труда» (пп. 8 и 12 «Хартии европейской безопасности» 1999 г.).

стандартов демократии и прав человека. Однако в последние годы происходит определенная корректировка этих функциональных направлений в деятельности указанных структур.

Сокращая масштабы своей военной активности и размеры потенциала в Европе, НАТО начинает подключаться к урегулированию внеевропейских кризисов. Европейский союз расширяет деятельность в сфере безопасности, участвует в кризисном регулировании в Европе и за ее пределами, в противодействии новым вызовам и угрозам и т.д. В Юго-Восточной Европе определенное свертывание деятельности ОБСЕ и НАТО компенсируется расширением соответствующей деятельности ЕС.

В результате наращивается потенциал взаимозаменяемости в деятельности европейских многосторонних структур. Это обстоятельство, также ввиду их высокой плотности в регионе, вызывает между ними определенную конкуренцию. Но в кризисной ситуации появляется возможность распределять роли ОБСЕ, ЕС, НАТО и ООН в процессе урегулирования конфликта, в значительной степени учитывая предпочтения заинтересованных сторон.

В общем плане задачи обновления европейской архитектуры безопасности представляется уместным ставить и решать с учетом следующих соображений.

- Правомерен вопрос об эффективности существующих в Европе многосторонних организаций, их более широком взаимодействии в интересах укрепления европейской безопасности.

- Россия заинтересована в том, чтобы пул основных участников «европейского концерта» из числа многосторонних структур включал в себя ОДКБ. Для этого, как минимум, необходимо вести курс на повышение дееспособности данной организации.

- Важно учитывать, что подавляющее большинство европейских государств не видят необходимости в кардинальных изменениях и крупных перестановках, считают существующий механизм многостороннего сотрудничества если и не вполне действенным, то все-таки более или менее удовлетворительно выполняющим свои функции. С учетом перспективы дальнейшего расширения состава ЕС и НАТО, а также развития ими сотрудничества со странами СНГ, потенциальное число участников «коалиции в пользу перемен» может и сокращаться.

- Проблематичными представляются шансы для успешного продвижения идеи создания новой организации, которая взяла бы на себя функции по обеспечению европейской безопасности «с чистого листа». Международно-политический ландшафт континента перегружен разнообразными многосторонними структурами. Без серьезного реформирования добавление к ним еще одной, причем крупной, может увеличить эту перегруженность. К тому же потребуется выделить для этого новообразования свое собственное «поле», добиться его разграничения с теми, на которых действуют уже существующие в европейском регионе организации.

- Трудности с эффективным реагированием существующих региональных организаций на кризисные ситуации в Европе порождаются не столько институциональным дефицитом, сколько дефицитом стремления стран-членов к достижению консенсуса.

- Еще одна проблема – в недостаточной готовности основных государств-участников к тому, чтобы расширить поле самостоятельной деятельности региональных организаций, наделить их большей автономией.

2. ООН

Организация Объединенных Наций, занимая центральное место в современных международных отношениях, выполняет системообразующую функцию в организации европейской безопасности двумя способами:

- через свою роль в формировании современного международного права и стандартов международно-политического поведения государств;

- через деятельность Совета Безопасности (СБ) ООН, который правомочен принять к рассмотрению любой вопрос, затрагивающий интересы международного мира и безопасности, и может принимать обязательные для государств-членов решения, в том числе по принуждению к миру (включая применение санкций, введение различных эмбарго, а также использование силы).

Несмотря на то, что центральная роль СБ ООН в принятии решений по принуждению к миру является общепризнанной, на практике выполнение данной функции осложняется целым рядом факторов.

Во-первых, решения на этот счет должны приниматься с согласия (или без возражения) всех пяти постоянных членов СБ. Обеспечение такого консенсуса далеко не всегда оказывается возможным.

Во-вторых, ООН не располагает собственными вооруженными силами. Военные операции по мандату Совета Безопасности ООН проводят, как правило, отдельные государства или группы стран; их представители осуществляют и командование соответствующими операциями.

В-третьих, неспособность Совета Безопасности договориться о применении силы может подтолкнуть к таковому без его мандата. Между тем Устав ООН признает право на такое

применение силы только в целях самообороны. В противном случае положение дел выходит за пределы правового поля, что чревато весьма сложными коллизиями. Такие ситуации возникали не раз, в том числе в ареале Европы.

В контексте включения проблематики ООН в переформатирование системы обеспечения безопасности именно в Европе представляется важным:

- четко и недвусмысленно подтверждать центральную роль ООН в усилиях по поддержанию международного мира и ее общее верховенство в организации системы европейской безопасности;

- подчеркивать позицию о необходимости строгого соблюдения Устава ООН;

- особо оговаривать исключительную компетенцию СБ ООН касательно принятия решений по применению силы; применение силы, осуществленное в ином формате, признается возможным лишь в исключительных обстоятельствах и с последующей легитимацией Советом Безопасности;

- в усилиях по повышению роли многосторонних институтов, функционирующих в европейском ареале, ориентировать их на взаимодействие с ООН.

3. ОБСЕ

Согласно принятой в 1999 г. «Хартии европейской безопасности», ОБСЕ является «одной из основных организаций по мирному урегулированию споров и одним из ключевых инструментов раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления».

Однако она не является региональной организацией коллективной безопасности в том смысле, что не может принимать

решения о применении мер принудительного характера. Эта прерогатива остается за СБ ООН. Не имеет ОБСЕ и полномочий санкционировать действия других региональных организаций по «принуждению к миру». Ее возможности обусловлены готовностью государств-участников добросовестно выполнять обязательства, которые были добровольно взяты ими на себя по всем трем «измерениям» ОБСЕ (безопасность; экономика и окружающая среда; демократия и права человека).

Это, естественно, изначально устанавливает некоторые пределы для деятельности организации, ограничивает ее роль в обеспечении европейской безопасности. И все же в рамках ОБСЕ была проведена значительная работа в плане формирования принципов, подходов, институтов и механизмов по поддержанию безопасности в Европе многосторонними кооперативными усилиями государств-членов.

Во-первых, должны быть отмечены действия по ограничению военной деятельности, обеспечению ее транспарентности. В их числе:

- меры укрепления доверия и безопасности (обмен информацией о военных силах, основных системах вооружения и техники и планах их развертывания; предварительное уведомление и наблюдение за определенными видами военной деятельности; обмен ежегодными планами военной деятельности; меры проверки и т.п.);

- Договор об «открытом небе»;

- Договор об обычных вооруженных силах в Европе (в соответствии с которым были произведены масштабные сокращения обычных вооруженных сил и вооружений, причем значительно более глубокие, чем предусматривалось как изначальной, так и адаптированной версиями договора).

Во-вторых, созданы механизмы раннего предупреждения кризисов и уменьшения опасности.

- Учреждены инструменты по привлечению внимания к ситуациям, способным перерасти в кризис, включая вооруженные конфликты. В частности, любое государство-участник вправе вынести любой вопрос на рассмотрение Постоянного Совета, еженедельно собирающегося в Вене на уровне послов.

- Есть механизм организации экстренных заседаний, в том числе на уровне министров иностранных дел, в отношении чрезвычайных ситуаций.

- Могут быть приняты решения о превентивных действиях в целях предотвращения эскалации конфликта или его урегулирования (в том числе о направлении специальных миссий, развертывании операций ОБСЕ по поддержанию мира).

В основном ОБСЕ занимается урегулированием конфликтов на Балканах. На этом фоне ее роль на постсоветском пространстве (в Грузии, Молдавии, до 2002 г. – в Таджикистане) выглядит чрезвычайно скромной. Организация не оспаривала здесь первенства России. Общие же итоги деятельности ОБСЕ в области урегулирования конфликтов противоречивы – они включают как успехи, так и неудачи.

К числу первых, например, относят содействие улаживанию политического кризиса после муниципальных выборов в Югославии (1996 г.), посредничество в достижении соглашения, позволившего преодолеть хаос в Албании (1997 г.).

К числу вторых – безуспешные усилия по урегулированию конфликта в Македонии (2001 г.) или по урегулированию вопроса о порядке выхода Черногории из состава Югославии (2002 г.). В обоих случаях решающую роль сыграл Европейский союз.

Вместе с тем, в целом ОБСЕ обладает рядом преимуществ по сравнению с другими европейскими многосторонними структурами, хотя нередко их обратной стороной становятся слабости. Во-первых, она – единственная европейская организация с всеобъемлющим составом участников. Но это одновременно затрудняет выработку общей политики в вопросах, вызывающих серьезные разногласия.

Во-вторых, политически значимые решения в ОБСЕ принимаются консенсусом. Но сложность достижения консенсуса по наиболее спорным вопросам нередко парализует ее деятельность.

В-третьих, комплексный подход, предполагающий сочетание и поддержание определенного баланса деятельности в трех «измерениях». Но государства-участники по-разному видят значимость этих «измерений», что обусловило дискуссию о географическом и функциональном дисбалансах в деятельности организации, упреки в ее сосредоточенности на регионах «к востоку от Вены» и в значительной степени на вопросах верховенства закона и прав человека.

Критика ОБСЕ высказывается в последние годы как Россией и рядом стран СНГ, так и некоторыми другими государствами-участниками. Подвергается сомнению воплощенный в обязательствах по ОБСЕ традиционный баланс договоренностей («нерушимость границ в обмен на права человека»). Критики ОБСЕ все реже готовы принимать ее «вмешательство» в свои внутренние дела, полагая, что они ничего или почти ничего не получают взамен в плане укрепления их безопасности или содействия экономическому развитию. Хотя политический диалог в ОБСЕ заметно активизировался в последние годы, сохраняющиеся разногласия нередко не позволяют договариваться о

практических мерах, которые могли бы быть предприняты в интересах снятия остроты той или иной конкретной ситуации.

Вместе с тем происходит наращивание потенциала ЕС в областях, ранее относившихся к особой компетенции ОБСЕ, – таких, как политическое регулирование кризисов, мониторинг и поддержка выполнения достигнутых соглашений, формирование демократических институтов и утверждение верховенства закона. Заинтересованность в сотрудничестве не с ОБСЕ, а с ЕС и НАТО проявляют и не входящие в евроатлантические институты страны (прежде всего эта тенденция затронула Юго-Восточную Европу, в меньшей – но во все возрастающей – степени она проявляется в ареале СНГ).

Отсутствует какой-то «магический» рецепт решения проблем ОБСЕ. Восстановление консенсуса относительно центральной миссии этой организации в вопросах предотвращения и урегулирования конфликтов помогло бы придать ОБСЕ способность более оперативного реагирования на развитие событий в Европе. Одновременно потребовалось бы существенное расширение полномочий институтов и структур ОБСЕ, наделение их возможностью действовать самостоятельно, не дожидаясь принятия решений Постоянным Советом (которые могут быть заблокированы государствами-членами). Однако большинство государств-участников сегодня к этому не готовы, что и является основной причиной ее ограниченной дееспособности.

Эту причину вряд ли смогут устранить подписание Устава ОБСЕ, заключение Договора о европейской безопасности или проведение общеевропейского саммита. Не просматриваются основания для принятия решений, принципиально или хотя бы существенно отличающихся от тех, которые сегодня возможны в ОБСЕ.

В этой связи и в контексте общей ориентации на обновление архитектуры европейской безопасности задача-минимум в отношении ОБСЕ может быть сформулирована следующим образом.

- Подвергая эту структуру заслуженной критике, нельзя «растерять» накопленный в ней опыт организационного, интеллектуального, политического подхода к самым разнообразным аспектам обеспечения безопасности. Значительное большинство поднимаемых по этой тематике вопросов так или иначе уже были в ОБСЕ предметом рассмотрения, а нередко и согласования.

- Соответственно, целесообразно провести инвентаризацию осуществленных по линии ОБСЕ наработок по вопросам многостороннего сотрудничества в обеспечении европейской безопасности. В них можно обнаружить взаимоприемлемые формулировки и интересные практические решения даже по наиболее спорным (и трудным) в сегодняшних условиях проблемам.

- Если идею организации «Хельсинки-2» не сводить только к проведению саммита, а трактовать более широко, можно подумать о целесообразности поиска возможностей повысить роль ОБСЕ в современном международно-политическом развитии.

4. НАТО

НАТО – крупнейшая величина в Европе в сфере многостороннего взаимодействия по вопросам обеспечения безопасности. Если ставить задачу реформатирования системы европейской безопасности, необходимо серьезно «перезагрузить» и отношения России с этой структурой.

НАТО продолжает ориентироваться на выполнение своей основной функции – обеспечение совместной защиты стран-

членов от возможного военного нападения извне, но усиливает акцент на проведение операций кризисного регулирования. Геополитическая трансформация альянса выражается в постепенном включении в его состав все более широкого круга стран, налаживании взаимодействия со странами-нечленами (программа «Партнерство ради мира») и выходе за пределы своей традиционной зоны ответственности (операция в Афганистане).

Экспансия альянса в восточном направлении вызывает рост напряженности в отношениях с Россией. Эвентуальное включение в состав НАТО Украины и Грузии считается российской стороной абсолютно неприемлемым. С возможной эволюцией НАТО, таким образом, связан серьезный вызов европейской безопасности. Парадокс в том, что укрепление последней мыслимо вместе с участием НАТО. Отсюда вдвойне возникает необходимость деактуализировать проблему дальнейшей экспансии альянса на постсоветскую территорию.

В принципе в этом направлении можно идти несколькими путями, стараясь обеспечить оптимальное сочетание разных подходов.

- Делать для стран-кандидатов абсолютно ясной привлекательность альтернативных вариантов обеспечения своей безопасности. Например, четко и недвусмысленно гарантировав территориальную целостность и суверенитет стран СНГ, Россия могла бы нейтрализовать немалую часть высказываемых в этих странах аргументов в пользу присоединения к НАТО.

- Предупреждать о возможных контрмерах со стороны России. При этом в отношении угроз необходима крайняя осторожность – ведь они могут оказаться неубедительными или, хуже того, контрпродуктивными.

- Создавать для самого альянса стимулы для нерасширения. Речь идет прежде всего о наращивании взаимодействия по вопросам, имеющим для НАТО высокую значимость. Надо добиваться того, чтобы в НАТО Россию стали считать «необходимым партнером», отношения с которым важнее императивов расширения на Украину или Грузию.

Такая линия могла бы включать несколько основных компонентов.

- С учетом ставок НАТО в Афганистане следует оказывать необходимое содействие транзиту грузов через нашу территорию (не исключая грузы военного назначения). Россия также могла бы взять курс на расширение экономического и гуманитарного содействия операциям НАТО в Афганистане, военные поставки и участие советников.

- Параллельно целесообразно ставить вопрос о признании альянсом ОДКБ, в том числе привлекая ее к сотрудничеству с НАТО на афганском направлении.

- Добиваться вовлечения НАТО в переговоры, консультации и неформальные обсуждения по решению проблем, связанных с возможным размещением элементов американской ПРО в Европе. Это помогло бы держать на плаву и тему создания совместной системы предупреждения и защиты всего европейского континента от угроз ракетного нападения, которая требует взаимодействия именно с НАТО, а не только с США.

- Заслуживает внимания проект совместного с НАТО участия в проведении миротворческих операций. С учетом имеющегося опыта на Балканах потребуются, конечно, коррективы – в частности, по вопросам командования войсками. Но в принципе такое участие способствует укреплению доверия ме-

жду военными структурами, повышает их совместимость в боевых условиях, что открывает путь к более быстрому реагированию в случае кризиса. При этом следует исключить возможность совместных операций на постсоветской территории.

- Еще одна сфера возможного взаимодействия России с НАТО – борьба с пиратством. В ней могут быть заложены некоторые перспективные линии совместных действий военно-морских сил в интересах обеспечения стабильности в различных акваториях мирового океана.

5. Европейский союз

Превращение ЕС в самостоятельного внешнеполитического игрока в принципе отвечает выгодной для России логике становления многополюсного мира. Не менее важно и другое: в ЕС наращиваются возможности кризисного регулирования и совершенствуется механизм его многостороннего обеспечения, что само по себе может оказаться востребованным для задач укрепления европейской безопасности, разработки более эффективных методов ее поддержания. На этой основе целесообразно уделить серьезное внимание изысканию возможностей кооперативного взаимодействия России с ЕС в рамках усилий по обновлению европейской архитектуры безопасности. При этом представляются уместными следующие соображения.

Россия уже рассматривается в ЕС как значимый партнер в области предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, в сфере космических исследований, по линии транспортной авиации. Важен и прецедент – участие россиян в операции ЕС в Чаде. Поэтому перспективы сотрудничества, причем в достаточно широком диапазоне, можно в целом оценить как достаточно неплохие.

Однако исходящие от нас предложения по сотрудничеству, которые ставили бы европейские внешнеполитические и оборонные структуры в определенную зависимость от России, будут, скорее всего, отвергаться. Если вовлечение России в проекты «европейской политики безопасности и обороны» (ЕПБО) по линии ЕС обуславливать ее равноправным и полноформатным участием в процессе принятия решений (то есть на таких же основаниях, как и у членов ЕС), практических результатов, вполне вероятно, добиться не удастся. Точки соприкосновения, скорее, возникнут в том случае, если Россия будет в той или иной форме способствовать укреплению независимой внешней и оборонной политики ЕС, не пытаясь стать её частью.

В процессе подготовки Договора о европейской безопасности и обновления других механизмов многостороннего сотрудничества, особенно в части кризисного регулирования, уместно предусмотреть вовлечение различных структур ЕС, обеспечивающих функционирование ЕПБО, в постоянное взаимодействие с аналогичными структурами из не входящих в ЕС стран (включая Россию).

Следует учитывать особое внимание ЕС к потенциалу быстрого реагирования. Процесс выработки ориентиров ЕПБО опирается на регулярно обновляемые каталоги, объединяющие информацию о военном потенциале, доступном для осуществления операций. Россия могла бы предложить каталог собственных возможностей, которые она готова предоставить в распоряжение ЕС для осуществления совместных операций. В этом случае можно было бы повысить оперативность российского участия, заранее оговорив сроки развертывания и вероятный уровень сопутствующих затрат.

Повысить уровень оперативного взаимодействия с ЕС можно было бы с использованием принятой в рамках ЕПБО концепции «боевых групп». Российской армии, уже имеющей опыт создания миротворческих подразделений, вполне по силам формирование аналогичной структуры, хорошо оснащенной технически и обладающей всеми необходимыми для участия в международных операциях навыками, в том числе языковыми. Такая боевая группа могла бы принимать участие как в учебных, так и в реальных операциях совместно с силами ЕС.

Не следует пренебрегать ролью наблюдателей и участием даже небольшого числа россиян в многосторонних внешнеполитических проектах и полевых операциях ЕС. Участие российской стороны во всех проектах ЕС, где обе стороны не имеют принципиальных возражений против этого, повышает уровень доверия между партнерами и способствует обмену опытом.

6. Совет Европы

Характер участия СЕ в обеспечении европейской безопасности обусловлен особенностями этой организации, ее функциональной ориентацией. Официально провозглашенная СЕ цель – добиваться сближения между государствами-участниками путем содействия расширению демократии и защиты прав человека, а также сотрудничеству по вопросам культуры, образования, здравоохранения, молодежи, спорта, права, информации, охраны окружающей среды. В той мере, в какой эти темы значимы для безопасности на континенте, СЕ может считаться одним из важных инструментов ее поддержания и продвижения.

Роль Совета обусловлена и общепризнанным авторитетом этой организации, само участие в которой служит для государств-членов своего рода свидетельством их соответствия вы-

соким стандартам плюралистической демократии. Но отсюда возникают и коллизии в отношениях с теми участниками (или кандидатами на присоединение к СЕ), где на этой почве имеются те или иные проблемы. Высказываемые по линии Совета суждения и рекомендации могут вызывать реакцию отторжения, рассматриваться как вмешательство во внутренние дела.

В российских политических кругах достаточно широко высказываются претензии к Совету Европы по следующим основаниям:

- недопустимое вмешательство во внутренние дела страны и неприемлемые попытки диктовать ей те или иные правила поведения, навязывать стандарты организации внутривнутриполитической жизни;

- практика двойных стандартов (например, снисходительное отношение к дискриминации в отношении русскоязычного населения в некоторых балтийских странах, с одной стороны, и повышенная требовательность по части уважения гражданских прав и свобод в России – с другой);

- превалирование «антироссийских» решений в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ), который в буквальном смысле завален исками против российского государства и зачастую их удовлетворяет.

Вместе с тем, проблемы обеспечения военной безопасности, предупреждения и урегулирования конфликтов, экономического сотрудничества – то есть такие, которые представляются самыми значимыми с точки зрения российских интересов в Европе (и прежде всего в плане обеспечения более весомого присутствия России в континентальной международно-политической системе) – не относятся к компетенции этой организации.

Резко негативное восприятие Совета Европы выражается в представлениях о том, что Россия может, по мере необходимости, совершенно безболезненно поставить крест на взаимоотношениях с этой структурой. Призывы в этом русле вполне возможны в случае принятия Парламентской Ассамблеей Совета Европы неприятных или неприемлемых для России решений.

В связи с усилиями России по обновлению архитектуры европейской безопасности важная задача состоит в том, чтобы не пойти на поводу у такого рода настроений. Официальная российская политика их весьма решительно отвергает. Необходимо эту линию последовательно выдерживать и впредь, не принося ее в жертву возможным конъюнктурным соображениям и эмоциям.

Нужно иметь ввиду следующее.

- СЕ является единственной из структур, существовавших ранее в западной части континента, которая приобрела после окончания «холодной войны» действительно общеевропейский характер и в которой Россия стала участвовать в качестве полноправного члена. Сам факт участия в этой организации подчеркивает возможность формирования в евроатлантическом регионе архитектуры безопасности, которая исключала бы дискриминацию России.

- Некоторые аспекты деятельности Совета Европы напрямую работают на укрепление европейской безопасности и должны всячески поддерживаться. Примером может служить Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма, вступившая в силу в 2007 г.

- СЕ может играть немаловажную информационную и поддерживающую роль в плане минимизации некоторых проблем, способных стать источником угроз для европейской безо-

30

пасности – к примеру, в области соблюдения прав национальных меньшинств, оспаривания дискриминационных судебных решений и т.п.

В целом участие Совета Европы в организационном пуле тех международных структур, которые несут основную ответственность за поддержание европейской безопасности, имело бы скорее всего позитивное значение.

В связи с этим представляется полезным исходить из следующих соображений.

- Необходимо ориентироваться на сохранение роли Совета Европы как элемента архитектуры безопасности и генератора общего для его участников правового пространства.

- Совет Европы, наряду с ОБСЕ, должен играть лидирующую роль в продвижении таких важных элементов обеспечения европейской безопасности как демократия, политический плюрализм, соблюдение прав человека и основных свобод, развитие гражданского общества. Такой подход надо продвигать.

7. СНГ

СНГ по целому ряду причин сохраняет важное значение для России. Однако полноценное и эффективное участие этой структуры в решении вопросов, связанных с обеспечением европейской безопасности, равно как и вовлечение ее в процесс обновления общеевропейской архитектуры представляется затруднительным. Это связано, как минимум, с двумя главными причинами.

Во-первых, ограниченная дееспособность СНГ, что обуславливает его невнятное позиционирование в европейском международно-политическом пространстве.

Во-вторых, очевидно превалирующее положение России в Содружестве влияет на определенную осторожность некоторых стран-участниц в наделении структуры сколько-нибудь весомыми полномочиями и возможностями, а также на нежелание внешних контрагентов рассматривать СНГ как «сильную» фигуру на международном поле, поскольку тем самым, с их точки зрения, было бы обозначено согласие с российским доминированием в этой организации.

Однако по ряду аспектов деятельность по линии СНГ сопрягается с проблематикой европейской безопасности. Например, на ней может сфокусировать свое внимание Совет глав государств, а более предметно вопросы безопасности и военного сотрудничества могут рассматриваться Советом министров обороны, который, по всей видимости, пока занимается в основном относительно периферийными вопросами. В сфере «мягкой безопасности» (сотрудничество по таким вопросам, как наркотрафик, борьба с трансграничной преступностью) СНГ продолжает играть определенную роль, хотя сталкивается с конкуренцией со стороны ОДКБ и ГУАМ.

Крупнейший совместный проект государств СНГ в военной области – сотрудничество в создании Объединенной системы противовоздушной обороны (ПВО). Но Украина предпочитает взаимодействовать с Россией на двусторонней основе, а перспектива возможного вступления в НАТО обуславливает неопределенность ее участия в этом направлении. Соответственно, более убедительной становится логика перемещения системы ПВО под эгиду ОДКБ как более компактной и однородной организации.

Не оправдались первоначальные ожидания относительно широкого участия СНГ в урегулировании конфликтов на тер-

ритории государств-участников. Под эгидой СНГ (и с одобрения резолюциями СБ ООН) осуществлялась единственная миротворческая миссия – в Абхазии.

Касательно роли СНГ в процессе обновления архитектуры европейской безопасности уместен реалистичный и взвешенный подход.

- Искусственная реанимация этой структуры затруднительна, что не может не сказаться на ее возможностях для задач европейской безопасности.

- Присутствие СНГ стоило бы обозначить (хотя бы в самом общем плане) в документах, решениях, механизмах, сориентированных на укрепление безопасности в ареале всего постсоветского (без стран Балтии) пространства. В частности, это может оказаться политически целесообразным для того, чтобы уравновесить вовлечение в данный регион иных многосторонних структур (прежде всего ЕС и НАТО).

- По некоторым конкретным ее аспектам («мягкая безопасность», ПВО) СНГ может рассматриваться в качестве резервной структуры (в частности, по причине включенности в ее ареал Украины и Молдовы).

8. ОДКБ

ОДКБ может оцениваться как формирующаяся многофункциональная структура безопасности. На протяжении всего текущего десятилетия идет процесс ее «настройки» на совмещение двух функций: противодействие традиционным внешним военным угрозам (создание военного союза, состыковка и сращивание военных инфраструктур семи стран-членов), с одной стороны, и противодействие новым угрозам и вызовам – с другой.

Специфика ОДКБ с точки зрения ее членского состава – в наличии трех фактически автономных сегментов, объединенных безусловно центральной ролью России в организации. Беларусь, Армения и страны Центральной Азии сталкиваются с разными внешними угрозами, что создает серьезные объективные трудности в развитии горизонтальных связей между ними и ограничивает возможности развития военного и политического сотрудничества в рамках ОДКБ в целом. Россия же оказывается главным интегрирующим фактором в ареале ОДКБ как единственная страна, способная в каждом из перечисленных трех территориальных сегментов реально содействовать своим партнерам в обеспечении безопасности.

Для них же сотрудничество с Россией – важный, но не единственный внешнеполитический приоритет; поиск возможности для нейтрализации внешних и внутренних угроз (равно как и для укрепления своих собственных позиций в отношениях с самой Россией) ведется ими и на других направлениях. Еще одной проблемой внутри ОДКБ являются разногласия между среднеазиатскими государствами (конкуренция за влияние, растущий дефицит водных ресурсов и т.п.).

В 2009 г. стороны договорились о создании Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР) – в отличие от прошлых попыток не на региональной, а на общей основе. Все государства-члены согласились выделить для них воинские контингенты (Россия – дивизию и бригаду, Казахстан – бригаду, остальные страны – по одному батальону). Общая численность КСОР планируется в 16 тыс. чел. В планах ОДКБ предусмотрено создание объединенной системы ПВО, совместной системы по определению угроз, связанных с химическим и биологическим оружием. Активно развивается военно-

техническое сотрудничество. Сложилась система совместной подготовки военных кадров.

По линии противодействия «новым угрозам» в рамках ОДКБ ведется концептуальная проработка вопросов совместного миротворчества; значительные усилия предпринимаются по организации контртеррористической деятельности (информационный обмен, совместные учения и т.п.). Одно из важнейших направлений работы ОДКБ составляет борьба с незаконным оборотом наркотиков.

ОДКБ, в контексте российских усилий по обновлению европейской архитектуры безопасности, может стать одним из ее элементов по ряду текущих и перспективных факторов: это – единственная многосторонняя структура на постсоветском пространстве, способная осуществлять военные операции; в таком качестве она может использоваться как самостоятельно, так и являясь партнером (контрагентом) ЕС, НАТО или ОБСЕ; ее роль может оказаться ключевой для пресечения наркотрафика из Афганистана в Европу; исключительно важным аргументом для повышения международно-политической значимости ОДКБ могло бы стать ее подключение к усилиям США и НАТО в Афганистане; в более общем плане – сфокусированность ОДКБ на некоторых «новых угрозах» (наркотрафик, терроризм) может интерпретироваться как преодоление традиционалистских подходов к обеспечению безопасности.

Россия заинтересована в продвижении ОДКБ как участника новой системы европейской безопасности. При этом необходимо видеть те обстоятельства, которые этому препятствуют, и работать, по меньшей мере, на их минимизацию. К ним, например, относятся распространенные на Западе представления о том, что ОДКБ – это прежде всего «российский

инструмент» и что под укреплением безопасности и борьбой с терроризмом организация понимает обеспечение несменяемости стоящих у власти «недемократических режимов». В этой связи нужно работать на обеспечение большей прозрачности вокруг ОДКБ, расширение информационной поддержки, взаимодействие с неправительственными организациями.

Следует рассмотреть возможности осуществления и эффективности таких мер по повышению значимости ОДКБ в глазах и ее участников, и внешних контрагентов, как: информирование руководства стран ОДКБ о ходе или итогах тех или иных переговоров (например, по ядерному разоружению); проведение консультаций по вопросам глобальной политики; предварительное уведомление о важных дипломатических или военных шагах и инициативах.

Нужно подумать об усилении реального характера функций в военной области, что будет стимулировать интерес к ОДКБ как партнеру со стороны НАТО или ЕС. В этом смысле успех проекта КСОР и убедительно представленная на этот счет информация имели бы важное значение. Можно проработать и вопрос о том, чтобы поручить именно этой организации тыловое обеспечение воздушных операций НАТО в Афганистане или осуществление транзита грузов военного назначения наземным транспортом.

9. Субрегиональные структуры

С начала 1990-х гг. в Европе возникло множество новых субрегиональных организаций с участием стран как Западной Европы, так и бывшего «Востока». Наиболее активно этот процесс охватывал страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), Юго-Восточной Европы и отчасти – европейские страны бывшего СССР. В целом речь идет о следующих структурах:

Совет государств Балтийского моря (СГБМ), Совет Баренцева/Евро-Арктического региона (СБЕР), Организация Черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС), Центральноевропейская инициатива (ЦЕИ), Вышеградская группа, Совет регионального сотрудничества стран Юго-Восточной Европы (СРС), Софийский процесс, Инициатива сотрудничества в Юго-Восточной Европе, Адриатическая и Ионическая инициатива, Процесс сотрудничества придунайских государств.

Вопреки ожиданиям, большинство европейских структур субрегионального сотрудничества после вступления многих их членов в ЕС и НАТО в 2004-2007 гг. избежали кризиса. Они занимают сегодня определенную нишу в общеевропейском сотрудничестве.

Их деятельность сосредоточена на решении конкретных вопросов регионального взаимодействия. Речь может идти о развитии транспортной и иной инфраструктуры, телекоммуникаций, речного и морского судоходства и рыболовства, экономическом развитии и сохранении окружающей среды, поддержке малого и среднего бизнеса, муниципальном развитии, сотрудничестве в области культуры и образования, взаимодействии органов юстиции в борьбе с терроризмом и организованной преступностью, укреплении демократических институтов, обеспечении верховенства закона и уважения прав человека, приграничном сотрудничестве.

Некоторые из этих направлений напрямую затрагивают проблематику безопасности, хотя в большинстве случаев связь с ней имеет опосредованный характер. Традиционные военные аспекты безопасности редко попадают в поле зрения этих структур (за исключением сотрудничества стран Юго-Восточной Ев-

ропы по реализации согласованных ими мер ограничения и сокращения вооружений и применения мер укрепления доверия).

И все же, учитывая тенденцию к широкой трактовке обеспечения безопасности, роль субрегиональных структур в ее поддержке не следовало бы недооценивать. Само их существование является важным фактором в европейском международно-политическом ландшафте. В отношении некоторых субрегиональных организаций (например, Совета Баренцева/Евро-Арктического региона) можно предположить, что их деятельность почти наверняка будет самым непосредственным образом затрагивать проблемные ситуации будущего (и способна уже сегодня работать на снижение напряженности вокруг них).

При обновлении архитектуры европейской безопасности следует, ориентируясь на позитивную роль субрегиональных структур в поддержании международной стабильности, подумать о возможностях и вариантах их вовлечения в консультативные, экспертные, посреднические и иные механизмы поддержания европейской безопасности на всех уровнях – местном, региональном и общеевропейском.

II. МЕЖДУНАРОДНО- ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

1. Хельсинкский «декалог»

Современный кодекс общеевропейских политических норм опирается на десять принципов, которыми государства-участники Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе обязались руководствоваться во взаимных отношениях, подписав в 1975 г. хельсинкский Заключительный акт. В обобщенном и кратком виде десять хельсинкских принципов можно обрисовать следующим образом.

Суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету.

Сюда включается право каждого государства на юридическое равенство, территориальную целостность, свободу и политическую независимость, право свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы, равно как и право устанавливать свои законы и административные правила. В контексте суверенного равенства неоднократно было подтверждено право государств быть или не быть участником международных организаций, двусторонних или многосторонних договоров (включая союзные договоры), а также право на нейтралитет. К числу прав, присущих суверенитету, отнесена в числе прочего возможность изменения границ «в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности».

Неприменение силы или угрозы силой.

Их нельзя применять против территориальной целостности или политической независимости любого государства, для разрешения споров между государствами, равно как и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций и с принципами СБСЕ–ОБСЕ.

Нерушимость границ.

Этот принцип понимался не как устанавливающий неизменность сложившихся в Европе границ, а как отказ от их насильственного изменения. Именно такая трактовка принципа нерушимости границ подчеркивалась включением в Заключительный акт положения о «мирном изменении границ». В подписанных документах было также сформулировано политическое обязательство «воздерживаться ... от любых требований или действий, направленных на захват и узурпацию части или всей территории любого государства-участника».

Территориальная целостность государств.

Государства должны воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Устава ООН, против территориальной целостности, политической независимости или единства любых государств.

В частности, недопустимо «превращать территорию друг друга в объект военной оккупации или других прямых или косвенных мер применения силы в нарушение международного права или в объект приобретения с помощью таких мер или угрозы их осуществления. Никакая оккупация или приобретение такого рода не будут признаваться законными».

Мирное урегулирование споров.

Государства призваны «разрешать споры между ними мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость». Для этого «они будут использовать такие средства, как переговоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство или иные мирные средства по их собственному выбору». Все государства, в том числе являющиеся сторонами в споре, должны «воздерживаться от любых действий, которые могут ухудшить положение в такой степени, что будет поставлено под угрозу поддержание международного мира и безопасности, и тем самым сделать мирное урегулирование спора более трудным».

Невмешательство во внутренние дела.

Объявлено недопустимым любое вмешательство (прямое или косвенное, индивидуальное или коллективное) во внутренние или внешние дела, входящие в компетенцию другого государства – причем независимо от взаимоотношений с ним. Особо оговаривается требование воздерживаться от любой формы вооруженного вмешательства или угрозы такого вмешательства.

Невмешательство трактуется широко – как безусловное («при всех обстоятельствах») воздержание от любых актов «военного или политического, экономического или другого принуждения, направленного на то, чтобы подчинить своим собственным интересам осуществление другим государством-участником прав, присущих его суверенитету, и таким образом обеспечить себе преимущества любого рода». Недопустимы прямая или косвенная поддержка террористической, подрывной или любой иной деятельности, направленной на насильственное свержение режима другого государства.

Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений.

Уважение прав и основных свобод признается «существенным фактором мира» и важным условием развития дружественных отношений и сотрудничества между государствами.

Равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой (право на самоопределение)².

Таковое определяется как право всех народов «в условиях полной свободы определять, когда и как они желают, свой внутренний и внешний политический статус без вмешательства извне и осуществлять по своему усмотрению свое политическое, экономическое, социальное и культурное развитие». Действовать при этом необходимо «в соответствии с целями и принципами Устава ООН и соответствующими нормами международного права» (включая и относящиеся к территориальной целостности государств).

Сотрудничество между государствами.

Новым в трактовке данного принципа стал тезис о том, что в содействии достижению целей сотрудничества между государствами важную положительную роль могут играть «учреждения, организации и люди». Из этого, в частности, вытекают императивы благожелательного отношения к контактам, связям и сотрудничеству на самых различных уровнях – например, к развитию трансграничного сотрудничества неправительственных организаций.

² В русском и французском текстах речь идет о праве народов самостоятельно распоряжаться своей судьбой, а в английском, немецком, испанском и итальянском – о праве народов на самоопределение.

Добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

Государства-участники должны привести свое законодательство в соответствие со своими международно-правовыми и политическими обязательствами по документам СБСЕ–ОБСЕ. При этом все изложенные в Заключительном акте принципы «имеют первостепенную важность» и «будут одинаково и неукоснительно применяться при интерпретации каждого из них с учетом других». Подписавшие этот документ государства также заявили о своем намерении строить свои отношения в духе хельсинкских принципов не только друг с другом, но и «со всеми другими государствами».

На более поздних этапах не столько вносились коррективы в сам свод хельсинкских принципов, сколько уточнялось их согласованное понимание, разрабатывались меры, призванные повысить действенность их применения в отношениях как между государствами, так и между государством и обществом. Такие уточнения вносились как в рамках СБСЕ–ОБСЕ (в частности, в парижской «Хартии для новой Европы» 1990 г., в хельсинкском документе 1992 г., в «Хартии европейской безопасности» 1999 г. и в других документах), так и в ряде документов, принятых по линии Россия–НАТО.

Так, основополагающий акт 1997 г. о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора в целом подтвердил приверженность хельсинкским принципам. Но при этом некоторые из них были усилены или стали предметом уточнений.

В частности, провозглашались следующие положения:

- развитие на основе транспарентности прочного, устойчивого, долговременного и равноправного партнерства с целью укрепления безопасности и стабильности в евроатлантическом регионе;

- признание жизненно важной роли, которую демократия, политический плюрализм, верховенство закона и уважение прав человека и гражданских свобод, а также развитие рыночной экономики играют в развитии общего процветания и всеобъемлющей безопасности;

- отказ от применения силы или угрозы силой друг против друга или против любого другого государства, его суверенитета, территориальной целостности или политической независимости любым образом, противоречащим Уставу ООН и содержащейся в хельсинкском Заключительном акте Декларации принципов, которыми государства-участники руководствуются во взаимных отношениях;

- уважение суверенитета, независимости и территориальной целостности всех государств и их права выбора путей обеспечения собственной безопасности, нерушимости границ и права народов на самоопределение, как это закреплено в хельсинкском Заключительном акте и других документах ОБСЕ;

- взаимная транспарентность в разработке и осуществлении оборонной политики и военных доктрин;

- предотвращение конфликтов и урегулирование споров мирными средствами в соответствии с принципами ООН и ОБСЕ;

- поддержка, в каждом конкретном случае, миротворческих операций, осуществляемых под руководством СБ ООН или под ответственностью ОБСЕ.

Некоторые принципы из хельсинкского «декалога» получают развитие и более конкретную интерпретацию в после-

дующих документах. В отношении же ряда других сохраняются как спорные подходы, так иногда и завышенные ожидания касательно возможности их радикального обновления с целью придать им инструментальный характер. Здесь, как представляется, важен разумный баланс между желаемым и возможным – с учетом как объективного запроса на эффективную организацию современного международно-политического пространства, так и имеющихся на этот счет ограничителей. Не менее важно имплантировать в «обновленческие» подходы имеющиеся наработки последних двух-трех десятилетий.

2. Права человека, плюралистическая демократия и верховенство закона

Долгое время велись споры о трактовке этих понятий. Общее понимание относительно их содержания было сформулировано в копенгагенском документе СБСЕ 1990 г., а затем в парижской «Хартии для новой Европы».

Другой аспект дискуссии касался допустимых форм взаимодействия государств в этой области. В упрощенном виде, речь шла о том, является ли международное обсуждение прав человека в отдельных государствах вмешательством во внутренние дела. Постепенно поддержку получила логика, согласно которой обеспечение прав человека имеет ключевое значение для международного порядка и поэтому не относится к исключительно внутренней компетенции государств. А следовательно, обсуждение этой проблематики применительно к другим странам вполне правомерно и не является вмешательством в их внутренние дела.

Для придания действенности данному подходу в 1989 г. в Вене был принят, а затем совершенствовался механизм «челове-

ческого измерения» СБСЕ (ОБСЕ), позволяющий одним государствам ставить перед другими вопросы в связи с конкретными нарушениями прав человека и искать решения. В этом механизме предусмотрены как добровольные, так и обязательные процедуры, от выполнения которых государства-участники не должны уклоняться. Точку в концептуальном споре на этот счет поставило московское совещание Конференции по человеческому измерению в 1991 г., которое объявило категорически и окончательно о правомерности международного мониторинга обязательств в области «человеческого измерения» СБСЕ.

Там же, кстати говоря, был расширен список тем, имеющих основополагающее значение для международного порядка. К ним отнесли и вопросы, касающиеся демократии и верховенства закона. В принятом на уровне глав государств и правительств хельсинкском документе 1992 г. также было подчеркнуто, что «защита прав человека, основных свобод и содействие их осуществлению, а также укрепление демократических институтов остаются жизненно важной основой нашей всеобъемлющей безопасности». К этому перечню были отнесены и вопросы соблюдения прав национальных меньшинств («Хартия европейской безопасности» 1999 г.).

В связи с ориентацией на обновление подходов к вопросам обеспечения европейской безопасности уместно исходить из следующего.

- С 1990-х гг. обязательство уважать права человека, утверждать верховенство закона, соблюдать и укреплять плюралистическую демократию является одним из краеугольных положений системы отношений в Европе. Предложения дополнить трактовку указанных принципов определенными релятивистскими оговорками могут не получить поддержки.

- В этой области, согласно установившимся в Европе представлениям о стандартах международно-политического поведения, не может быть неправомерного вмешательства во внутренние дела других стран. Следует тщательно взвесить целесообразность попыток усилить какие-то ограничительные критерии, которые, скорее, будут восприняты как рецидивы «вчерашнего» мышления и поведения.

- Напротив, российскому авторитету содействовала бы недвусмысленная и безоговорочная поддержка тезиса о том, что «наилучшей гарантией мира и безопасности в нашем регионе является желание и способность каждого государства-участника поддерживать демократию, верховенство закона и уважение прав человека» (п.14 «Хартии европейской безопасности»).

3. Равная безопасность, неделимая безопасность, недопустимость обеспечения безопасности в ущерб другим государствам

В свете событий последнего времени ставится вопрос о продвижении этих понятий как важных принципов европейской безопасности.

В хельсинкском Заключительном акте эта тематика трактовалась только через призму укрепления доверия. Парижская «Хартия для новой Европы» 1990 г. ограничилась лишь некоторыми декларативными тезисами – в традиционном ключе и с упором на меры доверия и контроля над вооружениями. В кодексе поведения, касающемся военно-политических аспектов безопасности (1994 г. пп. 9-14 будапештского Кодекса поведения), общее понимание равной и одинаковой безопасности прописано полнее:

– подтверждается признанное в Уставе ООН право на индивидуальную и коллективную самооборону;

– каждое государство, учитывая законные интересы безопасности других государств, может свободно и самостоятельно определять свои интересы безопасности на основе суверенного равенства и имеет право свободно выбирать способы обеспечения собственной безопасности;

– каждое государство имеет суверенное право принадлежать или не принадлежать к международным организациям, быть или не быть участником двусторонних или многосторонних договоров, включая союзные договоры; государства-участники также имеют право на нейтралитет; каждое из них должно уважать права всех государств в этой области;

– каждое государство будет поддерживать военный потенциал, соизмеримый с законными индивидуальными или коллективными потребностями в области безопасности и будет определять его на основе национальных демократических процедур; ни одно из государств не будет добиваться военного господства над другим;

– иностранные войска могут размещаться на территории других государств только с добровольного согласия последних.

Аналогичным образом принцип равной и одинаковой безопасности раскрывается в стамбульской «Хартии европейской безопасности» 1999 г. (п.8). В ней одновременно вновь подтверждается присущее каждому государству право свободно выбирать или менять способы обеспечения своей безопасности, в том числе через участие или неучастие в союзных договорах, а также право на нейтралитет.

Принцип, согласно которому государства не должны укреплять свою безопасность за счет безопасности других государств, кажется настолько же бесспорным теоретически, насколько и трудно реализуемым практически.

В документах по европейской безопасности он не фигурирует на первом плане и не имеет сколько-нибудь широкой интерпретации. Отсутствует и достаточная ясность касательно оснований, придающих легитимность возражениям государства против мер, предпринимаемых другими, под предлогом нарушения его интересов безопасности. В настоящее время не просматриваются возможности конкретизировать принцип «ненанесения ущерба» и определить для него некие общепризнанные параметры.

Еще меньше оснований сориентировать его против процесса расширения НАТО. Право государств участвовать или не участвовать в союзах столь однозначно прописано в основных документах по европейской безопасности, что России было бы лучше не поднимать эту тему на концептуальном уровне во избежание хотя бы интеллектуального конфуза.

На этом направлении, скорее, возможны конкретные договоренности и ограничения. Но они уже должны проходить не по разряду «принципов европейской безопасности», а по линии сдержанности в наращивании военного потенциала. На концептуальном же уровне, как представляется, может оказаться востребованным тезис, согласно которому государство должно соизмерять свой военный потенциал с международными обязательствами по ограничению и сокращению вооружений.

4. Мирное разрешение споров и урегулирование конфликтов

В условиях сохранения «замороженных конфликтов» и особенно в связи с конфликтом на Кавказе ставится вопрос о механизмах мирного разрешения споров, а также предотвращения и урегулирования конфликтов.

В рамках ОБСЕ учреждены два основных инструмента мирного урегулирования споров.

В 1991 г. была разработана процедура, в соответствии с которой государства, являющиеся сторонами спора, могут обратиться с просьбой об учреждении специального механизма ОБСЕ. Последний может рекомендовать сторонам возобновить переговоры или принять другую процедуру урегулирования – установление фактов, примирение, посредничество, добрые услуги, арбитраж, судебное разбирательство и т.п. Стороны также могут просить представить им общие или конкретные замечания или советы по существу спора, с тем чтобы помочь добиться урегулирования в соответствии с международным правом и их обязательствами в рамках ОБСЕ.

В 1992 г. была принята Конвенция по примирению и арбитражу в рамках ОБСЕ. В соответствии с ее положениями в Женеве учрежден Суд ОБСЕ по примирению и арбитражу. Государства могут воспользоваться услугами примирительной комиссии, рекомендации которой будут носить факультативный характер, либо обратиться к арбитражному трибуналу, решения которого являются окончательными и не подлежат обжалованию.

Отметим существенные изъятия касательно обоих этих инструментов. В первом случае механизм урегулирования споров не создается или прекращает существование, если какая-либо из сторон считает, что спор затрагивает вопросы территориальной целостности, национальной обороны, права на суверенитет или притязаний на юрисдикцию над теми или иными территориями. Во втором случае государство может по таким же основаниям сделать исключения, признавая юрисдикцию арбитражного трибунала.

В результате возникают серьезные сомнения относительно действенности данных механизмов – например, в урегулировании возможных территориальных споров. Не исключено, что именно поэтому, несмотря на вступление Конвенции по примирению и арбитражу в силу в 1994 г., установленные ею процедуры остались невостребованными. Конвенцию ратифицировали всего 33 государства (Россия до сих пор не ратифицировала). Ни одно из них ни разу не обратилось в Суд ОБСЕ.

На случай возникновения вооруженного конфликта все государства ОБСЕ взяли на себя обязательство «стремиться содействовать реальному прекращению военных действий и стараться создать условия, благоприятные для политического урегулирования конфликта». Они также обязаны «сотрудничать в оказании поддержки акциям гуманитарной помощи» (п.19 Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности). Но ни одна европейская организация не обладает полномочиями на принятие решений о применении мер принудительного характера (предусмотренных главой VII Устава ООН). Эта прерогатива остается за Советом Безопасности ООН.

В то же время по линии ОБСЕ для целей предотвращения и урегулирования конфликтов (и при наличии консенсуса государств-участников) могут быть задействованы некоторые созданные в этой структуре механизмы. В числе принимаемых ими мер могут быть следующие:

- меры по уменьшению опасности (консультации и сотрудничество в отношении необычной военной деятельности, сотрудничество в отношении опасных инцидентов военного характера, меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций, меры по укреплению роли ОБСЕ как форума для политического диалога);

- меры раннего предупреждения и регулирования кризисов (направление миссий по установлению фактов и докладчиков, развертывание иных миссий, содействие переговорам об урегулировании конфликта, поддержка восстановления и реконструкции в различных областях жизни общества, развертывание операций по поддержанию мира и т.п.).

5. От нерушимости границ и их мирного изменения – к ограничениям в применении военной силы

Тема нерушимости границ и их мирного изменения вышла в повестке дня европейской безопасности на первый план главным образом в связи с политическими дискуссиями относительно того, была ли в результате распада СССР и бывшей Югославии (а также – объединения Германии) нарушена основа Заключительного акта – признание европейских границ в том виде, как они сложились к 1975 г.

Сам по себе принцип нерушимости границ не предполагает неизменность последних, но, наоборот, допускает их мирное изменение. Именно перспектива объединения Германии, в 1975 г. казавшаяся теоретической, была одним из главных мотивов, по которым ФРГ и США настаивали на включении в Заключительный акт формулы мирного изменения границ. В 1990 г. в ходе работы над парижской «Хартией для новой Европы» ряд стран ЕС ставили вопрос о возведении этой формулы в ранг самостоятельного принципа.

Распад СССР и Югославии, как и разделение Чехословакии на два государства, не представляют собой каких-то совершенно особых случаев с точки зрения международного права и

выделяемых в нем ситуаций, связанных с изменением границ. Речь во всех трех случаях шла не об изменении существовавших, а о возникновении новых международных границ – проблемы же такого рода Заключительным актом не затрагивались.

Применение силы в случае с Югославией имело место в связи с формированием новых международных границ (или, в другой трактовке, в связи с трансформацией старых внутренних границ распадавшегося государства). Именно в контексте назревавшего кризиса югославского государства страны ЕС в начале 1990-х гг. сделали акцент на недопустимости применения силы для изменения возникающих границ. Однако речь при этом шла о расширении понимания нормы ОБСЕ и ее распространении на внутренние границы в случае распада государств.

Такое расширенное толкование нормы мирного изменения границ не было принято. Сыграли свою роль серьезные опасения, что это будет способствовать сецессии и распаду государств. Но в результате изменилась ориентация самой дискуссии: начавшись вокруг проблемы границ, она оказалась перефокусированной на проблему применения военной силы. Через несколько лет, с принятием Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности, ОБСЕ сделала первый шаг в сторону определения границ применения военной силы во внутривосточных целях.

Эта тема имеет для России исключительно болезненное звучание. Россия, в том числе и ссылаясь на свой драматический опыт, могла бы поставить вопрос о недопустимости непропорционального применения военной силы в условиях внутренних конфликтов в государствах.

6. Территориальная целостность и право на самоопределение

Спор о соотношении принципов территориальной целостности и самоопределения народов, как правило, носит преимущественно политизированный характер и игнорирует сформировавшееся в международном праве понимание этого вопроса. При этом вопрос о праве народов на самоопределение часто сужается до вопроса о праве на сепессию. Однако такое его понимание чуждо как международному праву в целом, так и документам ОБСЕ.

Международное право избегает поощрения сепессии, хотя и не исключает (не запрещает) ее. Но оно отдает безусловное предпочтение «внутреннему» самоопределению народов в различных формах автономии в составе того государства, в котором они проживают. Сепессия же рассматривается как крайняя форма самоопределения, оправданная только в том случае, если соответствующее государство отказывает проживающим на его территории народам в разумных формах внутреннего самоопределения, позволяющих сохранить их культурную, лингвистическую и иные формы самобытности. В остальном же предпочтение отдается соблюдению территориальной целостности государств перед правом народов на самоопределение. Данное положение нашло выражение, в частности, в Декларации ООН 1970 г. о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами.

Аналогичное понимание характерно и для ОБСЕ. В документах этой организации, начиная с Заключительного акта, во всех случаях упоминания права народов самостоятельно распоряжаться своей судьбой содержится ссылка на необходи-

мость должным образом учитывать принцип территориальной целостности. На предпочтительность «внутреннего» самоопределения народов указывает доклад Совещания экспертов по вопросам национальных меньшинств (Женева, 1991 г.), в котором представлены возможные варианты такого самоопределения, основывающиеся на разных формах автономии.

Важнейшее значение для актуализации «внутреннего» самоопределения имеет способность государства учитывать интересы проживающих в нем национальных меньшинств, что было четко зафиксировано в «Хартии европейской безопасности» 1999 г. (п.19).

Представляется проблематичным и непродуктивным ломать сформировавшийся в международном праве и в ОБСЕ подход, пытаясь «подвести черту» под спором о соотношении двух принципов и либо запретить сецессию вообще, либо широко распахнуть ей двери. А в политическом отношении еще меньше логических и практических оснований для универсальных обобщений. В каждой ситуации, где возникает вопрос о сецессии, проблема требует пристального конкретного рассмотрения.

7. Основания для вмешательства

Вопрос о границах суверенитета и легитимном вмешательстве во внутренние дела государства стал предметом острых дискуссий в Европе в 1999 г. в связи с военной операцией НАТО против Югославии, не санкционированной СБ ООН. Они вновь разгорелись из-за конфликта на Кавказе в 2008 г.

Однако, сам по себе вопрос о границах суверенитета и возможности вмешательства в дела государств обсуждался в последние десять лет в гораздо более широком контексте. На эту дискуссию не меньшее влияние, чем интервенция в Косово, ока-

зало бессилие мирового сообщества перед геноцидом в Руанде в 1994 г., жертвами которого стали свыше миллиона человек. Суть обсуждений сводилась к вопросу о том, обладают ли государства абсолютным суверенитетом во внутренних делах и имеет ли международное сообщество право на военное вмешательство в гуманитарных целях. Если да, то кто и на каком основании может принимать легитимное решение о таком вмешательстве.

Дискуссия эта продолжается и сейчас. Теперь она ведется уже не вокруг понятия «гуманитарной интервенции» или «права на вмешательство», а в рамках концепции «ответственности по защите» (*responsibility to protect*), представленной Международной комиссией по вопросам вмешательства и государственного суверенитета в 2001 г. Промежуточные итоги этой дискуссии включают несколько выводов, которые сегодня широко признаны и легли в основу ряда решений, принятых в рамках ООН.

Современная концепция суверенитета не просто признает за государствами право контролировать свои внутренние дела без вмешательства извне, но и налагает на них ответственность по защите людей, проживающих в пределах их границ. Когда же государство не желает или не способно предоставить населению необходимую защиту, эта ответственность переходит к международному сообществу. В документе Всемирного саммита 2005 г. говорится, что в таких случаях все государства несут ответственность за оказание помощи по защите людей. Если предпринятые с этой целью дипломатические, гуманитарные и иные мирные средства будут недостаточными и если национальные власти окажутся «явно не в состоянии» защитить свое население, СБ ООН должен предпринять необходимые коллективные действия принудительного характера в рамках главы VII Устава ООН.

Созданная Генеральным секретарем ООН в 2004 г. группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам предложила ряд критериев для принятия решений, санкционирующих вмешательство и применение силы: речь идет о случаях геноцида и других массовых убийств, этнических чистках или серьезных нарушениях международного гуманитарного права, которые суверенные правительства не смогли или не пожелали предотвратить.

Правовые основания для такого вмешательства обозначил СБ ООН в резолюции 1674, принятой в апреле 2006 г. В ней было отмечено, что «умышленные нападения на гражданских лиц и других лиц, пользующихся защитой, и совершение систематических, вопиющих и широкомасштабных нарушений международного гуманитарного права и норм в области прав человека в условиях вооруженного конфликта могут представлять собой угрозу международному миру и безопасности». В этой связи Совет Безопасности подтвердил «свою готовность рассматривать такие ситуации и при необходимости принимать надлежащие меры». Его полномочия принимать решения о подобном вмешательстве в соответствии со статьей 24 Устава ООН сегодня не оспариваются. Поэтому дискуссия о международной ответственности по защите населения сосредоточилась главным образом вокруг двух вопросов.

- Могут или не могут государства самостоятельно осуществлять вмешательство, если Совет Безопасности в силу разногласий между его членами (и прежде всего – постоянными) окажется не в состоянии принять соответствующее решение (как это было, в частности, в случае с Руандой в 1994 г. и с Косово в 1999 г.)? Традиционалистский подход такую возможность отвергает. Но есть весьма ясное понимание того, что не-

способность Совета Безопасности взять на себя необходимую ответственность будет неизбежно побуждать государства предпринимать соответствующие действия без его санкции, опираясь на моральную легитимность своего спорного с юридической точки зрения решения.

- Какие меры целесообразно предпринять для того, чтобы СБ ООН оказался на высоте своей ответственности по принятию решений в ситуациях, требующих международного вмешательства? Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета, в частности, предложила следующие меры:

- а) всем случаям вооруженного вмешательства должно предшествовать обращение соответствующих государств в Совет Безопасности ООН с просьбой санкционировать их действия;

- б) Совету Безопасности следует безотлагательно рассматривать все обращения о предоставлении полномочий на вмешательство, если речь идет о крупномасштабных человеческих жертвах или этнических чистках, обеспечив надлежащую проверку фактов;

- в) постоянным членам Совета Безопасности предлагается договориться не применять право вето при голосовании по вопросам, не затрагивающим их жизненно важные государственные интересы, и не препятствовать принятию резолюций, санкционирующих военное вмешательство в рамках «ответственности по защите», если они пользуются поддержкой большинства членов Совета;

- г) если Совет Безопасности откажет в удовлетворении просьбы или не рассмотрит ее в разумные сроки, вопрос может быть рассмотрен Генеральной Ассамблеей ООН (на чрезвычайной специальной сессии в рамках процедуры «единство в

пользу мира») или соответствующей региональной организацией (в рамках главы VIII Устава ООН) при условии последующего обращения в Совет Безопасности ООН с просьбой о выдаче необходимой санкции.

Применительно к европейской безопасности рассмотрение данного вопроса должно учитывать то обстоятельство, что здесь нет региональных и субрегиональных организаций, способных санкционировать военное вмешательство в целях защиты населения. Однако ОБСЕ является региональной организацией по смыслу главы VIII Устава ООН и обладает правом обращения к Совету Безопасности ООН.

С учетом указанных тенденций и в рамках «перезагрузки» системы обеспечения европейской безопасности не следует исключать возможность подумать о варианте наделения механизмов ОБСЕ дополнительными полномочиями с целью активного и быстрого вовлечения в кризисные ситуации, которые могут возникнуть в случаях умышленных нападений на гражданских и других лиц, пользующихся защитой, систематических и широкомасштабных нарушений международного гуманитарного права и норм в области прав человека, совершения массовых преступлений в условиях вооруженного конфликта. При этом не исключено, что в процессе его проработки могут поставить вопрос о праве ОБСЕ в таких случаях принимать решение об организации или санкционировании коллективного вмешательства европейских государств (в порядке исключения и с последующим обращением в СБ ООН).

Однако необходимо учитывать, что практическая реализация такого предложения будет сложной. В 1990-е гг. в ОБСЕ по инициативе министров иностранных дел Германии и Нидерландов Кинкеля и Койманса обсуждался вопрос об утвер-

ждении принципа «сначала ОБСЕ», который исходил из приоритета данной структуры в качестве инструмента реагирования на кризисные ситуации в Европе. Однако широкой поддержки это предложение не получило даже тогда.

Необходимо учитывать и то обстоятельство, что четыре из пяти постоянных членов Совета Безопасности являются участниками ОБСЕ. Если между ними нет консенсуса в Совете Безопасности, то вряд ли можно рассчитывать на его достижение в ОБСЕ. Иными словами, итог обсуждения того или иного решения в ОБСЕ не может существенно отличаться от результата, который может быть достигнут в Совете Безопасности. Поэтому никакие процедурные инновации в ОБСЕ не смогут заменить настоятельную необходимость более тесного согласования политики и позиций ведущих европейских держав.

III. КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ В ЕВРОПЕ

В области контроля над вооружениями в Европе на протяжении целого десятилетия наблюдается практически полный застой. Более того, эта сфера, которая некогда выступала как важнейший источник стимулов к укреплению стабильности на континенте, сегодня фактически деградирует. Обновление европейской архитектуры безопасности немыслимо без серьезных шагов для изменения существующего положения дел. Они, как представляется, могли бы осуществляться по следующим основным направлениям.

1. Европейское измерение проблемы стратегических вооружений

Контроль и ограничение стратегических ядерных вооружений традиционно считаются проблематикой двусторонних российско-американских отношений. Европейские государства никогда не являлись полноправными участниками этого процесса. Вместе с тем их позиция играла определенную роль, и их поддержкой традиционно пытались заручиться как Москва, так и Вашингтон.

Прямое вовлечение ведущих европейских стран или ЕС в целом в процесс российско-американских переговоров проблематично по объективным причинам. Ядерные арсеналы Великобритании и Франции несопоставимо малы по сравнению с силами США и России³. Другие европейские страны являются

³ Существует аргумент, согласно которому при выходе России и США на пониженный уровень ядерного баланса (например, 1000 боезарядов и менее) возникает необходимость вовлечь в переговоры третьи ядерные страны. Апеллировать к нему сегодня означало бы поставить под серьезный вопрос

безъядерными. ЕС не располагает переданными в его ведение ядерными вооружениями.

подавляющее большинство европейских стран в принципе заинтересованы в поддержании и укреплении российско-американского взаимодействия в области контроля над стратегическими вооружениями. Однако ни их готовность, ни их возможности активно лоббировать эту тему не должны преувеличиваться. Дело затрудняется и необходимостью поиска внутреннего консенсуса в ЕС и НАТО между странами, отличающимися повышенной лояльностью в отношении Вашингтона, и сторонниками более независимого от него курса.

Вместе с тем трансатлантические отношения характеризуются высокой степенью развития «тихой дипломатии», что дает европейским странам определенный ресурс влияния на политику США.

Представляется целесообразным проработать вопрос об организации двусторонних консультаций с ведущими европейскими странами (Германией, Францией, Италией, Великобританией) по данной проблематике. Как показывает практика, руководство этих стран либо мало осведомлено о состоянии дел, либо получает основную информацию от США в рамках НАТО. Проведение консультаций с Россией дало бы им возможность получать более полные и сбалансированные данные. Кроме того, обсуждение с ними указанной проблематики работало бы на повышение уровня взаимного политического доверия.

Можно поставить вопрос об обсуждении этой темы в рамках формирующегося партнерства между Россией и ЕС – как в ходе

перспективы достижения договоренностей с США по стратегическим вооружениям. Тему «третьих ядерных стран» можно поднять в будущем – причем, разумеется, не только применительно к европейским ядерным державам.

саммитов, так и на иных уровнях российского взаимодействия с ОВПБ («Общей внешней политикой и политикой безопасности» ЕС). Проводимые в этом русле консультации или брифинги способствовали бы более полному насыщению совместной политической повестки дня. Можно предположить, что они были бы особенно привлекательны для малых государств ЕС, испытывающих недостаток информации по стратегической проблематике.

2. ПРО

Эвентуальное развертывание третьего позиционного района американской противоракетной обороны (ПРО) имеет очевидное европейское измерение. Опасения европейцев стать жертвой возможного развертывания на этой почве военного противостояния – серьезный, но достаточно противоречивый фактор. Он может стимулировать как протестные настроения в отношении планов США (в том числе на уровне официальной политики некоторых европейских стран), так и негативную реакцию на угрозы ответных действий со стороны России. Особенно если очевидна направленность этих действий на Европу (как это имело бы место в случае с заявленными планами о возможности развертывания ракет для удара по объектам ПРО).

В любом случае России следует быть весьма осторожной в том, что касается участия в эскалации взаимных военных угроз. К примеру, выход на этой волне из Договора по ракетам средней и меньшей дальности (РСМД) ударил бы по российским интересам (и репутационным, и собственно военным – в случае ответного развертывания уже с западной стороны).

В попытках найти развязки проблемы ПРО было бы целесообразно проявлять чувствительность к европейским политико-психологическим комплексам. Даже если содержательная

сторона возможных компромиссов обусловлена прежде всего достижением договоренностей с Вашингтоном, подключение к ним его европейских союзников с нашей стороны следует не игнорировать и тем более не отвергать, а поощрять. Это относится, например, к договоренностям о присутствии российских наблюдателей в местах размещения элементов ПРО, о неразмещении противоракет в шахтах базирования (в течение определенного времени или до проведения знаковых иранских испытаний), о составе экспертной комиссии по прояснению вопроса о характере внешней угрозы и т.п.

В комплексе российских предложений не запретительной, а конструктивной направленности (то есть нацеленных на совместные действия по нейтрализации возможной ракетной угрозы) важно также сделать особый акцент на участии европейских стран. Это касается, к примеру, совместного использования РЛС, Центра по обмену данными и т.п.

В максималистском варианте этого подхода – о создании совместной системы ПРО с функцией прикрытия всей Европы от угрозы ракетного нападения – партнерство должно предусматриваться в трехстороннем формате (США + Россия + НАТО и/или ЕС).

3. ДОВСЕ

В соответствии с подписанным в 1990 г. Договором об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) были осуществлены значительные сокращения боевой техники и численности вооруженных сил. Соглашение об адаптации ДОВСЕ, заключенное в 1999 г., устранило обязательства поддержания межблокового баланса – им был придан внеблоковый характер. Адаптированный договор не был ратифицирован большинством государств-участников в связи с неурегулированными раз-

64

ногласиями по т.н. «стамбульским договоренностям» относительно вывода российских вооруженных сил и военных объектов с территории Грузии и Молдовы. Россия отвергала адресуемые ей в этом плане упреки и в то же время высказывала свои претензии к ситуации вокруг договора. Главные из них касались его нератификации западными странами, отсутствия в нем квот на страны Балтии, возникновения в результате расширения НАТО крупного военного превосходства этого альянса, сохранения т.н. фланговых ограничений для России.

На фоне общего ухудшения отношений с Западом Россия в декабре 2007 г. приостановила в одностороннем порядке выполнение договора. При этом формально не денонсировала ДОВСЕ и не нарушила его квоты (в том числе фланговые). Фактически, российский «мораторий» на ДОВСЕ означал лишь прекращение действия его системы транспарентности и контроля.

В Европе возник международно-правовой вакуум, выражающийся в отсутствии ключевого элемента в системе мер по предотвращению военно-политической конфронтации. Если ставилась цель оказать давление на НАТО с целью побудить к ратификации ДОВСЕ, то она не была достигнута. Запад ограничился выражением озабоченности, особенно по поводу транспарентности, но не пошел ни на какие уступки. Проблематика ДОВСЕ была западными странами просто отодвинута на задний план как неперспективная. Кавказская война 2008 г., признание Россией независимости Южной Осетии и Абхазии и размещение там новых военных баз окончательно завели ситуацию в тупик.

Есть ряд дополнительных соображений, которые должны были бы побуждать к преодолению этого тупика.

- Предсказуемое повышение внимания администрации Обамы к гармонизации союзнических отношений в НАТО, в

том числе в военном плане, поставит вопрос о снятии неопределенности касательно ограничения обычных вооруженных сил и вооружений в Европе как важного фактора долгосрочного стратегического планирования.

- Эта проблематика важна в контексте дальнейшего развития темы «Украина и НАТО».

- В связи с ожидаемым «новым стартом» в деле контроля над вооружениями важно иметь в виду возможность актуализации проблемы тактического ядерного оружия. Поскольку оно размещено прежде всего в Европе, указанная проблема не может рассматриваться вне связи с балансом сил общего назначения и мерами по его регулированию и ограничению.

Некоторые предлагаемые в экспертном сообществе направления выхода из сложившейся ситуации представляются малоперспективными или даже контрпродуктивными.

- Сомнительно, чтобы сегодня могла оказаться результативной постановка вопроса о ратификации ДОВСЕ. Для этого нужно было бы, как минимум, восстановить status quo ante («положение, существовавшее ранее») в вопросе о Южной Осетии и Абхазии.

- Равным образом проблематичным было бы настаивать на тех дополнительных требованиях (сверх положений базового и адаптированного вариантов ДОВСЕ), которыми Россия обусловила возможность своего возврата в договор, когда объявляла о приостановке его действия.

- «Непроходящей» представляется идея начать переговоры по новому соглашению на основе преодоления дисбаланса в численности вооруженных сил и обычных вооружений между Россией (на ее европейской части) и НАТО (как вариант – между ОДКБ и НАТО). В практическом плане такой подход никто

66

из наших контрагентов даже не будет обсуждать, а политически в нем увидят серьезнейший откат назад, к понятиям и разделительным линиям холодной войны. К тому же у России нет рычагов давления, чтобы заставить НАТО пойти на многократно более масштабные сокращения своих вооружений до равных с Россией или ОДКБ уровней.

Для того, чтобы сегодня сдвинуть дело с мертвой точки, представляются возможными следующие шаги.

- Вернуться в режим транспарентности и всеобъемлющего контроля ДОВСЕ, отложив тему его ратификации и улучшения на более отдаленное будущее. Такая инициатива:

- (а) легко осуществима (поскольку не требует переговоров и может быть просто объявлена в одностороннем порядке);

- (б) юридически правомерна (поскольку Россия формально не выходила из договора);

- (в) политически обратима (любой кризис позволит нам легко пересмотреть свое решение);

- (г) была бы высоко оценена в Европе, в том числе и как политически значимый жест в ее адрес;

- (д) оказалась бы полезной для самой России (в плане получения большей информации о военной деятельности расширившегося альянса НАТО).

- Дополнительно, по тем же мотивам, можно было бы поставить вопрос о распространении такого режима (даже без установления формальных квот по вооружениям) на страны, не входящие в зону ДОВСЕ (в том числе страны Балтии). Против логики такого предложения довольно трудно возражать по существу; его реализация могла бы происходить вне увязки с процессом ратификации договора и формальным к нему добровольным присоединением новых стран. Вместе с тем, отказ

наших контрагентов принять это предложение не менял бы драматическим образом ситуацию в худшую для нас сторону.

- С учетом сложившегося положения дел на Кавказе, временно вывести эту зону из режима ограничений по ДОВСЕ с тем пониманием, что вопрос потребует более основательного обсуждения и согласований в контексте политического урегулирования. Дополнительными аргументами в пользу введения здесь «особого режима» касательно договорных ограничений могут быть отсылки к опыту, относящемуся к двум другим регионам:

(а) странам Балтии – региону, в котором нет никаких ограничений;

(б) странам Юго-Восточной Европы – региону, в котором реализованы специальные меры по сокращению вооружений.

- Предложить ориентироваться в обозримом будущем на проведение переговоров с целью заключения ДОВСЕ-2 – с более широким кругом участников, более глубокими сокращениями вооруженных сил и вооружений и более высокой мерой транспарентности.

4. Тактическое ядерное оружие

И Россия, и США весьма сдержанно относятся к включению тактического ядерного оружия (ТЯО) в сферу контроля над вооружениями. Для России это – инструмент нейтрализации превосходства НАТО по силам общего назначения, особенно в свете вероятности дальнейшего расширения альянса на восток. США традиционно стремились сохранить свои ядерные силы передового базирования в Европе (400-500 тактических ядерных авиабомб для истребителей-бомбардировщиков) в качестве дополнительного военного преимущества.

Однако назревающий ренессанс ядерного разоружения и контроля над вооружениями наверняка поднимет вопрос о ТЯО. России важно не оказаться в политически невыгодном положении, которым чревата жестко отрицательная позиция по этому вопросу. Лучше обозначить свою готовность к его конструктивному обсуждению.

Объединить сокращение и ликвидацию тактического ядерного оружия и стратегических ядерных сил невозможно. В случае со стратегическими силами контроль ведется через мониторинг носителей, в случае с тактическим ядерным оружием этого делать нельзя, поскольку для него используются носители двойного назначения. А значит, пришлось бы инспектировать не средства доставки, а контейнеры с бомбами и боеголовками на складском хранении, что вряд ли приемлемо для обеих сторон.

Можно было бы договориться, в качестве первого шага, о перемещении всех тактических ядерных боезарядов с передовых баз вглубь национальных территорий на объекты централизованного хранения (т.е. фактически в глубокий резерв). Вывод именно всех тактических ядерных средств, а не какой-то их части, предлагается по соображениям контроля: он легче осуществим и явится более приемлемым в плане поддержания режима секретности, если потребуются лишь зафиксировать их полное отсутствие на складах, дислокация и признаки которых хорошо известны. Переброска на централизованные хранилища уберет тактическое ядерное оружие с передовых позиций и к тому же обеспечит его наибольшую сохранность от угрозы захвата террористами, несанкционированного перемещения или даже применения.

Реализация этого предложения потребовала бы от США вывести свои 400-500 авиабомб с территории шести европейских стран. Россия, со своей стороны, должна будет передис-

лоцировать примерно две-три тысячи единиц тактического ядерного оружия (бомб и боеголовок) с военно-воздушных и военно-морских баз на своей территории на централизованные склады. При этом сохранялась бы возможность быстро вернуть ТЯО в войска в случае возникновения угрозы безопасности.

В Европе выступление России в поддержку или с инициированием такого проекта вызвало бы самую позитивную реакцию, способствовало бы более благоприятному отношению к ее политике.

5. Меры доверия, безопасности и сдержанности в военной области

Первые договоренности о мерах повышения доверия в военной области (главным образом – касательно уведомлений об учениях) были зафиксированы в 1975 г. в хельсинкском Заключительном акте. С середины 1980-х гг. согласовывался и дополнялся набор значительно более широких мер укрепления доверия и безопасности, призванных сделать военную деятельность государств транспарентной. Они включают:

- ежегодный обмен информацией о военных силах, основных системах вооружения и техники и планах их развертывания;
- обмен информацией о планировании в области обороны и ее обсуждение;
- меры уменьшения опасности (консультации и сотрудничество в отношении необычной военной деятельности, опасных инцидентов военного характера, организация на добровольной основе посещений для устранения возникающих озабоченностей);
- контакты по военной линии (посещения авиабаз, военное сотрудничество, демонстрация новых типов основных систем вооружения и техники);

- предварительное уведомление об определенных видах военной деятельности и наблюдение за ними;
- обмен ежегодными планами;
- применение мер ограничительного характера;
- проведение инспекций на местах.

Согласованные в рамках ОБСЕ меры укрепления доверия и безопасности (последний раз зафиксированы в Венском документе 1999 г.) дополняются договоренностями, в частности, глобальным обменом информацией (не ограниченным рамками Европы), наблюдением с воздуха в режиме «открытого неба». Особенно важную роль играл механизм обмена информацией и проведения инспекций на основании положений ДОВСЕ.

Главным результатом применения мер транспарентности в военной области за последние двадцать лет стало появление у государств-участников уверенности в том, что другие участники соответствующих договоренностей не осуществляют скрытую военную деятельность. Эпизодическое применение механизма консультаций в отношении необычной военной деятельности (например, Австрией, Италией и Венгрией в отношении Сербии в начале 1990-х гг.) способствовало предотвращению опасных инцидентов. Но были и случаи, когда применение мер укрепления доверия и безопасности давало сбои, как это имело место накануне конфликта на Кавказе летом 2008 г.

С окончанием «холодной войны» масштабы военной деятельности в Европе существенно сократились. Несмотря на понижение уровней для предварительного уведомления о военной деятельности и передвижениях войск, они сегодня не позволяют охватить все существенные в военном отношении виды деятельности на субрегиональном уровне. Не охватываются ими и некоторые новые виды военной деятельности в Европе.

По этой причине Венский документ призывает государства-участники «на добровольной основе дополнять меры укрепления доверия и безопасности, действующие в масштабах всей ОБСЕ, принятием дополнительных политически или юридически обязательных мер, учитывающих конкретные региональные потребности». Такие меры согласованы и действуют в Юго-Восточной Европе. На добровольной основе они применяются в отношениях между отдельными государствами, в частности, между Венгрией и Румынией.

В отношениях между Российской Федерацией и НАТО действуют также специальные договоренности о проявлении сдержанности в военной области, включенные в основополагающий акт 1997 г.

При его подписании государства-члены НАТО подтвердили, что не имеют намерений, планов или причин для развертывания ядерного оружия на территории новых членов и не видят необходимости изменять любой из аспектов построения ядерных сил НАТО или ядерную политику НАТО, а также не предвидят необходимости делать это в будущем. Они также заявили о том, что НАТО не имеет намерений, планов или причин создавать места хранения ядерного оружия на территории новых стран-членов ни путем строительства новых, ни путем приспособления старых объектов хранения ядерного оружия.

Страны НАТО подтвердили, кроме того, что в нынешних и обозримых условиях безопасности альянс будет осуществлять свою коллективную оборону и другие задачи через обеспечение необходимых совместимости, интеграции и потенциала усиления, а не путем дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил. Соответственно он будет полагаться на адекватную инфраструктуру, соизмеримую с вышеупомянутыми за-

дачами. В этом контексте, при возникновении необходимости, усиление может происходить в случае защиты против угрозы агрессии и действий по поддержанию мира в соответствии с Уставом ООН и руководящими принципами ОБСЕ, равно как для учений в соответствии с положениями ДОВСЕ, Венского документа и взаимосогласованными мерами транспарентности.

В свою очередь, Россия обязалась проявлять сдержанность в развертывании своих обычных вооруженных сил в Европе.

Страны НАТО соблюдают взятые ими по основополагающему акту обязательства. Однако в связи с планами создания «легких баз» США в Румынии и Болгарии в повестку дня встал вопрос об уточнении и определении понятия «существенных боевых сил». Ответ на этот вопрос предполагает взаимность, поскольку Россия также обязалась не развертывать «существенные боевые силы», в частности, в Калининградской области.

В рамках обновления европейской архитектуры безопасности Россия могла бы предложить пойти на дальнейшее расширение практики мер доверия, безопасности и сдержанности в военной области.

- Логичной была бы инициатива обновить Венский документ, который был согласован десять лет назад.
- Позитивный эффект произвело бы объявление даже об отдельных наших односторонних решениях в плане предоставления информации и демонстрации сдерживания в военной области (развертывание сил и средств и т.п.).
- Самым эффективным шагом было бы объявление о решении России придерживаться режима транспарентности, установленного Договором об обычных вооруженных силах в Европе.

6. Нераспространение

В подходах России, США, ЕС и НАТО к проблемам ядерного нераспространения можно обнаружить некоторые нюансы и различия. Однако задачи реформатирования европейской архитектуры безопасности на первый план выдвигают императивы совместных действий в этой области.

Такие действия могли бы осуществляться по нескольким направлениям.

- Может быть поставлена задача активизации и максимального сближения подходов европейских стран к этой проблеме. Речь, например, могла бы идти о разработке широкой европейской платформы по нераспространению, которая впитала бы в себя основные идеи, содержащиеся в соответствующих документах НАТО, ЕС (где эта тематика проработана более основательно), других организаций и отдельных стран региона.

- Тема содействия Европы распространению пространства, свободного от ядерного оружия, на прилегающие к ней территориальные ареалы может быть поднята в связи с Северной Африкой, Ближним Востоком, Кавказом, Центральной Азией (в последнем случае – в контексте линии на вовлечение ОДКБ в обновленную европейскую архитектуру безопасности).

- В более сфокусированном виде такая линия нашла бы свое выражение в координации и согласовании усилий европейцев на различных международных форумах по укреплению международно-правовых режимов ядерного нераспространения. Особое место здесь занимает укрепление режима Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), в том числе в контексте предстоящей в 2010 г. Обзорной конференции ДНЯО. В экспертном сообществе обсуждаются идеи укрепления режи-

ма, созданного этим договором, чтобы минимизировать возможности использования его лакун в интересах создания ядерного оружия. Разработка европейской позиции по этой проблеме могла бы стать весомым вкладом в дела нераспространения.

- Еще одна потенциальная сфера взаимодействия – развитие многосторонних межгосударственных моделей организации ядерного топливного цикла (с целью исключить возможность использовать последний для создания ядерного оружия). Выдвигаемые на этот счет идеи, исходящие от России, Германии, США, других стран и МАГАТЭ, во многом дополняют друг друга. В европейских рамках было бы целесообразно произвести инвентаризацию соответствующих инициатив и договориться об их поддержке.

Особой темой в контексте проблематики нераспространения является роль европейского фактора в связи с ядерной программой Ирана. «Европейская тройка» (Великобритания, Германия и Франция), как и механизм ОВПБ Европейского Союза, вовлечены в ведущиеся с Ираном переговоры. Однако весомость и результативность их участия в этом процессе временами выглядят достаточно сомнительными. Между тем представляется, что существуют достаточные стимулы для настраивания российского курса в определенный резонанс с европейскими политическими ориентирами (в числе таких оснований: геополитическая близость, значение энергетического фактора, отрицательное отношение к силовому воздействию, сохранение своего присутствия в этом многостороннем формате в случае необходимости и в зависимости от развития ситуации и др.).

IV. МЕЖДУНАРОДНОЕ МИРОТВОРЧЕСТВО: ЕВРОПЕЙСКИЕ ПАРАМЕТРЫ

Международное миротворчество в узком смысле слова – это система операций ООН в конфликтных регионах, осуществляемых от имени мирового сообщества на основе принципов шестой (посредничество и поддержание уже достигнутого мира) и седьмой (силовое установление мира) глав Устава ООН. Система коллективных операций государств в конфликтных регионах начала складываться в конце 40-х годов XX века вскоре после создания ООН, развивается около шестидесяти лет и охватывает более шести десятков разнотипных операций. В 2009 г. продолжались 20 операций ООН на четырех континентах, в которых принимало участие около 110 тыс. человек. Поскольку ООН не имеет собственных вооруженных сил, в операциях ООН за все время их проведения использовались временно направленные странами военные контингенты из 118 государств.

Наряду с операциями собственно ООН, постепенно сложилась практика вмешательства в конфликты (в том числе силового) со стороны региональных организаций. Такие операции проводили Африканский Союз и другие африканские субрегиональные организации, Организация американских государств (ОАГ), а в Европе – Европейский Союз, НАТО и СНГ. Одной из тенденций 1990-х гг. стало образование коалиций государств, которые от имени международных организаций (или по собственному коллективному решению) реализовали международный мандат на вмешательство (например, коалиции при лидерстве

США в операциях в Ираке и Афганистане, коалиция во главе с Австралией при операции ООН в Восточном Тиморе и др.).

Некоторые государства, в частности США, создали свои собственные доктринальные документы по миротворческим операциям. И США, и ряд других стран стали применять понятие «миротворчество» для описания некоторых действий в конфликтных регионах, осуществляемых на многосторонней основе (а иногда и односторонним образом), даже если они не подкреплены мандатом ООН или региональной международной организации. Более того, понятие «миротворческая операция» стало по аналогии в отдельных случаях применяться к описанию полицейских (по фактическому статусу) операций по стабилизации обстановки на собственной территории государства.

Поскольку, в отличие от «классических» межгосударственных войн и конфликтов, все большее количество современных конфликтов носит немеждународный характер, происходит внутри государств или включает негосударственных акторов, постольку вопрос о миротворческих операциях все теснее переплетается с проблемой вмешательства мирового сообщества (или его членов) во внутренние дела государств. Остро встал вопрос о легитимности/нелегитимности разных типов и форм вмешательства.

1. Вмешательство с применением военной силы

Принципы и практика использования международными организациями военной силы в конфликтах за последние два десятилетия серьезно изменились. Обозначились заметные противоречия в подходах России и других стран, прежде всего, США, к целям, характеру и легитимности вмешательства в конфликты на чужой территории, в том числе в конфликты на территории новых независимых государств.

Вместо единой практики миротворчества ООН по мандатам СБ ООН, в котором в равной мере и совместно участвовали бы страны Востока и Запада, к настоящему времени сложились две базовые и все дальше расходящиеся друг с другом модели международного вмешательства в конфликты.

Первая – это продолжение «классического» миротворчества ООН по мандатам (политическим решениям) СБ или Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН. Здесь есть как провалы (Руанда, Сомали), так и общепризнанные успехи (например, Восточный Тимор).

Вторая – это вмешательство в конфликты со стороны региональных организаций и коалиций стран в отсутствие мандата ООН. Введение войск международной коалиции в Ирак в 2003 г. – не единственный и не первый случай подобного вмешательства. Таковые за десятилетие происходили не менее десяти раз. Действия без мандата ООН осуществляли и НАТО, и США, и Россия, и СНГ.

Основания, по которым осуществляется вмешательство в конфликты, могут быть классифицированы по четырем направлениям.

- В период косовского кризиса превалирующей формулой была «гуманитарная интервенция» (военное вмешательство с целью предотвратить или остановить гуманитарную катастрофу, геноцид), которая получила распространение в доктринальных и политических установках западных стран, была концептуально отработана в адресованном ООН докладе «Ответственность по защите» («responsibility to protect»).

- После 11 сентября 2001 г. и в ходе военной кампании в Афганистане появилась новая формула – вмешательство в конфликт по мотивам проведения «контртеррористической операции».

- При подготовке операции в Ираке и в связи с выходом Северной Кореи из ДНЯО возник новый вариант легитимации вмешательства – с целью предотвратить распространение оружия массового уничтожения (ОМУ). Провозглашалось, что эту цель можно было бы достичь путем нанесения превентивного удара по стране, ставшей объектом подозрений.

- В этом же русле и по дополнительным мотивам «экспорта демократии» возникла формула насильственного «изменения режима» (coercive regime change). «Изменение режима» прочили Ирану, Северной Корее, Судану, в более далекой перспективе даже Пакистану.

2. Поле противоборства России и Запада или взаимное сотрудничество?

Военное вмешательство в ряд конфликтов США, НАТО и стран Запада, с одной стороны, и вовлечение в некоторые конфликты России (иногда с мандатом СНГ) – с другой, выглядят как две расходящиеся между собой линии и взаимно не признаются «настоящим» миротворчеством».

Запад не признает легитимным миротворчеством действия России по мандатам СНГ в Таджикистане и Абхазии (до 2008 г.), а также по двусторонним соглашениям с Молдовой (Приднестровье) и Грузией (Южная Осетия до 2008 г.). После событий в августе 2008 г. вопрос о российском миротворчестве применительно к Южной Осетии и Абхазии, по западным оценкам, вообще лишен смысла.

Россия не признает правомерными действия Запада, и особенно НАТО, в отношении Союзной Республики Югославия в 1999 г. и действия США и их союзников против Ирака в

2003 г. (в обоих случаях – до получения мандата Совета Безопасности ООН).

Военное вмешательство в конфликты, как с выполнением правовых процедур, так и с нарушением традиционного международного права, стало негласной «нормой» международной жизни. Все операции последних полутора десятилетий в конфликтных регионах представляют собой с точки зрения международного права непростые и неоднозначные случаи – и для западных стран, и для России.

Так, если Россия жестко критиковала формулу «гуманитарной интервенции» и отрицает ее до сих пор, то именно эта формула дает наиболее убедительные основания для легитимации российских действий по вмешательству в кризис вокруг Южной Осетии в 2008 г. Если Москва резко возражает против формулы «изменения режима», то сделала негласное исключение для «насильственного свержения режима талибов» в Афганистане, которое она поддержала и политически (в ООН), и практически (помощью Северному альянсу).

Практика военного вмешательства в конфликты ширится, дает все новый материал для осмысления возникающих политических результатов. Многосторонние структуры, ориентирующиеся на весомое присутствие в международной жизни, в том числе НАТО, ЕС, ОДКБ, опробывают имеющиеся у них инструменты вмешательства или создают новые инструменты на будущее. В НАТО сформированы Силы ответного реагирования (NRF – NATO Response Force), в Европейском союзе – собственные Силы быстрого реагирования (Rapid Reaction Forces), в СНГ/ОДКБ есть Коллективные силы быстрого развертывания (КСБР) для Центральной Азии и принято решение о создании Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР). Поиск

80

новых форм и допустимых норм вмешательства в конфликты ведется как в России, так и в НАТО, ЕС, США, на Западе в целом.

В таких условиях важно направить взаимодействие России и западных стран в связи с вопросами международного миротворчества по кооперативному, а не конкурентному и тем более конфронтационному руслу. Продвижение по этому пути предполагает последовательное решение нескольких задач.

- России и Западу нужно сделать шаг навстречу друг другу в преодолении взаимного непризнания миротворческих действий друг друга. Необходимо уметь видеть спорные ситуации глазами «другой стороны», искать совместные либо взаимоприемлемые формулы использования военной силы в конфликтах.

- Одни и те же конфликтные ситуации и территориальные ареалы могут стать объектом внимания как России, так и западных стран. В таких случаях сотрудничество может оказаться особенно востребованным – вплоть до координации миротворческих операций и параллельного задействования отдельных их элементов.

- В качестве ориентира может рассматриваться перспектива создания общего миротворческого механизма как инструмента обеспечения европейской безопасности (а в будущем, возможно, имеющего и потенциал использования за пределами Европы).

Движение по этому курсу представляется возможным. Несмотря на заметное осложнение отношений Россия–НАТО, их миротворческое взаимодействие в конфликтных регионах выглядит достаточно вероятной среднесрочной перспективой. Стоит напомнить, что в ходе кризисов на территории бывшей Югославии Россия и НАТО обрели некоторый совместный опыт миротворческого взаимодействия и в полевых условиях.

Совет Россия–НАТО (до приостановления его действия в 2008 г.) разработал концепцию совместных российско-натовских миротворческих операций. Она стала результатом трехлетних консультаций в специально созданной с этой целью рабочей группе. К сожалению, этот документ не был публично представлен и остался закрытым для общественности. Он, по всей видимости, может оказаться востребованным в новых условиях, в связи с задачами обновления европейской архитектуры безопасности. Однако важно, чтобы концептуальная проработка в этой области не замыкалась только на связке Россия–НАТО.

3. Реформирование механизма миротворчества в рамках формирования новой архитектуры безопасности: возможные модели

В качестве цели рассматривается формирование механизма совместного урегулирования конфликтов. Фактически любая новая система (архитектура) международной безопасности должна будет в миротворческой сфере решить не одну, а ряд взаимосвязанных задач.

- Сформировать систему конфликтогенного мониторинга и превентивных (предотвращающих вооруженный конфликт) действий.
- Наладить эффективное международное посредничество.
- Выстроить механизм принятия политических решений по вмешательству в конфликты (что необходимо для легитимации вмешательства).
- Сделать возможным адекватный выбор уровня и формата международного вмешательства.

- Обеспечить создание и поддержание арсенала средств вмешательства (от гуманитарной помощи до военной силы).
- Предусмотреть меры пост-конфликтного урегулирования, стабилизации, гуманитарной помощи, реконструкции мирной жизни в конфликтном регионе.
- Организовать обращение к проблеме ликвидации корней конфликта (социальных, экономических, политических и др.) для предотвращения его возобновления.

Не очевидно, что все эти задачи решаемы с помощью и в рамках одного организационного формата. Скорее, следует предположить, что международные системы кризисного реагирования и конфликтного урегулирования могут быть составными – включать существующие международные организации и элементы, распределять и координировать функции между ними.

Еще одна оговорка общего плана касается сферы функционирования механизма миротворчества. Представляется разумным, чтобы такой механизм:

- предназначался прежде всего для Европы;
- имел возможность использования в рамках всего ареала ОБСЕ;
- ориентировался на возможность применения и в более широких масштабах.

Очевидно, что в ситуации сосуществования на одном геополитическом пространстве нескольких несовпадающих по составу стран-членов региональных структур, ряд которых к тому же имеют предысторию соперничества друг с другом, целесообразно, чтобы ООН в любом случае выступала как ключевая референтная структура, к которой должен быть привязан любой механизм миротворчества. В свою очередь, ОБСЕ в ее нынешнем политическом и организационном состоянии вряд ли

способна к выполнению важных координационных функций по миротворчеству в новой архитектуре безопасности. Для этого она должна обрести второе дыхание, прежде всего придав новое качество механизмам своей первой «корзины» (по военно-политическим и разоруженческим вопросам). Это может быть обозначено формулой ОБСЕ-2 или ОБСЕ-плюс.

Можно предложить для рассмотрения три модели возможного реформирования механизмов урегулирования конфликтов и кризисного реагирования в архитектуре европейской безопасности.

1. Модель совместного мониторинга конфликтов при самостоятельных последующих действиях различных международных структур.

Поскольку структуры безопасности, существующие в евроатлантическом пространстве, довольно неоднородны, Россия в рамках данной модели могла бы рекомендовать начать с создания механизма совместного мониторинга в зонах региональных конфликтов на основе общего мандата со стороны ООН.

В частности, от основных представленных в евроатлантическом пространстве организаций, действующих в сфере безопасности (ООН, ОБСЕ, ЕС, НАТО, ОДКБ, возможно ШОС и Совет Европы), в зонах региональных конфликтов могли бы присутствовать наблюдатели по единому соглашению и на основе общего скоординированного мандата ООН. Это способствовало бы снижению уровня несогласованности и нескоординированности усилий по урегулированию конфликтов. При этом последующие действия в отношении конфликта предпринимались бы затем каждой международной организацией самостоятельно, на основе ее собственных и особых процедур, мандатов и механизмов.

Это – «ослабленный» вариант совместного подхода к кризисному реагированию, когда повышается взаимная информированность и транспарентность, но сохраняется самостоятельность в принятии решений и практических действиях. Однако преимущество данного подхода – в возможности задействовать его относительно быстро и без дополнительных бюрократических, политических и финансовых усилий.

2. Модель «Россия–США–ЕС».

Она учитывает существующие объективные ограничения возможностей международных организаций и делает упор на традиционную роль государств как главных действующих лиц в международно-политическом пространстве.

Имеется в виду предложить США и ЕС совместную программу действий, основанную на четком понимании и разграничении (географически и функционально) сфер интересов и зон ответственности друг друга – как индивидуальных, так и общих. Вместе с тем предполагаются не конкурентные, а совместные действия России, ЕС и США по урегулированию конфликтных ситуаций. Это потребует преодоления серьезных политико-психологических барьеров и стереотипов и Западом, и Россией.

Серьезным ограничением данного варианта в архитектуре безопасности является незаинтересованность и возможное пассивное противодействие других участников на постсоветском пространстве (в том числе некоторых стран-членов СНГ и ОДКБ). Ряду государств постсоветского пространства выгодна ситуация определенной напряженности между тремя центрами силы, которая предоставляет им более широкое поле для маневра («многовекторная политика») и позволяет играть на противоречиях между Россией, США и ЕС.

3. Модель «ОБСЕ-2».

Она предполагает переформатирование роли и функций существующих организаций и механизмов безопасности. В отличие от первой из упомянутых моделей, где мониторинг осуществляется сообща, а действия порознь, в данной модели предлагается создать механизм более глубокой координации в отношении конфликтных ситуаций регионального масштаба не только на уровне наблюдений за ними, но и в плане принятия решений и осуществления практических действий державами региона. Речь идет об обновлении, повышении роли проблематики первой «корзины» ОБСЕ или даже построении на ее основе самостоятельного регионального механизма кризисного реагирования и урегулирования конфликтов – с универсальным представительством всех стран региона.

Формат «ОБСЕ-2» мог бы включать в себя ряд принципов и «формул» – таких, например, как:

- проведение регулярных (возможно, даже ежегодных) саммитов и созыв внеочередных саммитов стран региона в случае обострения какого-либо конфликта в регионе;
- создание механизма общеевропейских политических консультаций по вопросам безопасности;
- развитие мониторинговой роли Центра предотвращения конфликтов;
- создание автономной или «вмонтированной» в ОБСЕ координационной структуры по вопросам конфликтного урегулирования и кризисного реагирования в регионе;
- скоординированный выбор касательно применения одного из сложившихся инструментов оперативного реагирования (из имеющихся в распоряжении ЕС, НАТО или ОДКБ), в зависимости от географии, типа конфликта и т.п.

В случае формирования новой структуры (организации) безопасности и урегулирования конфликтов на базе преобразования первой «корзины» ОБСЕ представляется уместным:

- обеспечить преемственность с практикой и правовой базой системы ООН и ОБСЕ;
- охватить все существующие в ОБСЕ подразделения, занимающиеся проблемами безопасности (предотвращение конфликтов, контртеррористическая и антинаркотическая деятельность и др.), предусмотрев их укрупнение, а также наделение более весомым мандатом, который мог бы быть оформлен как решение саммита ОБСЕ;
- рассмотреть возможность создания дополнительных механизмов:

Центра мониторинга военно-политической ситуации (в связке с консультационным и согласительным механизмом заинтересованных государств – в качестве механизма по новой адаптации или радикальному обновлению ДОВСЕ); Координационной службы по региональным миротворческим операциям, в том числе проводимым по мандату ОБСЕ-2 (эта служба согласовывала бы совместное или раздельное применение инструментов кризисного реагирования региональными организациями – прежде всего ЕС, НАТО и ОДКБ); Координационного комитета международных региональных организаций (с участием ЕС, СЕ, НАТО, СНГ, ОДКБ, ШОС, ОИК и др.) – для обмена информацией и согласования общих позиций по вопросам миротворчества и урегулирования конфликтов.

Аргументы в пользу продвижения «модели ОБСЕ-2» могли бы апеллировать к следующим преимуществам структуры, образованной на базе обновленной первой «корзины» хельсинкского Заключительного акта.

- Ее функциональное предназначение будет напрямую выводить на самые острые аспекты проблематики обеспечения европейской безопасности.

- Она будет создаваться не в качестве противовеса НАТО или ЕС, а для максимально активного взаимодействия с ними, предусматривая, в случае необходимости и приемлемости, их выдвигание на первый план.

- Она обеспечит «добавленную стоимость» в подходе к европейской безопасности в виде вовлечения в дело ее поддержания всех основных многосторонних структур, действующих в регионе.

- Ее преемственность и организационная связь с ОБСЕ в какой-то степени будут снимать возражения касательно нового «институционального строительства» в Европе.

В изложенной схеме не заложено никаких оснований подозревать Россию в своекорыстных устремлениях (претензии на свою «сферу влияния», требование приостановить расширение НАТО и т.п.); в то же время она позволит открыть новую страницу в деле налаживания совместных усилий по поддержанию европейской безопасности, что вполне соответствует российским интересам.

V. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕТРАДИЦИОННЫМ УГРОЗАМ

Одним из мощных стимулов к формированию новой системы общеевропейской безопасности является необходимость совместного противодействия так называемым нетрадиционным, или «новым», угрозам безопасности и их предотвращения. Эти угрозы считаются «новыми», по сравнению с «традиционными», военными угрозами безопасности государств, которые ассоциируются с временами «холодной войны».

Не существует какого-то исчерпывающего и общепризнанного перечня новых угроз безопасности. Но есть широкое признание того факта, что противодействовать им необходимо с максимально энергичной мобилизацией ресурсов международного сотрудничества, иногда привлекая к нему существующие многосторонние институты, осуществляя перепрофилирование некоторых их механизмов, создавая специальные институты, которые позволяют учитывать специфику соответствующей проблемной сферы.

В данной главе рассматриваются вопросы противодействия некоторым основным «новым угрозам»: наркотрафику, терроризму, биотерроризму, чрезвычайным ситуациям и гуманитарным кризисам, экологическим вызовам, изменениям глобального климата.

Существуют и другие перспективные направления взаимодействия России с партнерами в области противодействия нетрадиционным угрозам безопасности – таким, как транснациональная преступность, коррупция, незаконная миграция, морское пиратство и пр.

Из-за изначально транснационального своего характера все эти угрозы, как правило, требуют широкого, комплексного и даже общеевропейского ответа, выходящего за рамки не только двустороннего сотрудничества России с отдельными европейскими странами, но и за рамки нынешнего формата отношений России с действующими в Европе институтами и организациями. Природа нетрадиционных угроз позволяет рассчитывать на то, что сотрудничество в противодействии им не будет напрямую зависеть от политических отношений России с теми или иными западными партнерами (государствами или международными институтами). Конечно, разногласия по вопросам традиционной политики и военной безопасности, в том числе в контексте локально-региональных конфликтов в Европе (прежде всего с НАТО) или проблем экономической, в первую очередь, энергетической, безопасности (со странами ЕС) не могут не сказываться на характере взаимодействия по новым угрозам. Но все-таки остается немалый люфт для его наращивания по основаниям, касающимся только соответствующей проблемной сферы.

Однако оба основных европейских института – ЕС (в силу особенностей бюрократического процесса, высокого уровня политизации процесса принятий решений и т.п.) и НАТО (в силу своей чрезмерной милитаризации и сохраняющегося преимущественно военного характера) – не самым лучшим образом приспособлены для организации сотрудничества по проблемам новых угроз безопасности с третьими странами. В условиях, когда речь идет о таком объективно ключевом игроке в области европейской безопасности, как Россия, эта ситуация создает значительные препятствия для взаимодействия.

Далее, среди традиционных институтов (и внутри них) не только нет единства по противодействию нетрадиционным уг-

90

розам безопасности, но порой очевидны и принципиальные разногласия. При этом существующие институциональные механизмы, в том числе в рамках ЕС, зачастую не способствуют преодолению этих разногласий и лишь предоставляют поле для многостороннего диалога. С одной стороны, это обеспечивает определенный уровень плюрализма в ходе принятия решений, но с другой – препятствует выработке эффективных способов предотвращения и реагирования на указанные угрозы.

Россия, не являясь членом ЕС и НАТО, фактически оказывается отстраненной от их деятельности в сфере новых угроз безопасности. И все же необходимость оперативного реагирования и более широкого противодействия транснациональным нетрадиционным угрозам (а тем более их предотвращения) стоит настолько остро, что, даже несмотря на пробуксовывание сотрудничества между Россией и европейскими странами на институциональном уровне (в рамках ЕС, ОБСЕ, не говоря уже о НАТО), де-факто происходит формирование отдельных (и пока разрозненных) элементов искомой общеевропейской системы.

Так, давно назревшую проблему создания Европейского центра борьбы с катастрофами решить никак не удастся, но отдельные элементы этого механизма фактически создаются на основе *ad hoc* – во взаимодействии с отдельными странами и группами стран, наиболее заинтересованными в таком сотрудничестве. Примером может служить готовящееся создание постоянной европейской базы для авиаотряда самолетов-амфибий Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий (МЧС) России для тушения регулярных лесных пожаров в Европе. В перспективе она могла бы использоваться для повышения оперативности взаимодействия с Европейской Комиссией в оказании чрез-

вычайной гуманитарной помощи, а также послужить основой создания давно предлагаемой МЧС России Евроэскадрильи для совместного реагирования на чрезвычайные ситуации.

Касательно любой из новых угроз, включая перечисленные ниже, для налаживания общеевропейского сотрудничества важно:

- во-первых, оценить уровень и направления имеющегося взаимодействия России с европейскими партнерами в области противодействия основным нетрадиционным угрозам;
- во-вторых, прояснить, почему для решения этих проблем недостаточно существующих институциональных механизмов;
- в-третьих, наметить перспективы и конкретные предложения по взаимодействию в этой области на общеевропейском уровне, которое могло бы стать одной из основ общеевропейской системы безопасности.

Но, конечно же, нужно иметь в виду и специфику по каждому направлению.

1. Противодействие наркотрафику

Наркотрафик является общей угрозой для европейских стран, включая Россию. В отличие, например, от США, имеющих свои источники опиатов, включая героин, европейские страны – в числе основных потребителей опиатов афганского происхождения, а Россия – транзитная страна, превращающаяся и в крупного потребителя афганских опиатов. Общую для России и других стран Европы проблему составляют и производство, торговля и потребление синтетических наркотиков, а также незаконный оборот прекурсоров – химических веществ, необходимых для производства наркотиков.

Большая часть афганских опиатов поступает в Европу по транзитным путям, минуя Россию. В результате смещения центра производства опия на юг Афганистана и падения наркопроизводства в северных районах в последние годы произошло дальнейшее снижение объема трафика афганских опиатов по т.н. северному («шелковому») пути – по данным ООН, в середине 2000-х гг. через Центральную Азию в Россию и другие страны Европы поступало около 15% афганских опиатов.

И все же, хотя северный путь наркотрафика из Афганистана в основном обслуживает российский рынок и рынки стран СНГ (в меньшей степени – Китая), часть опиатов поступает далее транзитом в Европу, прежде всего в страны Балтии и Скандинавии. Кроме того, если на российском внутреннем наркорынке доминируют опиаты афганского происхождения (хотя объем героина в последние годы снижается), страны Западной и Центральной Европы в последние годы стали самым быстро растущим в мире рынком для кокаина, поставляемого из Южной и Центральной Америки.

Возможности более широкого сотрудничества в этой области между Россией и другими странами Европы ограничены отсутствием единого подхода к проблемам борьбы с наркотиками в самой Европе, в том числе внутри ЕС, а также различиями в доминирующих подходах к наркоугрозе в ЕС (в основном как к проблеме здравоохранения и правоохранительной деятельности) и в России (как к проблеме национальной безопасности). Это объясняет парадоксальный факт: несмотря на общность интересов России и других стран Европы в противодействии наркотрафику афганских опиатов и торговле синтетическими наркотиками, уровень сотрудничества между ними

пока уступает уровню практического взаимодействия в этой области между Россией и США.

Активизация взаимодействия в этой сфере именно на общеевропейском уровне могла бы осуществляться по следующим линиям.

- Формирование специального общеевропейского координационного органа (Центра) по противодействию наркотрафику (желательно, в тесном сотрудничестве или даже на базе Управления ООН по наркотикам и преступности). В его состав вошли бы представители правоохранительных органов, МИДов, специальных служб всех стран Европы. Целесообразно предусмотреть создание отделения Центра в России или одной из скандинавских либо балтийских стран (возможно, на базе «Северного измерения») для координации и выработки совместных действий по контролю трафика опиатов по северному пути и торговли синтетическими наркотиками в Северо-Восточной Европе. Подобное же региональное отделение могло бы быть параллельно создано, например, в Испании для координации действий по противодействию транзиту кокаина в Европу.

- Координация подходов и помощи России и других европейских стран в области борьбы с наркотиками как самому Афганистану, так и его непосредственным соседям, особенно Ирану, Туркменистану, Таджикистану, Узбекистану и Киргизии. Это – задача, которая не укладывается в рамки ни одного из существующих европейских форматов и могла бы стать одним из направлений деятельности общеевропейского Центра по противодействию наркотрафику.

- Организация активного внедрения европейского опыта в области сокращения спроса на наркотики в странах-

потребителях (в той его части, которая не противоречит российской политике по борьбе с наркотиками) – как в области лечения наркозависимых (например, профилактики ВИЧ-инфекции), так и в правоохранительной сфере. В частности, интересен шведский опыт полной криминализации употребления наркотических и психотропных средств.

2. Противодействие терроризму

Предупреждение терроризма и борьба с ним остается одной из наиболее политизированных сфер сотрудничества между европейскими государствами, в том числе между Россией и странами ЕС. Кроме того, специфические требования антитеррористической деятельности – прежде всего связанные с разведывательной информацией и деятельностью специальных служб – накладывают объективные ограничения на масштабы и характер любого международного взаимодействия в этой сфере, в том числе на региональном уровне.

В области противодействия терроризму в Европе в отдельных государствах, особенно тех (Великобритания, Испания, Франция), для которых проблема терроризма традиционно стоит более остро, чем для остальных, роль соответствующих национальных подходов приоритетна, по сравнению с любыми координационными механизмами ЕС, которые еще весьма слабы, несмотря на некоторый прогресс, достигнутый за последние годы. Основную роль в практическом взаимодействии в области борьбы с терроризмом, особенно в плане обмена информацией и совместных операций, продолжают играть двусторонние связи на межгосударственном уровне – как между самими странами ЕС, так и между отдельными европейскими странами и Россией.

Существуют и различия в подходах – как внутри Европы (несмотря на зафиксированный Стратегией ЕС по борьбе с терроризмом минимальный общий знаменатель – например, общее определение терроризма), так и между ключевыми европейскими странами и США, а также между странами ЕС и Россией. В последнем случае, например, речь идет об адресованной нам критике касательно соблюдения прав человека в ходе антитеррористических операций (такого же рода критические оценки высказываются и в отношении США).

Несмотря на эти жесткие ограничения, в области практического сотрудничества и координации подходов России и других стран Европы в борьбе с терроризмом существует целый ряд перспективных направлений, которым пока уделяется недостаточное внимание (хотя все эти сферы имеют антитеррористическое измерение, они выходят далеко за его рамки).

- Обеспечение безопасности и бесперебойного функционирования объектов и систем критической инфраструктуры, в том числе, но не исключительно, в виду возможных террористических угроз. В этом смысле доминирующий в Европе подход к комплексному отражению угроз различного типа (от терактов до техногенных катастроф и стихийных бедствий) – «all-hazards approach» – представляется заслуживающим внимания. Взаимодействие и координация подходов в этой области могли бы стать одним из основных направлений деятельности общеевропейского координационного Центра борьбы с катастрофами (подробнее см. ниже).

- Укрепление пограничной безопасности, включая координацию перехода на паспортные системы с биометрическими данными, системы пограничного и иммиграционного контроля и т.д. Хотя такое взаимодействие уже ведется с ЕС, где функ-

96

ционирует европейская система интегрированного управления границами, пока его приоритетной целью для ЕС остается повышение уровня собственной безопасности, а для России – облегчение визового режима со странами Евросоюза. Тогда как совместная цель – повышение уровня общеевропейской безопасности, в том числе в виду террористических угроз – остается скорее декларативной.

- Особую остроту для всех европейских стран, включая Россию, приобретают проблемы оптимального соотношения специальной/(контр)разведывательной и судебно-правовой сторон антитеррористической деятельности, а также соблюдения прав человека в ходе преследования по обвинению в терроризме (за которым, в частности, следит Европейский суд по правам человека в Страсбурге). В этом смысле европейский опыт (особенно опыт таких стран, как Франция и Испания) представляется полезным для тщательного изучения и возможного использования в России. Для систематического обмена опытом в этой сфере оптимальным было бы создание – возможно, в сотрудничестве или на базе Европола – специального общеевропейского Центра best practices с полноправным участием России.

- Обмен опытом в области противодействия социально-политической радикализации определенной части массовой миграции, особенно во втором поколении. В этом плане Россия «сегодня», с ее массовым притоком трудовой миграции – это Франция и Германия «вчера», а Россия «завтра», т. е. в средне- и долгосрочной перспективе, когда сформируется массовое компактное проживание мигрантов, особенно во втором поколении, имеет все шансы столкнуться с теми же проявлениями проблем интеграции и радикализации мигрантов, которые имеют место в Западной и отчасти Центральной Европе «сегодня».

- Устойчивая близость позиций ключевых европейских стран, включая Россию, по Ближнему Востоку, Ираку и Афганистану и ряду других конфликтов позволяет говорить о возможном формировании на этой основе именно европейского подхода к вопросам урегулирования конфликтов в глобальном масштабе. В этом контексте перспективным было бы создание постоянного общеевропейского органа (форума) для политического диалога и сверки позиций по локально-региональным конфликтам за пределами Европы. Необходимость полноценного участия России в таком органе диктуется как ее местом постоянного члена СБ ООН, так и общей близостью политических подходов основных европейских стран, прежде всего, Германии, Франции и России, к урегулированию таких конфликтов, включая противодействие терроризму как одному из методов вооруженного противостояния в рамках комплексного урегулирования конфликтов. Опыт таких существующих механизмов, как Центр предотвращения конфликтов ОБСЕ или соответствующие рабочие группы Совета Россия–НАТО, может оказаться полезным. Однако ни уровень этих механизмов, ни сфера их функциональной компетенции не позволяют им претендовать на роль общеевропейского политического органа (форума) по урегулированию конфликтов.

3. Обеспечение биобезопасности

К числу серьезнейших вызовов, с которыми сталкивается общество и ответ на которые требует широкого международного взаимодействия, относятся угрозы жизни человека и среде его обитания, проистекающие из источников биологического характера. Причем эти угрозы могут быть вызваны как природными явлениями (пандемией, стихийными бедствиями), так и человеческим фактором. Последний может быть сгруппиро-

98

ван в два кластера: биологические угрозы, связанные с непреднамеренными действиями (нарушение инструкций по хранению и транспортировке особо опасных патогенов, халатность и т.п.); угрозы, возникающие как следствие преднамеренных действий (применение биологического оружия государством, диверсии на биологически опасных объектах, биотерроризм).

Опасность использования биологического (бактериологического) оружия осознана давно и стала стимулом для заключения более тридцати лет назад международной конвенции о запрещении его производства, разработки и накопления. Что же касается угрозы биотерроризма, то мощным толчком для ее осмысления стали события 11 сентября 2001 г. В этой сфере особенно опасным фактором является относительно бóльшая доступность биологических агентов, которые могут быть использованы в террористических целях, в сравнении с химическим и ядерным оружием.

Угроза биотерроризма рассматривается как достаточно серьезная. Правда, в настоящее время террористические организации, в распоряжении которых нет больших финансовых средств, высококлассных ученых и специальных лабораторно-производственных мощностей, едва ли в состоянии изготовить биооружие для использования в крупномасштабных терактах, влекущих массовые жертвы. Однако политико-психологический эффект от применения биологического оружия может быть очень велик даже при относительно ограниченных летальных последствиях такого акта. Например, реальная угроза биотерроризма заключается в возможности прямого уничтожения источников питания растительного и животного происхождения, что может на длительный период дестабилизировать системы здравоохранения и продовольственной безопасности целой страны

или региона. Наконец, прогресс в области биологической науки и биотехнологий, наличие в природе патогенов естественного происхождения создают предпосылки для существенного роста риска биотерроризма в будущем.

Борьба за предотвращение биотерроризма неотделима от усилий по минимизации факторов риска биологических угроз, имеющих природный характер или возникающих вследствие непреднамеренных действий. Спектр таких факторов становится все более широким по мере развития общества и повышения его технической оснащенности, особенно в связи с активизацией процессов глобализации. В частности, важной составляющей борьбы с биотерроризмом является обеспечение физической защиты биологических материалов, которые могут быть использованы в качестве биологического оружия, и предотвращение несанкционированного доступа к ним.

В настоящее время не существует глобальной международной сети сотрудничества, которая регулировала бы разнообразные аспекты биобезопасности (в частности, безопасности в биотехнологической промышленности). Однако для России было бы чрезвычайно важно наладить взаимодействие с европейскими партнерами, которые осуществляют совместные действия в этой области – прежде всего по линии Европейского союза. Последний, например, в октябре 2007 г. принял новый план борьбы с биотерроризмом – «Зеленую книгу по биобезопасности и безопасному питанию» – и провел консультации по выработке эффективных мер борьбы с угрозой биотерроризма.

Борьба с биотерроризмом требует международного сотрудничества по следующим направлениям:

- нераспространение технологий и материалов для изготовления биологического оружия;

- жесткий международный контроль за поставками оборудования и материалов двойного назначения;
- государственный и международный контроль систем высшего образования и дальнейшего трудоустройства специалистов в сфере микробиологии и вирусологии особо опасных инфекций, а также в области масштабного культивирования микроорганизмов;
- создание эффективных вакцин и терапевтических средств против всех особо опасных инфекций;
- искоренение природных очагов эндемичных инфекций там, где это возможно;
- создание системы мониторинга и контроля информации о вспышках особо опасных инфекций (особенно вирусных), снижающей вероятность доступа злоумышленников к патогенному материалу;
- разъяснительная работа среди населения о потенциальных возможностях и ограничениях террористов в разработке биооружия, а также в отношении использования приемов и способов, направленных на повышение биобезопасности;
- создание национальных систем мониторинга и нераспространения технологий и материалов в странах, вступающих в клуб технологически развитых государств, имеющих доступ к технологиям, которые могут быть использованы для разработки биологического оружия;
- разработка международных правовых аспектов по несению ответственности за распространение/продажу через Интернет или иным общедоступным способом опасных микроорганизмов и данных, позволяющих/облегчающих создание любого, в том числе биологического типа оружия, которое можно использовать в террористических целях.

4. Предупреждение и реагирование на чрезвычайные ситуации и гуманитарные кризисы

Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и оказание чрезвычайной гуманитарной помощи остаются наименее политизированной сферой взаимодействия в области безопасности России с европейскими странами и институтами. Перспективы такого взаимодействия облегчает тот факт, что МЧС России не только входит в состав десяти наиболее эффективных спасательных служб в мире, но и является одной из наиболее профессиональных и хорошо оснащенных и самой крупной службой чрезвычайного реагирования в Европе. Основными направлениями и наиболее насущными задачами практического сотрудничества с европейскими странами в этой области являются:

- инициатива России по созданию Европейского центра борьбы с катастрофами, горячей линии Россия–ЕС для оповещения о чрезвычайных ситуациях и формирования запросов о помощи (к сожалению, в рамках ЕС эта инициатива дальше подписания меморандума об обмене информацией 2004 г. не пошла);
- формирование авиационной эскадрильи (Евроэскадрильи) с активным привлечением специальной авиации МЧС, в которой большинство европейских стран испытывает недостаток, для спасательных работ, тушения пожаров и т.д. (пока эта идея реализуется на основе двусторонних договоренностей);
- сотрудничество в области прогнозирования чрезвычайных ситуаций (создание методики прогнозирования последствий землетрясений, мобильной лаборатории по определению устойчивости зданий и т.п.);

- сотрудничество и координация взаимодействия в оказании чрезвычайной помощи третьим странам.

Ключевой инициативой в этой сфере – и одним из важных органов (агентств) новой общеевропейской системы безопасности, который пока не имеет аналогов или параллелей на европейском уровне – должен стать Европейский центр по борьбе с катастрофами, в деятельности которого заинтересовано большинство европейских стран, но создание которого затруднено в рамках существующих бюрократических институтов и механизмов ЕС или НАТО. Первым оперативным механизмом такого центра могла бы стать планируемая Евроэскадрилья (возможно, на основе базы авиации МЧС России в одной из стран Южной Европы). В перспективе он мог бы стать региональным прообразом и основой для Международного агентства по чрезвычайным ситуациям под эгидой ООН, создание которого было предложено МЧС России.

Возможно также выдвижение российской инициативы по формированию общеевропейской системы взаимопомощи в кризисных ситуациях, а также совместным работам по оценке, предупреждению и снижению рисков от стихийных бедствий. Она может включать:

- создание совместных систем раннего предупреждения, прогнозирования и мониторинга, оперативного обмена информацией с предупреждением о возможных стихийных бедствиях;

- скоординированные действия специально подготовленных групп для работы в кризисных ситуациях;

- обмен опытом по управлению рисками при планировании землепользования, гидростроительства, развития урбанизированных территорий и т.д.

5. Общевропейское природоохранное сотрудничество как ответ на экологические вызовы

В последние десятилетия к традиционным общевропейским экологическим проблемам добавились новые вызовы. Среди основных – изменение глобального климата, сокращение биоразнообразия, расширение масштабов стихийных бедствий, проблема развития экономики на основе снижения потребления природных ресурсов.

Решение этих проблем рассматривается как приоритет не только для национальных, но и для европейской повестки дня. Участвуя в большинстве (примерно 230) многосторонних природоохранных соглашений, страны Европейского союза выступают за активное применение международных механизмов для решения экологических проблем. Что касается общевропейской системы межгосударственного природоохранного сотрудничества, то она еще далека от совершенства.

В этом контексте речь могла бы идти о формировании «общевропейского экологического пространства», включая общевропейские институциональные структуры, а также пакет мер по оценке, предупреждению, противодействию и адаптации к новым экологическим угрозам. Поскольку большинство этих угроз имеют транснациональный характер, скоординированные меры по противостоянию этим угрозам было бы целесообразно применять ко всему Европейскому континенту, а не ограничиваться лишь действиями в рамках региональных союзов.

Экологический фактор следует более активно использовать в наших зарубежных контактах, продвигая российские подходы к построению системы общевропейской экологической безопасности.

Инициативы России в этом русле могли бы идти по следующим направлениям.

- Осуществление совместных действий по формированию единого общеевропейского экологического пространства и системы мер по противодействию новым вызовам представляется весьма актуальным. Для этого необходима разработка общеевропейской стратегии с четкими задачами, временными рамками и планами действий, которая была бы направлена на скоординированное управление новыми экологическими рисками, включая их оценку, предупреждение, противодействие им, а также адаптацию к новым экологическим угрозам.

- Формирование партнерств (между государственными и частными группами интересов) для координации действий по достижению общеевропейских экологических целей и противодействия экологическим угрозам. Они могли бы быть серьезным дополнением к традиционному сотрудничеству на европейском континенте в рамках уже действующих межправительственных международных и региональных экологических режимов.

- Разработка проекта общеевропейского природоохранного сотрудничества как самостоятельной «дорожной карты» (либо в качестве сквозного обязательного элемента в других «дорожных картах») в рамках работы по новому базовому документу Россия–ЕС.

6. Возможность согласованных действий в связи с изменениями глобального климата

Европейские страны рассматривают глобальное потепление и связанные с ним риски в качестве одного из основных вызовов своей безопасности. Поэтому противодействие глобальному потеплению считается приоритетом национальной и

международной экологической повестки дня для ЕС. При этом Евросоюз стремится играть лидирующую роль на международной арене в решении проблем глобального изменения климата и в начавшихся в конце 2007 г. международных переговорах по пост-Киотскому соглашению, предусматривающему введение серьезных национальных обязательств.

2009 г. будет важным этапом в развитии международного климатического режима, который станет регулировать с 2013 г. деятельность государств по сохранению климата. Его новые правила должны вступить в силу после завершения мандата действия в 2012 г. Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН по изменению климата. В декабре 2008 г. в Познани начался переговорный процесс по подготовке следующего соглашения – его формата, содержания, обязательств государств и технических процедур. Планируется, что новый протокол будет принят в конце 2009 г. в Копенгагене на 15-й сессии сторон климатической конвенции.

В конце 2007 г. были получены результаты оценки глобального изменения климата, подготовленные «Международной группой экспертов по изменению климата» (IPCC). Данные свидетельствуют о том, что в последние десятилетия темпы потепления ускорились. Уязвимость общества и отдельных элементов природной среды к глобальному потеплению будет возрастать.

Оценки IPCC послужили основой для определения ответных действий и формирования институциональных схем с конкретными количественными обязательствами государств по сохранению климата. Подходы к решению проблемы развиваются по двум взаимодополняющим направлениям, включая в себя меры по снижению выбросов парниковых газов и меры по адаптации к нарастающему потеплению и его последствиям.

ЕС установил амбициозные цели по снижению выбросов парниковых газов до 2020 г. для всех своих стран-членов: на 20% сократить выбросы двуоксида углерода; на 20% повысить энергоэффективность; до 20% увеличить долю возобновляемых источников энергии. Для реализации этих планов разработана система мер, содержащая как законодательные меры, так и совокупность технических действий по снижению выбросов. В декабре 2008 г. Европейский парламент утвердил «Европейский пакет мер по изменению климата и энергетике»⁴. В России продвижение по этому пути выглядит более скромным. Поскольку выбросы парниковых газов в России в настоящее время примерно на треть ниже их уровня в 1990 г., страна пока не сталкивается с проблемой выполнения своих международных обязательств по Киотскому протоколу.

Но необходимо учитывать, что даже если завтра будут полностью прекращены выбросы парниковых газов, то глобальный климат все же будет изменяться еще в течение продолжительного времени. Поэтому вторая задача состоит в адаптации к изменению климата, к его последствиям, как положительным, так и отрицательным. Процесс адаптации включает меры по эффективному использованию воды, разработку засухоустойчивых сортов сельскохозяйственных культур, решение проблем вынужденной миграции населения, социальной и медицинской защиты пожилых людей в периоды усиления жары, создание необходимых условий для мигрирующих видов животных и птиц (естественные коридоры), разработку лекарств против новых болезней, средств борьбы с вредителями

⁴ Законодательство включает: 1) схему торговли квотами на выбросы парниковых газов; 2) оборудование электростанций средствами удержания выбросов парниковых газов и создание подземных хранилищ для абсорбированных; 3) увеличение доли возобновляемых источников энергии; 4) снижение выбросов от автотранспорта; 5) снижение выбросов от сжигания топлива.

растений и животных, укрепление противопаводковых гидротехнических сооружений. Однако этот блок общеевропейской политики остается пока недостаточно проработанным.

Россия могла бы предложить активизацию общеевропейских усилий в плане ответа на вызовы климатических изменений. Конкретно имеется в виду следующее.

- Выработка детального пакета общеевропейской политики и мер по адаптации к климатическим изменениям, необходимых для обеспечения европейской безопасности, включая разработку «Общеевропейской программы адаптации к последствиям глобального изменения климата», а также «Плана действий» для всех европейских стран.

- Определение путей более полного использования возможных региональных преимуществ в масштабах европейского континента, связанных с глобальным потеплением (рост биопродуктивности лесов, урожайности сельскохозяйственных культур и лугов, увеличение водообеспеченности, снижение потребления энергии и др.).

- Обобщение имеющегося опыта, его регулярная инвентаризация, формирование рабочих партнерств государства и бизнеса, распространение программ, которые разработаны или уже реализуются как в ЕС (в 2007 г. в ЕС подготовлена «Зеленая книга по Адаптации»), так и другими европейскими странами, в том числе и Россией, а также их ближайшими соседями – странами Центральной Азии.

- Координация действий для противодействия общим угрозам. Можно было бы предложить проведение совместной работы по реализации основных принципов адаптации в таких отраслях хозяйства, как сельское хозяйство, водное хозяйство, рыболовство, транспорт, энергетика, строительство, ЖКХ, здравоохранение, наука.

VI. ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПОСТСОВЕТСКОЕ ПРОСТРАНСТВО

В международных экспертных обсуждениях прямо или косвенно ставится вопрос о потенциальной возможности возникновения в постсоветском пространстве «вакуума военной силы». Его заполнение какой-либо из внешних держав стало бы вызовом не только российской безопасности, но и интересам укрепления стабильности в общеевропейском масштабе. В этом смысле вопрос о положении дел в постсоветском пространстве является для европейской безопасности одним из центральных.

В рамках постсоветского пространства существует шаткий и меняющийся баланс между интеграционными процессами и центробежными тенденциями. На этой части Евразии сформировались различные по своей политической ориентации группировки государств. Некоторые страны открыто провозглашают ориентацию на США, НАТО и ЕС как главный вектор своего политического, военного и экономического курса. Другие продолжают рассматривать Россию как лидера постсоветского пространства и выстраивают с ней экономическую интеграционную группировку в рамках ЕврАзЭС и военно-политическую в формате ОДКБ.

Основа для интеграции государств СНГ весьма фрагментарна, если понимать интеграцию в том ключе, как она идет в ЕС, а не сводить ее лишь к торговле и совместным инвестиционным проектам. СНГ не удалось организовать реальную координацию экономической политики и выработать согласованную позицию по отношению к внешнему миру. Все страны СНГ нуждаются прежде всего в инвестициях и высоких техно-

логиях, и в этом они выступают не как партнеры, а как конкуренты за привлечение внешних доноров. Энергетическое взаимодействие затрудняется противоречиями по избирательно формируемым ценам поставок и транзита.

Пока экономическая интеграция больше идет по линии инвестиций России в инфраструктуру, природные ресурсы и предприятия соседних стран. Страны ЕврАзЭС (в первую очередь, Белоруссия, Армения, Таджикистан, Киргизия) под декларации об интеграции стремятся получать по льготным ценам энергоносители, кредиты и безвозмездную помощь от России. А Москва, вопреки заявлениям о «прагматической» внешней политике, практикует экономические «дары» в обмен на жесты политической лояльности соседей.

Военная интеграция в рамках ОДКБ затрудняется отсутствием общих представлений о характере угроз и вероятных противниках. Взаимодействие в этой области пока больше развивается скорее в формате двусторонних связей России с отдельными союзниками по ОДКБ. Лишь в Центральной Азии появляются реальные коллективные силы для борьбы с терроризмом и миротворческих операций.

Серьезным осложняющим фактором является наличие в постсоветском пространстве нескольких «замороженных» конфликтов. В течение некоторого времени это обстоятельство (вкуче с ожидаемой ролью Москвы как арбитра, а также наличием на территории соседних стран российских военных баз, войск, объектов и миротворческих контингентов) работало на «привязку» республик СНГ к России. Однако к концу 1990-х гг., в свете явного отсутствия перспектив разрешения конфликтов, ситуация стала меняться. На передний план вышел «эффект отталкивания» соответствующих стран от России в сторону поиска

110

внешних покровителей и посредников, попыток самостоятельно решить проблемы силовым путем.

Существенное влияние на развитие ситуации в СНГ оказывает проводимая Западом политика продвижения своих интересов в постсоветском пространстве. «Ближнее зарубежье» России становится зоной острейшей международной конкуренции, где российский вектор на обеспечение ведущей роли в отношениях со странами региона встречает активное противодействие многих стран. В последние годы к этой конкуренции присоединился и Китай.

Рассмотрим кратко внешнее военное присутствие в постсоветском пространстве.

Пока в странах Балтии, вступивших в НАТО пять лет назад, не развернуты сколько-нибудь существенные иностранные военные контингенты, несмотря на периодическое обострение отношений с Россией и отсутствие ограничений по линии ДОВСЕ на вооружения и вооруженные силы в данном районе. Помимо базирования нескольких истребителей НАТО, сооружения в Латвии станции радиоэлектронной разведки и модернизации аэродрома в Литве, серьезной военной активности альянса еще не наблюдается.

В СНГ было развернуто в общей сложности три базы (перевалочных пункта), используемых США и рядом других стран НАТО для поддержки военных операций в Афганистане. Остается одна: Узбекистан, после обострения отношений с США в 2006 г., потребовал от них оставить авиабазу в Ханабаде, а Киргизстан в 2009 г. принял решение прекратить американское военное присутствие на авиабазе Манас, где размещена эскадрилья истребителей США.

Боевые корабли НАТО регулярно заходят в Балтийское и Черное моря. Для правового обоснования используется членство ряда прибрежных государств в альянсе.

Военное присутствие России осуществляется на территории семи из десяти стран, являющихся партнерами России по СНГ, а также в Южной Осетии и Абхазии. Различные военные контингенты и объекты России, размещенные в постсоветском пространстве, имеют достаточно важное (хотя и неодинаковое) значение для ее безопасности⁵.

Среди множества проблем безопасности в ареале СНГ можно выделить несколько основных угроз по степени остроты и возможным негативным последствиям:

- вооруженные конфликты на этнической или религиозной почве, чаще всего имеющие трансграничный характер;
- возможное вступление Украины в НАТО (хотя реальное значение Грузии для России меньше, ее принятие в НАТО более опасно в другом ракурсе – оно сопряжено с отчетливо выраженной угрозой возобновления вооруженного конфликта из-за Абхазии и Южной Осетии);
- дестабилизация Центральной Азии;
- в более долгосрочной перспективе – рост не только экономического, но и военно-политического влияния КНР в Центральной Азии;

⁵ На Украине – Черноморский флот и две РЛС СПРН. В Казахстане – космодром Байконур, РЛС СПРН, испытательные полигоны ПРО и ПВО. В Армении – сухопутные войска на 102-й базе в Гюмри. В Таджикистане – база 201-й дивизии, авиагруппа и объект электронно-оптического контроля космоса в Нуреке. В Молдавии – миротворческий контингент и охрана хранилищ боеприпасов в Приднестровье. В Киргизии – авиабаза Кант. В Белоруссии – РЛС СПРН и станция связи с подводными лодками. В Азербайджане – РЛС СПРН.

- возможность возрастания «ползучей» угрозы безопасности России на постсоветском пространстве (наркотрафик и его последствия, трансграничная преступность, контрабанда, торговля людьми, деградация окружающей среды, эпидемии и неконтролируемая миграция).

В отношении политического пространства СНГ представляется необходимым проведение более нюансированной, диверсифицированной и сфокусированной на конкретных задачах политики.

1. Конкретизировать российские интересы.

Взаимодействие России с постсоветскими странами должно исходить из конкретных российских экономических, военных, демографических, гуманитарных интересов и широко понятых соображений безопасности (охрана границ, борьба с организованной преступностью, наркобизнесом, терроризмом, нелегальной миграцией и др.). Национальные интересы России следует формулировать более определенно и предметно применительно к каждой стране СНГ, с учетом и регионального измерения проблематики обеспечения безопасности по всему периметру внешних границ бывшего СССР. Там, где совпадают осознанные обществом интересы России и соседних стран, даже их широкое военное сотрудничество не встречает активного противодействия со стороны Запада (как с Арменией или Казахстаном).

2. Поддерживать интеграционный вектор.

Интеграционное взаимодействие России со странами СНГ – при кардинальной перестройке экономик и хозяйственных связей, сложившихся при СССР и за полтора десятилетия после его распада – содержит значительный резерв экономического роста и повышения благосостояния всех стран-участниц. В силу своего объективного положения Россия способна стать центром такой

интеграции. Вместе с тем нельзя не учитывать, что помимо политических намерений реальная интеграция нуждается в сопоставимом экономическом, социально-политическом и культурном уровне развития стран, совместимости их экономических моделей и политических режимов, достаточно высокой мере взаимопонимания во внешнеполитической сфере.

3. Сотрудничать в обеспечении безопасности.

ОДКБ сохранит и, по всей видимости, усилит свою жизнеспособность. При этом она, скорее всего, может стать в возрастающей мере организацией для борьбы с терроризмом и исламским экстремизмом (в Центральной Азии), защиты от новых угроз, а также для развития военно-технического сотрудничества.

Совместное выполнение миротворческих функций имеет некоторые перспективы в Центральной Азии, особенно если удастся преодолеть острые противоречия между странами региона. В случае прекращения продвижения НАТО на восток и наращивания дееспособности ОДКБ, между этими двумя структурами, а также соответствующими механизмами ЕС возможно военное сотрудничество в борьбе с новыми угрозами.

4. Добиваться урегулирования конфликтов.

Россия должна активизировать линию на урегулирование старых постсоветских конфликтов и недопущение новых. «Замороженные» конфликты отталкивают соседей к внешним акторам и поощряют их к подготовке военного решения проблем.

Во всех случаях и при всех различиях деталей урегулирования базовая модель должна предусматривать:

- подтверждение территориальной целостности соседних государств;

- предоставление максимальной автономии или особого статуса непризнанным анклавам;
- компенсацию ущерба всем пострадавшим в конфликтах и наказание военных преступников;
- ориентацию соседних стран на невступление в военно-политические союзы, в которых не участвует Россия;
- разработку программ экономического восстановления и социально-экономического сотрудничества в двусторонних и региональных форматах, включая непризнанные анклавы;
- возвращение беженцев или выплату им достойной компенсации;
- присутствие российских и иных миротворческих контингентов в качестве гарантии соблюдения всей совокупности условий примирения.

Такая модель может стать важным составным элементом новой системы европейской безопасности и предметом развития сотрудничества между Россией (ОДКБ) и Западом (НАТО, ЕПБО). В перспективе, применительно к Центральной Азии, нельзя исключать возможность присоединения к ней Китая.

5. Сделать новые акценты в противодействии расширению НАТО.

В комплексе действий на этом направлении России следует на самом высоком уровне сделать всемерный упор на свою роль в качестве главного и наиболее влиятельного гаранта территориальной целостности и суверенитета соседей по СНГ, конечно, при условии сохранения ими нейтрального военно-политического статуса. Это особенно важно после событий августа 2008 г., чтобы укрепить единство СНГ и ОДКБ.

Эффектно применив военную силу, нужно закрепить вновь возникшее уважение к России проявлением разумной сдержанности и ведением гибкой и конструктивной дипломатической линии.

Эта линия могла бы быть, в числе прочего, направлена на то, чтобы через разнообразные каналы сотрудничества сделать фактическую роль России для трансформации и выполнения новых задач НАТО более значительной, чем даже у некоторых «старых» и тем более «новых» членов (в частности, с учетом растущих трудностей и очень высоких ставок НАТО в афганской операции).

6. Продвигать ОДКБ.

Россия политически заинтересована в том, чтобы выступать в международных делах в качестве лидера группы стран, объединенных в ОДКБ. Эффективность такой линии будет зависеть от дееспособности этой организации и ее востребованности как партнера другими участниками международной жизни. В частности, она может позиционироваться как возможный участник совместных международных усилий по обеспечению стабильности в Афганистане.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выдвинутые Президентом Российской Федерации в 2008 г. инициативы с призывом к формированию новой архитектуры европейской безопасности позволяют, в случае их реализации, рассчитывать на решение, как минимум, трех основных задач.

Во-первых, стабилизировать международно-политическую ситуацию в Европе и купировать наметившуюся тенденцию ухудшения отношения к России.

Возросшая внешнеполитическая дееспособность нашей страны и ее активность на мировой арене вызывают на Западе настороженность и опасения, зачастую трактуются как свидетельство настроя на экспансионизм и проведение все более жесткой линии в международных делах. До определенных пределов формирование такого образа России даже играет ей на руку, поскольку побуждает других участников международной жизни считаться с ее интересами, учитывать ее как важное действующее лицо на мировой сцене.

Однако издержки негативизма в отношении России тоже значительны и могут возрасти в обозримом будущем. Этот тренд важно переломить. Наш объективный интерес сегодня – добиться, чтобы Россию не столько боялись (поскольку она сильна, и ее мало что сдерживает), а сколько уважали (поскольку она сильна и проводит ответственную, кооперативную политику).

Кроме того, если Россия будет придерживаться нынешнего курса на Кавказе, для нее важно, чтобы сложившиеся в регионе новые международно-политические реальности не оспаривались по мотивам восстановления «положения, существовавшего ранее» (*status quo ante*). Легитимация этих реальностей в рамках

более широкого пакета договоренностей – одна из возможностей решения данной задачи. Такой подход был опробован в 1970-х гг., когда Хельсинкский процесс «освятил» возникшие после второй мировой войны границы и изменившуюся политическую конфигурацию континента в увязке с решением проблем экономического и гуманитарного характера. Вполне возможно попытаться учитывать этот опыт в нынешних условиях.

Во-вторых, придать новый импульс кооперативному взаимодействию в Европе.

Объем и качество сотрудничества могут возрасти и вне контекста «новой архитектуры безопасности». Однако она способна сыграть полезную роль по меньшей мере в двух отношениях:

- сформировать более благоприятную общеполитическую атмосферу в Европе для двустороннего и многостороннего сотрудничества;
- подтолкнуть к сотрудничеству в новых областях, которые становятся все более значимыми в плане обеспечения национальной и международной безопасности в Европе.

В-третьих, минимизировать расхождения в интерпретации политических и правовых подходов к обеспечению безопасности в Европе.

На этом направлении имеется немало значительных противоречий. Было бы несерьезно поставить максималистскую задачу добиться их «полного и окончательного разрешения». Оттачивание соответствующих юридических формулировок будет, конечно, иметь большое значение. Но еще важнее уделить особое содержательное внимание проблемам, вокруг которых возникают (или могут возникнуть в будущем) наиболее серьезные узлы напряженности.

К этим проблемам, в том числе, относятся:

- взаимная ответственность государств в вопросах использования и трансграничного перемещения природных ресурсов;
- коллизия между правом народов на самоопределение и территориальной целостностью государств;
- возможности и пределы внешнего воздействия на внутреннее развитие государств, равно как их право противостоять такому воздействию;
- угрозы международно-политической дестабилизации на этно-конфессиональной почве, из-за сепаратизма и ирредентизма, в связи с демографическими и миграционными процессами.

По этим вопросам нужны серьезные экспертные дискуссии, а не только политические переговоры. Приблизительным аналогом может служить механизм разработки «хельсинкского декалога» в рамках Общеευропейского совещания (1973-1975 гг.). Но указанные проблемы требуют гораздо более основательного, многоуровневого и разнопланового анализа.

Центральное место в российской инициативе занимает предложение разработать и подписать Договор о европейской безопасности. Важно, что Россия сформулировала конкретные идеи относительно ключевых смысловых блоков договора, которые должны быть предметом согласования в рамках межгосударственных переговоров.

Вместе с тем нерационально сводить новую архитектуру европейской безопасности только к подписанию соответствующего договора. Переговоры по его согласованию могут быть трудными и занять весьма длительное время, если он будет не ограничиваться набором неких бесспорных положений, а нацелен на регулирование действительно значимых в контек-

сте безопасности коллизий. К тому же, перечисленный выше круг задач значительно шире, чем те, которые могут быть решены с помощью договора. А касательно некоторых из этих задач юридически обязывающие формулировки невозможны или не являются первостепенно важными. Обеспечение безопасности в Евро-Атлантическом регионе – проблема многоплановая, в подходе к которой потребуются разнообразные институциональные и международно-правовые инструменты.

В связи с этим было бы целесообразно с самого начала продвигать мысль о широком и многоплановом процессе реформирования европейской архитектуры безопасности, тогда как разработка и заключение договора будут только частью этого процесса – важнейшей, но не единственной. Такой подход позволит, в том числе, занимать более гибкую изначальную позицию и облегчит возможность запустить процесс переговоров как можно скорее, что чрезвычайно важно с точки зрения интересов безопасности.

Вместе с тем, нетрудно предвидеть, что высказываемые российской стороной соображения о договоре окажутся предметом активной, иногда жесткой критики. Мы сможем реагировать на нее достаточно спокойно, если не будем считать себя четко привязанными к единственному варианту искомого решения. Некоторые важные вопросы могут стать предметом рассмотрения и в других форматах.

Иными словами, наряду с центральной, стержневой линией – подготовкой договора – целесообразно параллельно инициировать и продвигать другие процессы, сфокусированные на обновлении разнообразных структурных элементов архитектуры безопасности на континенте. В свою очередь, договор может или содержать отсылки к этим процессам, или дать им

формальный старт, или предусмотреть какую-то иную форму корреляции с ними; такое многообразие используемых увязок внутри общей «конструкции» будет дополнительным залогом ее жизнеспособности.

Идея проведения общеевропейского саммита встречает в целом весьма благосклонный прием. Его главная цель, с точки зрения российских интересов, – восстановить нормальную общеполитическую атмосферу и освободить отношения Россия–Запад от негативных напластований последнего времени. Этого эффекта нужно добиваться как можно скорее.

Если же исходить из задачи принятия по его результатам крупного документа, который бы включал все тщательно согласованные и проработанные идеи в русле обновления европейской архитектуры безопасности, то такого саммита придется ждать довольно долго. Напомним, что работа по согласованию хельсинкского Заключительного акта продолжалась свыше двух лет.

Из этого вытекает вполне логичный подход: саммит должен быть не завершающим, а первым аккордом в работе по обновлению европейской архитектуры безопасности. Принятый на нем документ мог бы, например, иметь характер декларации, которая содержала бы ключевые ориентиры начинающегося созидательного процесса по реформированию европейской архитектуры безопасности.

Для записей

Для записей

ISBN 978-5-9506-0410-2



Подписано в печать 09.04.2009 г. Формат 60x90 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 7,75. Заказ 1291. Тираж 1000 экз.

Отпечатано ЗАО «Экон-Информ»
129329, Москва, ул. Ивовая 2. Тел. (499) 180-9305