

Архитектура европейской безопасности: глобальный и региональный аспекты

М.М. Лебедева, Т.В. Юрьева

В статье впервые регион европейской безопасности рассмотрен в глобальном контексте мировой политики. Авторы анализируют последствия глобальных мирополитических трансформаций рубежа XX и XXI вв. для структуризации системы региональной безопасности в Европе после окончания «холодной войны» и соотносят эти трансформации с современными региональными реалиями Европы. Заключительный раздел статьи посвящен рассмотрению вариантов выстраивания новой архитектуры европейской безопасности.

Области европейской безопасности¹ вот уже три года Россия продвигает идею подписания Договора о европейской безопасности (ДЕБ). Напомним, что концепция Договора была впервые обнародована Президентом РФ Д.И. Медведевым еще в июне 2008 г., во время его официального визита в ФРГ. В декабре 2009 г. Россия представила на обсуждение своих партнеров в Евро-Атлантике проект текста Договора².

С тех пор и вплоть до настоящего времени перспективы заключения предлагаемого Россией Договора остаются отдаленными. Тем не менее, важнейшим результатом российской инициативы стало заметное оживление в политических и экспертных кругах евроатлантического региона дискуссий об адекватности нынешней региональной архитектуры безопасности современным вызовам. При этом проблематика дискуссий выходит далеко за рамки собственно российского проекта ДЕБ.

Евроатлантическая безопасность: ракурсы исследования. Весьма условно нынешнее разнообразие подходов к проблеме можно свести к упрощенной дилемме: менять или не менять существующее положение дел в области европейской безопасности. В политических элитах за пределами нашей страны преобладающим является точка зрения, согласно которой изменения должны быть минимальными, причем

- на базе уже существующих евроатлантических институтов безопасности. В академических сообществах, как в России, так и в других государствах евроатлантического региона, подходы к проблеме более разнообразны, чем у политиков. Преобладающим здесь является настроение в пользу перемен. При этом объемы и векторы перемен существенно разнятся.

Европейскую безопасность по давней традиции, как правило, рассматривают в сугубо региональном контексте. Так повелось еще со времен «холодной войны». Тогда европейская подсистема международных отношений была центральной в глобальной системе биполярного противостояния двух сверхдержав. Поэтому существовавшие в Европе противоречия между двумя блоками имели не только региональное, но и глобальное измерение. После окончания «холодной войны», вот уже в течение третьего десятилетия Европа, а более широко - Евро-Атлантика, - в сфере безопасности продолжает оставаться сосредоточенной на своих внутренних региональных делах. Это не означает, что в регионе нет осознания глобальных угроз безопасности. Напротив, все концепции безопасности, как национальные, так и многосторонние, подчеркивают необходимость адекватных ответов на новые глобальные вызовы и риски.

Проблема - в другом: евроатлантический

Лебедева Марина Михайловна – д. полит.н., проф., зав. кафедрой мировых политических процессов МГИМО(У). E-mail: vestnik@mgimo.ru

Юрьева Татьяна Валерьевна – к.и.н., доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО (У). E-mail: vestnik@mgimo.ru

регион еще не сплотился именно как регион перед лицом глобальных угроз XXI века. Из Евро-Атлантики в мир поступают разрозненные сигналы о том, как отражать современные глобальные вызовы. Есть отдельный российский подход, есть американский, есть подходы НАТО и подходы ЕС. Есть многочисленные признания совпадения подходов к безопасности региональных факторов. Есть российская идея взаимодействия по широкому спектру вопросов мировой политики в рамках треугольника Россия - США - Европейский союз. Однако остро ощущается дефицит совместных решений и совместных действий.

Другими словами, структуризация Евро-Атлантики в качестве региона безопасности еще далека от завершения. Фактически, в этом регионе за два постбиполярных десятилетия сложилась своего рода «асимметричная биполярность»: с одной стороны - 28 государств-членов НАТО, с другой - 7 государств-членов ОДКБ. В отличие от биполярности времен «холодной войны» нынешняя - не конфронтационная, поскольку стороны не раз заявляли о том, что не рассматривают друг друга в качестве противников. Тем не менее, однозначного ответа на вопрос о том, какой тип отношений пришел на смену конфронтации, пока нет. С одной стороны, еще на внеочередном саммите СБСЕ в Париже в ноябре 1990 г. был задан вектор движения в сторону кооперативной безопасности в Европе «от Банкувера до Владивостока». С другой стороны, призрак «холодной войны» временами еще «бродит по Европе». В обоих союзах есть статьи о коллективной обороне на случай внешней агрессии³. И нигде не уточняется, откуда подобная внешняя агрессия может последовать, извне или внутри евроатлантического региона.

Причину поведенческих рецидивов «холодной войны» в Евро-Атлантике, как правило, усматривают в не до конца разобранных завалах этой самой «холодной войны». Здесь и комплекс неурегулированных вопросов жесткой безопасности. Здесь и не изжитое недоверие друг к другу со стороны бывших противников. Здесь и разные представления о демократии, которые нередко именуют «ценностным разрывом» между Европейским союзом и «другой Европой». Представляется, что затянувшийся переход европейской системы безопасности от биполярного типа к постбиполярному нельзя объяснить только внутрирегиональными факторами, при всей их важности. Один из самых существенных моментов предлагаемого в данной статье ракурса исследования заключается в том, что сегодня вряд ли следует рассматривать изменения, произошедшие в Европе после окончания «холодной войны», в отрыве от тех трансформаций, которые переживает мир, начиная со второй половины XX в.

Трансформации мировой политической системы на рубеже XX и XXI веков. К трансформации политической системы мира привели три важнейших явления второй половины XX столетия. Первое связано с крушением

колониальной системы, в результате чего в единой политической системе мира, основанной на принципах национального суверенитета, которые были заложены мирными договорами по окончании тридцатилетней войны 1648 г. (Вестфальским миром), оказались очень разные государства по отношению к самой системе. Разумеется, в Вестфальской системе государства никогда не были однородными. Они различались по размеру территории, экономическому развитию, политическому устройству и т.п. Однако во второй половине XX столетия ко всем этим параметрам прибавился еще один, причем важнейший – различия по отношению к самой политической системе. Кроме того, впервые за всю историю своего существования Вестфальская система, основанная на государствах-нациях, стала глобальной.

Внутри единой политической системы мира стали формироваться и функционировать три типа государств⁴. К первому типу относятся государства, ориентированные, преимущественно, на вестфальские межгосударственные отношения, признающие и отстаивающие принцип национального суверенитета (государства модерна, или - вестфальские государства). Ко второму типу относятся государства, которые в рамках интеграционных процессов в значительной степени перераспределили свой суверенитет между национальными, наднациональными и внутринациональными структурами (государства постмодерна, или поствестфальские государства). Для них характерны прозрачность границ между внешней и внутренней политикой, усилия по построению наднациональной идентичности, взаимный контроль. И, наконец, третий тип государств - это государства традиционной культуры (государства премодерна или довестфальские государства), строящие свои отношения в значительной степени на довестфальских принципах (прежде всего - на родоплеменных отношениях). Ранее многие из этого типа государств были колониями и самостоятельно на мировой арене не действовали.

В современном мире ряд государств модерна и премодерна образуют группу «проблемных государств». К этой группе государств относятся, во-первых, несостоявшиеся государства, институты власти в которых были разрушены либо в результате гражданских войн, либо - внешних вмешательств. Такие государства не обладают тем, что Ст. Краснер назвал «внутренним суверенитетом»⁵. Будучи плохо управляемыми, они порождают угрозу для других, становясь территориями, где располагаются базы террористов, выращивают наркотики, развивается пиратство и т.п. Во-вторых, к «проблемным государствам» следует отнести авторитарные государства, угрожающие другим, например, развитием своих ядерных программ и жесткой риторикой. В-третьих, в категорию «проблемных» попадают территории, которые вообще оказались вне мировой политической

системы. Это - так называемые, непризнанные или частично признанные государства. Согласно Ст. Краснеру, они не имеют «внешнего суверенитета» (либо их «внешний суверенитет» значительно ограничен), хотя могут неплохо управляться. Несмотря на то, что численность таких государств не так уж велика (по разным оценкам порядка 30 территориальных образований), проблема исключения из международного взаимодействия части территорий и проживающих на них людей в современных условиях весьма значима.

Таким образом, в единой политической системе оказались принципиально различные государства. И различия между ними увеличиваются. В Евро-Атлантике в настоящее время представлены все три выше обозначенных типа государств. Из них к преимущественно поствестфальскому типу относятся государства, вошедшие в ЕС, хотя степень приверженности к поствестфальскому типу поведения у разных государств ЕС значительно варьируется. Россия и США представляют собой государства преимущественно вестфальские. К «проблемным» государствам в евроатлантическом регионе относятся Косово, Приднестровье, Южная Осетия, Абхазия, Нагорный Карабах и Северный Кипр. Очевидно, что важен не только сам факт их существования в данном конкретном регионе, но и принципиальное сосуществование их в единой политической системе мира. Разные по типу государств ориентируются на разные ценностные категории, что порождает различия в восприятии мирополитических проблем, в том числе - и в восприятии безопасности. Для Евро-Атлантики с ее сложной институциональной структурой безопасности принципиально важным оказывается и сосуществование разных по типу государств в одних и тех же институтах безопасности.

В этой связи дальнейшей научной разработки требует вопрос о факторах формировании консенсуса в НАТО и ЕС. Казалось бы, оба союза принадлежат к категории ценностно однородных союзов. Вместе с тем, работоспособность обоих союзов, действующих на основе консенсуса, подчас блокируется теми государствами-членами, которые отдают предпочтение национальным, а не союзным интересам. Случайные, на первый взгляд, проявления так называемого «национального эгоизма» становятся более понятными и, главное, предсказуемыми, если учитывать положение того или иного государства в выше приведенной «вестфальской табели о рангах».

Кроме того, и сам факт принадлежности к преимущественно поствестфальскому типу государства не является стопроцентной гарантией строгого соблюдения такими государствами «союзных» интересов. С одной стороны, Европейскому союзу удастся преодолеть последствия нынешнего мирового финансово-экономического кризиса с использованием наднациональных инструментов. С другой стороны, наплыв беженцев в Европу из Северной Африки в результате череды прошедших там

революций в 2010-2011 гг. поставил под сомнение одно из важнейших завоеваний коммуитарной политики - Шенгенские правила⁶.

Приведенные два примера иллюстрируют одну из важнейших и не до конца осознанных черт мировых политических процессов XXI века: запаздывающее развитие глобализации политики в сравнении с глобализацией экономики. «Национально-эгоистичное» поведение государства в области обеспечения национальной безопасности еще не получило исчерпывающего научного объяснения. Второе важное событие во второй половине XX в. - активный выход на мировую арену негосударственных транснациональных факторов (ТНА) – неправительственных международных организаций (НПО), транснациональных корпораций (ТНК) и тому подобных. На этот факт еще в начале 1970-х гг. указали Р. Кохэн и Дж. Най. Еще тогда они писали об изменении политической системы мира, основанной на принципах Вестфалья, где единственным фактором было государство⁷.

В дальнейшем активность негосударственных транснациональных акторов сопровождалась следующими сдвигами:

- увеличилось количество каждого из ТНА на мировой арене. Так, наблюдается резкий рост числа международных НПО. По строгим критериям оценки их на 2004 г насчитывалось более 7 тыс.⁸ Еще более впечатляют количественные параметры развития транснациональных корпораций, которых в середине 2000-х насчитывалось 77 тыс.⁹ Аналогичные тенденции прослеживаются по другим негосударственным транснациональным акторам;
- большое количество людей вовлечено в транснациональные отношения, что связано с увеличением самого количества ТНА;
- расширилась география деятельности ТНА. Если ранее ТНА базировались в развитых государствах и распространяли свою деятельность на развивающиеся государства, то в настоящее время ситуация стала намного более сложной. Различные транснациональные факторы базируются и действуют фактически по всему миру;
- негосударственные ТНА охватили практически все сферы деятельности, включая сферу безопасности, которая традиционно была государственной. В качестве примера можно привести активную деятельность неправительственных организаций по борьбе за запрет противопехотных мин, или деятельность частных военных компаний (в частности, Blackwater) в зонах конфликта;
- появляются факторы, которые только становятся транснациональными. Например, приобретают собственные очертания в качестве ТНА-актора «глобальные СМИ»,

т.е. СМИ, ориентированные на всемирную, главным образом, англоязычную аудиторию. К их числу относятся такие, как CNN, BBC, Sky News, «Аль-Джазира», Russia Today и некоторые другие каналы;

- происходит «гибридизация» акторов, то есть создаются различного типа партнерства, например - государства и бизнеса, НПО и государства, бизнеса и НПО. Сегодня порой трудным четко разделить акторов на государственных и негосударственных;
- возникает пересечение функций транснациональных факторов. Каждый из акторов, расширяя свои традиционные функции, начинает заниматься «не своим делом»: например, государство – бизнесом, НПО – безопасностью.

Наконец, третьим важнейшим моментом, повлиявшим на политическое развитие мира во второй половине XX столетия, стала научно-техническая революция. В результате слабому государству или даже небольшой группе людей теперь оказывается под силу нанести такой ущерб другим, который ранее могли осуществить только ведущие государства-лидеры. Современный мир оказался зависимым не только от поведения сильных государств, но и слабых.

В 1990-е гг. на трансформацию политической системы мира наложился процесс распада биполярной системы международных отношений, другими словами - изменения системы межгосударственных взаимодействий. Именно межгосударственные изменения обычно попадают в поле зрения аналитиков. Являясь вторичными по отношению к трансформации политической системы мира, они, тем не менее, оказали существенное влияние на европейскую безопасность. В. Барановский отмечает, что система международных отношений оказалась разбалансированной после окончания «холодной войны» и ее выходом из биполярного состояния¹⁰.

Следствия мирополитических трансформаций для архитектуры евроатлантической безопасности. Указанные трансформации мировой политической системы объективно имеют несколько следствий для выстраивания архитектуры евроатлантической безопасности XXI века.

Во-первых, проблематика безопасности в целом все больше сдвигается от «жесткой» к «мягкой», а также в сторону все менее прогнозируемых угроз и вызовов. Это, в свою очередь, связано с нарастающей тенденцией к хаотизации политического мира. Европа не может быть в этом отношении исключением. Поэтому, разрабатывая архитектуру европейской безопасности, необходимо расширить проблематику «мягкой безопасности», связанную с терроризмом, наркотрафиком, изменением климата, миграцией и даже с системой образования (проблема доступа к образованию,

неразрывности образовательного пространства, интернационализация образования и т.п.). Эти угрозы представляются весьма существенными, несмотря на то, что в Европе, как справедливо отмечает Д. Данилов, «именно в сфере *жесткой безопасности* остро ощущается дефицит взаимного доверия и сотрудничества, что создает преграды для создания надежной всеобъемлющей общеевропейской безопасности»¹¹.

Российскую инициативу ДЕБ многие на Западе критиковали как раз за сосредоточенность на вопросах исключительно «жесткой безопасности». Нельзя сказать, что современная Россия вообще не замечает угроз «мягкой безопасности». Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом России в мае 2009 г., указывается на наличие для России угроз в этой сфере. Среди таких угроз названы терроризм, противоправная деятельность различных групп в кибернетической и биологической областях, в сфере высоких технологий, националистические настроения и ксенофобия, демография. Сюда же отнесены угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, наркоторговлей и торговлей людьми, другими формами транснациональной организованной преступности и некоторые другие. Отдельно следует подчеркнуть внимание, которой Россия уделяет деятельности Совета Европы, расценивая эту организацию как «очень солидную и надежную гуманитарную опору архитектуры, которая будет обеспечивать неделимый и равноправный характер безопасности для всех без исключения европейских стран»¹².

Парадокс критики в адрес России со стороны наших партнеров на Западе состоит в том, что ни ЕС, ни НАТО, со своей стороны, не выдвинули ни одной инициативы в области «мягкой безопасности», сопоставимой по масштабу с российским проектом ДЕБ в области «жесткой безопасности». Более того, в области евроатлантической безопасности единственной крупной инициативой НАТО, по состоянию на сегодняшний день, является проект региональной системы противоракетной обороны (ПРО) под эгидой НАТО. На саммите Россия - НАТО в Лиссабоне в ноябре 2010 г. Россия получила приглашение присоединиться к этому проекту. Все это лишний раз подтверждает выдвинутый выше тезис о том, что Европа «заиклена» на вопросах своей региональной военно-политической безопасности, не поспевая ни концептуально, ни политически за изменениями как региональной, так и глобальной среды безопасности.

Вторым следствием трансформаций мировой политической системы для евроатлантической безопасности является потребность шире привлекать негосударственных акторов. Заметим, что делать это следует осторожно, имея в виду проблемы, которые здесь возникают, например - негативный опыт, связанный с деятельностью частной военной компании *Blackwater*. Отметим в этой связи, что в российском академическом

■ Политология

дискурсе редко обращают внимание на проблематику привлечения негосударственных акторов к решению вопросов европейской безопасности. Среди немногих таких работ, в которых к решению проблем безопасности предлагается привлечь бизнес, - Аналитический доклад российской группы международного дискуссионного клуба «Валдай», опубликованный в 2010 г.¹³

Третье следствие мирополитических трансформаций для архитектуры евроатлантической безопасности состоит в том, что угрозы безопасности для Евро-Атлантики, пожалуй, в большей степени, чем это было ранее, имеют не внутрирегиональный, а внерегиональный характер. Помимо глобальных вызовов безопасности XXI века, угрозы евроатлантическому региону исходят из других регионов, от «невестфальских государств» и негосударственных акторов. Эти угрозы становятся все более актуальными в связи с развитием научно-технических инноваций, которые позволяют «сжать» географическое пространство и делают уязвимой Евро-Атлантику из других уголков мира.

В этом отношении один из наиболее ярких примеров самого последнего времени - уже упоминавшиеся выше события в странах Северной Африки начала 2011 г. Неконтролируемый поток мигрантов из этого региона в Западную Европу создал угрозу внутренней социальной стабильности в ряде государств-членов ЕС, прежде всего - Италии и Франции. Кроме того, под угрозой оказалась и стабильность энергетических поставок в ЕС из нефтедобывающих и транзитных стран, охваченных массовыми выступлениями граждан против правящих режимов.

Внерегиональные вызовы европейской безопасности отмечены в документах практически всех институтов европейской безопасности. Например, в Стратегии безопасности ЕС, принятой в 2003 г., говорится, что европейская безопасность рассматривается как безопасность от внешних вызовов и угроз¹⁴. Аналогичные положения зафиксированы и в новой Стратегической концепции НАТО, принятой в ноябре 2010 г. в Лиссабоне¹⁵. Тогда же в Лиссабоне, на саммите Россия - НАТО, был принят общий обзор угроз соответственно для России и Альянса, куда, правда, не вошел обзор угроз ракетного нападения¹⁶.

Проблема для Евро-Атлантики в настоящее время заключается в том, что до согласования единого для всего региона перечня внерегиональных угроз дело еще не дошло. Единственный развернутый общерегиональный перечень угроз европейской безопасности содержится в Хартии европейской безопасности, принятой на предпоследнем саммите ОБСЕ в Стамбуле в 1999 г. Там акцент сделан на угрозы внутрирегиональные, среди которых перечислены следующие:

- Конфликты (как между государствами, так и внутри государств).
- Недостаток доверия между государствами.

— Терроризм, экстремизм с применением насилия, организованная преступность и оборот наркотиков, накопление и неконтролируемое распространение легкого и стрелкового оружия.

— Острые экономические проблемы и деградация окружающей среды.

— Безопасность в соседних регионах, в частности в Средиземноморье, а также в районах, находящихся в непосредственной близости к государствам-участникам ОБСЕ (названа лишь Центральная Азия)¹⁷.

За десять лет, прошедших после Стамбульского саммита, ОБСЕ так и не продвинулась по пути развернутого формулирования *внерегиональных* угроз европейской безопасности. На саммите в Астане в декабре 2010 г. был принят краткий итоговый документ весьма общего характера. Примечательно, что в пункте об угрозах поставлена задача «преодолеть недоверие и различия в представлениях о безопасности»¹⁸.

И, наконец, - четвертое следствие мирополитических трансформаций для евроатлантической безопасности. Еще хельсинский Заключительный Акт, который и поныне лежит в основе архитектуры евроатлантической безопасности, в свое время стал первым региональным документом, где сформулирована концепция всеобъемлющего подхода к безопасности. Уже в те времена эта концепция объединила все три измерения безопасности: военно-политическое, экономическое и гуманитарное. Через сотрудничество, прежде всего, в экономической сфере, ослаблялась военно-политическая напряженность. Экономика уже в те времена делала государства все более и более взаимозависимыми. По окончании блокового противостояния взаимозависимость и взаимодополняемость государств Евроатлантики существенно возросли¹⁹. Это обстоятельство делает комплексный подход к современной европейской безопасности еще более актуальным, чем прежде.

Региональные проблемы выстраивания архитектуры евроатлантической безопасности. Многие вопросы собственно евроатлантической безопасности остаются пока не проясненными, а между тем, ответы на них крайне необходимы для выстраивания архитектуры безопасности XXI века. Это относится и к концептуальным аспектам, и к ряду конкретных мер в сфере региональной безопасности.

Очевидно, что после окончания «холодной войны» реалии евроатлантического пространства изменились. События августа 2008 г. заставили обратить на эту проблему особое внимание. Д. Данилов заметил, что если «Запад после грузинских событий сожалеет о крушении сложившейся системы безопасности (после окончания «холодной войны» - М.Л., Т.Ю.), то Москва, наоборот, с еще большей убежденностью говорит, - так дальше жить нельзя»²⁰.

Представляется, что центральными

нерешенными проблемами архитектуры евроатлантической безопасности является размытость внешних границ региона и, как следствие, фрагментация пространства безопасности внутри региона. Границы некоторых субрегионов Евро-Атлантики выходят далеко за пределы этой географической зоны, захватывая Черноморский регион и Центральную Азию. Вместе с тем, внутри географического евроатлантического региона продолжают существовать разные восприятия своего рода «списочного состава» государств-участников. С одной стороны, геополитическая принадлежность США и Канады к Евро-Атлантике общепризнанна. С другой стороны, принадлежность России к региону по-прежнему далеко не общепризнанна²¹.

Фрагментация пространства безопасности в Европе «от Ванкувера до Владивостока» выражена наличием здесь нескольких институционально структурированных субрегионов безопасности - НАТО, ЕС и Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). И, хотя единственной трансрегиональной структурой безопасности формально остается Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), реальные центры принятия решений по вопросам региональной безопасности находятся за ее пределами. Наибольшее воздействие на состояние дел в региональной безопасности оказывает самый мощный субрегиональный союз - НАТО с участием США, меньшее - ЕС и ОДКБ с участием России. Отсюда - высказанный в первом разделе данной статьи тезис о фактически сформировавшейся в Евро-Атлантике после окончания «холодной войны» новой системе неконфронтационной «асимметричной биполярности».

Для России, как и для других государств СНГ, наиболее чувствительным является вопрос об их отстраненности от процессов принятия решений, затрагивающих интересы их национальной безопасности. С Европейским союзом Россия уже далеко продвинулась в выстраивании отношений стратегического партнерства, хотя в области внешней безопасности вопрос об институционализации партнерства еще только обсуждается²². Что же касается НАТО, то, как отметил российский министр иностранных дел С.В. Лавров, «НАТО не является нашим стратегическим партнером, но на саммите Совета Россия - НАТО в Лиссабоне поставлена задача (выделено - М.Л., Т.Ю.) выстраивать стратегическое партнерство»²³. Российский министр при этом уточнил, что в Военной доктрине России, принятой в начале 2010 г., в качестве угрозы национальной безопасности России рассматривается не Североатлантический альянс как таковой, а его стремление «в процессе трансформации наделить себя функциями применения силы в любом районе мира в нарушение норм международного права, прежде всего Устава ООН»²⁴.

Преодоление ситуации «асимметричной биполярности» в Евро-Атлантике во многом зависит от сближения представлений о

региональной безопасности в России, ЕС и США. На этот вопрос обращают внимание, в частности, В. Барановский и К. Смертина²⁵. Так, для России безопасность традиционно связана, скорее, с военно-стратегическими, а не с международно-политическими аспектами. Во многом это обусловлено наличием в прошлом многих войн или конфликтов непосредственно на территории России, а не за ее пределами (в колониях, отдаленных от метрополии). Советское понимание европейской безопасности предполагало снижение вероятности войны и конфликтов в Европе.

Исходя из такого понимания безопасности, СССР в эпоху «холодной войны» формулировал и практические меры в этой области: признание незыблемости послевоенных границ в Европе, решение германской проблем, введение частичных ограничений на ведение военной деятельности и ослабление механизмов механоловой конфронтации. Иными словами, тогда приоритетом было сохранение послевоенного статус-кво в Европе.

После окончания «холодной войны» новая Россия в 1990-е гг. делала ставку на превращение СБСЕ/ОБСЕ в главную нормотворческую структуру в области безопасности, своего рода «замок свода» европейской архитектуры. Ситуация стала меняться после Стамбульского саммита ОБСЕ 1999 г., на котором была согласована система безопасности, основанная на «взаимно подкрепляющихся институтах»²⁶. Другими словами, формально ни один из существующих институтов европейской безопасности не имеет монополии на обеспечение европейской безопасности. Все государства-члены ОБСЕ на саммите в Стамбуле подтвердили верность нормам международного права. Тем не менее, возможность не санкционированного Советом безопасности ООН применения силы в международных отношениях фигурировала в Стратегической концепции НАТО 1999 г.

Для выхода из этой ситуации Россия с 1999 г. в разных форматах ставила вопрос о международно-правовой кодификации применения силы, однако - безуспешно. В этом контексте идея ДЕБ, во-первых, предполагает выход из данной ситуации и учреждение новых «правил игры», во-вторых - демонстрирует конструктивную позицию России. При этом Россия не отказалась от идеи превращения ОБСЕ в главную нормотворческую структуру евроатлантической безопасности. Однако пробуксовка реформы ОБСЕ, дискуссии о которой без особого успеха идут с начала 2000-ых гг., побудила Россию предложить новое решение через инициативу ДЕБ.

Иное понимание европейской безопасности сложилось в США, которые занимали и продолжают занимать, «безусловно, особое положение в мировой системе»²⁷. Во время «холодной войны» американские эксперты понимали под «европейской безопасностью» систему гарантий своим западноевропейским союзникам в рамках концепции сдерживания

СССР. На исходе блокового противостояния на первый план вышли проблемы сохранения присутствия США в Европе и придания ему новой мотивации²⁸.

Большинство американских исследований по проблематике европейской безопасности фокусируется, во-первых, вокруг тематики модернизации НАТО (при одновременном сохранении его военно-технического потенциала), во-вторых - вокруг идеи выстраивания отношений с Россией как страной, обладающей сопоставимым с США независимым военно-техническим и военно-промышленным потенциалом²⁹. Мысль о приоритетности НАТО в системе американских союзов присутствует и в новой Стратегии национальной безопасности США, принятой в мае 2010 г.³⁰ Показательно, что в этом документе отношения с Россией рассматриваются в другом разделе, посвященном «другим центрам влияния XXI века»³¹.

В странах ЕС существует свое понимание европейской безопасности. Прежде всего, необходимо отметить, что в Европейском союзе преобладают настроения на снижение военных расходов³². Во время «холодной войны» в Западной Европе шли дискуссии относительно того, насколько тесным должно быть взаимодействие с США по проблемам европейской безопасности. После окончания «холодной войны» эти дискуссии продолжились³³, но появились и новые моменты: формирование так называемой «ценностно обусловленной» (“values-based policy”) общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ)³⁴. Суть подхода ЕС к методам обеспечения своей безопасности - в продвижении так называемых «европейских ценностей» (права человека, правовое государство, рыночная экономика) за пределы своих границ. Решению этой задачи посвящена стартовавшая в 2004 г. Европейская политика соседства и ее последующие модификации - Восточное партнерство для стран СНГ и Союз для Средиземноморья для стран Северной Африки и Ближнего Востока. Своего рода ценностная экспансия в настоящее время рассматривается в ЕС как наиболее оптимальный способ обеспечения его внешней безопасности.

Сохраняющиеся различия в восприятии безопасности внутри евроатлантического региона затрудняют, как уже указывалось выше, формирование согласованного подхода к угрозам региональной безопасности. В итоге, как следствие - «растаскивание» задачи обеспечения региональной безопасности по субрегиональным институтам безопасности и - сохранение взаимного недоверия. При этом на Западе отдают себе отчет в контрпродуктивности исключения России из европейской архитектуры безопасности. Так, например, Генеральный секретарь НАТО Андерс Фог Расмуссен в одном из своих выступлений отметил «озабоченность России в связи с перспективой оказаться в стороне в деле европейской безопасности»³⁵. Он заметил, что диалог между Россией и Альянсом «может

принести реальную дополнительную пользу» и что «мы все должны стремиться к евроатлантической архитектуре безопасности, в которой сама Россия и ее интересы найдут свое отражение»³⁶. Вопрос на практике заключается в том, чтобы найти такой проект переустройства архитектуры европейской безопасности, который бы устроил всех региональных акторов.

В настоящее время в Евро-Атлантике «в работе» находятся несколько разноплановых проектов. Наиболее радикальным является российский проект ДЕБ в области «жесткой безопасности», реализация которого в ближайшей перспективе маловероятна. В ОБСЕ в 2009 г. стартовал «процесс Корфу» - переговорная площадка для обсуждения путей реформирования этой организации. Скорых результатов и этот процесс не сулит. И, наконец, опосредованным результатом обсуждения российского проекта ДЕБ на разных площадках стала идея движения к некоему «Сообществу европейской/евроатлантической/евразийской безопасности». В том или ином словосочетании эта идея фигурирует в итоговых документах саммитов Россия - НАТО и ОБСЕ, состоявшихся, соответственно, в ноябре и в декабре 2010 г.³⁷ В отличие от российского проекта ДЕБ, имеющего юридический характер, идея Сообщества - проект политический. Впрочем, ни в одном документе детализации идеи Сообщества нет. Поэтому можно предположить разные варианты развития событий.

Варианты дальнейших шагов. В одном из первых отечественных исследований по проблематике ДЕБ - в докладе Института современного развития (ИНСОПР)- справедливо указано, что архитектура европейской безопасности не сводится только к вопросу подписания ДЕБ. Задача стоит гораздо более сложная. «Обеспечение безопасности в Евро-Атлантическом регионе - проблема многоплановая, в подходе к которой потребуются разнообразные институциональные и международно-правовые инструменты, - указывают авторы доклада. - 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»³⁸.

В. Барановский детализирует данную идею. Он пишет, что в рамках «большого проекта» по европейской безопасности «важно инициировать и продвигать множество параллельных процессов, сфокусированных на разработке или обновлении разнообразных структурных элементов безопасности в евроатлантическом пространстве. Ориентир - на развитие целой сети договорных инструментов, предусматривающих регулирование и совместные действия по территориальному и по проблемному принципу...

Этот подход можно было бы определить как *модель евроатлантической безопасности с переменной геометрией (variable geometry)*³⁹.

По всей вероятности, предстоит сложная аналитическая работа, в которой огромная роль принадлежит академическому сообществу, а также многосторонние, многоуровневые и многоплановые переговоры по различным аспектам архитектуры европейской безопасности с включением ее в более широкий мирополитический контекст. Более того, как отмечает С.В. Уткин, к архитектуре европейской безопасности относятся «не только институты, но и определенный тип поведения участников, определенные долгосрочные характеристики политических курсов»⁴⁰.

Кто должен участвовать в этих переговорах, и из каких структурных единиц должна складываться новая архитектура евроатлантической безопасности? На сегодняшний день можно выделить три подхода. Первый подход зафиксирован в проекте ДЕБ. Он заключается в том, что должна быть широкая база, включая НАТО, ОДКБ, ОБСЕ, ЕС, все европейские государства в национальном качестве, при центральной роли ООН. Слабой стороной такого подхода может оказаться слишком широкий круг участников. Вовлечение слишком большого количества участников рискует вызвать сложности в процессе выработки договоренностей. На этот факт обращает внимание, в частности, К. Смертина⁴¹. Кроме того, этот подход не предполагает выделения ключевых акторов формирования европейской безопасности.

Второй подход предлагается в уже упомянутом докладе ИНСОР. Он основан на выработке договоренностей между НАТО и ОДКБ. Данный подход убирает проблему множественности участников, но порождает другие. Во-первых, в этом случае не все заинтересованные акторы оказываются вовлеченными в выработку новой архитектуры европейской безопасности. Во-вторых, и это представляется более существенным, мы рискуем оказаться в ситуации нового блокового противостояния в Европе, а именно, ОДКБ – НАТО, напоминающего противостояние ОВД – НАТО, с той лишь разницей, что границы блока сдвинуты к востоку. Иными словами, будет законсервирована фактически сложившаяся «асимметричная биполярность».

Третий вариант заключается в продолжении выстраивания системы безопасности в Европе на основе НАТО. Для России он неприемлем, поскольку на уровне массового сознания означал бы «сдачу позиций». Это неминуемо приведет к усилению позиций консервативных политических сил внутри России. Разновидностью этого - условно блокового, - подхода является вернувшаяся из начала 1990-х гг. идея вступления России в НАТО. Отличие в настоящее время состоит в том, что теперь эту идею высказывают не в России, а в экспертном сообществе на Западе⁴². При таком подходе в Евро-Атлантике

окончательно утвердится натоцентричная система, но уже не только коллективной безопасности, но и коллективной обороны. А это неминуемо усилит озабоченность соседей евроатлантического региона, в первую очередь - Китая.

Представляется, что существует и четвертый вариант. Он основан на многостороннем и многоуровневом обсуждении новой архитектуры европейской безопасности, а также на поэтапном и сетевом принципах обсуждений. Что имеется в виду? На начальных стадиях к обсуждению приглашаются все заинтересованные структуры, включая негосударственные. Это своеобразный «мозговой штурм». Далее определяются участники переговорного процесса. При этом не обязательно все участники должны участвовать в разработке всех вопросов архитектуры европейской безопасности. Важно, однако, чтобы отдельные проблемы были увязаны по сетевому принципу в единый проект.

Существенным моментом разработки проекта архитектуры европейской безопасности является комплексность и многоплановость, подразумевающая рассмотрение самого широкого круга проблем в рамках как «жесткой», так и «мягкой безопасности». При таком подходе и НАТО, и Россия могли бы выступать активными участниками формирования новой системы европейской безопасности, причем в качестве ключевых акторов.

В целом такой подход отвечает современным тенденциям трансформации мира, многоуровневости и многосторонности обсуждения международных проблем. Очевидно, что минусами здесь является организационная сложность, что ведет к удлинению переговорного процесса и к трудности выработки итогового документа. Другим минусом может быть его некая, на первый взгляд, идеалистичность. Наконец, третьим минусом является, то, что страны-члены Альянса вряд ли легко откажутся от натоцентричной системы безопасности в Европе.

Однако, если стороны примут аргументы друг друга и настроятся на компромиссные решения, именно такой путь позволит сделать европейскую безопасность наиболее прочной. Кроме того, участие негосударственных акторов в выработке решений позволит предотвратить или, по крайней мере, минимизировать тенденции, связанные с поляризацией Европы по географическому принципу.

Lebedeva M.M., Urieva T.V. European Security Architecture: Global and Regional Perspective.

Summary: The article considers European security in a new way putting the regional European Security issues into a wider global context of world politics. The authors assess the consequences of global transformations that came at the edge of XX and XXI centuries for the emergence of a European Security system after the end of the Cold War comparing these transformations with the realities of European Security region. To conclude, the authors analyze different scenarios of building a new European Security architecture.

Ключевые слова

глобальная безопасность, региональная безопасность, европейская безопасность, мировая политика.

Keywords

global security, regional security, European security, world politics.

Примечания

1. Термины «европейская безопасность» и «евроатлантическая безопасность» в данной статье обозначают один и тот же регион - «Европа от Ванкувера до Владивостока», то есть - в границах государств-членов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.
2. В отечественной научной литературе с момента выдвижения инициативы ДЕБ уже опубликовано значительное количество экспертных комментариев. См.: Библиотека Института современного развития. Архитектура Евроатлантической безопасности. Под общей редакцией И.Ю. Юргенса, А.А. Дынкина, В.Г. Барановского. М.: Экон - Информ, 2009.; В. Воронков. Договор о европейской безопасности: после Корфу // Индекс Безопасности. - М., 2009. № 3-4 (90-91), том 15; К новой архитектуре евроатлантической безопасности. Доклад российских экспертов к конференции дискуссионного клуба «Валдай». Лондон, 8-10 декабря 2009; Юрьева Т.В. Год спустя после Кавказского кризиса: некоторые проблемы безопасности в Европе // Вестник МГИМО - Университета. № 5 (8) / 2009; Данилов Д. Договор о Европейской безопасности в контексте треугольника ЕС - США - НАТО // Индекс безопасности. - М., 2010. № 3 (94), том 16. Косачев К.И. Россия, НАТО и новая архитектура безопасности // Россия в глобальной политике. № 2, Март - Апрель 2010.; Барановский В. Евроатлантическое пространство: вызовы безопасности и возможности совместного ответа. Доклад для Комиссии Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI), Мюнхен, 7-8 февраля 2010 г. - М.; ИМЭМО РАН, 2010; К Союзу Европы. Аналитический доклад российской группы международного дискуссионного клуба «Валдай» / под ред. С. Караганова. РИА Новости, Совет по внешней и оборонной политике, 2010 // http://www.karaganov.ru/docs/Karaganov_valdaj_rus.pdf.
3. Соответственно - ст. 5 в Вашингтонском договоре 1949 г. о создании НАТО и аналогичная по смыслу ст. 4 в Ташкентском договоре 1992 г., на базе которого создана ОДКБ.
4. Cooper R. Post Modern State and the World Order. – Demos, 2000; Sorensen G. The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat. – Palgrave Macmillan, 2003; Лебедева М.М. Актеры современной мировой политики: локальные действия – глобальные последствия // Материалы 4-го Конвента РАМИ. Пространство и время в мировой политике и международных отношениях // Под ред. А.Ю. Мельвила в 10-ти томах // Т.1. Актеры в пространстве и времени мировой политики // Под ред. М.М. Лебедевой. - М.: МГИМО-РАМИ, 2007. С.43-54.
5. См.: Krasner Stephan D. Sovereignty: Organized Hypocrisy. – Princeton: Princeton University Press, 1999.
6. Ужесточения пограничного контроля в начале 2011 г. вводила на границе с Италией Франция. Дания в апреле 2011 г. объявила о намерении ужесточения пограничного режима внутри Шенгенской зоны вразрез с существующими правилами. См подробнее: Григорьев Е. Подкоп под Шенген // Независимая газета. - М., 2011. 13 мая.
7. Keohane R. O. and Nye J. S. Introduction / Keohane R. O. and Nye J. S.(Eds.) Transnational Relations and World Politics. Cambridge: Harvard University Press, 1972.
8. Bloodgood E. The Yearbook of International Organizations and Quantitative Non-State Actor Research // The Ashgate Research Companion to Non-State Actors. - Aldershot: Ashgate, 2011. P. 19-33.
9. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). World Investment. Report 2006. http://www.unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf
10. Барановский В. Евроатлантическое пространство: вызовы безопасности и возможности совместного ответа. Доклад для Комиссии Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI), Мюнхен, 7-8 февраля 2010 г. - М.; ИМЭМО РАН, 2010. С. 10.
11. Данилов Д. Договор о Европейской безопасности в контексте треугольника ЕС - США - НАТО // Индекс безопасности. - М., 2010. № 3 (94), том 16. С. 68.
12. Выступление и ответы Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на вопросы СМИ в ходе совместной пресс-конференции по итогам переговоров с Генеральным секретарем Совета Европы Т. Ягландом, Москва, 17 мая 2011 г. // http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/716FC3E09EDAAC02C325789300573F37 (дата захода на сайт - 18.05.2011).
13. К Союзу Европы. Аналитический доклад российской группы международного дискуссионного клуба «Валдай» / под ред. С. Караганова. РИА Новости, Совет по внешней и оборонной политике, 2010 // http://www.karaganov.ru/docs/Karaganov_valdaj_rus.pdf.
14. A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
15. Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Adopted by Heds of State and Government in Lisbon. Active Engagement, Modern Defence (пункты 11, 20, 28) // <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept2010-eng.pdf> (дата захода на сайт - 20.11.2010).
16. См.: Совместное заявление Совета Россия - НАТО. 20 ноября 2010 года // http://news.kremlin.ru/ref_notes/789 (дата захода на сайт - 22.11.2010).
17. См.: Хартия европейской безопасности. Стамбул, ноябрь 1999 года. Раздел I. Общие для нас вызовы. // <http://www.osce.org>.
18. Астанинская юбилейная декларация. На пути к сообществу безопасности (п. 7) // <http://www.osce.org/ru/cio/74990>.
19. В качестве иллюстрации этого тезиса нередко используют следующие данные: доля стран ЕС в товарооброме России составляет 50,3 %, в то время как доля стран СНГ - 14,6 %, Китая - 8,4 % // К Союзу Европы. Аналитический доклад российской группы международного дискуссионного клуба «Валдай» / под ред. С. Караганова. РИА Новости, Совет по внешней и оборонной политике, 2010. С. 18.
20. Данилов Д. Ук. соч. С. 68.
21. См. подробнее о современных границах евроатлантического региона: Юрьева Т.В. Проблемы региональной безопасности: современный опыт Европы // Вестник МГИМО - Университета. - М., 2010. № 6. С. 128-129.

22. Имеется в виду Мезебергская инициатива Канцлера ФРГ А. Меркель 2010 г., поддержанная Президентом РФ Д.А. Медведевым, о создании Комитета Россия - ЕС по вопросам внешней политики и безопасности.
 23. Выступление и ответы Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на вопросы СМИ на пресс-конференции по итогам деятельности российской дипломатии в 2010 году // <http://www.mid.r.../02105390c32b1239c3257819003ff6a3?opendocument> (дата захода на сайт - 19.01.2011).
 24. Выступление и ответы Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на вопросы СМИ на пресс-конференции по итогам деятельности российской дипломатии в 2010 году // <http://www.mid.r.../02105390c32b1239c3257819003ff6a3?opendocument> (дата захода на сайт - 19.01.2011).
 25. Смертина К. Реформирование европейской структуры безопасности: российское предложение и европейский контекст // Индекс безопасности. - М., 2010. № 1 (82). Т. 16. С. 49-70; Барановский В. Евроатлантическое пространство: вызовы безопасности и возможности совместного ответа. Доклад для Комиссии Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI), Мюнхен, 7-8 февраля 2010 г. - М.,: ИМЭМО РАН, 2010. С. 14-17.
 26. См.: Хартия европейской безопасности. Стамбул, ноябрь 1999 года // <http://www.osce.org>.
 27. Барановский В.Г. Ук. соч. С. 14.
 28. Смертина К. Ук. соч. С. 49-70
 29. Там же.
 30. National Security Strategy. May 2010. P. 41 // http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.
 31. Ibid. P. 44.
 32. Барановский В.Г. Ук. соч. С. 15.
 33. Так, в своем выступлении на конференции в Варшаве в апреле 2011 г. Генеральный секретарь НАТО Андерс фог Расмуссен с беспокойством отметил, что еще 10 лет назад военные расходы делились поровну между США и европейскими союзниками, а теперь доля США приближается к 75 %. См.: "Strengthening European Security". Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen, Warsaw. 17 mar. 2011 // http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_71564.htm (дата захода на сайт - 28.03.2011).
 34. Подробно о формировании ценностно обусловленной внешней политики и политики безопасности ЕС см.: Юрьева Т.В. Внешнеполитическое измерение ЕС: парадоксы и дилеммы // Космополис. - М. № 4 (10), зима 2004/2005. Космополис, 2005.полит
 35. "NATO and Russia: A New Beginning". Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Carnegie Endowment, Brussels, 2009, 18 September // http://www.nato.int/cps/en/SID 56F5C234-4A09A2C3/natolive/opinions_57640.htm
 36. Там же.
 37. См.: Совместное заявление Совета Россия - НАТО. 20 ноября 2010 года // http://news.kremlin.ru/ref_notes/789 (дата захода на сайт - 22.11.2010); Астанинская юбилейная декларация. На пути к сообществу безопасности (п. 1) // <http://www.osce.org/ru/cio/74990>. Юрьевой даны сноски на документы с цитированием точных формулировок.
 38. Библиотека Института современного развития. Архитектура Евроатлантической безопасности. Под общей редакцией И.Ю. Юргенса, А.А. Дынкина, В.Г. Барановского. М.: Экон - Информ, 2009. С. 119-120.
 39. Барановский В.Г. Ук. соч. С. 5.
 40. Уткин С.В. Россия и Европейский союз в меняющейся архитектуре безопасности: перспективы взаимодействия. - М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 4.
 41. Смертина К. Ук. соч. С. 63-64.
 42. См., например: Капчан Ч. Последний рубеж для НАТО. Почему Россия должна вступить в Североатлантический альянс // Россия в глобальной политике. № 4, 7 августа 2010; Григорьев Е. В НАТО не хватает еще одного участника. В Германии выдвинута идея альянса Америка - Европа - Россия // Независимая газета. - М., 2010, 11 марта.
-