

*С.А. Бабуркин***РОССИЙСКИЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ ЕВРОПЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ**

Европейское направление занимает важное место в политике национальной безопасности Российской Федерации. Российское руководство не удовлетворено существующей системой безопасности в Европе и выступает за ее адаптацию к новым условиям. Как отмечал В.Путин, «созданная система безопасности не гарантирует этой безопасности, и никто не может чувствовать себя абсолютно защищенным» [1].

В основе российского подхода к строительству новой европейской системы безопасности лежит несколько ключевых идей. Среди них – положение о верховенстве ООН в регулировании международных отношений и о многополярности современного мира, пришедшей на смену биполярности времен холодной войны. Россия выступает за создание многоуровневой и многокомпонентной системы международной безопасности в Европе. В то же время в этом контексте особое внимание уделяется ряду ключевых элементов европейской системы безопасности и прежде всего – ОБСЕ, ЕС и НАТО. Их относительное значение и российский подход к ним претерпели за последнее время значительные изменения.

Россия и ОБСЕ

В течение многих лет российское руководство рассматривало ОБСЕ как наиболее предпочтительный компонент европейской системы безопасности. «Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) во многих отношениях является для России наиболее привлекательным кандидатом на то, чтобы занимать главное место в архитектуре европейской безопасности», – отмечается в учебнике по современной внешней по-

литике России [2]. В пользу такого подхода выдвигался целый ряд аргументов. ОБСЕ – наиболее представительная по составу участников из всех многосторонних европейских структур. Она универсальна по своим функциям. Россия является полноправным членом ОБСЕ (в отличие от НАТО и ЕС) и одним из ее основателей. Принцип консенсуса, действующий в ОБСЕ, позволяет России избежать принятия решений, которые противоречили бы ее национальным интересам. С российской точки зрения, участие США в этой организации, с одной стороны, и всех постсоветских республик, с другой, и широкий пространственный ареал, в котором действует ОБСЕ, и практика формулирования общих норм и принципов, как, например, Хартия европейской безопасности, также рассматриваются как ее преимущества.

Но, возможно, главное достоинство ОБСЕ виделось в ее способности служить альтернативой НАТО в качестве центра формирующейся новой архитектуры европейской безопасности. В этом свете «Россия явно предпочла бы поставить ОБСЕ не только в центр региональной системы коллективной безопасности, но и над другими действующими в Европе многонациональными структурами» [3].

Однако в начале 21 века российские власти вынуждены были признать, что их ожидания в отношении ОБСЕ и ее роли в европейской архитектуре безопасности оказались неоправданными. «Вероятно, сейчас уже становится нереалистичной некогда популярная в России установка на превращение ОБСЕ в ее сегодняшнем виде в полномасштабную международную организацию и придание ей международной правосубъектности». Было

признано, что «организация в том виде, как она мыслилась в 90-е гг. – катализатор и регулятор процесса перемен, – угасает. Ее роль в новой структуре общеевропейской безопасности все более ограничивается мониторингом кризисных ситуаций, дальнейшим развитием гуманитарных и экономических аспектов безопасности, причем только в восточной и южной частях континента» [4].

А. Загорский, российский эксперт по проблемам безопасности, связывает это с изменениями в международной среде после террористических актов против США в сентябре 2001 г.: «Примечательно, что в ходе дискуссий относительно адаптации системы европейских организаций, занимающихся вопросами безопасности, никто – в том числе и Россия – не ставит больше вопрос о центральной роли Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. ОБСЕ, не претендующая более на статус региональной мини-ООН, очевидно, стала первой и главной жертвой событий 11 сентября 2001 г.» [5].

Однако, избавляясь от преувеличенных ожиданий в отношении ОБСЕ, российские руководители не хотели бы потерять ее как инструмент политики безопасности. Перед российской дипломатией была поставлена задача оживить деятельность ОБСЕ и, в частности, ее функцию как демократического форума для равноправного диалога и принятия решений в пользу мира в Евро-Атлантическом регионе. В этих целях российские официальные лица предложили реформировать ОБСЕ путем исправления географических и функциональных дисбалансов в ее работе и возвращения к хельсинским принципам равноправного сотрудничества, устранения практики двойных стандартов, приведения ее повестки дня в соответствие с новыми обстоятельствами и повышения ее роли в глобальных усилиях по борьбе с терроризмом и другими вызовами безопасности под эгидой ООН [6].

Война против Ирака, начатая в марте 2003 г. возглавляемой США коалицией без решения ООН, вновь поставила вопрос о роли международных организаций, включая ОБСЕ. Пессимизм российских экспертов и политиков по поводу возможностей этой организации в строительстве новой европейской системы безопасности возрос. По мнению М. Маргелова, председателя комиссии по международным отношениям верхней палаты российского парламента, в новом международном контексте ОБСЕ становится анахронизмом, поскольку уже нет никакого хельсинского процесса, на основе которого возникла ОБСЕ. А с точки зрения российского политолога И. Сафрончука, ОБСЕ теперь может быть полезна только для контроля за выборами и подтверждения их легитимности [7].

Россия и ЕС

Отношения России с ЕС определяются прежде всего тем фактом, что он является ее крупнейшим торговым партнером. В то же время выработка совместных подходов к укреплению европейской безопасности рассматривается как важная конкретная задача в развитии сотрудничества России и ЕС. В целом ряде совместных деклараций последнего десятилетия одним из приоритетных направлений российско-европейского сотрудничества провозглашается создание единого европейского пространства безопасности. Принято решение о проведении на регулярной основе консультаций по вопросам безопасности и обороны.

Тем не менее, вскоре после 11 сентября 2001 г. С. Приходько, заместитель главы администрации президента, признавал, что в отношениях России с ЕС «в последнее время наметилось определенное падение темпов и динамики взаимодействия. Связи развиваются, но уровень подлинного равноправия и взаимности пока еще не достигнут. Это, в частности, относится к таким важнейшим сферам, как политика в области безопасности и

обороны (в этой сфере пока не приходится говорить о серьезном диалоге по существу)...». Он отметил, что такое положение не отвечает интересам России и ЕС и призвал к «реальному партнерству по ключевым вопросам – противодействия кризисам, поддержания стратегической стабильности, формирования сбалансированной системы равной безопасности в Европе без разделительных линий» [8]. На октябрьском саммите 2001 г. в Брюсселе В.Путин подтвердил эту оценку, призвав российских партнеров в ЕС «переходить от простого обмена мнениями к совместной выработке конкретных мер и инициатив» [9]. Московский саммит ЕС-Россия одобрил конкретный План действий в области совместной политики безопасности и обороны, который, по оценке заместителя министра иностранных дел России А. Мешкова, стал важным шагом на пути нашего взаимного сближения [10].

Особый акцент в этих новых усилиях был сделан на проблемы совместной борьбы с терроризмом. В этом контексте Россия активно поддерживала предложение создать «Совет ЕС-Россия по проблемам внутренней безопасности» и обеспечить тесное сотрудничество в области миграционной политики и борьбы с преступностью. Однако российские представители указывали на многие нерешенные проблемы в этой сфере, включая выработку законов, которые могли бы служить основой для такого сотрудничества, четкое определение терроризма в национальных законах и достижение консенсуса по вопросу о том, где проходит водораздел между терроризмом и борьбой за права и свободы. Они признавали, что «пока наше сотрудничество с ЕС в области внешней политики и политики в сфере безопасности и обороны имеет скорее консультативный характер, т.е. каждая сторона (ЕС и Россия) вначале вырабатывает свою позицию, а затем мы обмениваемся мнениями». Это вызывает некоторую неудовлетворенность, но

объясняется тем, что совместная политика самого ЕС в области безопасности и обороны все еще находится в стадии выработки, и это сдерживает процесс сотрудничества ЕС и России в сфере безопасности и обороны. Создание Совета Россия – НАТО в новом формате «двадцатки» представлялось российским руководителям хорошим примером того, как должны действовать ЕС и Россия [11]. Эта идея была реализована в ходе петербургского саммита ЕС-Россия в мае 2003 г.

Хотя объединение усилий с ЕС в борьбе с международным терроризмом встало в ряд основных приоритетов нашего сотрудничества, его повестка не исчерпывается этим. В начале 2002 г. Россия предложила ЕС сотрудничать в военно-политической сфере и в области миротворчества. По оценке министра обороны РФ С.Иванова, реакция ЕС была сдержанной. Однако он выражал надежду, что «российские предложения Союзом будут учтены, а наши возможности – востребованы» [12]. Что касается возможных областей и форм сотрудничества России с ЕС, С.Иванов указал на следующее: «Самым реалистичным направлением сотрудничества могут стать использование возможностей российской военно-транспортной авиации в миротворческих операциях ЕС, а также российско-европейские консультации в области кризисного урегулирования». Он также не исключал совместного участия ЕС и России в миротворческих операциях в будущем [13].

По мнению российского военного руководства, сотрудничество России с ЕС в области безопасности менее развито, чем взаимодействие с НАТО. Это объясняется тем фактом, что военные структуры и структуры безопасности ЕС менее развиты по сравнению со структурами НАТО и «вся военная инфраструктура ЕС, его небольшие специальные силы выстроены под НАТО, а не собственно под Союз» [14].

Уделяя внимание развитию отношений с ЕС в области безопасности, российское военное руководство подчеркивает, что это сотрудничество не направлено против НАТО. Как утверждал С.Иванов, «в своем сотрудничестве с Европейским Союзом мы не должны допускать ущемления интересов НАТО. Своим сотрудничеством с ЕС мы не преследуем цели внести раскол, как это раньше бывало, или противопоставить НАТО ЕС. Поверьте, нам чужда столь бредовая идея. Поэтому мы должны найти баланс, тонкий баланс, а это достаточно сложная задача. На протяжении минимум трех лет мы этим занимаемся. В штаб-квартире ЕС уже приступил к работе аккредитованный там представитель Минобороны России» [15].

В то же время российские официальные лица отмечают, что «в отношениях между Россией и ЕС было бы неправильно смотреть на будущее только через розовые очки и предаваться ничем не обоснованной эйфории. Здесь есть свои сложности и расхождения в подходах между сторонами. Мы прекрасно понимаем, что ЕС – это не благотворительный клуб, а мощная европейская организация, которая заботится прежде всего о благосостоянии и безопасности своих членов. Россия также руководствуется в своей политике приматом собственных национальных интересов» [16]. Следовательно, отношения между ними должны строиться на основе взаимопонимания и учета законных интересов друг друга.

Россия и НАТО

Отношения России с НАТО были и остаются, пожалуй, наиболее противоречивым аспектом российского подхода к европейской безопасности. История российско-натовских отношений за последние полтора десятилетия – это история наивных ожиданий, горьких разочарований, сближения и охлаждения и новых усилий по развитию отношений. Их нынешний этап начался с приходом к вла-

сти В.Путина. Российское руководство ныне признает, что существование НАТО является реальностью, которую невозможно игнорировать. Оно заявляет: «Россия исходит из того, что НАТО продолжает оставаться серьезным инструментом реалий сегодняшней Европы, и стремится к развитию сотрудничества с ним в целях обеспечения полноценного участия Москвы в принятии политических решений альянса». В ходе официального визита в США президент В.Путин заявил, что Россия готова идти по пути развития равноправного сотрудничества с НАТО настолько далеко, насколько к этому будет готов сам Североатлантический блок (?), конечно, насколько он будет учитывать законные интересы России [17].

Это даже вызвало новую волну предположений о возможном членстве России в НАТО. Однако реалистические ожидания в российских официальных кругах преобладали. Как писал начальник управления Совета безопасности РФ Н.Успенский, «представляется, что на сегодняшний день реально говорить пока не об участии России в НАТО, а о целесообразности заключения между альянсом и нашей страной некоего договора, то есть юридически обязывающего документа, который мог бы прийти на смену Основопологающему Акту Россия – НАТО от 27 мая 1997 года» [18].

28 мая 2002 г. на саммите в Риме была принята декларация «Отношения Россия – НАТО: новое качество», заложившая основы отношений России и НАТО на современном этапе. Одно из важнейших решений римского саммита, создание нового Совета Россия – НАТО, рассматривается российскими официальными кругами как важный шаг в строительстве новой архитектуры безопасности в Европе. Особо подчеркивается, что новый Совет отличается от прежнего Совместного постоянного совета, консультативного органа, работавшего в формате «19+1». Новый совет представляет меха-

низм равноправного сотрудничества двадцати стран, выступающих в качестве самостоятельных национальных государств, что предполагает совместную выработку и реализацию решений по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Среди приоритетов нового совета выделяются следующие: международный терроризм, разрешение конфликтов, нераспространение оружия массового уничтожения и контроль за вооружениями, создание системы нестратегической ПРО в Европе, спасательные операции на море, сотрудничество между вооруженными силами в области военных реформ, действия в чрезвычайных ситуациях, подготовка к парированию угроз XXI века. В этих целях созданы рабочие группы, в частности, для оценки угрозы терроризма в евроатлантическом регионе, в области нераспространения и по военным реформам. Тем не менее, отмечается, что в Риме заложен лишь первый камень в фундамент новой российско-натовской конструкции. «Теперь наша общая задача сделать Совет Россия – НАТО эффективно действующим инструментом новой архитектуры безопасности и стабильности в Европе» [19].

Этот новый конструктивный и оптимистический тон российских властей не изменился даже после решения о дальнейшем расширении НАТО, принятом на пражском саммите альянса в ноябре 2002 года. Давая оценку международного положения России в конце 2002 г., министр иностранных дел И. Иванов назвал создание Совета Россия – НАТО «наиболее значительным достижением российской внешней политики на европейском направлении». Как отметил министр, прошедшее после создания Совета Россия – НАТО время показало, что эта структура может служить эффективным инструментом сотрудничества в области безопасности [20].

Официальная российская позиция по отношению к расширению НАТО не

изменилась. Она остается отрицательной. «Мы против расширения НАТО. Это не добавляет безопасности в мире», отмечал заместитель начальника Генштаба российских вооруженных сил генерал Ю. Балуевский [21]. Но реакция российских официальных лиц на это решение была спокойной, сдержанной, «почти индифферентной», что было сложно ожидать еще несколько (пару?) лет назад.

Одно из объяснений этого феномена, близкое к официальной позиции, основывается на утверждении о том, что после 11 сентября 2001 г. ситуация изменилась. Как пишет руководитель Центра по изучению европейской безопасности Т. Пархалина, «реализация так называемой «доктрины Путина» изменила весь контекст отношений между Россией и Западом» [22]. Создание нового механизма в виде нового Совета Россия-НАТО позволяет разрешать проблемы между ними. В то же время пражский саммит воспринимается скорее как саммит трансформации, чем расширения альянса, что является в большей степени вызовом для самой НАТО, чем для России.

Другое объяснение связано с «тактическими уроками из предыдущего опыта». Российские усилия предотвратить первую волну расширения НАТО оказались тщетными, и их провал подорвал престиж России на международной арене. Поэтому теперь Россия предпочла только заявить, что она против расширения НАТО, но не предпринимать каких-либо практических шагов и даже не делать резких заявлений.

Еще одно объяснение отражает инерцию старых расчетов по поводу американо-европейских противоречий. «Расширение НАТО, хотя это выглядит парадоксом, не наносит ущерба России. Более того, совсем наоборот, – заключает еженедельник «Итоги», – ...Цинично рассуждая, становится взаимно удобным для России и НАТО «дружить против»

ЕС, который не склонен идти на договоренности» [23].

М. Маргелов предлагает смотреть на расширение НАТО не в контексте отношений между Россией и НАТО, а сквозь призму европейско-американских отношений. Он напоминает, что НАТО – главный инструмент влияния США в Европе. И с этой точки зрения расширение НАТО является вопросом соперничества между США и Европой на европейском пространстве, конечно, не в области безопасности, а в экономической сфере. Поэтому расширение НАТО не проблема России, а вопрос для повестки дня американо-европейских отношений [24].

Конечно, антизападные круги в России подвергают жесткой критике новое российско-натовское сближение, сравнивая его с пактом Молотова-Риббентропа [25]. Лидер КПРФ Г. Зюганов в письме к президенту В. Путину сформулировал эти оценки предельно ясно: «Делать вид, что расширение НАТО на Восток не несет угрозы нашей безопасности, было бы преступным пренебрежением национальными интересами нашей страны» [26].

Ряд российских независимых экспертов осторожно и даже скептически оценивают новые тенденции и перспективы российско-натовских отношений, и, в частности, создание нового Совета Россия – НАТО. По мнению А. Загорского, этот орган представляет собой копию прежнего Постоянного совместного совета Россия-НАТО в новых условиях. Он играет скорее психологическую роль, помогая преодолеть негативные последствия косовского кризиса для российско-натовских отношений [27]. Российский политолог А. Пионтковский сравнивает создание нового Совета с перестановкой старой мебели, что, впрочем, может иметь и положительный эффект, если даст импульс для более существенных изменений в жизни обитателей квартиры [28].

Тем не менее, российские военные дают преимущественно положительные оценки российско-натовскому взаимодействию в новом формате. Среди конкретных результатов называют рамочное соглашение о спасательных операциях на море, подписанное в феврале 2003 г., проведение совместной конференции о роли военных в борьбе с терроризмом, переговоры о сотрудничестве в управлении воздушным движением и создании нестратегической ПРО [29].

Россия и другие компоненты европейской архитектуры безопасности

Отдавая приоритет трем ведущим институтам европейской архитектуры безопасности, Россия уделяет внимание и другим ее компонентам, в частности, Совету Европы и двусторонним отношениям с европейскими странами в области безопасности.

Как писали известные специалисты по проблемам безопасности В. Барановский и А. Арбатов, «Совет Европы вызывает в России противоречивые чувства». С одной стороны, принятие России в эту организацию рассматривается как политический успех, который подтверждает признание качественных изменений, произошедших в России. С другой, есть опасения, что Россия может стать мишенью для критики за положение в области прав человека и демократии, что подрывает ее престиж [30]. На протяжении 1990-х гг. отношения России с этим европейским институтом были неровными, иногда напряженными, особенно в связи с ситуацией в Чечне. Критика Советом Европы политики российских властей вызывала раздражение и ответные обвинения в «двойных стандартах». На этом фоне в российской элите нарастало ощущение, что для России членство в Совете Европы не так важно. Уступки, которые делает Россия, не компенсируются приобретениями, и она немного потеряет, если выйдет из Совета Европы. Однако заявления российских руководителей в

последнее время демонстрируют перемены в подходе к Совету Европы, усиление позитивных оценок этого института и его влияния на развитие России. Позитивная роль Совета Европы подчеркивается с определенной долей самокритики: «Россия должна будет раз и навсегда оставить некоторые из ее старых предрассудков в отношении Совета Европы» [31]. Очевиден отказ от раздраженного тона и критических характеристик в отношении Совета Европы и признание важности демократических и правовых аспектов строительства европейской системы безопасности.

Россия рассматривает двусторонние отношения с европейскими странами как «неотъемлемую часть общей европейской безопасности». Отношения России с отдельными странами характеризуются как «более продвинутые», а степень взаимопонимания с ними как более высокая, чем уровень сотрудничества с иными европейскими институтами. По мнению российских официальных лиц, двусторонние связи, которые имеют более глубокую историю, чем отношения России с европейскими институтами, гармонично дополняют еще только формирующуюся многокомпонентную и многоуровневую систему безопасности и сотрудничества и часто, особенно в сложные периоды, служат своего рода «страховочной сеткой» [32]. Российские власти также признают большую важность субрегиональных структур в Европе (Совет государств Балтийского моря,

Совет государств Баренцева моря и Евроарктического региона, Черноморское экономическое сотрудничество, Северное измерение ЕС), которые рассматриваются как важные компоненты европейской структуры безопасности.

* * *

Таким образом, за последнее десятилетие в российском подходе к строительству европейской архитектуры безопасности произошли существенные перемены. С одной стороны, Россия оставила идею создания абсолютно новой всеобъемлющей системы безопасности в Европе, также как и идею установления некоей иерархии среди институтов европейской безопасности. С другой стороны, Россия пришла к заключению, что необходимо использовать все существующие многосторонние институты как элементы европейской архитектуры, трансформируя и приспособливая их к новой повестке европейской безопасности и в плане их организации и содержания деятельности и поддерживая разделение труда и взаимодействие между ними. В целом последние годы демонстрируют рост реализма в подходе российских элит к строительству европейской архитектуры безопасности, а также к развитию отношений с европейскими институтами. Эти процессы развиваются параллельно с формированием новой идентичности России и ее возвращением в Европу.

Библиографический список

1. Безопасность – забота общая // Европа. 2001. № 10. С.4.
2. Внешняя политика Российской Федерации. 1992-1999. М.:РОССПЭН, 2000. С. 153.
3. Там же. С. 155.
4. Успенский Н. Открытый и откровенный диалог // Европа. 2002. № 2. С.11.
5. Загорский А. Совет Россия-НАТО: старое вино в новом кувшине? // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. Вып. 5.
6. <http://www.inion.ru/product/eurosec/st2vp5.htm>
7. Мешков А. Россия в формировании европейской архитектуры безопасности // Международная жизнь. 2002. № 8. С.60.
8. Времена, 20 марта 2003, http://www.1tv.ru/owa/win/ort6_main.main
9. Приходько С. Сотрудничество Россия – ЕС: необходимость нового импульса // Европа. 2001. № 9. С.5 – 6.

10. Безопасность – забота общая. С.4.
11. Мешков А. Указ соч. С.62.
12. Там же.
13. Дело за конкретными проектами // Европа. 2003. № 3. С.7.
14. Там же.
15. Там же. С.6.
16. Там же. С.6-7.
17. Успенский Н. Указ соч. С.11.
18. Там же. С.10.
19. Там же.
20. Мешков А. Указ соч. С.61.
21. Времена, 22 декабря 2002, http://www.1tv.ru/owa/win/ort6_main.main
22. Там же.
23. Пархалина Т. Пражский саммит НАТО: вызов для России или для Альянса? // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. Вып. 6. <http://www.inion.ru/product/eurosec/st2vp6.htm>
24. Итоги. 26 ноября 2002. С.13.
25. Времена. 22 декабря 2002, http://www.1tv.ru/owa/win/ort6_main.main
26. Советская Россия. 24 декабря 2002. С.3.
27. Там же.
28. Загорский А. Указ соч.
29. Пионтковский А. ДОВСЕ и расширение НАТО: DÉJÀ VU // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. Вып. 3. <http://www.inion.ru/product/eurosec/st3vp5.htm>
30. Независимое военное обозрение. 2003. № 6. С.4.
31. Барановский В., Арбатов А. Меняющиеся перспективы безопасности в Европе // Безопасность России: XXI век. М.: Права человека, 2000. С.68.
32. Успенский Н. Указ. соч. С.11.

