

**УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ РАН**

Владимир Барановский

**ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО:
ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ
И ВОЗМОЖНОСТИ СОВМЕСТНОГО ОТВЕТА**

**Доклад для Комиссии
Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI)
Мюнхен, 7-8 февраля 2010 г.**

**Report for the Commission of
Euro-Atlantic Security Initiative (EASI)
Munich, 7-8 February, 2010**

**МОСКВА
ИМЭМО РАН
2010**

УДК 327.36
ББК 66.4
Евро 24

Евро 24

Барановский В.Г. 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. – 41 с.
ISBN 978-5-9535-0236-8

Доклад «Евроатлантическое пространство: вызовы безопасности и возможности совместного ответа» подготовлен членом-корреспондентом РАН В.Г.Барановским для Комиссии Евроатлантической инициативы в области безопасности (Euro-Atlantic Security Initiative – EASI). Проект EASI инициирован Фондом Карнеги за Международный мир и реализуется группой видных политиков и экспертов из России, США и Европы с целью разработки предложений по новой архитектуре безопасности на евроатлантическом пространстве. Сопредседатели Комиссии: от США – бывший сенатор Сэм Нанн, от Европы – бывший заместитель министра иностранных дел ФРГ Вольфганг Ишингер, от России – бывший министр иностранных дел Игорь Иванов. Основным партнером в России является ИМЭМО РАН. Все участники проекта видят решение проблем не через призму отношений Россия-Запад, но в контексте общих угроз безопасности. Такой подход позволяет более эффективно продвигать российское видение общеевропейской безопасности. Проект EASI и активное участие в нем российской стороны были признаны целесообразной инициативой Президентом РФ и МИД РФ.

Данный доклад открывает серию публикаций под эгидой ИМЭМО и EASI в России. Автор рассматривает формирование архитектуры евроатлантической безопасности как широкий и многоплановый «большой» проект. В его рамках важно инициировать и продвигать множество параллельных процессов, направленных на развитие новых и / или обновление существующих элементов безопасности в евроатлантическом пространстве. Созданная сеть договорных инструментов будет нацелена на регулирование и совместные действия по территориальному и проблемному принципу. Совокупность таких механизмов и взаимодействие участвующих в них государств смогут создать реальную ткань евроатлантической безопасности. Автор определяет такой подход как *модель евроатлантической безопасности с переменной геометрией*.

The report “The Euro-Atlantic Region: Security Challenges and Opportunities for a Joint Response” has been written by corresponding member of the Russian Academy of Sciences Vladimir Baranovsky for the Euro-Atlantic Security Initiative (EASI), a new, high-level international commission. The EASI was launched by the Carnegie Endowment for International Peace and is implemented by the group of prominent politicians and experts from Russia, the USA and Europe with the goal to elaborate proposals on the new Euro-Atlantic security structure. Co-Chairs of the EASI Commission are: former US senator Sam Nunn, ex-foreign minister of Russia Igor Ivanov and ex-vice-foreign minister of Germany Wolfgang Ischinger. IMEMO is the key partner of the project in Russia. All participants of the project see the solution of the problems not through the prism of Russian-Western relations, but in the context of common threats to the security. Such an approach serves for more effective promotion of Russian vision of all-European security. The EASI project and Russian active participation in it were recognized as expedient by the President of the Russian Federation and the Ministry of Foreign Affairs.

This report starts the series of publications under IMEMO and EASI aegis in Russia. The author considers the formation of the Euro-Atlantic security architecture as a broad and multi-faceted undertaking. Within this “big project” it is important to initiate and promote a number of parallel processes, focused on the development or renewal of various types of structural security elements in the Euro-Atlantic space. The goal is the development of an entire network of treaty instruments for governance and joint actions based on territorial and problematic principles. Such mechanisms, as well as interaction of participating states could create a true fabric of Euro-Atlantic security. This approach Vladimir Baranovsky defines as a *variable geometry model of Euro-Atlantic security*.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0236-8

© ИМЭМО РАН, 2010

Содержание

Резюме.....	5
1. Общие замечания.....	7
2. Новый глобальный контекст: стимулы к взаимодействию.....	10
3. Специфика в подходах США, Европы, России.....	14
4. Зоны геополитического внимания.....	18
5. Институциональные и договорные аспекты.....	22
6. Традиционные области безопасности.....	30
7. В поисках ответа на «новые вызовы».....	37

Резюме

Формирование архитектуры евроатлантической безопасности рассматривается как широкий и многоплановый проект, затрагивающий самые разнообразные аспекты ситуации в регионе и за его пределами. Цель проекта – обеспечение стабильности в евроатлантическом регионе совместными действиями входящих в него стран, решение общими усилиями возникающих здесь проблем, касающихся безопасности.

В рамках «большого проекта» 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. Некоторые из них могут возникнуть в рамках существующих институциональных структур многостороннего характера или в увязке с ними, другие – стать результатом их реформирования (или, наоборот, вызвать таковое), третьи – возникнуть на самостоятельной основе.

В эту сеть могли бы, к примеру, войти соглашения об операциях по поддержанию мира, о борьбе с терроризмом, об энергетической безопасности (фактически – обновленный Договор об энергетической хартии), о противодействии трансграничной криминальной деятельности, о безопасности и сотрудничестве в Арктике, о борьбе с пиратством и т.п. Такого рода соглашения не будут носить унифицированного характера и не будут подгоняться под какие-то общие стандарты (ни по структуре, ни по кругу участников), но их совокупность как раз и сможет создать реальную ткань евроатлантической безопасности.

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

1. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В настоящем докладе используется ряд базовых понятий, трактовку которых целесообразно уточнить с самого начала. Здесь нет претензий на то, чтобы предложить некие отточенные формулировки либо тщательно выверенные, исчерпывающие, научно обоснованные определения. Речь идет лишь о том, чтобы существовало более или менее однозначное понимание некоторых часто упоминаемых реалий или концептуальных образов. Такое понимание, в контексте настоящего доклада, носит достаточно условный, иногда нарочито упрощенный и в любом случае сугубо конвенциональный характер.

Под *угрозами безопасности* понимаются возможности оказания на социум такого воздействия, которое способно серьезно или даже радикальным образом подорвать его существование, нанести ущерб его жизненно важным интересам.

Насколько социум готов и может изменить характер своего существования (либо даже свою идентичность), какие интересы считать жизненно важными, каков приемлемый (или неприемлемый) уровень эвентуального ущерба? На этот счет никаких универсальных критериев не существует. На практике ключевое значение имеют подходы к вопросам обеспечения безопасности, сформулированные *на уровне официальной политики* - государства, партии, движения, организации, многостороннего альянса и т.п.

Являются ли эти подходы адекватными и в какой мере они отражают характер существующего в социуме дискурса по вопросам обеспечения безопасности? Это зависит от особенностей политической системы, имеющих в ней возможностей формировать и выражать партикулярные, корпоративные и коллективные интересы, транслировать их на властный уровень, добиваться их осмысления как интереса всеобщего и в таком качестве - продвижения в жизнь. Именно в ходе данного процесса возникает *содержательное наполнение представлений о безопасности* – в том числе о способах ее обеспечения и готовности выделить на это необходимые ресурсы.

Такое представление, соответственно, может носить вариативный характер, быть подвержено лоббистским влияниям и т.п. Вариации и корректировки могут также осуществляться при контакте с другими субъектами политики безопасности (государствами, их объединениями и т.п.). Понятно, что из разных представлений нескольких субъектов о безопасности следует возможность взаимного противостояния – но контакт может подвинуть стороны и к сближению на основе переоценки пределов допустимой гибкости и выигрышей от кооперативного взаимодействия.

Исходная позиция настоящего доклада состоит в том, что возможность именно такого кооперативного взаимодействия в вопросах обеспечения безопасности существует *в рамках евроатлантического пространства*. Под таковым понимается геополитический ареал, состоящий из США, Европы и России. Их совместные усилия обеспечивают *евроатлантическую безопасность* – состояние защищенности указанного ареала от дестабилизирующих угроз.

Образ треугольной конфигурации, которую образуют США, Европа и Россия, не является абсолютно безупречным. Достаточно сказать, что даже пределы Европы, занимающей в этом образе центральное место, трактуются неоднозначно - может, например, возникнуть вопрос относительно правомерности «вычленения» из нее России или включения в нее стран Южного Кавказа. Далее, по геополитическим основаниям и с учетом реалий НАТО и ОБСЕ частью евроатлантического пространства является также и Канада (в этом смысле в качестве части евроатлантического «треугольника» было бы более уместно обозначить Северную Америку, а не только США). А вот у США и России есть значительные интересы безопасности за евроатлантическими рамками. Все эти уточнения обоснованны, однако они, как представляется, не ставят под сомнение уместность *целостного, обобщенного анализа проблематики безопасности применительно к евроатлантическому региону*.

Для такого анализа важны предметная сфокусированность и разграничение со смежными темами. Методологически доклад ориентируется на следующие критерии.

- Главное внимание сосредоточено на *общих* для рассматриваемого региона вызовах и на возможностях *общего* ответа на них. Такие вызовы и такие возможности существуют; именно их наличие рассматривается здесь как системообразующее качество, способное трансформировать неупорядоченное и размытое множество «США, Европа, Россия ...» в структурированную конструкцию «США + Европа + Россия». Только в этом случае можно будет говорить о евроатлантическом регионе, евроатлантическом пространстве, евроатлантической безопасности как о геополитической реальности (или хотя бы как о *возникающей реальности*), а не в абстрактно-гипотетическом плане.
- Вместе с тем важно реалистически оценивать масштабность, весомость, значимость указанного интегрального качества. Оно не является ни единственным, ни даже – во многих отношениях – превалирующим в представлениях главных фигурантов евроатлантического пространства о безопасности. И у США, и у Европы, и у России есть иные приоритеты, и их коллизия с ценностями евроатлантического порядка далеко не обязательно разрешается в пользу последних.

Будет ли возникновение такого рода ситуаций перечеркивать евроатлантическую безопасность? Это вопрос о диалектике количества и качества. Если «девиации» от логики совместного обращения к проблемам безопасности становятся скорее правилом, чем исключением, если они затрагивают все более значимые проблемы, если восстановление кооперативного подхода с каждым разом оказывается все более проблематичным – то в таком движении по нисходящей крах модели евроатлантической безопасности скоро окажется неминуемым. Но эта же диалектика на восходящей траектории развития может породить кумулятивный эффект прямо противоположной направленности - когда каждое соглашение, движение, даже просто заявление, вдохновляемые пафосом кооперативного взаимодействия, будут создавать реальность евроатлантической безопасности.

- В схоластическом плане есть дихотомия двух подходов к проблемам безопасности. Один ставит во главу угла их осознание именно как общих проблем (и по этой причине постулирует необходимость совместных действий)¹. Другой возлагает надежды на достижение баланса интересов - то есть исходит из необходимости компромиссов, дипломатических «разменов», *quid pro quo* и т.п.² Первый подход, несомненно, более органичен для сформулированного выше понимания евроатлантической безопасности, зато второй более прагматичен. Резюмируя, можно сказать: евроатлантическую безопасность не выстроишь без компромиссов между участниками – однако ее не выстроишь и *только* на компромиссах, если в дефиците ощущение общих вызовов, общих угроз, общих проблем.
- Аналитически в евроатлантической безопасности можно выделять ее внутренние и внешние аспекты – имея в виду эндогенные и экзогенные угрозы стабильности. (i) Внутри региона имеются неурегулированные конфликты, существуют потенциальные источники напряженности, развиваются разнообразные «новые вызовы» безопасности. Есть здесь и инерционные проявления конфронтационности, и ее угрожающие всплески, и опасения относительно новых линий раскола. Поэтому функция «коллективной безопасности» в евроатлантическом регионе востребована – хотя и наполняется новым содержанием. (ii) Что касается защиты от внешних угроз безопасности, то она была и остается сильным стимулом к сплочению в рамках любой многосторонней конфигурации. Хотя о традиционной модели «совместной обороны» применительно к евроатлантическому региону говорить явно преждевременно, но здесь возможны или уже происходят весьма любопытные изменения и по ориентации на более активные действия, и по используемому инструментарию. (iii) В целом же, по большому счету противопоставление внутренних и внешних вызовов безопасности размывается, постепенно становится все менее релевантным и аналитически, и политически.
- Внешнеполитические приоритеты и приоритеты безопасности – понятия близкие, а нередко и совпадающие, но все-таки не идентичные. В частности, внешняя политика любой страны евроатлантического региона, ее кооперативные или конкурентные взаимоотношения с другими странами могут определяться не только соображениями безопасности. Но угрозы и вызовы, связанные с безопасностью, то есть с жизненно важными аспектами существования страны, объективно должны быть более значимыми драйверами для внешней политики, чем любые иные ее побудительные мотивы.

¹ Условно: иранские ракеты будут представлять собой угрозу для всех стран региона, которые должны объединиться против этого общего вызова.

² Продолжая предложенный условный пример: для совместного подхода к вопросу об иранском ракетном вызове надо «разменять» намерение США разместить элементы ПРО в Европе (что не нравится Москве) и нежелание России вводить серьезные санкции против Тегерана (что вызывает недовольство в Вашингтоне).

2. НОВЫЙ ГЛОБАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ: СТИМУЛЫ К ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ

Все три составные части евроатлантического пространства – США, Европа и Россия – испытывают на себе воздействие *нового глобального контекста*. Проистекающие из него стимулы для их поведения в вопросах обеспечения безопасности достаточно противоречивы и нередко оказываются разнонаправленными. Важно, что среди этих стимулов есть немало таких, которые в принципе ориентируют США, Европу и Россию на кооперативное взаимодействие. При всех возможных различиях в интерпретации некоторых конкретных тенденций глобального международно-политического развития, их последствия в плане обеспечения безопасности становятся предметом озабоченности всех трех главных фигурантов.

- Разбалансированность системы международных отношений, которой сопровождался ее выход из биполярного состояния, повышает неопределенность в состоянии дел на мировой арене, вызывает опасения из-за возможных локальных и региональных пертурбаций, порождает неуверенность относительно среднесрочных и долгосрочных перспектив развития. ***США, Европа и Россия объективно заинтересованы в стабилизации международно-политической системы.*** Повышение ее энтропии создает для них больше опасных угроз, чем привлекательных возможностей. Минимизация эвентуальных дестабилизирующих выбросов глобального международно-политического развития имеет важнейшее значение для укрепления евроатлантической безопасности. Это – самая широкая основа для совместных действий США, Европы и России (например, в деле урегулирования международных конфликтов и т.п.).
- Экономический кризис 2008-2009 гг. ввел чрезвычайно интересные новые параметры в проблематику евроатлантической безопасности. Его масштабы, по общему признанию, вполне соизмеримы с крупнейшим экономическим потрясением прошлого века, затронувшим все крупнейшие страны мира – кризисом и «великой депрессией» в 1929-1933 гг. Но тогда кризис перевел вектор международно-политического развития на новую мировую войну. Сегодня же воздействие кризиса на мировую политику носит даже скорее стабилизирующий характер. ***США, Европа и Россия в условиях глобального кризиса высказали заинтересованность в совместной работе по его преодолению, равно как и по выстраиванию более устойчивой и сбалансированной мировой экономической системы.*** Такой подход не только органично сопрягается с логикой «евроатлантического проекта», но и объективно сближает его участников.

Однако здесь возникают как минимум два сдерживающих (или даже работающих в противоположном направлении) фактора. Во-первых, если кризис расширяет горизонт экономического мышления до глобального, то «евроатлантизм», в сущности, сужает его до группового (пусть даже в составе группы оказываются ряд ведущих экономических держав мира). А во-вторых, если на волне кризиса/антикризиса сближение самых развитых стран Европы и Северной Америки естественно по причине относительно более высокой однородности и взаимной совместимости их экономик, то с Россией здесь как

раз все обстоит наоборот: наряду с ее включением в G20 вновь возникает редукция G8 до G7.

- Одной из жертв хаотических и противоречивых процессов, получивших развитие после прекращения холодной войны, стал контроль над вооружениями. В этой области в евроатлантическом регионе на протяжении целого десятилетия наблюдается практически полный застой. ***США, Европа и Россия объективно заинтересованы в том, чтобы преодолеть деградацию в сфере контроля над вооружениями, придать ему достаточно мощный импульс и выйти на новые договоренности по ограничению и снижению военных приготовлений.*** Причины такой заинтересованности отчасти традиционны – речь идет о том, чтобы рационализировать указанные приготовления (по параметрам стоимость-эффективность и иным показателям) и обеспечить стабилизирующий эффект как для участников, так и для международно-политической системы или отдельных ее фрагментов. Отчасти же (и во все возрастающей степени) это инструментарий влияния на окружающий мир. Здесь может идти речь и о демонстрационном эффекте, и об установлении стандартов и правил, и о легитимации санкций за их неисполнение.

По некоторым конкретным направлениям контроля над вооружениями реальности современного международно-политического развития объективно стимулируют формирование единого евроатлантического подхода. Например, по проблематике нераспространения ядерного оружия. Однако в области контроля над вооружениями возможны достаточно значительные отклонения от логики евроатлантического взаимодействия в сторону индивидуальных интересов и озабоченностей по проблемам безопасности.

- На международной арене происходит перераспределение удельного веса различных существующих и возникающих центров влияния. В глобальной расстановке экономических и политических сил все более весомым фактором становится укрепление позиций Китая и Индии, причем эта тенденция с большой вероятностью экстраполируется в будущее. Интенсивно развивается ряд других стран Азии, а также Латинской Америки. Все более заметно присутствие на глобальной сцене исламского мира (хотя и не как некоей целостности, «полюса» или «центра силы»). ***США, Европа и Россия объективно заинтересованы в том, чтобы возвышение новых центров происходило не за счет оттеснения «старых» (каковыми являются они сами), а при их направляющем влиянии.*** Важная сторона обеспечения евроатлантической безопасности – минимизация вызовов со стороны конкурирующих центров через кооперативное взаимодействие с ними. При этом чем выше окажется мера консолидации «старых» центров в таком взаимодействии – тем меньше будет шансов сталкивать их друг с другом и играть на противоречиях между ними.
- Наблюдается постепенное смещение внутреннего центра тяжести международной системы от Европы к Азии. Главные проблемные темы международно-политического развития возникают в широкой полосе, простирающейся от расширенного Ближнего Востока и Кавказа, через Центральную и Южную Азию и до расширенного Дальнего Востока. ***США, Европа и Россия объективно заинтересованы в том, чтобы южное***

предполье Азии не стало зоной перманентного вооруженного насилия и беззакония, источником хаоса и терроризма, ареалом гегемонистских поползновений и безудержного геополитического соперничества. Они должны по мере возможности выступить в качестве внешних стабилизаторов положения дел в этом пространстве. Без энергичных усилий по обеспечению здесь политической устойчивости евроатлантическая безопасность будет оставаться ненадежной и хрупкой.

- В долговременном плане главная интрига формирующейся международно-политической системы разворачивается по линии отношений между развитым и развивающимся миром. *США, Европа и Россия объективно заинтересованы в минимизации взрывоопасного потенциала, который генерируется дихотомией Север-Юг (развитый мир-отсталые страны).* По большому счету, именно здесь возникает главная внешняя угроза евроатлантической безопасности – в виде нарастающего протестного потенциала в той части глобального социума, которая считает себя обездоленной и лишенной каких-либо перспектив.

Страны евроатлантического региона будут главным объектом возникающего на этой почве дисфункционального поведения (насилие, террор, неконтролируемая миграция и т.п.). Им придется постоянно искать возможности минимизировать оказываемое на них разрушительное давление – осуществляя прямое противодействие, купируя его источники, пытаясь повлиять на властные элиты соответствующих стран. На этом поле вряд ли можно заключить глобальный «общественный договор» или установить некие всеобъемлющие формальные правила – но конкретные договоренности по тем или иным проблемным вопросам могут оказаться вполне жизнеспособными и полезными. Главное же – это формирование чувства общности и ответственности перед лицом указанного глобального вызова, которое необходимо имплантировать в общественное сознание и политический курс стран евроатлантического пространства.

- Фактором, усложняющим современный международно-политический ландшафт, становятся внутренние конфликты на почве этно-конфессиональных противоречий, межклановой борьбы или сепаратистских устремлений, выявление несостоятельности некоторых государственных образований и их распад, возникновение новых государств, сопряженное с противоречивым процессом их внешнеполитической идентификации и поиском своего места в системе международных отношений. *США, Европа и Россия объективно заинтересованы в том, чтобы внутригосударственные коллизии не становилось источником международно-политических осложнений.* Их согласованные или совместные подходы к такого рода ситуациям, позволяя минимизировать возможность соперничества и конфронтации на этой почве и вместе с тем способствуя урегулированию конфликтов, могли бы стать важной составляющей обеспечения евроатлантической безопасности.
- Хотя «вестфальская» традиция акцентирует внимание на абсолютной или, по крайней мере, максимально ограничительной трактовке оснований и пределов внешнего вмешательства во внутренние дела государства, один из глобальных трендов современного международно-политического развития противостоит этой логике. *США, Европа и Россия объективно заинтересованы в возможностях внешнего воздействия на внутривнутриполитические ситуации,*

чреватые дестабилизирующим международным эффектом. В их интересах – добиться согласия относительно условий оказания такого воздействия, его целей, используемого инструментария, пределов и т.п.

Это важно еще и потому, что речь идет о крайне чувствительной теме, затрагивающей национальный суверенитет и требующей исключительно осторожного отношения. Без этого возникнет угроза опасной эрозии существующего миропорядка, его движения в сторону неограниченного господства права силы. Задача, к решению которой необходимо стремиться в плане обеспечения евроатлантической безопасности, — разработать адекватные методы и процедуры внешнего вмешательства, включая и возможность применения силы, но не через волюнтаристское отрицание международного права, а через его укрепление и развитие.

- **Обстоятельства, в которых сталкиваются императивы внутреннего развития государств и их международно-политические взаимоотношения, относятся к числу наиболее трудных для приведения к общему знаменателю. США, Европа и Россия объективно заинтересованы в том, чтобы приступить к разработке совместных подходов к конфликтогенным темам экзистенциального характера - вокруг которых возникают (или могут возникнуть в будущем) наиболее серьезные узлы напряженности не по ситуативным, а по принципиальным основаниям.** В их числе: взаимная ответственность государств в вопросах использования и трансграничного перемещения природных ресурсов; усилия по обеспечению собственной безопасности и восприятие таких усилий другими государствами; коллизия между правом народов на самоопределение и территориальной целостностью государств. На нынешнем этапе в большинстве случаев нет смысла говорить о формальных договоренностях на этот счет – но само поддержание такого рода тематики на плаву может быть немаловажным элементом евроатлантической идентичности.

3. СПЕЦИФИКА В ПОДХОДАХ США, ЕВРОПЫ, РОССИИ

И у США, и у Европы, и у России есть свои специфические особенности политики в отношении внешнего мира и по проблемам обеспечения безопасности. Здесь не ставится задача проанализировать для каждого из трех фигурантов указанную специфику в целом. Важно вычленил из нее то, что значимо для евроатлантической безопасности. В конечном счете, именно этим определяются как возможности, так и ограничители выхода США, Европы и России на формирование *общего* ареала евроатлантической безопасности.

Для США такая специфика видится в следующих моментах.

- США, безусловно, занимают особое положение в мировой системе – и по широчайшему спектру своих международных интересов, и по своим огромным возможностями влияния на международную жизнь. Их роль в мировых экономике, финансах, торговле, науке, информатике уникальна и будет оставаться таковой на обозримую перспективу. По размерам и качеству своего военного потенциала эта страна не имеет себе равных в мире (если абстрагироваться от российского ресурса в области стратегических ядерных сил).
- На этой основе в начале 2000-х гг. был сделан откровенный акцент на утверждение американского лидерства в авторитарных и силовых формах. Однако ставка на формирование модели однополюсного мира, в котором США в качестве «единственной оставшейся сверхдержавы» были бы безусловным и неоспоримым демидургом, оказалась несостоятельной. Эксцессы неконсервативного курса перечеркнули возможность обретения Соединенными Штатами морального лидерства, вызвали скрытое или явное противодействие им (в том числе со стороны союзников), стали источником возникновения новых линий напряженности в международно-политической системе. Приход к власти администрации Барака Обамы символизирует намерение сменить внешнеполитическую парадигму США, переориентироваться на осуществление лидерства в международной системе без ярко выраженного гегемонистского начала.
- Несмотря на огромные возможности США в международно-политической системе, значительна и их зависимость от нее. Причем эта зависимость возрастает, а в некоторых аспектах превращается в уязвимость. Вместе с тем происходит относительное уменьшение роли европейского направления в американских озабоченностях и приоритетах безопасности. Однако эта роль остается достаточно весомой в плане обеспечения «надежного тыла» и поддержки со стороны партнеров при ответе на вызовы с других геополитических направлений (прежде всего из расширенного Ближнего Востока).

Выводы по США

(i) В свете производимой Вашингтоном коррекции внешнеполитического курса, перспектива кооперативного взаимодействия по вопросам безопасности с другими

участниками евроатлантического пространства сегодня выглядит более привлекательной и реалистичной.

(ii) Но главное в этой привлекательности для США (и, вероятно, одно из ключевых условий поддержки проекта евроатлантической безопасности Вашингтоном) – перспектива обретения дополнительных возможностей на иных направлениях.

(iii) Развитие системы евроатлантической безопасности будет в значительной степени зависеть от поддержки США. По своему объективному вкладу в эту систему, по крайней мере на ряде направлений (особенно в военной сфере), США, скорее всего, будут опережать других ее участников.

Для Европы специфика отношения к евроатлантической безопасности обусловлена несколькими обстоятельствами.

- Превалирующие в Европе настроения в общественном мнении и политическом классе – против увеличения ассигнований на военные цели и обеспечение безопасности. В том числе и таких, которые могут потребоваться в контексте обеспечения евроатлантической безопасности. Достаточно высока уверенность в том, что крупных военно-политических катаклизмов внутри Европы можно не опасаться. А вот угрозы безопасности невоенного характера вызывают все больше тревоги.
- Ощущение геополитической близости России и зависимости от нее по энергетическому сырью порождает достаточно противоречивое политическое чувство, спектр которого – от настороженности и линии на неосдерживание до стремления активизировать стратегию вовлечения.
- В ареале, включающем свыше четырех десятков государств, отсутствует консолидированный субъект внешней политики и политики безопасности. Развитие «общей внешней политики и политики безопасности» (CFSP) и «европейской политики безопасности и обороны» (ESDP) в рамках ЕС, безусловно, характеризуется колоссальным продвижением в этом направлении. Но даже имеющийся прогресс, равно как ожидаемые инновации по Лиссабонскому договору, не восполняют расхождений и несовпадающих представлений по многим аспектам проблематики обеспечения безопасности. При этом «линии раскола» Европы многообразны и лабильны – они могут проходить внутри группы европейских «грандов», разделять «старых» и «новых» членов ЕС и НАТО, возникать по причине неодинакового состава этих двух организаций, между входящими и не входящими в них странами, а чаще всего – из-за индивидуальных страновых интересов, предпочтений, озабоченностей, чувствительности и т.п.
- Элемент неопределенности связан с институциональной полифонией на европейском континенте. Здесь возникают две темы с не очень ясными перспективами: (i) пределы расширения ЕС и НАТО, а также (ii) возможность самовыражения не входящих в них стран.
- Наличие по крайней мере двух крупных конфликтоопасных зон – на Балканах и на Кавказе – является дестабилизирующим фактором. Правда, по этой причине Европа стала своего рода полигоном, где опробовались миротворческие подходы и инструменты – иногда успешно, но чаще всего с

разочаровывающими результатами.

Выводы по Европе

(i) В странах региона отношение к перспективам евроатлантической безопасности неоднозначное. Необходимость ее укрепления признается достаточно широко, равно как и ограниченная эффективность имеющегося для этих целей инструментария. Но идея кардинальной «перестройки» существующих механизмов никакого энтузиазма не вызывает.

(ii) Кооперативное взаимодействие с Россией, как правило, считается целесообразным и заслуживающим еще большего внимания, ее отчуждения не хотят - но к политике Москвы, особенно после кавказской войны 2008 г., относятся настороженно.

(iii) Зависимость от России по углеводородам – мощный фактор лояльного отношения к ней, в том числе и в вопросе о евроатлантической безопасности. Но эта же зависимость еще сильнее питает стремление «обойти» Россию и наладить альтернативные каналы снабжения.

Россия – по крайней мере на уровне официальной политики – играет иницирующую роль в продвижении проблематики евроатлантической безопасности. Она представляет для Москвы интерес по нескольким основаниям.

- Россия хотела бы преодолеть свою отстраненность от главных линий международно-политического развития на континенте. Эта сторона важна для нее как по существу дела (скорректировать НАТО- и ЕС-центризм европейской международно-политической системы в сторону большей ее сбалансированности), так и по политико-психологическим причинам (компенсировать потери и неосуществившиеся надежды на европейском направлении, нейтрализовать усиливающееся ощущение маргинальности и т.д.). «Россия возвращается в Европу» - таков message, адресованный как внешней, так и внутренней аудитории.
- В проекте есть фактически нескрываемый заряд критики в отношении развития событий в Европе после окончания холодной войны. «Подвести черту под прошлым и начать все заново» - этот политический сигнал, исходящий из Москвы, носит почти незавуалированный характер. В нем, безусловно, присутствует определенный «ревизионистский» флёр (объясняемый внутренним неприятием многих новых европейских реалий) - но есть также и рационально-прагматическое начало: преодолеть тупик, возникший вокруг вопроса о Косово, Абхазии и Южной Осетии, согласившись легитимировать (де факто или даже де юре) сложившуюся ситуацию.
- Инициативность по евроатлантической проблематике позволяет обозначить российскую внешнеполитическую активность как феномен конструктивный, сориентированный на кооперативные взаимоотношения с западными странами. Просматривается и возможность скрытого подтекста: наступательная геополитическая демагогия, получившая в последнее время исключительно широкий размах, предназначена лишь для самоидентификации режима и консолидации элит вокруг власти – на самом же деле последняя стремится к вестернизации страны, в чем должна быть энергично поддержана внешними

контрагентами. Другая вариация на эту тему постулирует внутриэлитные разногласия – между европейски ориентированными приверженцами модернизационных ценностей и антиевропейски настроенными консерваторами. Не стоит считать эту коллизию чисто театральной – она как минимум отражает некоторые довольно значимые линии разлома в российском социуме.

- Отсутствие конкретики в изначальном российском подходе отнюдь не составляло его слабую сторону, как сочли многие на Западе. Наоборот, это открывало путь для дебатов по вопросам укрепления безопасности в максимально широком спектре. С выдвижением Москвой более специфических предложений он сузился. Возникло больше оснований подозревать ее в своекорыстных устремлениях, намерении ослабить западные механизмы многостороннего взаимодействия, желании получить «право надзора» над ними. Вместе с тем очевидны запросный характер сделанных предложений, возможность (и необходимость) их трансформации по мере разработки взаимоприемлемых договорно-правовых и политических норм евроатлантической безопасности.

Выводы по России

(i) Москва уже вложила в проект евроатлантической безопасности значительные политические инвестиции. Его провал нанес бы ее престижу и ее самооощущению весьма болезненный удар.

(ii) Но одновременно это стало бы серьезным основанием для адресуемых Западу упреков в неконструктивности, некооперативности и стремлении проводить недружественную в отношении России линию, дало бы консервативно настроенным силам желанный предлог для усиления антилиберальных тенденций во внутривнутриполитическом развитии страны и конфронтационных – в ее внешней политике.

(iii) В российском подходе к евроатлантической безопасности исключительно велика роль двух факторов: внутривнутриполитического контекста и постсоветской проблематики.

(iv) Исходящий от России проект амбивалентен – пока его развитие возможно по различным траекториям, и некоторые из них способны оттолкнуть контрагентов России из-за подозрений насчет ее мотивов и целей (расшатать НАТО? получить право вето касательно расширения этого альянса?), равно как и по причине очевидной неприемлемости и/или нереализуемости некоторых ее подходов (принцип ненанесения ущерба безопасности другим странам). Но движение по иным траекториям может оказаться полезным и плодотворным.

4. ЗОНЫ ГЕОПОЛИТИЧЕСКОГО ВНИМАНИЯ

В плане вызовов для евроатлантической безопасности и возможностей ее укрепления несколько территориальных ареалов имеют особое значение. Они должны быть предметом первостепенного внимания.

В некоторых случаях речь идет о проблемах, которые имеют долгую историю и являются зоной приложения международно-политических усилий на протяжении десятилетий. Рассмотрение их под углом зрения евроатлантической безопасности совсем не обязательно приведет к чудодейственным результатам. Но эффект «добавленной стоимости» возможен и оправдывает любые новые попытки совместных подходов.

Таковые имеют еще большее значение для минимизации конкурентности стран евроатлантического пространства, которая существует или возможна по отдельным направлениям. Соперничество по основаниям, связанным с соображениями безопасности, экономических выигрышей или потерь, доступа к ресурсам, внешнеполитического влияния и т.п., может оказать разрушительное влияние на перспективы конструктивного евроатлантического взаимодействия.

Проблемные зоны, о которых идет речь, хорошо известны и не обделены ни аналитическим, ни политическим вниманием. Поэтому они указываются ниже лишь в назывном порядке и с минимальными комментариями. Исключение сделано только для Арктики, поскольку именно здесь, как представляется, возможно прорывное развитие на началах евроатлантического сотрудничества.

(i) *Западные Балканы*. Проблемное досье здесь остается весьма объемным, но основные направления усилий по стабилизации очерчены достаточно ясно (экономическая реконструкция, маргинализация радикалистских тенденций, восстановление и наращивание межэтнического взаимопонимания, региональное сотрудничество, интеграция в ЕС). Эффект евроатлантического взаимодействия не является жизненно необходимым, но был бы полезен (например, в плане предоставления дополнительных возможностей для российского присутствия на кооперативных началах – энергопоставки, транзит, участие локальных международных операциях по укреплению стабильности на региональном и локальном уровнях и т.п.).

(ii) *Южный Кавказ*. В отличие от предыдущего, это наименее «открытая» для евроатлантического взаимодействия зона, учитывая бесперспективность ситуации по Абхазии и Южной Осетии, российскую идиосинкразию в отношении Грузии и ее дрейфа в сторону США и НАТО, а также все более явные признаки назревающей (и даже уже ведущейся) «большой игры» в регионе. Но именно по этим причинам объективная необходимость евроатлантического сотрудничества на этом поле выше, чем где-либо еще. Болезненный для российского восприятия аспект – вопрос об американском присутствии. В связи с этим предпочтительнее сделать акцент на центральной роли ЕС как внерегионального участника усилий по стабилизации.

(iii) *Черноморский регион*. Как полигон для инкрементального наращивания евроатлантического взаимодействия дает более широкие возможности, чем Южный

Кавказ. Здесь есть хороший задел в виде многолетней неброской, но достаточно продуктивной деятельности Организации Черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС). Одна из главных тем, по которой требуется выйти на компромиссное взаимопонимание – маршруты трубопроводов в регионе.

(iv) **Молдова и Приднестровье.** Еще один ареал, в котором евроатлантическое взаимодействия способно дать положительный эффект, а при его отсутствии будет сохраняться довольно высокая мера неопределенности и потенциальной нестабильности. Наиболее перспективным форматом урегулирования кажется формула с привлечением России, Украины и ЕС как внешних стабилизаторов.

(v) **Постсоветское пространство.** Самая трудная тема, учитывая комплексы и озабоченности России, а также волатильность международно-политического курса ее партнеров по СНГ. Наиболее серьезные вызовы в российском восприятии – возможность вступления Украины в НАТО, налаживание ее военно-политического сотрудничества с США, перспектива вытеснения российского флота из Севастополя, дрейф президента Лукашенко в сторону Запада, «восточное партнерство» по линии ЕС. **На этой почве возникают главные препятствия для евроатлантического сотрудничества в сфере безопасности.**

Наиболее рациональный способ минимизации связанных с постсоветским пространством проблем – осторожное, постепенное, с признанием первостепенного значения российского фактора наращивание «трехстороннего» взаимодействия по формуле: Россия – соответствующая страна СНГ – западный партнер. Для России в принципе более привлекателен «индивидуальный» характер этой формулы (когда она предлагается каждому из партнеров по СНГ в отдельности, а не всем вместе), но возможны и иные варианты (например, через привлечение России к «восточному партнерству» по линии ЕС).

(vi) **Ближний Восток** (с тенденцией к расширительной трактовке региона – в сторону Персидского залива и далее). Это – «ближнее зарубежье» евроатлантического пространства и зона критической нестабильности. Отсюда могут проистекать самые серьезные внешние угрозы евроатлантической безопасности – прежде всего для западных стран, но не безразличные также и для России. Требует самого пристального внимания. Евроатлантический формат международно-политических усилий по стабилизации (то есть с участием США, Европы и России; примеры – Иран, Аннаполис) надо пытаться задействовать вновь и вновь. Ощущение имеющей место и потенциальной конкуренции в отношении региона – главное препятствие на пути эффективного использования здесь евроатлантического взаимодействия.

(vii) **Арктика.** Может стать одним из важнейших вопросов евроатлантической повестки дня. Необходимость пристального внимания к этой проблеме проистекает из возрастающей экономической, военно-политической и экологической значимости арктического региона.

- На фоне сокращения легкодоступных запасов углеводородного сырья в других районах, а также по мере развития технологии подводной добычи полезных ископаемых становится все более выгодным и востребованным освоение месторождений нефти и газа, расположенных на шельфе арктических морей. Благодаря глобальному потеплению климата скрытые под толщиной льдов

запасы нефти и газа и других природных ресурсов могут стать более доступными для освоения.

- Воспроизводство морских биоресурсов морей Северного Ледовитого океана, а также высокоширотных районов Атлантического и Тихого океанов – важный фактор развития приморских регионов арктических государств. Добываемые там биоресурсы являются одним из ценнейших источников белкового питания и основой жизнедеятельности миллионов людей.
- Эти пространства все более активно вовлекаются в страновой и международный хозяйственный оборот. В условиях глобального потепления, а также увеличения периода сезонной навигации возрастает их транспортное значение. Климатические изменения и сокращение площади арктических льдов могут привести к существенному росту перевозок. Северный морской путь и Северо-западный проход могут стать в ближайшие десятилетия важными транспортными магистралями глобального значения.
- Сохранение природных экосистем и биологического разнообразия в Арктике имеет глобальное экологическое значение.

Активизация экономической деятельности и усиливающаяся международная конкуренция в высокоширотных регионах повышают риски возникновения противоречий и конфликтов между государствами региона, а также действующими там негосударственными субъектами мировой экономики.

Ведущие приарктические государства закономерно начинают уделять все большее внимание вопросам региональной безопасности. Россия считает арктическое направление одним из приоритетных в обеспечении национальной безопасности. Оно становится объектом растущего внимания и со стороны альянса НАТО, в который входят пять из восьми приарктических государств. Эти обстоятельства могут способствовать возникновению основ для сотрудничества, но также и вызвать к жизни развертывание гонки вооружений в Арктике, нарастание военно-политической напряженности.

Развитие международно-политической ситуации в Арктике осложняется относительным дефицитом международно-правовых и политико-договорных основ для регулирования межгосударственного взаимодействия в регионе. В особенности это касается вопросов безопасности. В экономической и экологической сфере международно-правовое регулирование взаимодействия в Арктике ограничивается в основном двухсторонними соглашениями; на многосторонней основе взаимодействие осуществляется лишь по отдельным хозяйственным и природоохранным проблемам. В военно-политической и иных сферах безопасности в Арктике практически отсутствуют какие-либо многосторонние соглашения, обеспечивающие устойчивую основу для регулирования межгосударственных отношений. Дефицит политико-правовых оснований взаимодействия приарктических государств в сфере безопасности не может также быть компенсирован в рамках деятельности неформальных консультативных институтов, таких как Арктический совет (с 1996 г.).

В таких условиях создание политических и международно-правовых основ для конструктивного взаимодействия приарктических государств в сфере совместного

комплексного обеспечения военной, экологической и экономической безопасности в Арктике приобретает насущный характер. Стержнем этого процесса могло бы стать *Соглашение (договор) о безопасности и сотрудничестве в Арктике*. Его заключение позволило бы решить ряд важных задач:

- обеспечить согласованную основу для соблюдения суверенных прав государств на принадлежащие им арктические территории и акватории Северного Ледовитого океана;
- создать международно-правовой механизм мирного урегулирования территориальных претензий, которые имеют друг к другу большинство государств региона;
- договориться о приемлемом для арктических государств, эффективном и недискриминационном регулировании доступа других государств, а также негосударственных субъектов к хозяйственному и научному освоению региона, с соблюдением требований обеспечения его экологической и военной безопасности.

В целом соглашение позволило бы зафиксировать общие цели и интересы в сфере поддержания военной, экологической и экономической безопасности в Арктике, а также создать политико-правовую основу для согласования военной политики приарктических государств и предотвращения конфликтных ситуаций. Это соответствует задачам укрепления взаимного доверия и стабильности не только между восемью государствами региона, но и в более широком международном контексте. В этом смысле предлагаемое соглашение могло бы стать одним из важных элементов поддержания евроатлантической безопасности.

5. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ДОГОВОРНЫЕ АСПЕКТЫ

При обсуждении проблем укрепления безопасности в евроатлантическом пространстве большое, а нередко и первостепенное внимание уделяется вопросам реформирования существующей здесь институциональной архитектуры. Этот акцент характерен прежде всего для России, где в аналитике и на официальном уровне механизмам многостороннего взаимодействия в Европе адресуют два главных упрека – в неэффективности усилий по предотвращению и урегулированию конфликтов, а также в некоторых политических «перекосах». В первом случае имеется в виду развитие событий на Балканах и в связи с рядом проблемных ситуаций на территории бывшего СССР, во втором – смещение политического центра тяжести в сторону ЕС и НАТО и расширяющаяся практика принятия решений вопреки возражениям и озабоченностям, высказываемым Москвой. Высказывается мнение и о перегруженности региона различными структурами, которые в той или иной мере претендуют на осуществление многостороннего согласования по вопросам обеспечения безопасности, - что порождает ненужную конкуренцию, дублирование, распыление усилий.

Сценариев реформирования системы многостороннего взаимодействия в Европе (и расширительно – в евроатлантическом пространстве) можно при желании предложить достаточно много – от незначительных корректировок статус кво до радикальной перестройки (полный демонтаж имеющихся механизмов и выстраивание новых «с нуля»). Вопрос заключается в политической приемлемости такого рода предложений и их инструментальной эффективности. Похоже, что закономерность здесь такова: чем радикальнее подход, тем меньше его политическая приемлемость и тем сомнительнее его эффективность.

В общем плане задачи обновления институциональной архитектуры безопасности в евроатлантическом ареале представляется уместным ставить и решать с учетом следующих соображений.

- Совершенно правомерен вопрос о повышении эффективности существующих в Европе многосторонних организаций, их более широком взаимодействии в интересах укрепления безопасности. Но ни то, ни другое не предполагает перечеркивания имеющегося на этот счет опыта и практики.
- Важно учитывать, что подавляющее большинство государств евроатлантического региона 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.
- Проблематичными представляются шансы для успешного продвижения идеи создания структурного образования, которое взяло бы на себя функции по обеспечению евроатлантической безопасности «с чистого листа». К тому же многие ее аспекты являются предметом внимания существующих организаций, с которым потребуется осуществить размежевание в случае создания некоего новообразования.
- 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. Это не проблема институтов, а проблема политической воли. Еще одна проблема такого же плана – в недостаточной готовности основных государств-участников к тому, чтобы расширить поле самостоятельной деятельности региональных организаций, наделить их большей автономией.

Поэтому для развития евроатлантической архитектуры в институциональном плане *нужен не «прорыв», а инкрементальное продвижение вперед* путем формирования пула функционирующих в регионе структур, занимающихся проблематикой безопасности. На этом поле каждая из них может иметь (и, в сущности, уже имеет) свою нишу. Дополнительно на данном этапе многого не нужно: во-первых, четко обозначить евроатлантический контекст их деятельности, и во-вторых, минимизировать связанные с нею политические раздражители для некоторых контрагентов по евроатлантическому региону.

(i) **ОБСЕ** – структура, которая примечательна огромным объемом проведенной в ее рамках работы по формированию принципов, подходов, институтов и механизмов по поддержанию безопасности многосторонними кооперативными усилиями государств-членов. Общие итоги ее деятельности в области урегулирования конфликтов противоречивы – они включают как успехи, так и неудачи. Но в целом ОБСЕ обладает рядом преимуществ в сравнении с другими многосторонними структурами, действующими в регионе (всеобъемлющий состав участников, правило консенсуса, комплексный подход к проблематике безопасности). Правда, нередко обратной стороной этих преимуществ становятся трудности в выработке общей политики.

Скепсис относительно возможности вдохнуть в ОБСЕ новую жизнь распространен довольно широко. И все же в контексте развития евроатлантической архитектуры безопасности можно было бы сформулировать следующим образом минималистскую задачу в отношении этой структуры.

- Подвергая ОБСЕ заслуженной критике, ни в коем случае не растерять накопленный в ней опыт организационного, интеллектуального, политического подхода к самым разнообразным аспектам обеспечения безопасности. Абсолютное большинство поднимаемых сегодня на этот счет вопросов так или иначе уже были в ОБСЕ предметом рассмотрения, а нередко и согласования.
- Провести инвентаризацию осуществленных по линии ОБСЕ наработок по вопросам многостороннего сотрудничества в обеспечении безопасности. В этих наработках 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 – следовало бы инициировать поиск возможностей повысить роль ОБСЕ в современном международно-политическом развитии. В частности, поднять ее роль до уровня НАТО и ЕС в организации взаимодействия главных многосторонних структур, действующих на поле обеспечения безопасности в евроатлантическом регионе.

(ii) **НАТО** – крупнейшая величина в евроатлантическом регионе, осуществляющая многостороннее взаимодействие по вопросам обеспечения безопасности. Если этому взаимодействию не будет обеспечен кооперативный вектор в отношении России – сама идея евроатлантической архитектуры безопасности окажется нереализуемой.

Задача, таким образом, состоит в том, чтобы «перезагрузить» отношения России с НАТО. Она включает две составляющие.

- Де-актуализировать проблему дальнейшего распространения альянса на постсоветскую территорию. Эвентуальное включение в состав НАТО Украины (прежде всего) и Грузии считается Москвой абсолютно неприемлемым. Разработка и реализация любых других сценариев потребует крайне осторожного, тщательно выверенного подхода.
- Наполнить отношения России и НАТО конструктивным взаимодействием – так, чтобы стороны превратились в значимых друг для друга партнеров.

В плане формирования общего для России и НАТО пространства безопасности такое взаимодействие будет иметь ключевое значение. Сегодня оно кажется актуальным по Афганистану, но не должно исключаться и применительно к возможным операциям по кризисному регулированию в других районах. Далее, в этот список можно включить проблематику создания совместной системы предупреждения и защиты всего европейского континента от угроз ракетного нападения (что требует взаимодействия именно с НАТО, а не только с США). Еще одно поле взаимодействия - борьба с пиратством (здесь, если смотреть в будущее, могут быть заложены некоторые перспективные линии совместных действий военно-морских сил в интересах обеспечения стабильности в различных акваториях мирового океана).

(iii) **Европейский Союз**, при всех перипетиях своего внутреннего развития, постепенно становится более заметной величиной на международной арене. В этой структуре происходит медленное, но неуклонное наращивание возможностей кризисного регулирования.

Значимость ЕС как элемента евроатлантической безопасности будет зависеть от трех переменных.

- Во-первых, от масштабности и эффективности «европейской политики безопасности и обороны» (ЕПБО), осуществляемой по линии ЕС, готовности участников инвестировать политический капитал и ресурсы в это направление интеграционного развития.
- Во-вторых, от поддержки со стороны США в этом вопросе, умения выстроить сбалансированный механизм взаимодействия по линии ЕС-НАТО.
- В-третьих, от характера общеполитических взаимоотношений между Россией и ЕС. Здесь может возникнуть «тормозящее» воздействие некоторых проблемных ситуаций (например, связанных с «восточным партнерством» по линии ЕС).

В целом Россия рассматривается в ЕС как значимый партнер в области предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, в сфере космических исследований, по линии транспортной авиации. Важен и первый прецедент - участие россиян в операции ЕС в Чаде. Элементом евроатлантического взаимодействия могло бы стать вовлечение различных структур ЕПБО в постоянный контакт с аналогичными

структурами из не входящих в ЕС стран, включая Россию. Последняя, например, могла бы подключиться к регулярно обновляемым каталогам ЕПБО по имеющемуся военному потенциалу, предназначенному для осуществления операций быстрого реагирования – предоставляя аналогичную информацию о своих оперативных ресурсах, доступных для использования в совместных операциях.

(iv) Позитивное значение участия *Совета Европы* в организационном пуле международных структур, несущих основную ответственность за поддержание евроатлантической безопасности, обусловлено функциональной спецификой и общепризнанным авторитетом этой организации, само участие в которой служит для государств-членов своего рода свидетельством их соответствия высоким стандартам плюралистической демократии.

Но отсюда возникают и коллизии в отношениях с теми участниками (или кандидатами на присоединение к Совету Европы), где на этой почве имеются те или иные проблемы. Такое не раз происходило и в случае с Россией. В российских политических кругах достаточно широко высказываются претензии к Совету Европы, которому адресуют упреки в недопустимом вмешательстве во внутренние дела страны, практике двойных стандартов, превалировании «антироссийских» решений в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ) и т.п. В негативных комментариях касательно Совета Европы делается акцент на том, что его «ценность» для России не так уж и велика, поскольку значимые для нее проблемы (обеспечение военной безопасности, предупреждение и урегулирование конфликтов, экономическое сотрудничество) не относятся к компетенции этой организации. Поэтому Россия может в случае необходимости совершенно безболезненно поставить крест на взаимоотношениях с нею – например, в случае принятия неприятных для России решений (по Грузии, выборам, демократическим процедурам и т.п.).

Официальная российская политика решительно отвергает такие популистски-ксенофобские настроения. Важно не допустить, чтобы эта линия оказалась жертвой возможных конъюнктурных соображений и эмоций. И тогда роль Совета Европы как элемента евроатлантической безопасности будет оставаться важной, а в чем-то и уникальной.

- Это единственная из организаций, 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 (что невозможно, по крайней мере в обозримой перспективе, в отношении ЕС или НАТО). Для России сам по себе этот факт подчеркивает возможность участия на дескриминационной основе в евроатлантической структуре.
- Совет Европы, наряду с ОБСЕ, должен играть лидирующую роль в продвижении таких базовых элементов обеспечения евроатлантической безопасности как демократия, политический плюрализм, соблюдение прав человека и основных свобод, развитие гражданского общества.
- Некоторые аспекты деятельности Совета Европы напрямую работают на укрепление безопасности и должны всячески поддерживаться. Примером может служить Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма, вступившая в силу в 2007 г.

- Совет Европы может играть немаловажную информационную и лоббистскую роль в плане минимизации некоторых проблем, способных стать источником угроз для безопасности в евроатлантическом регионе – к примеру, в области соблюдения прав национальных меньшинств, оспаривания дискриминационных судебных решений и т.п.

(v) В евроатлантическом пространстве участниками многостороннего взаимодействия по вопросам безопасности являются и те структуры, которые возникли в ареале бывшего Советского Союза. Речь прежде всего идет о *Содружестве независимых государств (СНГ)* и *Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ)*.

СНГ по целому ряду причин сохраняет определенное значение для России – в том числе и с точки зрения ее внешнеполитических интересов. Однако дееспособность этой структуры невысока, и ее участие в решении вопросов, связанных с обеспечением безопасности в евроатлантическом регионе, представляется малоперспективным. Поэтому здесь уместен минималистский подход. Скорее всего, речь может идти лишь о том, чтобы обозначить присутствие СНГ (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).

Что касается ОДКБ, то она в настоящее время может рассматриваться как *формирующаяся* структура безопасности. Ее специфика с точки зрения членского состава – в наличии трех фактически автономных сегментов: Россия-Беларусь, Россия-Армения и Россия-страны Центральной Азии. Они объединены по существу лишь безусловно центральным положением России в организации, а также ключевой ролью Москвы в оказании содействия партнерам в плане обеспечения их безопасности.

Осуществляемая в последнее время «настройка» ОДКБ нацелена на совмещение двух функций: противодействие традиционным внешним военным угрозам (создание военного союза, состыковка и сращивание военных инфраструктур семи стран-членов)³, с одной стороны, и противодействие новым угрозам и вызовам (борьба с наркотрафиком, незаконной миграцией, терроризмом и пр.)⁴ - с другой. Одним из элементов евроатлантической архитектуры безопасности эта организация могла бы стать по ряду оснований.

³ Участники договорились создать Коллективные силы оперативного развертывания (КСОР), организовать их усиленную боевую подготовку, оснастить современным оружием и боевой техникой. Предусмотрено создание объединенной системы ПВО, совместной системы по определению угроз, связанных с химическим и биологическим оружием. Активно развивается военно-техническое сотрудничество. Предусматриваются координация национальных научных исследований и опытно-конструкторских работ в военной сфере, а также организация и финансирование совместных разработок вооружений и военной техники. Сложилась система совместной подготовки военных кадров.

⁴ В рамках ОДКБ ведется концептуальная проработка вопросов совместного миротворчества; значительные усилия предпринимаются по организации контр-террористической деятельности (информационный обмен, совместные учения и т.п.). Одно из важнейших направлений работы ОДКБ составляет борьба с незаконным оборотом наркотиков (половина государств-членов организации расположены на основном пути перевозки наркотических средств, преимущественно из Афганистана). С ней тесно смыкаются совместные действия по охране границ и пресечению незаконной миграции (в центрально-азиатском регионе).

- ОДКБ – единственная многосторонняя структура на постсоветском пространстве, способная осуществлять военные операции.
- В этом своем качестве она может использоваться как самостоятельно, так и будучи партнером (контрагентом) ЕС, НАТО или ОБСЕ.
- Ее роль может оказаться ключевой для пресечения наркотрафика из Афганистана в Европу.
- Сфокусированность ОДКБ на некоторых «новых угрозах» (наркотрафик, терроризм) может интерпретироваться как преодоление традиционалистских подходов к обеспечению безопасности.

Россия заинтересована в продвижении ОДКБ как участника евроатлантической системы безопасности. Поэтому она должна работать на минимизацию тех обстоятельств, которые этому препятствуют.

- Надо не давать оснований для представления о том, что ОДКБ есть прежде всего инструмент в руках России или что она стремится использовать эту структуру с целью выкручивания рук своим «младшим партнерам» (например, для анти-американских выпадов или по вопросу о признании Южной Осетии и Абхазии).
- Еще один работающий против ОДКБ имидж – о том, что участники этой структуры под укреплением безопасности и борьбы с терроризмом понимают обеспечение несменяемости стоящих у власти недемократических режимов. Напрямую опровергнуть такое представление невозможно, но смягчению оно поддается - например, путем обеспечения большей прозрачности вокруг ОДКБ, расширения информационного освещения его деятельности, продвижения его взаимодействия с неправительственными организациями, и т.п.
- Интерес к ОДКБ как к партнеру со стороны НАТО или ЕС возникнет только в том случае, если ее функции в военной области будут реальными. Например, по организации тылового обеспечения воздушных операций НАТО в Афганистане или осуществлению транзита грузов военного назначения наземным транспортом.

(v) В евроатлантическом пространстве функционируют многочисленные *структуры, ориентированные на развитие субрегионального сотрудничества*. Традиционные военные аспекты безопасности редко попадают в их поле зрения (за исключением сотрудничества стран Юго-Восточной Европы по реализации согласованных ими мер ограничения и сокращения вооружений и применения мер укрепления доверия). Но если говорить о более широкой трактовке обеспечения безопасности, роль субрегиональных структур в ее поддержании не следует недооценивать. Само их существование является консолидирующим и стабилизирующим фактором в международно-политическом ландшафте евроатлантического региона.

Это важно прежде всего для поддержания безопасности в тех зонах, где существует или может возникнуть напряженность (Кавказ, Балканы). В этом смысле, например, Организация Черноморского экономического сотрудничества «работает» на укрепление политической стабильности. В отношении некоторых субрегиональных организаций (например, Совета Баренцева/Евроарктического 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).

(vi) В российском подходе к архитектуре евроатлантической безопасности центральное место занимает идея разработки и подписания *Договора о европейской безопасности*. Россия предложила для обсуждения конкретный проект такого документа – который пока вызвал достаточно сдержанную реакцию, хотя, вероятно, со временем станет предметом более значительного внимания.

Вместе с тем для обеспечения нового качества в деле обеспечения евроатлантической безопасности этого было бы недостаточно. Да и неверно сводить задачу только к заключению Договора о европейской безопасности.

- Если существует политически мотивированное желание выйти на его подписание уже в ближайшей перспективе – документ будет ограничиваться лишь набором неких бесспорных положений. А подготовка договора по регулированию действительно значимых в контексте безопасности коллизий потребует сегодня гораздо больше времени и усилий, чем это было при разработке хельсинкского Заключительного акта в 1973-1975 гг.
- Круг проблем, которые заслуживают внимания в контексте обеспечения евроатлантической безопасности, значительно шире, чем те, которые могут быть затронуты в одном договорном документе, пусть даже и фундаментальном по своей нацеленности. Сосредоточив главные усилия на его подготовке, придется надолго оставить в стороне многие значимые вопросы.
- Поставив цель выйти на юридически обязывающие формулировки, легко сделать договор жертвой схоластического начетничества. Есть множество аспектов евроатлантической безопасности, в отношении которых такие формулировки невозможны или не являются первостепенно важными.
- Работа над договором будет заведена в тупик, если нацелить его на решение заведомо нерешаемых задач. Концептуально трудные проблемы (например, определение того, что такое «ненанесение ущерба безопасности другим странам») заслуживают самого серьезного профессионального и политического обсуждения – но не в рамках договора.
- Обеспечение безопасности в европейском (или евроатлантическом) регионе – проблема многоплановая и многослойная, в подходе к которой потребуются разнообразные институциональные и международно-правовые инструменты. Пытаться «вмонтировать» их все в один-единственный документ нерационально и контрпродуктивно.

Формирование архитектуры евроатлантической безопасности целесообразно рассматривать как широкий и многоплановый проект, затрагивающий самые разнообразные аспекты ситуации в регионе и за его пределами. Цель проекта – обеспечение стабильности в евроатлантическом регионе совместными действиями входящих в него стран, решение общими усилиями возникающих здесь проблем, касающихся безопасности. Разработка и заключение Договора о европейской безопасности является только частью этого проекта – возможно, центральной и стержневой, но не единственной. В рамках «большого проекта» важно инициировать и продвигать множество других параллельных процессов, сфокусированных на разработке или обновлении разнообразных структурных элементов безопасности в евроатлантическом пространстве.

В сущности, речь идет об ориентации на развитие целой *сети договорных инструментов*, предусматривающих регулирование и совместные действия *по территориальному и по проблемному принципу*⁵. Некоторые из них могут возникнуть *в рамках существующих институциональных структур* многостороннего характера, другие – стать *результатом их реформирования* (или, наоборот, вызвать таковое), третьи – возникнуть *на самостоятельной основе*. В эту сеть могли бы, к примеру, войти соглашения об операциях по поддержанию мира, о борьбе с терроризмом, об энергетической безопасности (фактически – обновленный Договор об энергетической хартии), о противодействии трансграничной криминальной деятельности, о безопасности и сотрудничестве в Арктике, о борьбе с пиратством и т.п. Такого рода соглашения не будут носить унифицированного характера и не будут подгоняться под какие-то общие стандарты (ни по структуре, ни по кругу участников), но их совокупность как раз и сможет создать реальную ткань евроатлантической безопасности. Такой подход можно было бы определить как *модель евроатлантической безопасности с переменной геометрией* (variable geometry).

В последующих двух разделах рассматриваются ряд ключевых направлений, по которым сегодня просматривается возможность такого развития. Один раздел затрагивает традиционные аспекты обеспечения безопасности, другой сфокусирован на некоторых так называемых «новых вызовах». Ограниченность имеющегося в настоящем докладе пространства позволяет очертить указанные направления лишь в самом общем плане.

⁵ Вариации на эту тему содержатся в ряде публикаций и докладов, посвященных подходам к евроатлантической безопасности. См., например, Архитектура евроатлантической безопасности. Под общей редакцией И.Ю.Юргенса, А.А.Дынкина, В.Г.Барановского. М.: Экон-Информ, 2009; К новой архитектуре евроатлантической безопасности. Доклад к заседанию европейской секции международного дискуссионного клуба «Валдай» (Лондон, 8-10 декабря 2009). Авторы доклада: С.А.Караганов, Т.В.Бордачев. М., ноябрь 2009.

6. ТРАДИЦИОННЫЕ ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

Обеспечение безопасности в евроатлантическом регионе затрагивает целый ряд традиционных аспектов этой проблематики. Их традиционность – в том, что они расположены по преимуществу в военно-политической и силовой части спектра того континуума, который образован безопасностью. Нарботанный здесь на протяжении многих лет опыт остается востребованным и ни в коем случае не должен отбрасываться. Но, конечно же, здесь возможны и нужны также и нетрадиционные подходы.

(i) **Стратегические вооружения.** Здесь прежде всего необходимо возобновление поступательного движения в сторону ограничения стратегических наступательных ядерных вооружений Россией и Соединенными Штатами. Далее, хотя подавляющее большинство европейских стран в принципе заинтересованы в поддержании и укреплении российско-американского взаимодействия в этой области, целесообразно наладить механизмы более активного их вовлечения в данный процесс – разумеется, не в качестве прямых участников, но как заинтересованных партнеров России и США. Проведение с ними информационного обмена, консультаций и т.п. будет работать на повышение взаимного доверия внутри евроатлантического пространства (и, кстати говоря, внутри НАТО тоже). Такая практика важна и имея в виду более отдаленное будущее, когда возникнет тема привлечения к российско-американским переговорам «третьих ядерных стран».

(ii) **ПРО.** В попытках найти развязки по проблемам ПРО важно иметь в виду их евроатлантическое измерение. Даже если содержательная сторона возможных компромиссов обусловлена прежде всего достижением договоренностей между Москвой и Вашингтоном, следует поощрять подключение к ним европейских стран.

Эта тема уже возникала в недавнем прошлом – когда, например, ставился вопрос о присутствии российских наблюдателей в местах планировавшейся дислокации элементов третьего позиционного района американской ПРО (в Польше и Чехии), о неразмещении противоракет в шахтах базирования в течение определенного времени, о составе экспертной комиссии по прояснению вопроса о характере внешней угрозы и т.п. В комплексе предложений 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 – при ориентации на создание совместной системы ПРО с функцией прикрытия всей Европы от угрозы ракетного нападения – партнерство должно предусматриваться в трехстороннем формате (США + Россия + НАТО и/или ЕС).

(iii) **ДОВСЕ.** Критики ДОВСЕ с избыточным усердием эксплуатируют тезис о том, что этот договор «устарел еще в момент подписания». При этом совершенно упускается из виду, что Соглашение об адаптации ДОВСЕ, заключенное в 1999 г., носило фактически евроатлантический характер – оно устранило обязательства поддержания межблокового баланса, и последнему был придан внеблоковый характер.

Сложившаяся к настоящему моменту ситуация не соответствует императивам укрепления евроатлантической безопасности. В Европе возник международно-правовой вакуум, выражающийся в отсутствии ключевого элемента в системе мер по предотвращению военно-политической конфронтации. Похоже, что не только Россия поставила крест на ДОВСЕ, но и западные страны отодвинули эту проблематику на задний план как неперспективную. Кавказская война 2008 г., признание Россией независимости Южной Осетии и Абхазии и размещение там крупных новых военных баз окончательно завели ситуацию в тупик.

Некоторые предлагаемые в экспертном сообществе направления выхода из сложившейся ситуации представляются малоперспективными или даже контрпродуктивными⁶. 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 будущее⁷.
- Дополнительно 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).
- 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 урегулирования⁸.
- 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.

(iv) **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 возможного дальнейшего расширения альянса на восток. США традиционно стремились сохранить свои ядерные силы передового базирования в

⁶ Это касается, в частности, постановки вопроса о ратификации ДОВСЕ в сегодняшних условиях, выдвижения дополнительных условий «возвращения» России в договор, требования преодолеть дисбаланс в численности вооруженных сил и обычных вооружений между Россией (на ее европейской части) и НАТО.

⁷ Такая инициатива: (i) легко осуществима (поскольку не требует переговоров и может быть просто объявлена заинтересованными участниками в одностороннем порядке); (ii) юридически правомерна (поскольку формально договор действует, и даже Россия не прекратила в нем своего членства); (iii) политически обратима (и в этом смысле ни у кого не вызовет беспокойства), (iv) была бы высоко оценена в Европе как политически значимый жест в ее адрес.

⁸ Дополнительными аргументами в пользу введения здесь «особого режима» касательно договорных ограничений могут быть отсылки к опыту, относящемуся к двум другим регионам: (i) странам Балтии – региону, в котором нет никаких ограничений; (ii) странам Юго-Восточной Европы – региону, в котором реализованы специальные меры по сокращению вооружений.

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. Еще важнее иметь в виду, что эта тема приобретает особую значимость именно в евроатлантическом контексте. Никакие слова о формировании евроатлантического пространства безопасности не «перевесят» факт размещения в нем сотен и тысяч ядерных зарядов, предназначенных не столько для сдерживания, сколько для боевого применения именно в этом пространстве.

В практическом плане самая трудная проблема, возникающая с ТЯО, касается контроля. В случае со стратегическими силами он ведется через мониторинг носителей, в случае с тактическим ядерным оружием этого делать нельзя, поскольку для него используются носители двойного назначения. А значит, пришлось бы пойти на глубокий интрузивный контроль, инспектировать контейнеры с бомбами и боеголовками на складском хранении, открыть доступ к самым чувствительным с точки зрения военной безопасности объектам – что для многих вряд ли будет приемлемо по соображениям секретности.

Возможное решение - 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, целесообразен по соображениям контроля: последний легче осуществим и явится более приемлемым в плане поддержания режима секретности, если потребуется лишь зафиксировать полное отсутствие боезарядов 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 передислоцировать 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 США и в России реализация такого подхода потребует довольно трудных решений от военных. В Европе же инициирование указанного проекта вызвало бы самую позитивную реакцию, усилило бы ощущение безопасности. В целом же предлагаемый подход способствовал бы более основательному переключению проблематики обеспечения безопасности на евроатлантический регистр.

(v) Меры доверия, безопасности и сдержанности в военной области. Они развиваются на европейском континенте на протяжении более тридцати лет, главным образом по линии ОБСЕ. Их каталог носит весьма впечатляющий характер (что не очень хорошо известно широкой общественности) – информационный обмен, консультации по необычной военной деятельности и инцидентам, уведомления, ограничительные меры, наблюдение с воздуха в режиме «открытого неба», проведение инспекций. Главный результат – военная деятельность государств стала более

транспарентной, менее непредсказуемой для контрагентов. У государств-участников появилась уверенность в том, что другие страны не осуществляют скрытую военную деятельность.

Но были и случаи, когда в практике применения мер укрепления доверия и безопасности возникали сбои, как это имело место накануне конфликта на Кавказе летом 2008 г. Не на все существенные в военном отношении виды деятельности на субрегиональном уровне они распространяются. Не охвачены ими и некоторые новые виды военной деятельности.

Возникают и проблемы, которые требуют обсуждения и согласований. 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» - в НАТО от их дополнительного постоянного размещения ранее намеревались воздержаться. Ответ на этот вопрос предполагает взаимность, поскольку Россия также обязалась не развертывать «существенные боевые силы», в частности, в Калининградской области.

Для придания дополнительного импульса формированию евроатлантической архитектуры безопасности было бы логично:

- обновить Венский документ по мерам укрепления доверия и безопасности, который был согласован более десяти лет назад;
- шире практиковать односторонние решения в плане предоставления информации, демонстрации сдерживания в военной области (развертывание сил и средств и т.п.);
- объявить согласованно или в индивидуальном порядке о решении придерживаться режима транспарентности, установленного Договором об обычных вооруженных силах в Европе.

(vi) **Нераспространение.** Задачи формирования евроатлантической архитектуры безопасности на первый план выдвигают императивы совместных действий в этой области, несмотря на некоторые нюансы и различия в подходах России, США, ЕС и НАТО. Такие действия могли бы осуществляться по нескольким направлениям.

- Разработать совместную платформу евроатлантических стран 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.
- Акцентировать тему содействия расширению пространства, свободного от ядерного оружия, на прилегающие к евроатлантическому региону территориальные ареалы. Речь может идти о Северной Африке, Ближнем Востоке, Кавказе, Центральной Азии.
- Координировать и согласовывать усилия евроатлантических стран 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. К ней могли бы быть подготовлены совместные предложения об укреплении режима, установленного этим договором, чтобы минимизировать возможности использования его лакун в интересах создания ядерного оружия.

- Содействовать сообща развитию 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 евроатлантических рамках было бы целесообразно произвести инвентаризацию соответствующих инициатив и договориться об их поддержке.

Особой темой в контексте проблематики нераспространения является линия евроатлантических стран в связи с ядерной программой Ирана. Их возможности в плане настройки этой линии в резонанс с озабоченностями и политическими ориентирами друг друга далеко не исчерпаны. Не исключено, что перспективы урегулирования указанной проблемы будут определяться способностью (или неспособностью) евроатлантических стран к единому подходу.

(vii) *Международное миротворчество*. Одним из весьма заметных феноменов современного мирового развития является международное миротворчество (international peace-making). Под ним здесь понимаются не только операции ООН, но и более широкая практика внешнего вмешательства в конфликты (в том числе силового) – как правило, осуществляемого теми или иными региональными организациями, но иногда и отдельными государствами или их коалициями ad hoc.

Страны евроатлантического региона участвуют в такой практике весьма активно – как в индивидуальном качестве, так и на коллективной основе. НАТО, ЕС, ОДКБ создают и стремятся опробовать имеющиеся у них инструменты вмешательства или создают новые инструменты на будущее. Между тем в принципах и практике внешнего использования военной силы в конфликтах обозначились заметные противоречия в подходах России и ряда других стран, прежде всего США, к целям, характеру и легитимности такого вмешательства.

Важно, чтобы взаимодействие России и западных стран в связи с вопросами международного миротворчества шло по кооперативному, а не конкурентному и тем более конфронтационному руслу. Всем сторонам необходимо заняться поиском совместных либо взаимоприемлемых формул использования военной силы в конфликтах – как для себя, так и для контрагентов. А если одни и те же конфликтные ситуации и территориальные ареалы окажутся объектом внимания как России, так и западных стран (Южный Кавказ, Молдова, Центральная Азия), их 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 безопасности в Европе (а возможно, имеющего и потенциал использования за ее пределами в будущем).

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 в полевых условиях. Более того, в Совете Россия–НАТО (еще до приостановления его действия в 2008 г.) была разработана концепция совместных российско-натовских миротворческих операций, которая 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 – однако он может оказаться востребованным в новых условиях, в связи с курсом на формирование системы евроатлантической безопасности.

Для активизации евроатлантического начала в миротворческой сфере потребуются решить целый ряд взаимосвязанных задач:

- сформировать систему конфликтогенного мониторинга и превентивных действий;
- наладить эффективное международное посредничество;
- выстроить механизм принятия политических решений по вмешательству в конфликты (что необходимо для придания ему легитимного характера);
- 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.

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

Что касается ОБСЕ, то ее миротворческий потенциал значителен, но по существу дела находится в состоянии полной иммобилизации. Чтобы его задействовать, ОБСЕ должна сама 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.

- **Модель совместного мониторинга конфликтов.** Ее стержень – присутствие в зонах региональных конфликтов наблюдателей от основных представленных в евроатлантическом пространстве организаций, действующих в сфере безопасности. Это должно быть сделано по единому соглашению и на основе общего скоординированного мандата ООН. В результате можно рассчитывать на снижение уровня несогласованности и нескоординированности усилий по урегулированию конфликтов. 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. Преимущество – в возможности задействовать его относительно быстро и без дополнительных бюрократических, политических и финансовых усилий.

- **Модель «Россия–США–ЕС».** Основана на четком разграничении сфер интересов и зон ответственности участников, но предполагает их совместные действия, а не конкуренцию. 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 со стороны объектов миротворческой деятельности. Например, ряд государств постсоветского пространства могут считать выгодной для себя ситуацию 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.

- **Модель «ОБСЕ-2».** Она предполагает переформатирование роли и функций существующих организаций и механизмов безопасности, создание механизма 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.

7. В ПОИСКАХ ОТВЕТА НА «НОВЫЕ ВЫЗОВЫ»

Страны евроатлантического региона имеют объективную заинтересованность и значительные возможности в совместном противодействии так называемым «новым вызовам» безопасности. Новыми они считаются в сравнении с традиционными военными угрозами. Какого-то общепризнанного перечня «новых вызовов» не существует, но можно очертить примерный круг проблем, которые при этом имеются в виду:

- наркотрафик;
- терроризм;
- угрозы биобезопасности;
- эпидемии и пандемии;
- чрезвычайные ситуации и катастрофы;
- экологические вызовы;
- изменение климата;
- незаконная миграция;
- транснациональная преступность;
- морское пиратство;
- коррупция;
- финансово-экономические манипуляции;
- сбои в ресурсном обеспечении (прежде всего в области энергетики);
- ... и т.д.

Приведенный перечень, отметим это еще раз, является сугубо приблизительным; он не претендует на системность, не носит исчерпывающего характера или, наоборот, может быть сочтен избыточным. Нетрудно сформулировать аргументы в пользу того, чтобы включить в него немало дополнительных пунктов (например, компьютерную безопасность или вызовы, связанные с сепаратизмом, напряженностью на этно-конфессиональной почве, языковой и культурной идентичностью и т.п.).

Иногда возникает и некоторая зыбкость критериев, отделяющих «новые вызовы» от традиционных угроз безопасности. В плане борьбы с терроризмом, например, применение военной силы может оказаться не менее востребованным, чем при отражении агрессии. Военный инструментарий «двойного назначения» может оказаться необходимым и в борьбе с пиратством.

Для разных стран значимость различных «новых вызовов» неодинакова. Она к тому же может меняться со временем. В отношении некоторых проблем повышенная чувствительность характерна для большинства стран евроатлантического региона. Почти для всех таковой, например, является проблема энергетической безопасности.

Некоторые вызовы могут затрагивать отдельную страну или группу стран в большей степени, чем всех остальных. «Война с терроризмом» в США, например, временами приобретала гипертрофированные формы (что вполне объяснимо в свете того шока, который потряс страну 11 сентября 2001 года). В Европе проблема терроризма традиционно стоит более остро для Великобритании, Испании, Франции.

Все «новые вызовы» носят изначально транснациональный характер. По этой причине существует широкое признание того факта, что противодействовать им необходимо с максимально энергичной мобилизацией ресурсов международного сотрудничества – либо на организационной основе существующих многосторонних институтов, либо осуществляя репрофилирование некоторых их механизмов, либо создавая специальные структуры.

Подход к международному сотрудничеству в этой области относительно менее политизирован, чем по вопросам противодействия военным вызовами безопасности. Иными словами, политически обусловленных препятствий здесь гораздо меньше. Но и просто политического решения для того, чтобы инициировать сотрудничество или наращивать его, будет недостаточно. Очень многое определяется спецификой соответствующей проблемной сферы и возникающими в ней конкретными императивами сотрудничества.

Все вышеперечисленное может быть отнесено и к сюжету «новые вызовы для евроатлантической безопасности». Но не механически, а с целым рядом уточнений.

Восприимчивость евроатлантического региона к «новым вызовам» в самом общем плане обусловлена относительно более высоким уровнем развития социума. Это предопределяет его уязвимость – но вместе с тем и его предрасположенность к совместному ответу. Такой ответ, разумеется, может возникнуть и в более широком формате, включив в себя, наряду с евроатлантическими странами, еще и другие заинтересованные государства. Однако более значительные ресурсные и политические возможности евроатлантических стран плюс наличие развитой институциональной инфраструктуры в регионе повышает вероятность именно евроатлантической реакции на новые вызовы.

Вместе с тем, если говорить об основных многосторонних институтах, функционирующих в евроатлантическом пространстве, то среди них (и внутри них) не только нет единства по противодействию нетрадиционным угрозам безопасности, но порой очевидны и принципиальные разногласия. При этом существующие институциональные механизмы зачастую лишь предоставляют поле для многостороннего диалога – что обеспечивает определенный уровень плюрализма, но может препятствовать выработке эффективных способов предотвращения и реагирования на указанные угрозы.

Отсюда – возникновение ситуаций, когда сотрудничество легче осуществляется на межстрановой основе в двустороннем формате, нежели с участием более широкого круга участников и тем более в рамках полноценной евроатлантической конфигурации. Здесь сказывается и еще одно обстоятельство: по некоторым деликатным, политически чувствительным проблемам информационный обмен и тем более осуществление совместных действий предполагают крайне доверительный характер отношений между контрагентами, а это условие в многосторонней конфигурации невыполнимо. Поэтому,

например, в борьбе с терроризмом или противодействию криминальной активности конкретные вопросы сотрудничества эффективнее решаются на двусторонней основе.

Далее, сказывается то обстоятельство, что мера взаимодействия между тремя полюсами «евроатлантического треугольника» - США, Европой и Россией – неодинакова. Первые два имеют исторически, политически и экономически более тесные связи между собой, и нередко речь идет прежде всего лишь о подключении России. А такой сценарий порождает два типа проблем.

Со стороны России – это, в самом ослабленном варианте, возможность политико-психологической сдержанности властей или общественного мнения из-за синдрома уязвленной гордости. Но вполне вероятны и идеологически мотивированное противодействие антизападных сил, и осложнения конъюнктурного характера в рамках рутинной политической борьбы. А со стороны ЕС или НАТО приходится считаться с тем, что обе эти структуры не самым лучшим образом приспособлены для организации сотрудничества с третьими странами по проблемам «новых вызовов» безопасности. В первом случае - в силу особенностей бюрократического процесса, во втором – по причине сохраняющейся сфокусированности на преимущественно военной тематике.

Так или иначе, но для подключения России требуется дополнительная политическая энергия – которая не всегда наличествует. А неподключение России оставляет евроатлантическую конфигурацию незавершенной (и несовершенной).

Вместе с тем формирование этой конфигурации в усеченном виде может происходить и через развитие более интенсивного взаимодействия по линии Россия – ЕС. Не стоит всегда видеть за этим злонамеренное стремление вбить клин в трансатлантические отношения, противопоставить Европу и США. Причины могут иметь совершенно объективный характер.

- Нередко прежде всего сказываются институционализированные отношения между Россией и ЕС или ориентация на их обновление – подготовка нового соглашения (договора) о партнерстве и сотрудничестве, «дорожные карты» и т.п.
- Играет свою роль фактор территориальной близости – например, при наработке возможностей сотрудничества в целях предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, оказания чрезвычайной гуманитарной помощи. Аналогичным образом формирование «общеевропейского экологического пространства» представляется более реалистичным, чем линия на его продвижение в более широких евроатлантических рамках.
- По некоторым направлениям формат сотрудничества предопределен самим характером «новых вызовов» – например, по проблемам, связанным с внешней миграцией, между Россией и странами ЕС существует более высокая мера сходимости, а значит, больше и возможностей расширить их понимание, наладить по ним взаимодействие.

Правда, иногда складывается парадоксальная асимметрия. Наркотрафик, к примеру, является общей угрозой для России и других стран Европы. В отличие от США, имеющих свои источники опиатов, включая героин, европейские страны входят в число основных потребителей опиатов афганского происхождения, тогда как Россия является

для них транзитной страной, но и сама превращается в крупного потребителя афганских опиатов. Общую для России и других стран Европы проблему составляют производство, торговля и потребление синтетических наркотиков, а также незаконный оборот прекурсоров – химических веществ, необходимых для производства наркотиков. Однако возможности более широкого сотрудничества в этой области между Россией и другими странами Европы ограничены отсутствием единого подхода последних к проблемам борьбы с наркотиками. Существенны и различия между подходами, доминирующими в ЕС (где к наркоугрозе относятся в основном как к проблеме здравоохранения и правоохранительной деятельности) и в России (где в ней видят проблему национальной безопасности). В результате масштабы их сотрудничества по борьбе с наркотрафиком пока уступают уровню практического взаимодействия между Россией и США. Выведение этого сотрудничества на евроатлантический уровень способствовало бы устранению указанного дисбаланса.

Необходимость оперативного реагирования и более широкого противодействия транснациональным нетрадиционным угрозам (а тем более их предотвращения) иногда стоит настолько остро, что оказывается более сильным фактором, чем политические или институциональные препятствия на этом пути. И тогда, даже несмотря на пробуксовывание сотрудничества между Россией и западными странами по линии ЕС, ОБСЕ, не говоря уже о НАТО, де-факто происходит формирование отдельных элементов (пока – не более чем мозаичных фрагментов) искомой евроатлантической системы.

Так, давно назревшую проблему создания Европейского центра борьбы с катастрофами решить никак не удастся, но отдельные элементы этой системы фактически реализуются 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 российского Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий (МЧС) для тушения регулярных лесных пожаров в Европе. В перспективе она могла бы использоваться для повышения оперативности взаимодействия с Комиссией ЕС в оказании чрезвычайной гуманитарной помощи, а также послужить основой для создания давно предлагаемой российским МЧС евроэскадрильи для совместного реагирования на чрезвычайные ситуации. Важно, чтобы тактика «малых шагов» вписывалась в некую более общую стратегию – в данном случае направленную на формирование системы взаимопомощи в кризисных ситуациях (включая совместные механизмы оценки, предупреждения и снижения рисков от стихийных бедствий, оперативного обмена информацией, 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.).

Из числа тех проблем, которые обычно связывают с «новыми вызовами», сегодня наиболее трудная для стран евроатлантического пространства касается **энергетической безопасности**. Это обусловлено рядом причин. Проблема носит комплексный характер, затрагивает самые разнообразные аспекты жизни социума – экономический, политический, технологический, экологический и многие другие. Она имеет жизненно важное значение для многих стран региона. Она вместе с тем сводит воедино страны с прямо противоположными интересами и объективными возможностями; привести к единому знаменателю интересы поставщиков, транзитеров и потребителей

чрезвычайно трудно. Далее, основательное решение проблемы требует огромных инвестиций, для которых в свою очередь необходимы приемлемые политические условия, причем на достаточно отдаленную перспективу.

По многим из этих параметров в евроатлантическом регионе имеются разного рода неопределенности – часто касающиеся России, но затрагивающие, иногда болезненно, и многих других. Более того, не раз возникали конфликтные и даже почти кризисные ситуации, иногда усугубляемые общеполитическим контекстом (как в случае с прекращением транзита газа из России в Европу через Украину). До сих пор их урегулирование в основном происходило на основе *ad hoc*. Перспективы какого-то глобального пакетного решения пока не просматриваются. Нет оснований считать такое невозможным, но оно, по-видимому, потребовало бы затронуть очень широкий круг вопросов. Среди них:

- ориентиры и цели общего характера;
- возможность обмена активами;
- конфигурация трубопроводов и линий энергоснабжения;
- прозрачность соглашений и контролируемость их выполнения;
- условия привлечения инвестиций и их гарантии;
- взаимодействие национальных регуляторов или создание такого на общеевропейском уровне;
- взаимодействие со странами и другими действующими лицами за пределами региона;
- стратегия в отношении разработки альтернативных источников энергии.

В целом, касательно любого из «новых вызовов» налаживание евроатлантического сотрудничества требует большой и кропотливой политической и организационной работы. Но предпринимаемые в этом плане усилия имеют хорошие шансы принести важные результаты для укрепления безопасности в евроатлантическом регионе.