



Дмитрий Данилов

ДОГОВОР О ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ТРЕУГОЛЬНИКА ЕС–США–НАТО

Без малого год назад, мир широко и торжественно праздновал 20-летнюю годовщину падения Берлинской стены, разделявшей не только Германию, но и Европу. Но стала ли Европа единой и безопасной после окончания холодной войны? Несмотря на то, что все страны европейской системы безопасности провозглашают это главной целью, несмотря на созданные институты сотрудничества, Европа продолжает оставаться весьма разобщенной. Одна из ключевых проблем заключается в сохраняющемся разделении *политической Европы* – на расширяющееся евроатлантическое пространство и *другую Европу*, от западных границ России. Россия, отстаивая свои важнейшие интересы безопасности, по-прежнему сталкивается с *корпоративным кодексом* и непониманием Запада.

Запад, формируя собственную *зону стабильности*, по-прежнему видит в европейской политике России *имперские мотивы* и силовое давление, а более чем явные проявления этого – в военном конфликте с Грузией. На смену военной конфронтации пришло своего рода военное сосуществование России и Запада. Оно, как показала война в Грузии, отнюдь не исключает военно-политических конфликтов на континенте. Солидарность, проявленная Западом в отношении *маленькой Грузии*, якобы испытавшей на себе неадекватную мощь российской военной машины, заставила задуматься о вероятности сценариев новой конфронтации. Михаил Саакашвили *делал ставку* отнюдь не на свою военную силу, а на поддержку Запада, прежде всего США, и играл на российско-западных разногласиях.

ПОСЛЕДСТВИЯ КАВКАЗСКОГО КРИЗИСА И ИДЕЯ ДЕБ

События на Кавказе действительно стали ударом по системе европейской безопасности, но в западных странах в это вкладывают совсем иной смысл, чем в России. Запад обвинил как раз Россию в сломе сложившихся отношений и нарушении главных правил. *Неприемлемые и непропорциональные действия* – самые мягкие оценки в адрес Москвы, прозвучавшие из Европы. Вашингтон был куда менее сдержан и прямо обвинил Россию в Кавказском кризисе. Хотя на деле практически все понимали, кто начал войну. Но на Западе об этом *красноречиво молчали*, поскольку за произошедшими кардинальными изменениями в зонах конфликтов в Грузии отчетливо проявились меняющиеся геополитические очертания огромной России. Не западная критика, а такая реакция, построенная на аксиоме *во всем виновата Россия*, стала оскорбительной не только для Кремля, но и для большинства россиян, и, конечно, для осетин с абхазами. Лишь через год ситуация стала меняться, когда доклад международной комиссии во главе с Хайди Тальявини подтвердил, что первоначальный военный ответ России на нападение Грузии на российских миротворцев в Южной Осетии был оправдан, хотя последующие действия российских войск и признаны чрезмерными.



И на Западе, и в России понимают, что события на Кавказе заставляют рассматривать положение дел в европейской системе безопасности в категориях *до* и *после*. Дело в том, что европейская система безопасности *до* Москву не устраивала, о чем российское руководство постоянно говорило западным партнерам. Россия продолжала протестовать против политики расширения НАТО, против поддержки самопровозглашенной независимости Косово, против планов размещения американской ПРО в Европе, заявляя, что Запад вплотную подошел к *красной черте* в отношениях с Москвой. Вспомним хотя бы громкие *мюнхенские*, в феврале 2007 г., *призывы* В.В. Путина к *честному диалогу*, которые на Западе назвали неправильными и провокационными, а кандидат в президенты США Джон Маккейн охарактеризовал как самую агрессивную речь российского лидера с момента окончания холодной войны.

Иными словами, предметный диалог с учетом российских озабоченностей *до Грузии* явно не получался. А после «оккупации Россией части Грузии и признания независимости двух сепаратистских образований», констатирует европейская пресса, «внезапно вновь возник вопрос: является ли Россия по-прежнему партнером Запада или она снова стала его врагом?»¹. Поэтому если Запад после грузинских событий сожалеет о крушении сложившейся системы безопасности, о том, что *нельзя дважды войти в одну воду*, Москва, наоборот, с еще большей убежденностью говорит, так дальше жить нельзя. Конфликт в Грузии видится из России как новый рубеж, за которым необходим поиск новых ответов на вызовы безопасности. Дилемма остается прежней, но становится предельно острой. Или мы строим единую Европу безопасности и сотрудничества – или скатываемся к новому *изданию* холодной войны, к философии и стратегии взаимного сдерживания, которые неизбежно включают и военно-политические инструменты.

В контексте Кавказского кризиса в повестке дня европейской безопасности с особой остротой встал вопрос о том, насколько жизнеспособна российская идея продвижения к юридически обязывающему Договору о европейской безопасности (ДЕБ). Многие эксперты высказали мнение, что *после Грузии* шансы пойти по этому пути *упали до нулевой отметки*, поскольку на Западе не верят в *добрые намерения* Москвы, которая *загоняет себя в изоляцию*. Однако, как подчеркивает российское руководство, есть и обратная сторона. Другого пути, кроме как двигаться совместно к преодолению кризиса, к сотрудничеству и взаимовыгодному практическому партнерству, налаживать механизмы взаимодействия и действовать сообща, нет.

Как подчеркнул президент Д.А. Медведев в октябре 2008 г. на международной конференции по вопросам мировой политики в Эвиане, конфликт на Кавказе продемонстрировал, насколько неэффективна существующая архитектура европейской безопасности². Как известно, он сформулировал основные принципы, которым должен отвечать ДЕБ. Ключевой принцип *равной безопасности* подразумевает три *не*: *не* обеспечивать свою безопасность за счет безопасности других; *не* допускать (в рамках любых военных союзов или коалиций) действий, которые ослабляют единство общего пространства безопасности; *не* позволять, чтобы развитие военных союзов осуществлялось в ущерб безопасности других участников договора. Идея ДЕБ предполагает формирование *сетевой структуры безопасности*, объединяющей как национальные государства, так и существующие организации и союзы вокруг единых целей и задач противодействия современным вызовам и угрозам, в первую очередь – военно-политическим. Именно в сфере *жесткой безопасности* остро ощущается дефицит взаимного доверия и сотрудничества, что создает преграды для создания надежной всеобъемлющей системы общеевропейской безопасности.

В принципиальном плане российская инициатива – это, прежде всего, попытка преодоления существующего и углублявшегося в последние годы *водораздела* – Запад и Восток, ЕС–НАТО–США и Россия, *они* и *мы*. Это, следовательно, поиск ответа на вопрос, который со времени окончания холодной войны с каждым днем стоит все острее: каким образом *вписать* Россию в европейскую архитектуру, если она не может стать частью ее нынешних опорных элементов – расширяющихся НАТО и ЕС. Для многих на Западе ответ очевиден. России предлагается присоединиться к западным ценностям и постепенно интегрироваться в западное (евроатлантическое) пространство. Россия, не видя себя частью евроатлантической системы, стремится найти модели двустороннего сбли-

жения и равноправного сотрудничества на *внеблоковой основе*³. Предлагаемый Договор отражает именно такую философию.

Официальная российская точка зрения состоит в том, что нельзя чувствовать себя в Европе комфортно – ни в НАТО, ни в ЕС, если не учитываются приоритетные интересы не входящей в них России. Многие понимают это достаточно ясно, и поэтому Москва имеет все основания рассчитывать на позитивную заинтересованность в обсуждении российской инициативы. Конечно, прогнозировать развитие подобных крупных международных проектов, для воплощения которых необходима политическая воля, объединяющая европейских лидеров, довольно сложно. Но работу над Договором о европейской безопасности необходимо рассматривать не как одно из возможных направлений структурной реформы, а как решение задачи исторического масштаба – слома структур сдерживания, доставшихся от холодной войны, и создания общей системы безопасности – равной и неделимой – от Ванкувера до Владивостока.

Вопрос в том, насколько они в практическом плане могут быть интересны партнерам России. И здесь существуют большие сложности, даже если не умножать их на *грузинский коэффициент*. Ведь каждое государство на пространстве ОБСЕ, каждый адресат российского предложения должен понять, какую *добавленную стоимость* это предложение в себе заключает. Каким образом их можно сбалансировать с другими приоритетами, и в частности, с интересами в рамках евроатлантических опор – Европейского Союза и НАТО? Не повлияет ли новый российский подход на жизнеспособность западных институтов безопасности, значимость которых их члены ни в коей мере не склонны преуменьшать?

Поэтому формирование новой общеевропейской системы, очевидно, невозможно как альтернатива действующей. Существующая архитектура нуждается не в замене, что в принципе невозможно, а в трансформации. Договор важно рассматривать не столько как новый механизм для разрешения разногласий и проблем, сколько как итог укрепления доверия и отношений сотрудничества между Россией и ее партнерами по всем линиям.

РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Каковы же уроки Кавказского кризиса и что происходит на практике в отношениях между Россией и ее европейскими партнерами? Прежде всего, отношения нормализовались, и довольно быстро. Евросоюз признал, что не готов переносить свое несогласие с политикой Кремля по Грузии на весь комплекс российско-европейских отношений, менять ранее сформулированный курс и подходы. Несмотря на все разговоры о слабости ЕС, о внутренних раздорах и отсутствии единства, он оказался как нельзя кстати и для России, и для Запада.

ЕС пригодился тогда, когда остальные игроки на европейской площадке не смогли или не захотели участвовать в урегулировании конфликта. Международные структуры ООН и ОБСЕ оказались явно слабы и неспособны действовать оперативно, брать на себя лидерство. США заблокировали проведение, по обращению Москвы, внеочередной встречи Совета Россия–НАТО, а затем отношения с альянсом были *заморожены*. При этом Вашингтон не только жестко критиковал Россию, но и подкрепил это практическими шагами: было подписано соглашение с Польшей по ПРО; по инициативе госдепартамента США были введены односторонние санкции в отношении *Рособоронэкспорта*; приостановлено действие соглашения о сотрудничестве в области мирного атома.

ЕС продемонстрировал свою нужность и странам – участницам этого объединения. Одни, такие как Франция, взявшая на себя главную ответственность в качестве председателя ЕС, смогли использовать ситуацию для сохранения линии на активное сотрудничество с Россией и на укрепление Евросоюзом своей Общей внешней политики и политики безопасности в целом. Другим, таким как Польша и страны Балтии, требовавшим *наказать* Москву и занять в отношении России, вслед за Вашингтоном, соответствующую



щую консолидированную позицию, было удобно перенести главную ответственность на Брюссель и Париж, а *жесткость* демонстрировать в рамках НАТО и ОБСЕ.

Таким образом, Евросоюз взял на себя крайне важную миссию посредника в конфликте и роль *добраго полицейского* в контактах с Кремлем. ЕС отказался от каких-либо санкций, продемонстрировал готовность и способность действовать конструктивно в ситуации, когда другие – США и НАТО – напротив, пошли на обострение отношений. Возникший после войны 1999 г. в Югославии вакуум между Россией и Западом в сфере безопасности также был отчасти компенсирован развитием контактов России с ЕС по линии только открывшегося проекта Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО).

Однако тогда это был только диалог, необходимость *поддерживать отношения на плаву*, теперь же Евросоюз оказался способным выдавать конкретные результаты. При всей очевидной ограниченности возможностей ЕС в сфере международной безопасности подобное *европейское представительство* в российско-западных отношениях и конфликтах стало видимым новшеством, и это повышает его значимость в качестве важного партнера России на евроатлантическом пространстве.

Важно и то, что Кавказский кризис заставил сделать встречные практические шаги, к которым также можно применить слово *впервые*, и именно по линии Россия–ЕС, которая продолжала выстраиваться в конструктивном ключе, в отличие от отношений Россия–НАТО.

Впервые Россия и Евросоюз, фактически в качестве представителя Запада, смогли договориться по теме, которая вызвала очень серьезные разногласия между двумя сторонами. План Медведева–Саркози – показатель того, как можно договариваться по подобным вопросам при существенных разногласиях. До этого времени в политическом диалоге России и ЕС таких попыток по существу не предпринималось. Брифинги были, обмены политическими позициями были, несогласия были, а вот стремления к серьезным компромиссам и их достижению – не было.

Впервые, это второе, Россия *дала зеленый свет* на операцию ЕПБО на территории СНГ. Это очень важное и серьезное изменение в практической политике безопасности России, в ее политических отношениях с ЕС и с Западом в целом. Понятно, что ни США, ни НАТО в сложившихся обстоятельствах не могут рассчитывать на подобную поддержку их военной активности на постсоветском пространстве.

И, наконец, президент Д.А. Медведев подписывает Указ о направлении вертолетного контингента в поддержку миссии Европейского Союза в Чаде – причем 1 сентября 2008 г., то есть в день открытия чрезвычайного саммита ЕС по кавказским событиям. Это третье *впервые*: ведь мы из декларации в декларацию *переписывали готовность* обеих сторон развивать практическое сотрудничество в области миротворчества, в том числе в сфере транспортной авиации (еще в октябре 2000 г. Россия и ЕС приняли соответствующие решения).

Тем не менее, если посмотреть на все эти *впервые*, на все эти достижения, можно ли сказать, что они придали какое-то новое качество отношениям Россия–ЕС, а тем более Россия–Запад в сфере внешней безопасности? Вряд ли, поскольку *августовская шокотерапия* не привела к какому-то лечению хронических болезней. Политический диалог развивается, но он вернулся к прежней планке.

А между тем, если мы посмотрим на *дорожную карту* создания общего пространства внешней безопасности (она обсуждается на переговорах Россия–ЕС), там предусмотрено соответствующее *окно возможностей*. В *дорожной карте* отмечается, что по многим вопросам стороны могли бы выходить на общие политические позиции. Но ведь ясно, что для этого нужно развивать институциональную базу. Брюссель постоянно повторяет: мы не можем, это нереально, учитывая институциональную специфику ЕС. Так ли это? И да, и нет. Если есть цель, если есть политическая воля, то задачу решить можно. Из Брюсселя и раньше, между прочим, звучало, что ЕС принципиально не может идти на создание специального института сотрудничества с Россией, то есть такой структуры,

которая затем все же была создана и работает сейчас – Постоянный совет партнерства.

Есть ли прогресс в политическом сотрудничестве Россия–ЕС на постсоветском пространстве, в частности, во взаимодействии по Грузии? Фактически нет. Существующая в этом регионе миссия ЕС достаточно слабая, прежде всего, в силу ее мандата, европейская интерпретация которого не совпадает с российской. Как результат, взаимодействие и координация между Россией и ЕС в этой сфере фактически отсутствуют и особых перспектив не видно. Согласованные действия России и ЕС после беспорядков в Молдавии в апреле 2009 г. были действительно важны для стабилизации ситуации. Однако затем Москва и Брюссель опять отошли на ранее занятые позиции и не готовы искать совместные решения. В Евросоюзе поддерживают, например, желание нового молдавского правительства заменить российских миротворцев международной гражданской миссией, фактически миссией ЕС.

Россия, естественно, настаивает на сохранении переговорно-миротворческого формата. А через месяц после начала беспорядков в Кишиневе Евросоюз открыл новую программу – Восточное партнерство, в рамках которой теперь и развивает отношения с шестью постсоветскими республиками: Украиной, Беларусью, Молдовой, Азербайджаном, Арменией, Грузией. Москва сразу же выразила озабоченность, что эта новая политика ЕС может расходиться с российскими интересами, а в экспертных комментариях ясно зазвучала тема столкновения интересов России и ЕС на постсоветском пространстве.

Есть ли видимые примеры практического сотрудничества России и ЕС, помимо операции в Чаде? По существу, нет. Вертолетный контингент России в Чаде свою задачу выполнил, был переведен под управление ООН, на этом оперативное сотрудничество России и Европейского Союза закончилось. Партнеры пока не видят возможностей и сценариев дальнейшего взаимодействия. С большой натяжкой можно говорить о сотрудничестве в борьбе с пиратством у берегов Сомали. Там ЕС проводит самостоятельную операцию «Аталанта», так же как и российская корабельная группа действует самостоятельно, и по существу речь идет лишь об общей координации мероприятий между всеми участниками.

В то же время понятно, что содействие России в выполнении операции ЕС в Чаде неправильно было бы считать просто каким-то символом сотрудничества. Это очень важное событие и опыт, который, в принципе, позволит расширить сотрудничество по многим направлениям. Это и обмен информацией, и стандартизация, это и военно-техническое сотрудничество и т.д. Но для того, чтобы эффект мультипликатора работал, проекты практического сотрудничества России и ЕС не должны быть разовыми, необходимо искать и находить возможности сотрудничества (например, в такой перспективной сфере, как борьба с морским пиратством), а для этого необходима политическая воля.

РОССИЯ–НАТО

Похожие проблемы характерны и для отношений между Россией и НАТО, несмотря на их более широкую военно-политическую повестку по сравнению с ЕС. К сожалению, «новая эра в сотрудничестве Россия–НАТО», об открытии которой стороны объявили в мае 2002 г.⁴, окончилась так же, как и старая – *замораживанием* отношений. И в том, и в другом случае со стороны Альянса их *размораживали* новые генеральные секретари, с приходом которых легче обсуждать перевод отношений из кризиса в новое качество. О чем это свидетельствует?

Во-первых, о том, что новое качество, которое связывали, прежде всего, с созданием восемь лет назад Совета Россия–НАТО, так и не состоялось. Во-вторых – что поле практического взаимодействия также остается довольно ограниченным, а ущерб от сворачивания отношений по политико-идеологическим мотивам отнюдь не критичен. Хотя, например, в паре Россия–ЕС подобные *американские горки* фактически исключены. Но при этом, в-третьих, существуют сферы взаимовыгодного (или, скорее, вынужденного) сотрудничества, где оно в любом случае продолжается – конкретно, по Афганистану.



И, в-четвертых, обе стороны заинтересованы в скорейшем восстановлении отношений, которые крайне важны для каждой из них в рамках реализации своих интересов и приоритетов политики безопасности.

Итак, политический диалог и сотрудничество восстановлены, но вопросы, связанные с их будущим содержанием, остаются. Россию не устраивает простое механическое восстановление отношений, поскольку на прежнем этапе Москва постоянно подчеркивала свою неудовлетворенность их характером и особенно работой СРН. Совет практически превратился в зал для брифингов, которыми обменивались Россия и НАТО, когда Москва озвучивала российские озабоченности, а Брюссель принимал их к сведению.

Классический пример – речь бывшего генсека НАТО Яапа де Хооп Схеффера в Варшаве в марте 2009 г., когда отмечалась 10-летняя годовщина вступления в Альянс первой тройки стран бывшего восточного блока, а так же, по его словам, благополучного завершения холодной войны. Это выступление еще интересно и тем, что его можно рассматривать как *передачу эстафеты* от уходящего генсека новому генсеку – Андерсу Фог Расмуссену.

Несмотря на то, что расширение НАТО и ее военной инфраструктуры остается одной из ключевых озабоченностей России, в Альянсе по-прежнему уверены, что не правы те, кто видят в расширении создание нового разделения. Несмотря на недавнюю войну в Грузии, которая во многом подкреплялась евроатлантическими устремлениями ее руководства, Яап де Хооп Схеффер уверен, что «благодаря стратегии расширения и партнерства НАТО, так же как и Европейского Союза, наш континент никогда не был настолько стабилен и настолько безопасен»⁵. Альянс, по его утверждению, прислушивался к тем озабоченностям России по поводу расширения, которые полагал легитимными (интересно, к каким же?). В противном случае они считались неприемлемыми, и России ясно указывали, что Европа не может оставаться заложником отживших концепций *сфер влияния*. И вывод – подводя баланс, такой подход себя полностью оправдал: Союз вырос за пять лет с 16 до 26 членов (теперь 28), и ему удалось углубить отношения с Россией.

Подобный баланс с российской стороны выглядит по-иному. НАТО расширяется, соответствующим образом развивает свой потенциал и инфраструктуру, а российские возражения в расчет не принимаются. Попросту говоря – *а Васья слушает да ест*. Говорить же о достигнутом углублении отношений на фоне их очевидного кризиса не только несерьезно, но даже оскорбительно для партнера.

Яап де Хооп Схеффер признает, что после войны в Грузии многие полагают, что подобная *двойная стратегия* исчерпала себя, а некоторые считают, что расширение из решения превращается в проблему европейской безопасности. Однако он продолжает настаивать на необходимости сохранения прежнего подхода. Может ли это устроить Россию, которая, по свидетельству Яапа де Хооп Схеффера, остается одним из трех главных вызовов в определении стратегии НАТО? Ведь если нет, а это именно так, то со второй (русской) частью баланса вряд ли что-то получится.

Надо сказать, что некоторые и до войны в Грузии понимали, что *двойная стратегия* в любом случае не может работать в результате прихода к власти *цветных режимов* в Грузии и Украине, когда в практическую плоскость был перенесен вопрос об их членстве в Альянсе. Вашингтон предпринял все усилия, чтобы убедить своих союзников по НАТО ускорить процесс интеграции Украины и Грузии и предоставить им План действия по членству (ПДЧ) на Бухарестском саммите в апреле 2008 г.

Но уже тогда Франция и Германия отказались следовать за Вашингтоном и были поддержаны рядом европейских союзников, таких как Италия, Испания, Бельгия, Нидерланды. Конечно, основным доводом *европейской оппозиции* было то, что Украина и Грузия не достигли уровня внутреннего реформирования и стабильности, необходимого для получения ПДЧ, и особым препятствием является неурегулированность конфликтов в Грузии. Однако крайне важно, что весомым мотивом отказа стал учет позиции Москвы. По словам главы российского МИД С.В. Лаврова, это неизбежно могло привести к резкому ухудшению наших отношений и с Альянсом, и с ведущими его членами, и с

нашими соседями⁶. Берлин и Париж согласны с тем, что Россия не имеет *права вето* в этом вопросе, но не считают правильным игнорировать серьезные российские озабоченности, нарушать сложившееся равновесие между Европой и Россией, баланс сил в Европе. Французский премьер Франсуа Фийон заявил, что Париж хочет вести по этому вопросу диалог с Россией. Президент Франции Николя Саркози призвал последовать примеру В.В. Путина и говорить с Кремлем откровенно о проблемах безопасности, учитывая и *свидетельство доброй воли* – предложение о транзите через Россию грузов для снабжения международных сил содействия безопасности (ИСАФ)⁷.

После Бухарестского саммита вопрос о членстве Украины и Грузии в НАТО был отодвинут на неопределенное время. Североатлантический Совет в декабре 2008 г. подтвердил отказ предоставить ПДЧ Украине и Грузии. На юбилейном саммите в Страсбурге-Келе 3–4 апреля 2009 г. лидеры Альянса просто процитировали решения Бухарестского саммита о том, что Украина и Грузия станут членами НАТО, но без указания каких-либо временных рамок этого процесса.

Это существенным образом меняет ситуацию в отношениях между НАТО и Россией, которые вышли в своей практической политике из-под нараставшего прессинга проблемы расширения. Во-первых, готовность выполнить критерии Альянса не может быть достигнута Украиной и Грузией в короткие сроки. Во-вторых, кризис на Кавказе кардинально изменил ситуацию на постсоветском пространстве и создал новые барьеры для членства Украины и, тем более, Грузии в НАТО. В-третьих, новая администрация США, несомненно, учитывает политические провалы Дж. Буша-младшего, более взвешенно подходит к этому и другим вопросам, вызывавшим острые разногласия между США и Европой.

Президент Барак Обама не предпринимает попыток повлиять на Францию и Германию, чьи возражения против приема Украины и Грузии только укрепились и являются частью их политической позиции. В-четвертых, расширение евроатлантических институтов на Балканы рассматривается в Европе как несомненный приоритет. Принятие в НАТО на ее Страсбургском саммите Албании и Хорватии для Франции и Германии гораздо более значимый результат политики расширения, чем предельно конфликтный, несвоевременный и в целом неоправданный шаг, который Дж. Буш-младший призывал сделать в направлении Украины и Грузии.

В обозримой перспективе Грузия не может претендовать на членство в НАТО, по крайней мере, пока сохраняет претензии на Абхазию и Южную Осетию. Украина далека от внутреннего единства, в том числе по поводу членства в НАТО, и при президенте В.Ф. Януковиче прекратит настойчиво стучать в двери Альянса. Эти факты позволяют России и НАТО развивать отношения, исходя из сложившегося статус-кво и снизившегося уровня конфликтности, хотя соперничество между Россией и Западом на постсоветском пространстве продолжает оставаться довольно острым.

Россия на всех уровнях, на официальном и экспертном, выражала свою неудовлетворенность работой СРН. Создание этого органа рассматривалось как прорыв к новым отношениям равноправного сотрудничества, причем не только между Россией и НАТО. Это был образец для российско-западного партнерства, например – между Россией и ЕС. Москва постоянно призывала НАТО наполнить Совет должным содержанием, сделать его эффективным органом для выработки совместной политики и совместных действий. В ответ Брюссель продолжал отмечать, что удовлетворен работой Совета, подчеркивая его важную роль.

Претензии России заключаются, прежде всего, в том, что страны НАТО по-прежнему выступают в Совете не в национальном качестве, как было предусмотрено, а с заранее согласованных позиций. Часто Россия не может добиться от партнеров включения в повестку СРН тем, которые она хотела бы обсуждать. По мнению Москвы, Совет так и не вышел на масштабные проекты сотрудничества. В связи с этим показательно, что НАТО отказала России в проведении чрезвычайной сессии СРН по военному конфликту в Грузии, хотя такая процедура предусмотрена Римской декларацией в случае кризисных ситуаций. Причина отказа состояла в том, что Альянсу необходимо было время для внутренних консультаций и выработки общей позиции.



После возобновления работы СРН, первое (неформальное) заседание которого на уровне министров иностранных дел прошло 27 июля 2009 г., появились явные признаки готовности стран НАТО двигаться навстречу России. Сигналы об этом лидеры Альянса дали во время саммита в Страсбурге-Келе, где объявили о стремлении возобновить диалог и сотрудничество с Россией: «Мы готовы оценить в Совете Россия–НАТО возможности, которые позволят сделать его более эффективным и ценным инструментом для нашего политического диалога и практического сотрудничества»⁸. Неудовлетворенность Москвы формированием повестки дня СРН и отсутствием заинтересованного и конструктивного обсуждения российских озабоченностей также, очевидно, будет учитываться в НАТО: «Мы преданы делу использования Совета Россия–НАТО в качестве форума для политического диалога по всем вопросам – и по тем, по которым мы согласны, и по тем, по которым мы не согласны, – с целью решения проблем, реагирования на озабоченность и укрепления практического сотрудничества»⁹.

Уже в декабре 2009 г. СРН принял решение провести совместный обзор вызовов и угроз XXI века, то есть то, что Россия настойчиво, но безрезультатно предлагала НАТО раньше. Также принят документ о дальнейшем развитии механизмов Совета. Возобновляются наши контакты по военной линии. В соответствии с принятым на 2010 г. планом были возобновлены программы практического сотрудничества: мероприятия по повышению оперативной совместимости, по поиску и спасанию на море, взаимодействию в борьбе с пиратством, по ПРО, по контролю воздушного движения и другие. Открыты новые возможности военно-технического сотрудничества, в частности, по модернизации Россией вертолетов типа *МИ*.

В феврале 2010 г. в Москву прибыла *группа мудрецов* НАТО под руководством Мадлен Олбрайт, сформированная генсеком Андерсом Фог Расмуссеном для работы над новой стратегической концепцией союза, которая должна быть принята в ноябре на Лиссабонском саммите. Такое внимание вполне объяснимо, учитывая особый интерес Москвы к концептуальным подходам НАТО: «В целом дальнейшее развитие нашего партнерства с НАТО будет в значительной степени зависеть от того, как пойдет работа над стратегической концепцией Альянса»¹⁰. Но главное в том, что впервые будущее реформирование Альянса обсуждается с Россией, и едва ли не впервые за долгие годы визит группы Мадлен Олбрайт продемонстрировал желание, по ее словам, *слушать и слышать*. Для этого группа встречалась не только с официальными лицами, но и с российским экспертным сообществом. Один из основных вопросов, интересовавших *натовских мудрецов*, – российское видение Совета Россия–НАТО. Российские эксперты подтвердили, что считают СРН неэффективным, и прежде всего потому, что он до сих пор использовался преимущественно как форум для политического диалога. Для перевода отношений Россия–НАТО в новое качество – реального стратегического партнерства, необходимо трансформировать СРН в институт совместной выработки и принятия решений.

Изучение возможностей перевода отношений Россия–НАТО в новое качество и соответствующее реформирование СРН перенесено в Североатлантическом союзе в практическую плоскость, в том числе в рамках разработки новой стратегии Альянса. «Ближайшей целью является не нахождение точной формулы взаимодействия с Москвой, а начало стратегического диалога, который ясно продемонстрирует, что члены НАТО искренне желают соединить Россию с евроатлантическим сообществом. Диалог может начаться с изучения путей большей результативности Совета Россия–НАТО. Члены НАТО должны ответить на призыв Москвы посмотреть свежим взглядом на новую архитектуру европейской безопасности»¹¹.

АМЕРИКАНСКИЕ ВЕКТОРЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Фактор США остается важнейшим как в европейской системе безопасности, так и в развитии собственно российско-европейских отношений. Внешнеполитический курс Барака Обамы принципиально отличается от политики администрации Дж. Буша-младшего. Стратегия Дж. Буша-младшего строилась на основе унилатерализма, стремлении к гегемонии, основанном на уверенности в доминировании США как единственной супер-

державы и ее военном превосходстве, как следствие, на опоре на силовые методы решения международных проблем.

Отказ нынешней администрации от *доктрины Буша* объясняется, прежде всего, прогрессирующей неспособностью США добиться реализации поставленных целей, усилившейся критикой американской политики как внутри страны, так и извне, в том числе со стороны основных союзников. Нежелание прежней администрации США учитывать интересы союзников, попытка использовать европейскую разобщенность, снижение заинтересованности в использовании многосторонних институтов, включая НАТО, ослабили не только готовность, но и способность партнеров США оказывать им поддержку на международной арене. В частности, одним из долгосрочных последствий войны против Ирака стало ослабление ЕС и размывание его внешнеполитических возможностей.

Разворот Барака Обамы в сторону новой многосторонности в противовес силовому унилатерализму, соответствующее изменение внешнеполитических приоритетов и ряд уже предпринятых в этом направлении шагов рассматриваются и в Европе, и в России как новое *окно возможностей*. В Европе – прежде всего, для упрочения трансатлантического союза, в России – для сближения с США и, за счет этого, для устранения наиболее острых разногласий как с самими США, так и с Западом в целом.

Кроме того, учитывая заинтересованность Вашингтона в сильных союзниках, поддерживающих *ответственное лидерство* США, перед ЕС открываются возможности укрепить свою политику безопасности и обороны и европейскую опору трансатлантического альянса. Появляются предложения по созданию соответствующих инструментов – внутри Евросоюза (постоянные оперативно-штабные структуры), между ЕС и НАТО (замена действующих соглашений *Берлин+* более эффективными механизмами), между США и ЕС (в рамках реформы НАТО: возможное создание Трансатлантического политического совета, в основе которого – институализация связей госсекретаря США и верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности).

Это, в свою очередь, повышает российский интерес к сотрудничеству с европейцами в сфере безопасности и обороны. Устранение острых разногласий с США и их возвращение к политической многосторонности создает для Европы и России режим наибольшего благоприятствования в реализации очевидного обоюдного интереса к развитию партнерства. Ведь в условиях стратегической зависимости Европы от США давление России на Европу оборачивается не их *независимым сближением*, даже когда к этому есть объективное стремление, а возрастанием этой зависимости¹². Франко-германская оппозиция планам Буша по ускоренной интеграции Грузии и Украины в НАТО – исключение, подтверждающее правило. Конечно, решение принималось с учетом того, что *цена вопроса* для российско-европейских отношений чрезвычайно высока. Но европейцы смогли отказать не США, а уходящей администрации, когда политическое банкротство Дж. Буша-младшего стало предельно очевидным, а мессианство обрело форму мании величия. Разворот любой будущей администрации к союзникам был фактически предопределен, и европейская политика стала выстраиваться с учетом изменяющегося трансатлантического контекста, не против Америки, а для нового сближения с ней.

Аналогично, заявленная Барак Обамой *перезагрузка* отношений с Россией, с одной стороны, и возвращение Вашингтона в русло трансатлантизма, с другой, открывают новые перспективы развития отношений Россия–НАТО. Вероятно, правы те, кто призывает не преувеличивать *эффект Барака Обамы*, учитывая ограниченность его возможностей и тяжелое наследие Дж. Буша-младшего. Но это не означает, что их надо преуменьшать, особенно с точки зрения использования реальных позитивных изменений в политике США для их конструктивной поддержки и закрепления новых векторов многостороннего сотрудничества в сфере безопасности.

Вряд ли стоит расценивать отказ администрации Барака Обамы от планов размещения третьего позиционного района стратегической ПРО в Европе как часть политики *перезагрузки* отношений с Россией. Это решение мотивировано, прежде всего, критическим пересмотром программы обеспечения национальной безопасности США, а не возражениями Москвы. Однако тем самым, во-первых, устранен один из главных раздра-



жителей в российско-американских отношениях. Во-вторых, открывается перспектива развития евроатлантического сотрудничества в области ПРО с участием России. Такое сотрудничество может существенно изменить характер военно-политических отношений между Россией и Западом, обеспечить уход из парадигмы взаимного сдерживания к реальному стратегическому партнерству. В НАТО укрепляется точка зрения, что «в отношениях с Россией Альянс должен стремиться предотвратить продолжение соперничества по формуле нулевой суммы, вместо того чтобы разрабатывать практические планы прагматического сотрудничества»¹³.

Предложения по формированию *общего купола* ПРО, который не только защищал бы от ракетных угроз, но и объединил на практике Североатлантический альянс с Россией, уже выдвинуты. Россия готова их обсуждать и, по словам Д.А. Медведева, ответить *да*, если они серьезные. По свидетельству С.В. Лаврова, «в рамках СРН у нас давно существует коллективный проект ПРО театра военных действий, и он достаточно глубоко проработан. Фактически все готово, что касается договоренностей на бумаге. И можно было бы приступить к дальнейшим шагам»¹⁴.

Подписание Россией и США 8 апреля 2010 г. в Праге нового Договора по стратегическим вооружениям (ДСНВ) также нельзя считать революционным достижением. Однако, не поднявшись на эту ступеньку, невозможно было бы смотреть в сторону новых горизонтов. Если этот договор и не означает *перезагрузку*, то без него никакая *перезагрузка* вообще была бы невозможной. Ведь если бы стороны оказались неспособны *разобрать завалы* прошлого, реализовать принципиальные договоренности своих президентов, возникшее, но пока непрочное взаимное доверие, повестка дальнейшего партнерства были бы девальвированы. Теперь благодаря сближению по вопросам стратегического баланса и ядерного нераспространения, по Ирану и другим темам Барак Обама получил важные свидетельства в пользу правильности его линии в отношении России. Это позволяет американской администрации и в дальнейшем следовать выбранной стратегии, закрепить за Россией высокое место в списке внешнеполитических приоритетов США. Кстати, в американском Сенате уже сформирована специальная группа по отношениям с Россией.

После заключения нового СНВ, в котором пусть вербально, а не конкретно, отражена взаимосвязь наступательных и оборонительных стратегических вооружений, Москва и Вашингтон могут по-новому посмотреть на проблему ПРО и возможности сотрудничества на этом направлении. Они уже начали консультации на эту тему, в том числе относительно альтернативных предложений обеспечения безопасности от возможных ракетных угроз, включая российские предложения. Москва рассчитывает, что «удастся достичь договоренности, позволяющей и России, и США, и европейцам совместно анализировать ракетные угрозы и готовиться к тому, чтобы их парировать»¹⁵.

Несмотря на обнародованную 6 апреля 2010 г. новую ядерную доктрину США «От противостояния к минимальному сдерживанию» (не говоря уже о стремлении нобелевского лауреата Барака Обамы к *глобальному нулю*), на практике мотивы стратегического баланса США–Россия и обеспечения ядерного сдерживания как основополагающего компонента коллективной обороны НАТО не позволяют США пойти навстречу окрепшему европейскому желанию (выраженному Германией, Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, Норвегией, а также Европарламентом) о выводе американского тактического ядерного оружия из Европы. Тактическое ядерное оружие рассматривается и как якорь, удерживающий европейский корабль от ухода в автономное плавание, и как *разменная фигура* в будущей разоруженческой партии с Москвой.

В любом случае Барак Обама не готов к одностороннему разоружению. За согласие вывести ядерное оружие из Европы Вашингтон будет рассчитывать на значимые дивиденды. Вопрос о тактическом ядерном оружии (240 гравитационных бомбах) США, размещенных в Европе, обсуждался Советом НАТО в Таллине 22–23 апреля 2010 г. Как заявил Андерс Фог Расмуссен, ядерное присутствие США в Европе является важной составной частью стратегии эффективного устрашения¹⁶. При этом Вашингтон заявляет о готовности следовать согласованному решению НАТО, якобы не желая раскола в Альянсе, но на деле ясно понимая, что многие члены, прежде всего страны Центральной Европы,

ни за что не поддержат выход США из Европы. Таким образом, мотивы *перезагрузки* отношений США с Россией, которые были с энтузиазмом встречены Европой и подхвачены НАТО, сочетаются с необходимостью сохранения *страховочных элементов сдерживания*.

А НУЖЕН ЛИ ДЕБ?

Как все это соотносится с российской идеей заключения Договора о европейской безопасности, проект которого в конце прошлого года был направлен президентом Д.А. Медведевым потенциальным участникам, включая основные организации в системе европейской безопасности – ОБСЕ, НАТО, ЕС, ОДКБ, СНГ? Есть ли реальная перспектива продвижения в этом направлении?

С момента выдвижения инициативы вполне можно говорить о связанных с ней заметных позитивных изменениях. По существу Москва, которую критиковали, и часто справедливо, за отсутствие конструктивного подхода к политике безопасности, впервые выдвинула концептуальные и конкретные предложения по европейскому строительству, основанные на кооперативном подходе. В результате заметно изменились акценты российской политики: существующие и озвученные озабоченности не выносятся на первый план, упор делается на поиске путей и механизмов укрепления всесторонней системы партнерств. Объективно предложения России лежат в русле интересов ее партнеров, поскольку, несмотря на существующие разногласия (расширение НАТО, Грузия и т.д.), открывается позитивная повестка дня на долгосрочную перспективу, формируется новый климат и среда отношений Россия–Запад. Это уже приносит вполне осязаемые результаты в рамках сотрудничества России с евроатлантическими институтами, ОБСЕ в формате межгосударственных отношений. Особо следует отметить поддержку российской инициативы со стороны ОДКБ и СНГ¹⁷. Это позволяет распространять кооперативный подход Д.А. Медведева на постсоветское пространство, снижая уровень конфликтности между Россией и Западом и соответственно остроту политического выбора в столицах СНГ.

Эффект российских инициатив связан и с возникновением и развитием процесса Корфу¹⁸. Многие полагают, напротив, что это как раз способ ухода от ДЕБа, отказ направлять общеевропейский диалог по безопасности в эту сторону. Отчасти это так. Процесс Корфу, где в рамках всеобъемлющего подхода к безопасности все активнее обсуждаются ее военно-политические аспекты, действительно конкурирует с идеей ДЕБа. Москве в связи с этим сложно аргументировать необходимость дополнительных площадок. С другой стороны, в принципиальном плане Россия считает оба политических направления совместимыми. При этом процесс Корфу уже развивается в том направлении, которое и отстаивала Москва – преодоление асимметрии в общеевропейской системе безопасности, при которой *жесткая безопасность* отошла на задний план, а невоенная деятельность ориентирована на восточную зону ОБСЕ.

Реагируя на западную критику, которая заключается в том, что, предлагая ДЕБ, РФ игнорирует значение и потенциал основного общеевропейского института – ОБСЕ, Москва отвечает вполне конструктивно. Во-первых, поддерживает процесс Корфу. Во-вторых – считает ОБСЕ важным партнером в контексте ДЕБ и одной из возможных площадок для ведения переговоров. В-третьих, предлагает преодолеть слабость ОБСЕ за счет реформирования, усилить его. Для этого Москва считает возможным наделить ОБСЕ правосубъектностью в системе международных отношений. При действующем казахском председательстве РФ уже внесла конкретные предложения, включая проект Устава Организации. В целом, как специально подчеркнул Д.А. Медведев, выступая в американском Институте Брукинга, «этот Договор не направлен ни против каких организаций, и в этом не было никакой идеи, это не хитрая задумка русских против НАТО или ОБСЕ. Мы просто предлагаем дополнить нынешнюю систему безопасности в Европе более эффективным правовым инструментарием»¹⁹.

Россия ожидает от партнеров конструктивных ответов, но при этом занимает довольно гибкую позицию. Откровенно говоря, довольно часто в адрес России задается вопрос: если вы всерьез рассматриваете свою идею Договора, почему тогда представили такой



сырой проект? Кремль рассчитывает на понимание, но не настаивает на ДЕБ как единственно возможном варианте реформирования европейской системы безопасности. Это означает, что Москва открыта не только для обсуждения проекта, но и к диалогу вокруг него, и не будет, как случалось прежде, жестко отстаивать свои предложения. ДЕБ важен скорее как процесс, а не как ожидаемый в ближайшей перспективе результат, который в итоге может оказаться совершенно иным.

В этом отношении Россия по существу добилась главного – *российский вопрос*, нахождение места России в единой Европе от Ванкувера до Владивостока становится ключевым не только для нее, но и для ее западных партнеров²⁰. Партнеры России перестают размышлять, что стоит за ДЕБ – тактическая игра, остающейся оппонентом Запада Москвы, или новая стратегия. Тактические маневры, несомненно, важны, без этого нет политики и дипломатии. Но ставки России много больше, чем любые возможные тактические выигрыши. Россия не может состояться в качестве развитого демократического государства, а значит, в качестве действительно влиятельного международного игрока без всесторонней модернизации. Достичь этого вне евроатлантического партнерства, в первую очередь – с Европой, невозможно.

С этой точки зрения, момент истины наступил, но задачи исторического масштаба требуют не только решимости, политической воли и ясного выбора, но и времени. Никто не рассчитывает на быстрые, революционные перемены. Важен вектор, тенденции, перспективы и ситуация начинают постепенно меняться. Появляются реальные возможности окончательно покончить с наследием холодной войны, логикой сдерживания и *игрой с нулевой суммой*, перестроить отношения в треугольнике Россия–Европа–США и в европейской системе безопасности. 🗨️

Примечания

¹ Jauvert Vincent. Les faucons de la Grande Russie. *Le Nouvel Observateur*. 2008. №2290.

² Выступление на Конференции по мировой политике, 2008, 8 октября, <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2008/10/207422.shtml> (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).

³ Выступление на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии, 2008, 5 июня, <http://www.kremlin.ru/transcripts/320> (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).

⁴ Заявление Совета Россия–НАТО, 2002, 28 мая, <http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/8aa6d005cdff4b79432569e70041fdc5/432569d800223f3443256bc80034e512?OpenDocument> (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).

⁵ Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at the Seminar on NATO Challenges and Tasks Ahead in Warsaw, Poland, 2009, March 13.

⁶ *Обозреватель*. 2008, 08 апреля, <http://obozrevatel.com/news/2008/4/8/229901.htm> (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).

⁷ Speech made by Nicolas Sarkozy, President of the French Republic, 2008, April 3, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.gb.asp?liste=20080403.gb.html#Chapitre2>, (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).

⁸ Заявление по итогам встречи в верхах в Страсбурге–Келе, 2009, 4 апреля, http://www.nato.int/cps/ru/natolive/news_52837.htm (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).

⁹ Там же.

¹⁰ Выступление и ответы на вопросы СМИ министра иностранных дел России С.В. Лаврова по итогам заседания Совета Россия–НАТО в Брюсселе (стенограмма), 2009, 4 декабря, <http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/8aa6d005cdff4b79432569e70041fdc5/432569d800223f34c3257684003e48cc?OpenDocument>, (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).

¹¹ Kupchan Charles. Decision time: NATO's hard choices. *NATO Review*. 2009. № 2.

¹² Это подтверждает Заки Лаиди, авторитетный французский политолог. Напр., Zaki Laïdi. La crise sonne-t-elle la fin de la superpuissance américaine? *Les Echos*. 2008, 13 Octobre.

¹³ Kupchan Charles. Decision time: NATO's hard choices. *NATO Review*. 2009. № 2.

¹⁴ Вступительное слово и ответы на вопросы СМИ министра иностранных дел России С.В. Лаврова на пресс-конференции по итогам неофициального заседания Совета Россия–НАТО на уровне министров иностранных дел на о. Корфу, 2009, 27 июня, <http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/8aa6d005cdf4b79432569e70041fdc5/432569d800223f34c32575e4002716bd?OpenDocument> (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).

¹⁵ Там же.

¹⁶ U.S. Urged to Remove Tactical Nukes in Europe. *Global Security Newswire*. 2010, April 22, http://gsn.nti.org/siteservices/print_friendly.php?ID=nw_20100422_3466 (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).

¹⁷ Заявление министров иностранных дел государств-членов Организации договора о коллективной безопасности о взаимодействии в работе над Договором о европейской безопасности, 2010, 25 марта, <http://www.dkb.gov.ru/start/index.htm> (последнее посещение – 12 июля 2010 г.). Итоги заседания Совета министров иностранных дел Содружества Независимых Государств (аналитическая записка), 2010, 26 марта, <http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=16162> (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).

¹⁸ Об этом прямо говорит, например, В.И. Воронков, директор Департамента общеевропейского сотрудничества МИД РФ: «Существенной вехой в реализации идеи президента Д.А. Медведева о заключении Договора о европейской безопасности стала созданная по инициативе греческого председательства в ОБСЕ неофициальная министерская встреча на о. Корфу (Греция)». Воронков В. И. Договор о европейской безопасности: после Корфу. *Индекс Безопасности*, № 3–4. Осень-Зима 2009. С. 143.

¹⁹ Встреча с представителями общественных, академических и политических кругов США, 2010, 14 апреля, <http://www.kremlin.ru/transcripts/7454> (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).

²⁰ Гомар Тома. НАТО и «русский вопрос». *Россия в глобальной политике*. 2010. № 2, Март–Апрель, <http://www.globalaffairs.ru/number/NATO-i-russkii-vopros-14851> (последнее посещение – 12 сентября 2010 г.).





ПИР-ПРЕСС СООБЩАЕТ:

Уважаемые читатели журнала
Индекс Безопасности,

Мы рады представить Вам отдел эксклюзивной информации ПИР-Центра – ПИР-ПРЕСС.

Целью ПИР-ПРЕСС является оперативное информирование читателей по вопросам международной безопасности и нераспространения ОМУ.

Новости ПИР-ПРЕСС содержат комментарии и оценки экспертов ПИР-Центра по наиболее актуальным событиям международной безопасности, эксклюзивные цитаты ведущих российских и зарубежных официальных лиц, ссылки на дополнительные ресурсы ПИР-Центра по тем или иным темам международной безопасности.

Новости ПИР-ПРЕСС регулярно размещаются на главной странице интернет-представительства ПИР-Центра по адресу <http://www.pircenter.org>, а также рассылаются в электронном виде подписчикам.

Если Вы заинтересованы в оперативном получении эксклюзивной информации, экспертных комментариев, аналитических оценок и прогнозов по наиболее актуальным событиям в области безопасности, Вы можете бесплатно подписаться на электронную рассылку новостей ПИР-ПРЕСС по адресу <http://pircenter.org/subscription>, и новости будут приходить на адрес Вашей электронной почты на русском и английском языках.

*По всем вопросам, связанным с новостями ПИР-ПРЕСС,
а также по вопросам комментариев экспертов ПИР-Центра
обращайтесь по тел.: +7 (495) 987-1915*