



Владимир Воронков

## ДОГОВОР О ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПОСЛЕ КОРФУ

Созванная по инициативе греческого председательства в ОБСЕ неофициальная министерская встреча на о. Корфу (Греция) стала существенной вехой в реализации идеи президента Д.А. Медведева о заключении Договора о европейской безопасности (ДЕБ). Партнеры России по евроатлантическому пространству своим участием в мероприятии, посвященном исключительно этой теме, и выдвижением собственных предложений подтвердили, что данная идея актуальна, востребована и работоспособна.

Выдвижению инициативы предшествовал анализ тенденций в развитии ситуации на евроатлантическом пространстве, причин системных сбоев в области жесткой безопасности, где накопился большой массив вопросов, подрывающих взаимное доверие. В их числе – военная операция НАТО против Сербии, признание Косово, кризис ДОВСЕ и других инструментов в области контроля за вооружениями и укрепления доверия. Наконец, рецидивы попыток изоляции России, пренебрежение к озабоченностям Москвы в том, что касается проблем расширения НАТО, приближение военной инфраструктуры Альянса к нашим границам, намерение создать третий позиционный район ПРО США и т.д. Только столь сильное лекарство, как катастрофа августа 2008 г. в Закавказье, заставило наших западных партнеров заняться переосмыслением ситуации в Евроатлантике, чтобы избежать дальнейшей ее деградации.

Непредвзятый анализ позволяет сформулировать ряд основных факторов, обеспечивающих востребованность идеи ДЕБ.

Принципиально изменился российский фактор на евроатлантическом пространстве. Сегодня Россия ощущает себя скорее в качестве субъекта, а не объекта политики Евросоюза и НАТО.

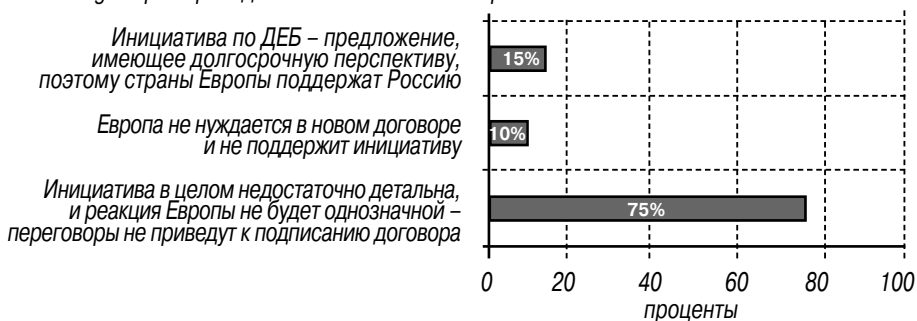
В этом принципиальное отличие от 1990-х гг. Мы и тогда не стояли ни перед кем на коленях. Россия была не столько слаба, сколько искала – как новое государство – свое место в мире в условиях господствовавшей в то время основной тенденции на евроатлантическом пространстве – стремления большинства освободившихся от коммунизма стран присоединиться к НАТО и Евросоюзу.

Сегодня действительность иная: Россия осознала свои возможности и окружающую реальность как самостоятельный международный фактор. Некоторые западные аналитики иногда высказывают мысль, что нынешний глобальный кризис заставит Россию вернуться к политике 1990-х гг. Это ошибочное суждение. Какими бы ни были цены и спрос на нефть, Россия уже прочно вмонтирована в глобальную экономику и в состоянии обеспечить внутреннюю устойчивость. Проблемы есть, но мы их видим и решаем. В том числе в сотрудничестве с западными странами – на равноправных и взаимовыгодных условиях.



## Найдет ли российская инициатива Договора о европейской безопасности (ДЕБ) поддержку в Европе?

В опросе принимали участие посетители интернет-представительства ПИР-Центра [www.pircenter.org](http://www.pircenter.org). Опрос проводился с 1 июля по 1 октября 2009 г.



Но есть проблемы и у наших западных партнеров. Прежде всего, это касается вопросов расширения. В НАТО уже приняли всех, кого было можно. Остальные страны рассчитывать на прием в Альянс не могут или не хотят. Еще сложнее с Евросоюзом – для кандидатов придумываются все новые критерии и препятствия. Евросоюз, особенно в условиях кризиса, поглотить новых членов без ущерба для себя не в состоянии, исключением могут послужить лишь Исландия и Хорватия. Это означает, что большое количество стран на евроатлантическом пространстве окажется, по крайней мере, на ближайшие годы, а то и десятилетия, вне рамок НАТО и ЕС.

Трудно прогнозировать, появится ли для стран вне ЕС и НАТО в перспективе иной выбор, чем присоединиться к этим союзам. В конце концов, это их неотъемлемое право. Что касается России, то в предсказуемом будущем она, несомненно, сохранит свой статус самостоятельного внешнеполитического фактора. Тем не менее, для России и этих внеблоковых государств нужна надежная, основанная на твердых юридических нормах, равная и надежная безопасность. Именно поэтому российская сторона считает необходимым сфокусировать ДЕБ на вопросах жесткой безопасности, по которой накопились наиболее серьезные и многочисленные раздражители. Их решение позволит и нам, и Западу не отвлекать дополнительные ресурсы на дорогостоящие решения, взятые из арсенала холодной войны, создать необходимую атмосферу доверия и взаимопонимания для устойчивого и поступательного развития.

Эволюция от настороженного, если не сказать подозрительного, отношения западных партнеров к российскому предложению до заявленной готовности начать практическую работу над ним заняла год. Мы их не торопили, напоминая, что как любая новая идея, ДЕБ должен быть внимательно и всесторонне проанализирован на *профпригодность*.

Российская дипломатия и политическая наука активно включились в разъяснение и продвижение того, что Д.А. Медведев в своем интернет-блоге под заголовком «Конструктивная повестка дня для европейской безопасности» назвал «новым поколением программного обеспечения и новыми удобными *интерфейсами* между действующими в сфере безопасности структурами», чтобы эти структуры в кризисных ситуациях *не зависали*. Тематика договора стала одним из главных предметов обсуждения на Совете министров иностранных дел ОБСЕ в Хельсинки (декабрь 2008 г.), Мюнхенской конференции по безопасности (февраль 2008 г.), совместном заседании Форума по сотрудничеству в области безопасности и Постоянного совета ОБСЕ и на зимней сессии Парламентской ассамблеи ОБСЕ в Вене (февраль 2009 г.), Брюссельском форуме (март 2009 г.). Существенный вклад в развитие идеи внесло российское и западное политическое сообщество. Ряд научно-практических конференций был организован Институ-

том современного развития (И.Ю. Юргенс), Советом по внешней и оборонной политике (С.А. Караганов), Европейским учебным институтом при МГИМО(У) МИД России (М.Л. Энтин), Институтом стратегических оценок и анализа (В.А. Гусейнов), ПИР-Центром политических исследований России (В.А. Орлов). У западных коллег лидирующую роль в обсуждении ДЕБ играет Институт «Восток-Запад» (Грег Остин), который в канун министерской встречи на о. Корфу выпустил обстоятельный доклад, содержащий конкретные предложения по дальнейшему продвижению ДЕБ, – «Евроатлантическая безопасность: одно видение – три пути».

Очередным этапом развития дискуссии по ДЕБ стало официальное представление российских предложений на Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности (Вена, 23–24 июня 2009 г.). В выступлении на этом форуме министр иностранных дел России С.В. Лавров призвал ответить на принципиальный вопрос – готовы ли государства-участники подтвердить *де-юре* закрепленные в политических решениях ОБСЕ и Совета Россия–НАТО принципы неделимости безопасности и обязательство не укреплять собственную безопасность за счет безопасности других. По словам министра, с точки зрения элементарной логики не может быть надежной безопасности первого и второго сорта. Но в ОБСЕ принцип неделимости безопасности является политическим обязательством, а в НАТО тот же принцип имеет юридическую силу. Эта коллизия наиболее драматически проявилась в 1999 г., когда натовские страны пренебрегли своими политическими обязательствами, проведя (вопреки обязательству не применять силу в отношении государств ОБСЕ) военную операцию против Югославии.

С.В. Лавров представил четыре смысловых блока ДЕБ. Первый из них подтверждал бы базовые принципы отношений между государствами. Речь идет о добросовестном выполнении имеющихся международных обязательств – уважении суверенитета, территориальной целостности и независимости государств, невмешательстве во внутренние дела, равноправии и праве народов распоряжаться своей судьбой. Важный элемент – гарантии единообразного толкования и соблюдения этих принципов. В Договоре должна быть подтверждена недопустимость применения силы или угрозы ее применения как против территориальной целостности или политической независимости любого участника Договора, так и каким-либо иным образом, несовместимым с целями и принципами Устава ООН.

Государства и международные организации должны также подтвердить – но уже в юридически обязывающей форме – обязательства, взятые ранее в ОБСЕ и Совете Россия–НАТО, а именно:

- не обеспечивать свою безопасность за счет безопасности других;
- не допускать в рамках военных союзов и коалиций действий, ослабляющих единство общего пространства безопасности, в том числе не допускать использования своей территории в ущерб безопасности других государств, в ущерб миру и стабильности в Евро-Атлантике;
- не позволять, чтобы развитие военных союзов осуществлялось в ущерб безопасности других участников Договора;
- уважать право любого государства на нейтралитет.

И, наконец, Договор был бы призван подтвердить – опять же в юридически обязывающей форме – положение Хартии европейской безопасности (1999 г.) о том, что ни одно государство или международная организация не могут иметь эксклюзивных прав на поддержание мира и стабильности в Евро-Атлантике.

Во втором блоке предлагается изложить базовые принципы развития режимов контроля над вооружениями, укрепления доверия, сдержанности и разумной достаточности в военном строительстве. Это включает принципы ненаступательной обороны, отказа



от дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил за пределами своих территорий. Необходимо четко определить, что конкретно означает понятие *существенные боевые силы*. Предлагается также подтвердить приверженность продолжению процесса контроля над вооружениями на основе переговоров и закрепить возможность адаптации механизмов контроля над вооружениями и мер доверия.

Третий блок должен быть посвящен принципам урегулирования конфликтов. Договор призван закрепить четкие правила, которые будут единообразно применяться ко всем кризисным ситуациям, закрепить единство подходов к их предупреждению и мирному урегулированию на основе переговоров. В нем следует прописать процедуры и механизмы урегулирования в соответствии с принципами Устава ООН.

Прежде всего, это недопустимость силовых решений. Договариваться между собой должны сами стороны. Обязательство уважать переговорные и миротворческие форматы, которые были согласованы сторонами, необходимо. Урегулирование должно проводиться поэтапно: обязательства по неприменению силы, меры укрепления доверия, налаживание диалога между сторонами. Абсолютными условиями являются защита гражданского населения в зонах конфликтов, недопущение его изоляции и обеспечение его гуманитарных и социально-экономических нужд. Категорически недопустимы провокации против миротворцев, действующих по согласованному со сторонами мандату.

И, наконец, четвертый блок будущего Договора видится как блок, посвященный механизмам взаимодействия государств и организаций по противодействию новым угрозам и вызовам, включая распространение оружия массового уничтожения, международный терроризм, незаконный оборот наркотиков и другие виды трансграничной преступности.

С.В. Лавров акцентировал внимание на том, что российское предложение не направлено на подрыв НАТО и любых других организаций, действующих в сфере безопасности. Напротив, Россия выступает за укрепление координации и сопряженности действий между существующими международными структурами, за то, чтобы ни одно государство или организация в Евро-Атлантике действовали не друг против друга, а сообща против общих угроз. Европа уже проходила эпоху *священных союзов*, и возвращаться к принципу *либо с нами, либо против нас* было бы губительно и безрассудно. Те, кто сегодня пытается возродить этот принцип, как раз провоцирует создание новых разделительных линий и стен в Европе, они должны осознать свою ответственность.

В развитие диалога по ДЭБ Россия предложила провести встречу руководителей ключевых международных организаций – ОБСЕ, НАТО, ЕС, СНГ, ОДКБ. Созвать эту встречу можно на основе Платформы кооперативной безопасности, которая была одобрена в рамках ОБСЕ в 1999 г. Предметом такой встречи стало бы сопоставление стратегий безопасности, которые есть у каждой из этих структур. Это был бы важный шаг к выработке единых подходов к созданию действительно единого и неделимого пространства безопасности в Евро-Атлантике.

Главный результат дискуссий на Ежегодной конференции ОБСЕ – необходимость глубокого и откровенного диалога по вопросам безопасности, нацеленного на преодоление существующих разногласий – уже никем не оспаривается. Более того, свои идеи по возможному наполнению ДЭБ представили США, Германия, Франция, Финляндия. Выявились различия в российских и западных подходах к содержанию и тактике работы над документом.

*Во-первых*, Россия выступает за то, чтобы сконцентрировать Договор на вопросах военно-политической безопасности – именно здесь произошли принципиальные нарушения ряда положений Хельсинкского Заключительного Акта (ХЗА) и последующих базовых документов ОБСЕ. Наши партнеры понимают принцип неделимости безопасности как соблюдение обязательств по всем трем *корзинам* ХЗА – военно-политической, экономико-экологической и правочеловеческой. В двух последних *корзинах* эрозии основополагающих принципов Хельсинки не произошло – их было бы достаточно только переподтвердить.

Во-вторых, в западных предложениях предлагается замкнуть всю дискуссию по архитектуре безопасности на площадку ОБСЕ. В России считают такой подход недостаточным, по крайней мере, исходя из двух обстоятельств: ОБСЕ с международно-правовой точки зрения по-прежнему не является полноценной организацией и поэтому неспособна принимать юридические обязательства. Это не единственная, да и не самая главная евроатлантическая структура в области жесткой безопасности. Поэтому, чтобы иметь полноценный продукт переговоров, Россия выступает за инклюзивный переговорный процесс с вовлечением НАТО, ЕС, ОДКБ, СНГ. И, наконец, имеет место откровенное лукавство со стороны ряда западных стран. Делается ссылка на то, что процедура ратификации ДЕБ как юридического документа слишком сложна и поэтому не совсем реальна. Предлагается ограничиться политическими обязательствами, подтвердить их, например, решением (или декларацией) очередной министерской встречи ОБСЕ. То есть России предлагают быстренько вернуться к исходной додебовской точке отсчета. Очевидно, что Россию категорически не устраивает такая позиция. Имеют место и довольно бесцеремонные намеки на неприемлемые для России увязки с признанием Южной Осетии и Абхазии.

Эти противоречия отчетливо проявились во время неформальной встречи министров стран ОБСЕ на о. Корфу. Собственно, это не было неожиданностью: освоение нового и гармонизация международных усилий вокруг этого нового – всегда сложный и нелинейный процесс. Главное другое: на о. Корфу министры 56 стран ОБСЕ пришли к выводу о необходимости продолжить неформальный диалог, получивший название *корфуского процесса*, с тем, чтобы выработать точки соприкосновения по современной повестке дня европейской безопасности, в том числе в контексте инициативы ДЕБ. Подводя итоги неформального общения министров, действующий председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Греции Дора Бакоянни в качестве ближайших задач сформулировала следующие основные темы дальнейших консультаций: базовые принципы всеобщей и неделимой безопасности, существующие обязательства в трех измерениях (*корзинах*) ОБСЕ в контексте их укрепления и дальнейшей реализации, необходимость укрепления сотрудничества по контролю за вооружениями, кризисному регулированию и противодействию новым угрозам. И хотя российская инициатива более конкретна и нацелена на наиболее актуальные для сегодняшней Евро-Атлантики вопросы военно-политической безопасности, мы готовы вести с партнерами и более широкий диалог. При этом в России понимают, что ДЕБ и *корфуский процесс* – два отдельных политических явления, которые не противоречат общей цели восстановить высокий уровень доверия в евроатлантическом регионе от Ванкувера до Владивостока.

Пришло время формализовать российские наработки по ДЕБ в проект самого договора. Что касается *корфуского процесса*, то в ОБСЕ пошли разговоры о готовности Хельсинки провести в 2010 г. саммит ОБСЕ в ознаменование 35-летия подписания Заключительного акта. Тогда в диалог о наиболее насущных проблемах безопасности на пространстве Евро-Атлантики напрямую включатся лидеры государств. Такой разговор назрел. Словом, цитируя классика, «процесс пошел...».





## 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*