

Андрей МАКАРЫЧЕВ,

Александр СЕРГУНИН

## РАСМУССЕН: НАТО И РОССИЯ БОЛЬШЕ НЕ ПРЕДСТАВЛЯЮТ УГРОЗУ ДРУГ ДЛЯ ДРУГА

*(Европейская безопасность и её новая архитектура)*

В построении современной архитектуры европейской безопасности, дискуссии о которой активно ведутся последнее время, итоги ноябрьского (2010) саммита НАТО и в его рамках встречи совета Россия–НАТО могут сыграть важнейшую, прорывную роль. Но обо всём по порядку.

В документах саммита прозвучал беспрецедентный (и поистине революционный) тезис о возможности стратегического партнёрства между РФ и НАТО. Так, пункт 23 Лиссабонской декларации гласит, что отныне Альянс желает подлинного стратегического партнёрства с Россией, к чему он приложит все свои усилия, ожидая от России взаимности.

Подобное заявление родилось, конечно, не на пустом месте. Это, несомненно, во многом результат той политики, которую последовательно проводит Россия по вопросу безопасности вообще, и европейской безопасности в частности. Сейчас прошло уже больше года со времени, когда российский президент Д.А. Медведев выступил (ноябрь 2009 г.) с инициативой, обнародованной в форме проекта Договора о европейской безопасности (ДЕБ)<sup>1</sup>. Этот документ явился продолжением и логическим завершением так называемого “плана Медведева”,

<sup>1</sup> Проект Договора о европейской безопасности // <http://www.kremlin.ru/news/6152>

© **Макарычев Андрей Станиславович** – доктор исторических наук, профессор, Волго-Вятская академия государственной службы (Нижний Новгород).

*Эл. почта:* amakarych@mail.ru

**Сергунин Александр Анатольевич** – доктор политических наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет.

*Эл. почта:* sergunin60@mail.ru

**Ключевые слова:** европейская безопасность, Россия, НАТО, ЕС.

озвученного в июне 2008 года на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии в Берлине<sup>1</sup>.

Инициатива Д.А. Медведева вызвала достаточно настороженную, а иногда и негативную реакцию со стороны иностранных лидеров. В частности, генсек НАТО А.Ф. Расмуссен тогда чуть ли с порога отверг проект ДЕБ<sup>2</sup>. Документ получил критические комментарии со стороны канцлера Германии А. Меркель и председательствовавшей в ЕС во второй половине 2009 года Швеции. В то же время, “по размышленьи зрелом”, как говаривали на Руси, такие “тяжеловесы” трансатлантического пространства, как США, ФРГ и Франция не отвергли полностью идеи российского президента и заявили о своей готовности обсуждать их в различных дву- и многосторонних форматах<sup>3</sup>, что нельзя не приветствовать.

Пожалуй, это единственный способ разобраться в том, что представляет из себя предложенная российским президентом модель европейской безопасности.

### ***Проект ДЕБ: что бесспорно, а что – не очень***

Президентская инициатива производит неоднозначное впечатление. С одной стороны, нельзя не отметить её бесспорные позитивные стороны. Они в том, что:

- сама по себе идея заключения регионального пакта о безопасности давно назрела, и потому любая инициатива по этому поводу – от кого бы она не исходила – может быть оценена положительно. Европа давно нуждается в соглашении о региональной безопасности, имеющем не декларативный, а обязательный характер. Принятые до этого документы (скажем, Хартия о европейской безопасности 1999 г.) лишь обозначали принципы региональной безопасности, но не предусматривали механизма их реализации на практике. Заключение же подобного договора способствовало бы появлению таких механизмов и, более того, сделало бы поведение его участников более ответственным;
- проект ДЕБ направлен на восстановление принципа неделимости европейской безопасности, изрядно подзабытый за последние 15–20 лет. На Западе (особенно в НАТО) появились концепции, исходящие из возможности обойтись без паневропейской системы безопасности и построения режимов безопасности на региональном и субрегиональном уровнях. Однако, как показывает практика, идея о “делимости” европейской безопасности не только иллюзорна, но и опасна. Ведь стремление создать систему безопасности только для “своих”, то есть группы государств (и, соответственно, за счёт “других”), непременно вызывает неприятие и контрмеры со стороны государств и международных организаций, оказавшихся оттесненными от фор-

<sup>1</sup> Дмитрий Медведев предложил созвать общеевропейский саммит для запуска разработки нового договора о европейской безопасности // <http://www.kremlin.ru/news/322>

<sup>2</sup> <http://www.interfax.ru/news.asp?id=115266>

<sup>3</sup> Новому Договору о европейской безопасности симпатизирует уже несколько стран-“тяжеловесов” ЕС // Голос России, 22.12.2009  
<http://rus.ruvr.ru/2009/12/22/3181027.html>

мирования её режимов. К тому же, создание по-настоящему стабильной и надежной системы без должного участия таких влиятельных на евразийском пространстве акторов, как, скажем, Россия, Украина, Казахстан (на уровне государств), ОБСЕ, СНГ и ОДКБ (на уровне международных организаций) просто невозможно;

- проект ДЕБ нацелен на возрождение былой роли ОБСЕ как единственной паневропейской организации в сфере безопасности, где все государства региона, в том числе не являющиеся членами НАТО (включая Россию), имеют равный голос при решении этих важнейших вопросов на континенте. В последние 10 лет деятельность ОБСЕ (после косовских событий 1999 г.) была практически парализована, и другие международные организации (прежде всего, НАТО и отчасти ЕС) стали претендовать на главную роль в деле обеспечения европейской безопасности. Россию (да и ряд других государств) такая ситуация не устраивает, она стремится к более равноправному положению в такой системе;
- ДЕБ способствовал бы более активному подключению к процессу обеспечения европейской безопасности таких организаций, как СНГ и ОДКБ, которые оказались оттесненными от решения подобных вопросов и были вынуждены ограничиться лишь рамками постсоветского пространства (да и то далеко не всего);
- ДЕБ также способствовал бы повышению роли ЕС в области безопасности. Пока же Евросоюз находится в тени НАТО, монополизировавшего роль её гаранта в регионе;
- в проекте ДЕБ достаточно подробно прописан механизм предотвращения и урегулирования конфликтов на ранней стадии, включающий в себя три уровня – консультации, конференцию и чрезвычайную конференцию участников (ст. 4–8 проекта договора), что повышает шансы подобного механизма стать по-настоящему эффективным.

Наряду с позитивными в российском проекте нельзя не заметить и ряд дискуссионных моментов:

- во-первых, вызывает сомнение инновационный характер документа в плане развиваемых в нем идей и подходов к пониманию международной безопасности. Складывается впечатление, что в теоретическом плане предлагаемая модель европейской безопасности опирается, в основном, на багаж идей 1970–1980-х годов. Скажем, тезис о неделимости и равенстве европейской безопасности, являющийся ключевым моментом проекта ДЕБ, существует в документах СБСЕ/ОБСЕ с начала 1970-х годов. В документе не учитываются теоретические разработки экспертно-аналитического и академического сообщества Европы последних 10–15 лет (скажем, концепции “кооперационной” и личностной безопасности). Новации (да и то относительные) касаются лишь технической стороны дела (упомянутый механизм раннего предупреждения конфликтов);
- обращает на себя внимание несовпадение названия документа (там говорится о “европейской безопасности”) с реальными географическими рамками,

- на которые рассчитан проект договора – значительная часть Евразии и евроатлантическое пространство. Неясно, какие государства конкретно могут претендовать на участие в договоре. Например, могут ли в него вступить Китай, Япония и Индия, являющиеся частью Евразии, или приглашение касается только постсоветских государств, расположенных в Азии?;
- думается, неудачным является использование самого термина “пространство от Владивостока до Ванкувера” (ст. 10 проекта договора), поскольку он имеет публицистический характер и вряд ли уместен в такого рода международно-правовых документах. Поневоле возникают негативные исторические реминисценции по поводу этого термина. Родившийся в эпоху горбачевских перестройки и “нового политического мышления” он, едва появившись на свет, вскоре провалился на глазах своих создателей. К тому же, не до конца ясен географический вектор этого пространства: от Владивостока к Ванкуверу можно двигаться как в западном (европейском и атлантическом), так и восточном (тихоокеанском) направлениях;
  - непонятно, каким образом такие фундаментальные ценности, как уважение к суверенитету и территориальной целостности государств, на которые делается ссылка в преамбуле договора, могут быть воплощены на практике, если в регионе нет общего видения легитимных границ. По мнению одних стран региона, на территории бывшей Югославии сейчас существует семь государств (включая Косово), по мнению других — шесть. Россия считает, что на территории бывшего СССР существует 17 независимых государств (включая Абхазию и Южную Осетию), в то время как другие страны полагают, что их всего 15. По-видимому, в нынешних условиях невозможно надеяться на усиление универсальных (пригодных для всех) гарантий территориальной целостности государств, так как ведущие державы мира придерживаются различных концепций государственно-национального суверенитета;
  - представляется, что статья 2 проекта договора содержит несколько положений об оценке угроз безопасности, которые имеют спорный с точки зрения международного права характер. В проекте говорится: “Участник настоящего Договора не осуществляет действий или мероприятий, которые существенно затрагивают безопасность одного или нескольких Участников договора, не принимает участия и не поддерживает их”<sup>1</sup>. У многих отечественных и зарубежных аналитиков неизбежно возникают вопросы: Какими критериями можно разграничить те действия или мероприятия, которые *существенно* затрагивают безопасность участника, и те, которые затрагивают ее *несущественно*? Кто уполномочен определять степень существенности?<sup>2</sup> Как

<sup>1</sup> Проект Договора о европейской безопасности // <http://www.kremlin.ru/news/6152>

<sup>2</sup> Сушко А. Как обезопасить архитектуру «новой европейской безопасности» // Зеркало недели, № 51 (779) 26 декабря — 14 января 2010 <http://www.zn.ua/1000/1600/68160/>; Trenin D. From a “Treaty to Replace All Treaties” to Addressing Europe’s Core Security Issues (30.11.2009)

<<http://www.carnegie.ru/en/pubs/media/83465.htm>>; Emerson M. What to do with President Medvedev’s European Security Treaty? <<http://social.moldova.org/news/what-to-do-with->

следует из текста, такое право входит в компетенцию самого “пострадавшего” государства-участника, которое, очевидно, будет руководствоваться собственными соображениями, субъективным восприятием и стереотипами.

В этой ситуации вполне возможно, что вместо реальных, поддающихся измерению угроз безопасности (агрессия, шантаж, гонка вооружений вблизи границ другого государства и т.д.), предметом обвинений в рамках соглашения станут мнимые угрозы, обусловленные исключительно фобиями и стереотипами отдельных государств. Таким образом, любое действие одного из участников договора другой участник может трактовать как нарушение договора только на том основании, что это действие не нравится, вызывает раздражение или другие негативные эмоции. При такой норме неминуемы конфликты между суверенным правом одних проводить самостоятельную внутреннюю и внешнюю политику, а других — влиять на такую политику и корректировать её извне. Следовательно, с самого начала в документ закладывается норма, которая делает соглашение, предлагаемое в качестве основы архитектуры европейской безопасности, конфликтным и дисфункциональным.

Ряд экспертов (в основном, зарубежных) считает, что конструктивным контрпредложением в этом смысле может стать идея формулирования исчерпывающего перечня возможных действий, которые могут трактоваться как существенно задевающие безопасность одного или нескольких участников — для устранения неприемлемого субъективизма в оценке таких угроз. По их мнению, прежде всего, следует однозначно исключить возможность трактовать как действия, “существенно задевающие безопасность” одного из участников, такие действия другого участника, которые касаются исключительно его легитимной внутренней политики или являются реализацией суверенных прав на осуществление самостоятельного выбора в международных делах (например, относительно присоединения к международным организациям, в том числе военно-политического характера)<sup>1</sup>.

При всём том, что в проекте договора прописан механизм предотвращения и урегулирования конфликтов, а также принцип обязательного соблюдения участниками ДЕБ принимаемых решений, в рамках этого договора не предусмотрены конкретные инструменты (силы) для проведения как миротворческих, так и операций по принуждению к миру (если в таковых возникнет необходимость). Из текста проекта ДЕБ следует, что в случае назревания кризиса или уже свершившегося конфликта решающее слово всё-таки остаётся за Советом безопасности ООН, который будет определять, какие меры должны быть предприняты и какие миротворческие силы должны быть задействованы. Так, в ст. 9 проекта договора говорится: “Настоящий Договор не затрагивает и не будет толковаться

---

president-medvedevs-european-security-treaty-205010-eng.html>; *Tsyarkin M.* Moscow's European Security Gambit // SperoNews, December 10, 2009 <<http://www.speroforum.com/a/24078/Moscows-European-Security-Gambit>>

<sup>1</sup> См., например: *Сушко А.* Указ. соч.; Jackson A. Russia's European Security Treaty // The Journal of Turkish Weekly, 8 December 2009 <<http://www.turkishweekly.net/news/93595/russia%E2%80%99s-european-security-treaty-.html>>

как затрагивающий главную ответственность Совета Безопасности Организации Объединённых Наций за поддержание международного мира и безопасности, а также права и обязательства Участников, вытекающие из Устава Организации Объединённых Наций”.<sup>1</sup> Это обстоятельство снижает авторитет предлагаемого договора и на практике сужает сферу его применения (до уровня мер превентивной дипломатии).

Вызывает сомнение статья 8 проекта, которая устанавливает такую норму: “Участник имеет право рассматривать вооружённое нападение на другого участника как вооружённое нападение на него самого... он имеет право предоставить Участнику, на которого осуществлено военное нападение, при его согласии, необходимую помощь, включая военную”<sup>2</sup>. С одной стороны, никто не отрицает право государств, в частности связанных двусторонними или многосторонними соглашениями о коллективной обороне, на выполнение своих соответствующих обязанностей. С другой — нехарактерным для международного права и недостаточно логичным является внесение такого положения в рамочный договор по коллективной безопасности, между участниками которого нет обязывающих связей вроде статьи 5 Вашингтонского договора НАТО.<sup>3</sup> Некоторые зарубежные эксперты даже считают, что есть основания рассматривать такое предложение как попытку оправдать выборочный интервенционизм, не обусловленный санкциями ООН<sup>4</sup>.

Существует множество сомнений относительно реальной возможности привлечь к участию в ДЕБ такие разнородные организации, как НАТО, ЕС, ОБСЕ, СНГ и ОДКБ. А если это всё-таки удастся сделать, вряд ли они смогут эффективно координировать свою деятельность в рамках ДЕБ (особенно в случае кризиса) по причине разницы интересов и подходов к европейской безопасности.

По мнению некоторых зарубежных аналитиков, статья 10 проекта устанавливает неприемлемые преференции для двух организаций, в рамках которых Россия де-факто занимает доминирующие позиции. Речь идёт об СНГ и ОДКБ. Именно эти организации, наряду с ЕС, НАТО и ОБСЕ, приглашены к подписанию настоящего соглашения, тогда как иные региональные структуры, такие как ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдова) или ОЧЕС (Организация черноморско-европейского сотрудничества), без объяснения критериев в этот перечень не включены. По мнению зарубежных экспертов, это свидетельствует

<sup>1</sup> Проект Договора о европейской безопасности // <http://www.kremlin.ru/news/6152>

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Сушко А. Указ. соч.; Jackson A. Op. cit.; Emerson M. Op. cit.; Russia Unveils Proposal For European Security Treaty // Radio Free Europe/Radio Liberty, 30 November 2009 <[http://www.rferl.org/content/Russia\\_Unveils\\_Proposal\\_For\\_European\\_Security\\_Treaty/1891161.html](http://www.rferl.org/content/Russia_Unveils_Proposal_For_European_Security_Treaty/1891161.html)>

<sup>4</sup> Сушко А. Указ. соч.; Socor V. Russian President Medvedev Submits Draft Treaty on European Security Architecture // Eurasia Daily Monitor (The Jamestown Foundation), Vol. 6, Issue 224, December 7, 2009 <[http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=35808&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=eedab3a74b](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=35808&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=eedab3a74b)>

о попытке РФ искусственно повысить статус подконтрольных ей организаций в международной системе, поставив их в один ряд с ОБСЕ, НАТО и ЕС, что является неприемлемым с их точки зрения<sup>1</sup>. Признавая определённую справедливость этих упреков, вместе с тем, следует отметить, что, вряд ли будет возможным привлечь к подписанию ДЕБ все имеющиеся в регионе международные организации. Почему бы тогда не вспомнить СГБМ (Совет государств Балтийского моря), БЕАС (Баренцев-Евроарктический совет), Совет министров стран Северной Европы и т.д.? К тому же, упоминавшиеся ГУАМ и ОЧЭС не имеют прямого отношения к вопросам “жесткой” безопасности, о которой, в основном, идёт речь в проекте ДЕБ.

Не до конца понятен механизм вхождения в ДЕБ и его ратификации в случае со странами, являющимися членами той или иной международной организации. Проект договора предполагает двойной способ вхождения в договор – в индивидуальном порядке или в составе международной организации. В первом случае механизм ратификации и ответственности государства, принявшего на себя обязательства по ДЕБ, полностью понятны. А вот во втором случае такой ясности нет. Обязательна ли ратификация договора каждым государством-участником или же, если он входит в договор в составе международной организации (например, ЕС, НАТО, ОДКБ), достаточно будет лишь подтверждения этой организацией (её руководящими органами) одобрения документа? Понятно, что во втором случае ответственность отдельных государств за соблюдение договора будет совершенно иной, чем в случае их индивидуального вхождения в этот режим.

Весьма популярной среди зарубежных политиков и экспертов является идея о том, что одной из реальных целей “плана Медведева” является стремление Москвы лишить НАТО её почти монопольного положения в системе европейской безопасности, поставить её на одну доску с такими организациями, как ЕС, ОБСЕ, СНГ и ОДКБ и даже внести раскол в Североатлантический альянс (поскольку члены последнего по-разному относятся к российским инициативам).<sup>2</sup> Именно этими опасениями может быть объяснена та упоминавшаяся негативная реакция в отношении проекта ДЕБ, которая последовала от руководства НАТО.

<sup>1</sup> Сушко А. Указ. соч.; Tsypkin M. Op. Cit.

<sup>2</sup> Jackson A. Op. cit.; Socor V. Op. cit.; Van Herpen M. Medvedev's proposal for a pan-European security pact. Its six hidden objectives and how the West should respond // Cicero Working Paper (WP 08 – 03), 2008 [http://www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel\\_H\\_Van\\_Herpen\\_Medvedevs\\_Proposal\\_for\\_a\\_Pan-European\\_Security\\_Pact.pdf](http://www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel_H_Van_Herpen_Medvedevs_Proposal_for_a_Pan-European_Security_Pact.pdf); Champion M. Moscow Posts Draft of European Treaty // The Wall Street Journal, 30 November, p. A15 <<http://online.wsj.com/article/SB125953291923668671.html>>; Maofeng Y., Jingli L. Strategic Considerations Behind Russian Proposal for New European Security Treaty // Global Research, December 2, 2009 <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=16351>; Doctorow G. Medvedev's Draft Treaty on European Security: Dead on Arrival // Une parole franche, 1 December 2009 < <http://usforeignpolicy.lalibreblogs.be/archive/2009/12/01/medvedev-s-draft-treaty-on-european-security-dead-on-arrival.html> >

Несмотря на многочисленные заверения российского руководства в том, что проект ДЕБ не носит антинатовского характера, убедить Североатлантический альянс в этом не удалось. В обозримом будущем НАТО вообще вряд ли можно рассматривать как союзника в продвижении российской модели европейской безопасности. Скорее, наоборот, НАТО будет являться одним из основных противников российских предложений.

Часть зарубежных экспертов усматривает в московском демарше стремление РФ “стравить” между собой НАТО, считающую себя основной организацией, обеспечивающей коллективную безопасность в Европе, и ЕС, который тоже хотел бы принять участие в обеспечении безопасности и стабильности в регионе, но пока не имеет достаточных ресурсов и легитимности для удовлетворения своих претензий.<sup>1</sup>

Возможно, подобные мотивы и руководили российской дипломатией в прошлые годы (особенно тогда, когда приближался новый раунд расширения НАТО), но со временем Москва поняла всю контрпродуктивность этих маневров. Ведь нельзя не учитывать тот факт, что членство этих двух организаций в случае с европейскими государствами во многом совпадает. Трудно вообразить себе ситуацию, в которой одни и те же государства, являясь членом НАТО, будут сами себе противостоять будучи членом ЕС. Во многом именно поэтому усилия этих двух организаций в последнее десятилетие направлены не на конфронтацию друг с другом, а на поиск оптимального разделения труда в сфере европейской безопасности. Поэтому пытаться вбивать клинья между НАТО и ЕС просто бессмысленно. Подобной политикой можно достичь обратного эффекта – укрепления солидарности этих организаций. И Москва это понимает. России важно повысить роль ЕС в деле обеспечения европейской безопасности не для того, чтобы “насолить” НАТО, а потому что при решении возникающих проблем ЕС склонен к использованию не силовых методов (как это часто бывало с НАТО), а инструментов “мягкой” безопасности, что гораздо более приемлемо как для России, так и большинства других стран континента. Неслучайно, Москва и Тбилиси прибегли в 2008 году к посредничеству именно ЕС (председательствовавшего тогда в Союзе французского президента Н. Саркози), а не какой-то другой организации.

Многих западных партнёров России, а также Грузию и Украину (при В. Ющенко) не устраивал сам факт, что инициатором ДЕБ выступает именно Москва. В их глазах Россия отнюдь не является ответственным, миролюбивым субъектом европейской политики. По их мнению, Россия сама является источником нестабильности в регионе и потому не имеет морального права выступать с подобного рода инициативами. Во многом именно этим объясняется холодный приём того самого “плана Медведева” 2008 года, уже содержавшего основные идеи проекта ДЕБ.

Некоторые зарубежные эксперты считают инициативу Д.А. Медведева не более чем пропагандистской акцией в духе советской дипломатии (скажем,

---

<sup>1</sup> *Van Herpen M. Op. cit.*



практиковавшегося в те годы так называемого “мирного наступления” СССР на своих идеологических противников). По их мнению, Москве важно продемонстрировать свое миролюбие, чтобы избавиться от имиджа “агрессивной”, “имперской” державы (особенно после событий на Южном Кавказе 2008 г.)<sup>1</sup>. В то же время, указывают зарубежные аналитики, параллельно с миролюбивой риторикой Россия приняла в феврале 2010 года новую военную доктрину, имеющую антиамериканский и антинатовский характер, и продолжает наращивать своё военное присутствие в Закавказье.<sup>2</sup>

С этими доводами трудно согласиться, так как Россия как никто другой заинтересована в создании прочной системы общеевропейской безопасности и неповторении событий, подобных российско-грузинскому вооружённому конфликту 2008 года. У России и без того хватает внутренних проблем, чтобы наживать себе новые заботы на международной арене. Как раз одной из целей предлагаемой Москвой новой архитектуры европейской безопасности является обеспечение благоприятных внешних условий для решения собственных многочисленных внутренних проблем. Что же касается новой военной доктрины, то при ближайшем её рассмотрении она оказывается не более антиамериканской и антинатовской, чем предшествующие документы подобного рода. В ней, как и раньше, вполне резонно указывается на расширение военных блоков, наращивание военного потенциала и размещение иностранных войск на территории соседних государств как источники угрозы военной безопасности России. А в части ядерной доктрины новый документ ещё более умерен, чем прежние военные доктрины. Если раньше предусматривалось превентивное использование ядерного оружия для предотвращения военной угрозы России, то в новой доктрине лишь говорится, что ядерное оружие будет использовано РФ только в крайнем случае – в ответ на применение против неё и (или) её союзников ядерного и других видов оружия массового поражения, а также в случае агрессии

<sup>1</sup> Сушко А. Указ. соч.; Socor V. Op. cit.; Van Herpen M. Op. cit.; Doctorow G. Op. cit.; Russia Unveils Proposal For European Security Treaty // Radio Free Europe/Radio Liberty, 30 November 2009 <[http://www.rferl.org/content/Russia\\_Unveils\\_Proposal\\_For\\_European\\_Security\\_Treaty/1891161.html](http://www.rferl.org/content/Russia_Unveils_Proposal_For_European_Security_Treaty/1891161.html)>

<sup>2</sup> Козей С. Новая военная доктрина России (02.03.2010) <<http://www.inosmi.ru/army/20100302/158414788.html>>; Новая военная доктрина России – пустые слова (14.02.2010) <http://www.inosmi.ru/russia/20100216/158213589.html>; Stephens P. Russia stirs a cold war spat about European security // Financial Times, 11 February 2010 <[http://www.ft.com/cms/s/e6490542-1740-11df-94f6-00144feab49a,Authorised=false.html?\\_i\\_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2Fe6490542-1740-11df-94f6-00144feab49a.html&\\_i\\_referer=http%3A%2F%2Fwww.inosmi.ru%2Fеurope%2F20100213%2F158148813.html](http://www.ft.com/cms/s/e6490542-1740-11df-94f6-00144feab49a,Authorised=false.html?_i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2Fe6490542-1740-11df-94f6-00144feab49a.html&_i_referer=http%3A%2F%2Fwww.inosmi.ru%2Fеurope%2F20100213%2F158148813.html)>; Jégo M. La nouvelle doctrine russe de défense place l'OTAN en tête des menaces est ambigu vis-à-vis de l'Occident // Le Monde, 09.02.2010 <[http://www.lemonde.fr/europe/article/2010/02/09/la-nouvelle-doctrine-russe-de-defense-place-l-otan-en-tete-des-menaces-est-ambigu-vis-a-vis-de-l-occident\\_1303189\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2010/02/09/la-nouvelle-doctrine-russe-de-defense-place-l-otan-en-tete-des-menaces-est-ambigu-vis-a-vis-de-l-occident_1303189_3214.html)>

против России с применением обычного оружия, когда под угрозу поставлено само существование государства.

Существует и реальная перспектива того, что многие из потенциальных участников ДЕБ (как индивидуальные государства, так и международные организации) постараются сделать переговоры по ДЕБ предметом торга и политических “увязок”. Так, не успел представитель РФ в НАТО Д. Рогозин передать проект ДЕБ руководству НАТО, как документ тотчас же стал предметом давления со стороны канадской делегации в этой организации. Оттава, с одной стороны, пыталась “отомстить” за высылку двух канадских дипломатов из Москвы, а с другой – оказать прессинг на РФ по вопросу о разделе континентального шельфа в Арктике.<sup>1</sup> И это была лишь “первая ласточка”. Учитывая широкий спектр претензий к России со стороны различных стран и международных организаций, с большой степенью вероятности можно ожидать повторения подобных попыток.

В целом, складывается впечатление, что предстоит длительная дипломатическая борьба вокруг российской инициативы, исход которой пока не ясен. В то же время, несмотря на все спорные моменты, инициатива Д.А. Медведева это реальная платформа дискуссий о проблемах общеевропейской безопасности. А в споре, как известно, обычно и рождается истина.

Предложения Д. Медведева оказались частью более широких по своему охвату процессов обсуждения меняющейся природы безопасности в Евроатлантике. Дебаты на эту тему интенсивно протекают в рамках как НАТО, так и ЕС – двух ключевых партнёров России в сфере безопасности. Однако, несмотря на общую и для Москвы, и для Брюсселя исходную идею о необходимости внесения существенных коррективов в нынешние представления о безопасности, позиции России и Запада в этой сфере продолжают сильно отличаться друг от друга. Посмотрим пристальнее на эту разницу и в связи с этим на перспективы сближения позиций России и её евроатлантических партнеров.

### ***НАТО: расширенная концепция безопасности***

Отношения России с НАТО сейчас переживают некоторый подъём, который отчасти связан с удовлетворением Москвы по поводу замораживания процесса принятия в члены НАТО Грузии и Украины, а отчасти – с важностью НАТО с точки зрения формирования новой системы безопасности в Евроатлантике. Планируя на будущее наши взаимоотношения, необходимо принимать во внимание то обстоятельство, что НАТО сейчас находится на важном этапе своей эволюции, которая связана с принятием новой Стратегической концепции, призванной заменить аналогичный документ 1999 года.

Наиболее показательным с точки зрения эволюции позиций НАТО является экспертный документ “НАТО–2020: обеспеченная безопасность, эффективное вовлечение”, который стал результатом деятельности экспертной группы под руководством бывшего государственного секретаря США М. Олбрайт. Данный

---

<sup>1</sup> Кобзев А. Канада вбивает клин между Россией и НАТО // Газета, 2009, 1 декабря <<http://www.gzt.ru/topnews/politics/274775.html> >

текст, с формальной точки зрения, не является ответом на позицию, занятую Россией, однако он важен как один из важнейших указателей на состояние умов специалистов, занимающихся долгосрочным планированием стратегии альянса. “НАТО-2020” содержит ряд положений, позволяющих оценивать этот доклад как концептуальную альтернативу российскому видению природы опасностей и рисков в Евроатлантическом макрорегионе.

Понимание логики рассуждения НАТО важно в силу двух обстоятельств. Во-первых, согласно позиции России, именно ряд акций, предпринятых Североатлантическим альянсом, спровоцировали те международные кризисы, которые выявили бреши в архитектуре безопасности, сформировавшейся в Европе после окончания “холодной” войны. Речь идёт, прежде всего, о военной акции против Югославии в 1999 году и о политике расширения НАТО, с настороженностью воспринимаемой Москвой.

Ключевая проблема, связанная с диалогом РФ и НАТО, сводится к различным исходным позициям в отношении того, что является предметом отношений в сфере безопасности. Россия нацелена, прежде всего, на обсуждение проблем “жесткой” безопасности, где два фактора – военная сила и монопольное положение государства как единственного “провайдера безопасности” – играют ключевую роль. Такая позиция России носит вполне прагматичный характер – действительно, именно на поле “жесткой” безопасности Россия может надеяться на признание себя в качестве партнёра, равного по ресурсным возможностям своим западным партнёрам.

Однако стратегия НАТО строится на иных, расширенных представлениях о безопасности. Принципиальной здесь является позиция, согласно которой альянс указывает на наличие у него не только военного потенциала, но и особой идентичности, которая определяется через ценностные категории. Более конкретно, НАТО презентует себя как военный блок, который обеспечивает силовыми мускулами демократические идеалы. Соответственно, НАТО нацелена на создание “международного порядка, базирующегося на правилах” (rule-based international order), но с участием так называемых “партнёров по ценностям” (partners of values). Иными словами, НАТО оставляет за собой право ограничивать свои партнёрские связи странами, разделяющими стандартный набор демократических норм. Россия имеет все основания видеть в таком подходе мягкое указание на тот факт, что её место в числе партнёров по безопасности не гарантировано.

Натовские документы всё чаще формулируют миссию альянса в нормативных категориях, связанных с “глобальным продвижением западной модели”, а не только чисто военном смысле. Встречаясь с насущной необходимостью взаимодействия с растущим числом различных акторов (в том числе негосударственных) и культур (в том числе незападных), НАТО вынуждена инвестировать свои ресурсы в механизмы так называемой “мягкой” силы, которая может рассматриваться в качестве необходимого компонента глобальной экспансии блока.

Нормативный поворот в политике НАТО выражается не только в семантической связке безопасности и демократии, но и в том, что НАТО сейчас – вопреки часто встречающемуся в России мнению – больше озабочена расширением концептуальных рамок безопасности, чем чисто географической экспансией. Так,

эксперты, готовившие новую Стратегическую концепцию НАТО, активно предлагали включить в неё такие очевидно невоенные вопросы, как “демократическая консолидация”, стабилизация слабых и хрупких государств, укрепление практики “надлежащего управления” (good governance) по всему периметру внешних границ блока, предотвращение геноцида и других форм гуманитарных катастроф, защита морских перевозок и энергетического транзита, изменение климата, противодействие кибер-атакам и наркоторговле, и т.д. Из этого следует, что будущая концепция глобальной безопасности НАТО неизбежно будет включать в себя вопросы демократии, прав человека, прозрачности, устойчивого развития, и др.<sup>1</sup>

Исходя из этого, становится понятным, почему НАТО выражает готовность усилить интенсивность своего взаимодействия с самыми разными международными игроками, включая правительства стран, на территории которых размещаются (либо могут быть дислоцированы) её войска, международные финансовые и неправительственные организации. Стратегия НАТО в данном случае состоит в том, чтобы избежать “рениационализации” сферы обороны и безопасности посредством поддержки как негосударственных, так и надгосударственных образований.

При этом НАТО не скрывает своего намерения продолжать расширение зоны своих действий, куда, по прогнозным оценкам, уже входит Ближний Восток и Юго-Восточная Азия. Всё это делается с неизменными ссылками на глобализацию, которая понимается в штаб-квартире НАТО как процесс, который делает более условными границы тех стран, которые находятся в состоянии кризиса. Вполне глобализационно звучит и тезис о том, что задача сегодняшней власти состоит в защите не столько территории, сколько населения, которое, в отличие от территории, мобильно. С нормативной точки зрения, этот тезис означает, что НАТО выступает как организация, идентифицирующая себя с людьми, а не с географическими единицами. Однако с точки зрения безопасности здесь есть проблема, поскольку желание “защищать население” может привести к существенному расширению оперативной сферы НАТО: границы тут действительно престанут играть сдерживающую роль.

Увязка проблем безопасности с демократией таит в себе множество и других “подводных камней”. С одной стороны, НАТО уверяет, что наличие демократии является необходимым *условием* вступления той или иной страны в этот блок. С другой стороны, часто можно услышать, что укрепление демократии может стать *результатом* членства в НАТО таких стран, как Грузия или Украина. С логической точки зрения это – два разных подхода, один из которых, очевидно, придётся признать ложным. Вероятно, что такая участь постигнет именно вторую позицию, поскольку, например, опыт Турции показывает, что можно долгое время состоять в НАТО, но, тем не менее, почти не продвигаться вперёд с точки зрения европейских критериев демократии.

Кроме того, многие эксперты открыто говорят о том, что, например, Албания и Македония не очень готовы к полноценному членству в НАТО, и реше-

---

<sup>1</sup> Highlights from the first Strategic Concept seminar in Luxembourg, October 16, 2009, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_58816.htm?](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_58816.htm?); Highlights from the second Strategic Concept seminar, Brdo, Slovenia, November 13, 2009, <http://www.nato.int>

ние о принятии их в состав альянса носило политический характер, а не вытекало из соответствия этих стран критериям членства. Получается, что геополитическое положение всё же оказывается важнее внутреннего устройства. Ряд европейских экспертов считает, что НАТО утратила цель и что принятие в её состав Грузии и Украины создаст такие риски, управление которыми будет этому блоку не под силу.<sup>1</sup>

Тем не менее, пока можно констатировать, что натовский брэнд обладает достаточно высоким уровнем капитализации в том числе и потому, что он содержит в себе существенный элемент “мягкой власти”, то есть отсылку к неким нормам и принципам, которые регулируют отношения между “держателями” брэнда. Сквозь эту призму становится понятным, почему именно со стороны НАТО мы чаще всего слышим обвинения в том, что сегодняшняя Россия является простым продолжением СССР: альянсу для выживания чрезвычайно важно позиционировать себя не только в военных, но и в нормативных категориях.

### ***ЕС: политика вовлечения России***

Европейские дискуссии о новой евроатлантической “архитектуре безопасности” также носят интенсивный характер, но они идут не в узком разрезе исключительно военных вопросов, а в самом широком смысловом ключе. Позиция, обозначенная в документе “Хельсинки-плюс. К новой архитектуре личностной безопасности”,<sup>2</sup> в этом плане является наиболее показательной. Концептуально она исходит из того, что сегодняшние дискуссии о безопасности уходят своими корнями в Хельсинкский процесс 1970-х годов, аналогов которому в других частях света не было. Большинство экспертов, определяющих позицию ЕС в этом направлении, согласны с тем, что концепция трёх “корзин” до сих пор актуальна. Этот доклад не столько предлагает готовые рецепты, сколько выводит на обсуждение ряда концептуальных проблем безопасности, важнейшей среди которых является идея *личностной безопасности*.

Соавторов доклада “Хельсинки-плюс” объединяет нескольких ключевых приоритетов. Во-первых, для них не подлежит сомнению нормативный потенциал личностной безопасности как концепции, органично встраиваемой в процессы глобализации. Доклад постулирует перспективы универсализации принципов личностной безопасности, то есть придания им характера глобальной нормы, определяющей понятие “цивилизованного человечества”. Во-вторых, в докладе признается меняющаяся роль государства в связи с распространением подходов, определяемых через личностную безопасность. Сам концепт личностной безопасности пока выражен как совокупность различных взглядов, пред(по)ложений и позиций, касающихся возможности и важности учёта человеческого фактора в дискуссиях о безопасности.

<sup>1</sup> Godert de Vos van Steenwijk. Reaction: Mo More Diplomacy of Lost Opportunities // *Security and Human Rights*, N 3, 2008, p.194.

<sup>2</sup> Helsinki Plus: Towards a Human Security Architecture for Europe. The First Report of the EU-Russia Human Security Study Group. London/Barselona: London School of Economics/CIDOB, 2010.

Инновационный потенциал концепта личностной безопасности определяется вызванными им несколькими существенными подвижками в изучении и восприятии безопасности. Введение в научный и политический оборот этой концепции предполагает:

а) изменение уровня анализа – от традиционного для исследований безопасности уровня государства и международных организаций к уровню отдельных граждан и их коллективов,

б) сдвиг с точки зрения объектов анализа – от безопасности режима (набора институтов) к безопасности социальных групп вне сферы государства,

в) иную, более антропологическую концептуализацию власти – не только сквозь призму суверенных качеств государства, но и как совокупности отношений, вовлекающих в свою орбиту человеческие коллективы,

г) переход к более глубокому – по сравнению с чисто военно-стратегическим подходом – пониманию безопасности как социального в своей основе феномена, касающегося демографии, экологии, этнорелигиозных и расовых отношений, устойчивого развития и пр.

Набирающая в ЕС силу концепция личностной безопасности ставит перед Россией ряд серьёзных интеллектуально-политических вызовов. Изучение возможностей использования потенциала этой концепции в России важно с точки зрения решения двух актуальных задач практической политики: комплексной модернизации социально-политических институтов России и интеграции в евроатлантическое пространство безопасности. При этом важно иметь в виду два направления рефлексии. Первое – это определение условий, приводящих к приобретению идеей личностной безопасности *нормативных функций*, связанных с “мягким” вариантом регулирования поведения государств и других социальных агентов. Второе направление – это анализ рамочных факторов и обстоятельств, содействующих разным формам *институционализации* личностной безопасности, то есть формирования на её основе режимов, регламентирующих рамки поведения в этой сфере.

Ключевой *проблемой политического свойства* является степень и мера использования подходов, выдержанных в русле личностной безопасности, во внешней и внутренней политике РФ. Здесь заложено определённое противоречие: с одной стороны, без использования норм, описываемых в категориях личностной безопасности, весь диалог России и Запада (включая ЕС и НАТО) по вопросам формирования общего евро-атлантического пространства безопасности будет чрезвычайно затруднён. С другой стороны, выдвигание на передний план норм личностной безопасности в их западном прочтении содержит потенциал ещё большего дистанцирования России от Запада, который исходит из того, что в вопросах личностной безопасности Россия является не столько равноправным партнёром (как в вопросах военно-стратегического плана), сколько источником проблем (экология, миграция, преступность и пр.). Эта двойственная ситуация нуждается в более тщательной интеллектуальной проработке, поскольку российская экспертная среда лишь только приступает к анализу принципов, заложенных в идее личностной безопасности.

При этом важно принимать во внимание два обстоятельства. Во-первых, нельзя ограничиваться прямым заимствованием западного (преимущественно

англоязычного) понятийного аппарата и его механическим перенесением в российский политический лексикон. Во-вторых, нельзя сводить понятие “личностной безопасности” к её технологическим составляющим, то есть к так называемой “безопасности человека”, понимая под этим термином преимущественно технические приёмы и навыки, позволяющие людям выживать в неблагоприятных средовых условиях (стихийные бедствия, катастрофы и пр.).

В европейском дискурсе существуют различные подходы к пониманию той роли, которую должна сыграть концепция личностной безопасности в создании будущей системы международной безопасности. Есть радикальный взгляд, согласно которому личностную безопасность нужно положить в основу всей архитектуры безопасности, при этом оставляя вопросы суверенитета на вторых ролях. С этим Россия вряд ли согласится. И есть более умеренная позиция, согласно которой личностная безопасность будет сосуществовать с более “жёсткими” версиями безопасности, включая военную, где ключевыми акторами являются государства. Дискуссии на эту тему высвечивают очень важный вопрос: личностная безопасность – это преимущественно правовой концепт, или же он может иметь под собой политические смыслы (то есть быть предметом этического выбора, основанного на политической воле)? Как представляется, полностью деполитизировать содержание личностной безопасности вряд ли удастся (достаточно признать ту роль, которую играют глобальные масс-медиа в формировании неизбежно выборочной реакции ведущих стран мира на ту или иную “гуманитарную катастрофу”); в лучшем случае можно ожидать лишь некоторого понижения его политического “градуса”.

Сложной является и концептуальная связка между самоопределением наций и личностной безопасностью. Глава российской дипломатии высказался в том плане, что Россия стала первой страной, практически воплотившей в жизнь идею личностной безопасности при защите Южной Осетии от Грузии в августе 2008 года. Это заявление по понятным причинам было оставлено без внимания на Западе, а, между тем, его значение состоит в содержащейся в ней попытке (возможно, не стопроцентно удачной) установить некую зависимость между стремлением к самоопределению и безопасностью человеческих жизней.

Эти примеры показывают, что в сегодняшних представлениях о безопасности происходит фундаментальный, парадигмальный сдвиг. В отличие от ещё относительно недавнего прошлого безопасность сейчас всё меньше ассоциируется со столкновениями друг с другом государств, и всё больше – с более сложными и тонкими процессами, которые, помимо конфликтного потенциала, несут в себе ещё и возможности достижения согласованных позиций. Говоря о “новой архитектуре безопасности”, мы, по сути, обсуждаем один из компонентов гипотетически возможной системы глобального управления, где такие нормативные (а, значит – оценочные) концепты, как “ответственность по защите” (the responsibility to protect), гуманитарные интервенции, личностная безопасность будут постепенно выходить на передний план. Государства меняют свой управленческий инструментарий, включая способы управления конфликтами. Поэтому личностная безопасность означает не отмену “жёсткой силы”, а переосмысление того, как и для (во имя) чего она используется.

### *Лиссабонский саммит НАТО и Россия*

Возвращаясь к саммиту, посмотрим на его итоги с точки зрения вопросов безопасности. Во-первых, это было первое заседание СРН после кавказских событий 2008 года, что, с одной стороны, означало возобновление диалога между Москвой и Брюсселем, а с другой – явилось недвусмысленным сигналом всем заинтересованным сторонам, что для НАТО сохранение добрых отношений с Россией важнее, чем потакание интересам режима М. Саакашвили.

Во-вторых, за год напряженной работы сторонам удалось согласовать “Совместный обзор общих вызовов безопасности XXI века”. Это чрезвычайно важно в плане сближения концептуальных основ в понимании самой природы безопасности Россией и НАТО. Формирование такой общей концептуальной основы облегчило бы, в свою очередь, дальнейший диалог РФ-НАТО по вопросам европейской безопасности (включая ДЕБ).

В-третьих, для России и США была важна поддержка, которую НАТО оказало Договору по СНВ-3. Это было особенно важно для администрации Б. Обамы, так как договор “забуксовал” в сенате США, где имеется немало его противников. А с победой на недавних выборах в конгресс республиканцев судьба договора стала ещё более неясной.

В-четвёртых, определенный прогресс был достигнут в вопросе о создании европейской системы ПРО. Стороны договорились о совместной оценке угроз со стороны баллистических ракет. СРН было поручено разработать всеобъемлющий совместный анализ будущих рамочных условий сотрудничества в области ПРО. Прогресс в работе над этим анализом будет рассмотрен на встрече министров обороны стран – членов СРН в июне 2011 года.<sup>1</sup> Вместе с тем, между Россией и НАТО по этому вопросу существуют значительные разногласия. Россия вполне правомерно хочет равноправного участия в создании и управлении системой европейской ПРО. Так, ещё накануне Лиссабонского саммита президент Д.А. Медведев заявил о желании России быть полноправным участником командования и управления европейской системы ПРО. Это заявление было встречено с настороженностью в НАТО. На лиссабонском заседании СРН натовская сторона также постаралась уйти от прямого ответа на это российское требование.

В-пятых, получил продвижение диалог РФ-НАТО по вопросу об Афганистане. Так, Россия согласилась не только на ввоз в эту страну нелетальных грузов через свою территорию, но и на их вывоз. Был также принят документ о расширении проекта СРН по подготовке антинаркотических кадров для Афганистана, стран Центральной Азии и Пакистана. Тем самым Москва продемонстрировала, что в не меньшей мере, чем НАТО, заинтересована в пресечении наркотрафика из этого региона. Было также дано поручение о создании в 2011 году целевого фонда СРН для обеспечения технического обслуживания вертолетного парка Афганистана.

В-шестых, обрело новый импульс сотрудничество РФ-НАТО в борьбе с международным терроризмом, включая совместную разработку технологии обна-

---

<sup>1</sup> Совместное заявление Совета Россия–НАТО. 20 ноября 2010 года  
<[http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/789](http://news.kremlin.ru/ref_notes/789)>



ружения взрывчатых веществ [Проект по дистанционному обнаружению взрывчатых веществ (СТАНДЕКС)], противодействие террористическим угрозам гражданской авиации [Инициатива по сотрудничеству в воздушном пространстве (ИСВП)] и обмен информацией по вопросам терроризма. Россия также подтвердила свою заинтересованность в возобновлении поддержки контртеррористической операции НАТО “Активные усилия” в Средиземном море.

Наконец, в-седьмых, были согласованы дальнейшие меры по борьбе с пиратством и вооружённым разбоем на морях.

Если эта впечатляющая повестка дня будет воплощена в жизнь, то между Россией и НАТО будет создан реальный механизм взаимодействия в вопросах европейской и глобальной безопасности, что будет означать настоящий прорыв в этой жизненно важной сфере.

\* \* \*

Пока же, опираясь на разработки отечественных и зарубежных экспертов, попытаемся выделить несколько возможных сценариев развития новой архитектуры европейской безопасности:

- разработка договора о безопасности только на российских условиях, что маловероятно, исходя из отмеченных выше концептуальных разногласий между Россией, с одной стороны, и НАТО и ЕС – с другой;
- продолжение нынешнего состояния рутинных дискуссий на эту тему без перспектив скорого прорыва. Это будет означать долгий процесс под возможным названием “европейский диалог о безопасности”;
- обновление ОБСЕ и выдвижение её по взаимному согласию на первые роли в деле обеспечения безопасности. Этот сценарий почти наверняка вызовет сопротивление НАТО;
- разработка на базе четырёх общих российско-европейских пространств механизмов сотрудничества в области безопасности;
- создание системы европейской безопасности на основе “нового партнёрства” РФ–НАТО с привлечением других региональных и субрегиональных организаций. Такая система могла бы включать в себя широкий спектр возможных форм сотрудничества, варьирующихся от создания европейской системы ПРО до совместного предотвращения и урегулирования локальных конфликтов;
- серия отдельных соглашений с участием России в разных форматах (“Большая Восьмёрка” или “Большая Двадцатка”, Совет Россия–НАТО, НАТО–ОДКБ и пр.).

Какой из этих вариантов будет воплощён в жизнь сказать ещё трудно. Кроме них вполне возможны и самые причудливые комбинации перечисленных сценариев. Но ответ уже не за горами.

---