

Aliksiej POŁTORAKOV

Publiczny Komitet ds. Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy

Договор о европейской безопасности: вызовы Центральной и Восточной Европе

Безопасные корабли – это вытасченные на берег корабли.

Анахарсис Скифский (VII в. до н. э.)

До последнего времени субрегион Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) пребывал в тени геостратегического влияния таких мощных международных структур как НАТО, ЕС, ОДКБ иже с ними. Порожденная «холодной войной» и блоковым противостоянием общая модель трансъвропейской безопасности с трудом приспособилась к новым реалиям эпохи «постбиполярности»¹, в результате чего в трансъвропейском масштабе сложилась крайне противоречивая военно-политическая ситуация.

«С одной стороны, прямая военная опасность для стран ЕС со стороны России является чистым вымыслом, – пояснял украинский международник С. Толстов. – Хотя российские инициативы частично направлены на ослабление роли НАТО как механизма увязывания интересов США и их европейских союзников, стратегия России остается преимущественно оборонительной и предусматривает не столько влияние на страны Восточной Европы, сколько предотвращение развертывания военных объектов инфраструктуры НАТО и глобальной системы ПРО США близ своих границ»².

Мораторий на выполнение ДОВСЕ, провозглашенный Кремлем в конце 2007 г., означал окончательное разрушение и тех норм, которые регулировали сугубо военные вопросы³.

¹ Ср.: В. Батюк, Постбиполярная ретроспектива мирового порядка, «Международные процессы» 2010, т. 8, № 2(23).

² С. В. Толстов, *Європейська безпека в умовах багатопольного світу*, «Зовнішні справи» 2010, № 3.

³ Впрочем, ДОВСЕ был поставлен под сомнение еще роспуском Варшавского договора.

Осторожная позиция, занятая НАТО и ЕС по отношению к грузинско-российскому конфликту (август 2008 г.) не только поставила под сомнение эффективность европейских функциональных механизмов «кризис менеджмента», но и подорвала (по крайней мере косвенно) международно-политический авторитет таких структур как НАТО и ЕС, а также ОБСЕ. Аналогично, инертность ОДКБ в реакции на трагические события в государстве-члене Организации Киргизии (июнь 2010 г.) также заставила усомниться в реальной дееспособности «Ташкентского пакта» в вопросах реагирования на гуманитарно-политические кризисы.

Все это опосредованно повлияло на общую проблему реконструирования системы трансъевропейской безопасности⁴ и, в частности, предоставило дополнительный шанс таким структурам как ОБСЕ усилить свои международно-политические позиции.

Немалые надежды возлагались на саммит, проводимый председательствующим в ОБСЕ Казахстаном в своей столице Астане 1–2 декабря 2010 г. Он должен был стать чем-то вроде «финального удара в литавры», завершающего президенство в ОБСЕ Казахстана – первого постсоветского государства на этом высоком посту. Действительно, с 1999 г. – когда был проведен асштабный Стамбульский саммит – встреч такого уровня (да еще и на «не совсем европейской» территории!) в ОБСЕ не было.

Представители 56 стран-членов ОБСЕ планировали принять политическую Декларацию и План действий, дающие адекватные практические ответы на существующие вызовы и угрозы трансрегиональной безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока...

Европейская безопасность: концептуально-нормативное измерение

Саммит в Астане организовывался и проводился на геостратегическом фоне концептуальных международно-политических дискуссий о будущем архитектуры европейской безопасности, достаточно давно ведущихся между Россией и Западом.

⁴ Ср.: Т. Шаклеина, «Порядок после Грузии» или «Порядок при Обаме»? «Международные процессы» 2008, № 3.

Инициатором переведения концептуальных дискуссий в практическую плоскость обсуждения конкретных проектов новой архитектуры трансъвропейской безопасности стала Россия. Ведь такие события последних десятилетий как череда расширений ЕС и НАТО за счет стран Центральной Европы, а также активизация европейско-евроатлантического вектора политики безопасности многих стран СНГ (начиная с Азербайджана и Грузии и заканчивая Узбекистаном и Киргизией) стала вызовом, могущим существенно подорвать ключевые геополитические позиции России как несомненного регионального лидера⁵.

Оформляемая под влиянием данных тенденций архитектура трансъвропейской безопасности пост-биполярного образца⁶, в которой Россия теряла свои лидирующие позиции, заставила последнюю искать варианты «выхода из геополитического тупика», в который она исподволь загонялась Западом⁷. Имея ввиду перехватить инициативу в дискурсе европейской безопасности, Кремль инициировал переведение последнего в концептуально-нормативную плоскость – обсуждение перспектив заключения всеобъемлющего Договора геостратегического значения.

Впервые российская идея заключения Договора о европейской безопасности (ДЕБ) была озвучена на петербургском экономическом форуме (июнь 2008 г.). Первые подробности были изложены президентом РФ Д. Медведевым на эвианской конференции по мировой политике (октябрь 2008 г.).

Д. Медведев в Эвиане очертил пять основных принципов, на которых по мнению Кремля должен базироваться Договор: 1) подтверждение базовых принципов безопасности и межгосударственных отношений на евроатлантическом пространстве; 2) недопустимость применения силы или угрозы её применения в международных отношениях; 3) гарантии обеспечения равной безопасности; 4) запрет

⁵ Показательно также то, что независимость Абхазии и Южной Осетии отказались признать даже такие достаточно верные российские сателлиты – члены ОДКБ как Беларусь или Армения (при том, что последняя периодически поднимает).

⁶ Ср.: A. Pabst, *The EU and Russia in a New Global Constellation*, in: *Reinventing and Reinvigorating EU–Russia Relations*, eds. A. Clesse, A. Kortunov, Dutch University Press, Amsterdam 2008.

⁷ Ср.: С. В. Лавров, *Кризис в отношениях с Западом: какой кризис?*, «Итоги», 18 мая 2009 г.

на эксклюзивное право любого государства и международной организации на поддержание мира и стабильности в Европе; 5) установление базовых параметров контроля над вооружениями и «разумной достаточности» в военном строительстве.

В своем прикладном преломлении эти принципы подразумевают в частности невозможность ни размещения элементов ПРО в Чехии и Польше, ни расширения НАТО, ни игнорирования соглашения об адаптации ДОВСЕ, а также блокируют односторонние действия США/НАТО, подобные кампании против Сербии (1999 г.). По сути, через реализацию этих принципов Россией предлагалось несколько изменить в свою пользу баланс сил на трансъевропейском пространстве (так, чтобы «вывести из активной игры» доминирующего внешнего актора и т.о. максимально отойти от модели однополярности) – и после этого жестко «зафиксировать» более выгодную для России геополитическую конфигурацию.

Российский внешнеполитический истеблишмент активно включился в разъяснение и продвижение того, что Д. Медведев в своем интернет-блоге озаглавил «Конструктивная повестка дня для европейской безопасности» (июнь 2009 г.). В документе прежде всего шла речь «новом поколении программного обеспечения и новых удобных „интерфейсах” между действующими в сфере безопасности структурами – чтобы эти структуры в кризисных ситуациях „не зависали”. Чтобы у них не было дублирующих или, тем более, конкурирующих повесток дня».

Тематика Договора активно обсуждалась на заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Хельсинки (декабрь 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.), Мюнхенской конференции по безопасности (февраль 2010 г.) и ее выездной сессии в Москве (октябрь 2010 г.).

Так, выступая на Мюнхенской конференции «Будущее европейской и глобальной безопасности», глава МИД РФ С. Лавров сложившуюся ситуацию европейской безопасности охарактеризовал как «атрофию ОБСЕ» – Организация не способна реализовать принцип неделимости безопасности на всем евроатлантическом пространстве. Речь шла о принципе, по которому безопасность одного из членов ОБСЕ не может осуществляться за счет ущемления безопасности другой страны-члена организации. В качестве примеров

того, что система не работает, С. Лавров привел пример бомбардировок Югославии и события на Кавказе в августе 2008 г. Министр отметил, что ОБСЕ «нам всем нужна», но как организация, которая на деле решает вопросы безопасности; в настоящее же время, по его мнению, эта организация занимается «гуманитарной сферой в ущерб другим [сферам]».

Члены НАТО, которыми вопрос взаимных гарантий безопасности уже давно решен, восприняли российский проект нейтально-негативно, сославшись на компетенцию ОБСЕ в обсуждении вопросов безопасности масштаба «от Ванкувера до Владивостока» и не отрицая целесообразность обсуждения российского предложения в формате Совета Министров иностранных дел ОБСЕ.

Показательна статья З. Бжезинского «Повестка дня для НАТО»⁸, в которой выдающимся американским геополитиком была предложена схема: в Европе фиксируется статус-кво между НАТО и ОДКБ (т.е. прежде всего РФ), а страны, ныне не являющиеся членами ни Североатлантического договора, ни «Ташкентского пакта», сохраняют право на присоединение к одному из этих военно-политических блоков⁹.

В конце ноября 2009 г. посол РФ при штаб-квартире НАТО Д. Рогозин сообщил, что передал генсеку Альянса А. Ф. Расмуссену проект Договора (текст которого был тогда же опубликован на официальном сайте Кремля) – однако во время визита в Москву в середине декабря Расмуссен заявил, что не видит необходимости в его заключении.

Накануне открытия 46-й Мюнхенской конференции по безопасности (февраль 2010 г.) глава внешнеполитического ведомства США Хиллари Клинтон в опубликованной в статье заявляла: «Мы поддерживаем цель, но не согласны с подходом России. Наилучший путь вперед лежит через укрепление существующих институтов, таких как ОБСЕ и Совет Россия–НАТО, а не через заключение новых договоров. Безопасность Европы обеспечивается целым рядом институтов, включая НАТО, Европейский союз, ОБСЕ, которые полагают полным комплексом средств – военных, политических,

⁸ Zb. Brzezinski, *An Agenda for NATO. Toward a Global Security Web*, «Foreign Affairs», September/October 2009.

⁹ См. В. Горбулин, А. Литвиненко, *Европейская безопасность: возможный путь ослабить вызовы и угрозы*, «Зеркало недели», 7 ноября 2009.

экономических, социальных и юридических. Мы должны укрепить нашу приверженность этим институтам и обеспечить, чтобы они смогли отвечать современным вызовам» («Sueddeutsche Zeitung», 5.02.2010)¹⁰.

Предварительную обеспечив таким образом некоторую поддержку рассмотрения ДЕБ в формате ОБСЕ¹¹, Россия через Грецию¹² инициировала «процесс Корфу»¹³.

Запад, в свою очередь, попытался воспользоваться этим процессом для реализации своих интересов, определяемых необходимостью прежде всего выхода из геоэкономического кризиса, а также смежными проблемами дальнейшей интеграции новых членов (начиная с Болгарии и Румынии и заканчивая Хорватией и Исландией).

В результате постепенно «перенаправляемый» Западом в «свою» сторону «Процесс Корфу» акцентировал внимание на том, что необходимо прежде всего решать такие проблемы как режим контроля над вооружениями, усиливать потенциал ОБСЕ по предотвращению и урегулированию конфликтов, усиливать институты ОБСЕ в области прав человека, и т.п. С этой целью был выдвинут ряд практических идей и предложений¹⁴, в том числе диаметрально противоположных.

Осенью 2010 г. (накануне саммита ОБСЕ в Астане) в рамках «процесса Корфу» европейцы представили идею «сообщества безопасности», базирующуюся на давних конструктах американского геополитика чешско-немецкого происхождения Карла Дойча.

Видится нелишним напомнить, что понятие «сообщество безопасности» впервые было использовано Р. Ван Вагеномом в начале

¹⁰ См. также *Выступление государственного секретаря США Хиллари Клинтон о будущем европейской безопасности* в парижской Военной академии (Ecole militaire), 29 января 2010 г.

¹¹ Институт «Восток–Запад» (Грег Остин) накануне министерской встречи на о. Корфу выпустил обстоятельный доклад «Евроатлантическая безопасность: одно видение – три пути», содержащий конкретизированные предложения по дальнейшему продвижению Договора.

¹² Стоит вспомнить, что Греция стала одной из очень немногих стран Запада, не признавших независимость Косово.

¹³ В. Воронков, *Договор о европейской безопасности: после Корфу*, «Индекс безопасности» 2009, т. 15, № 3–4 (90–91).

¹⁴ Ср.: А. Pabst, *The Berlin Doctrine: From Atlantic Unipolarity to a Pan-Eurasian Security Community*, «Russia in Global Affairs», January–March 2009, Vol. 7, No. 1.

1950-х гг. К. Дойч разработал целостную концепцию «сообщества безопасности» в международных отношениях. В базовой работе К. Дойча «Политическое сообщество и североатлантическое пространство: международная организация в свете исторического опыта» (1957)¹⁵ исследовано перспективы мирного развития международного сообщества. Основная идея работы заключалась в том, что взаимное доверие и наличие общей идентичности являются главными факторами возникновения уверенности в мирном развитии отношений между государствами. В основе данной концепции лежит принцип взаимного доверия и несилового решения проблем. Сообществом безопасности называется регион или группа государств, между которыми проблемы решаются на основе конструктивного подхода, обходя конфликтные ситуации.

В силу обстоятельств времени европейская альтернатива российскому проекту была представлена в «сыром» виде. Однако она была сразу в целом поддержана Россией – как своеобразная «начинка» для проекта Договора. США, среди приоритетов геостратегии которых «внутренние» европейские проблемы постепенно отходя на второй план¹⁶, также не выступили с возражениями к проекту, тем более что в перспективе США могли бы занять в нем значимое место.

В силу того, что в целом «процесс пошел», ожидалось, что идея получит некоторое практическое развитие на саммите в Астане – и члены ОБСЕ примут План действий, ориентированный на создание «сообщества безопасности». Однако латентное расхождение в базовых подходах (в т.ч. ценностного характера¹⁷) обрекло перспективный проект на неудачу.

¹⁵ K. W. Deutsch, S. A. Burrell, R. A. Kann, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton 1957.

¹⁶ Достаточно показательно например то, что уровень участия США в саммите ОБСЕ в Астане (декабрь 2010 г.) ограничился делегацией во главе с государственным секретарем США Х. Клинтон. Не менее показательно также то, что госсекретарь Х. Клинтон после саммита ОБСЕ в Астане совершила турне по Центральноазиатским республикам.

¹⁷ По оценкам экспертов, в глубине проекта ДЕБ кроется идея расшатывания тех ценностных принципов обеспечения безопасности, на которых развиваются НАТО и ЕС. Это прежде всего максимумы взаимного доверия государств и свободы выбора государством своей геостратегии безопасности (участия/неучастия в военно-политических союзах и т.п.).

Расхождение подходов нашло свое отображение в принятой с большим трудом «Астанинской памятной декларации» декабрьского саммита ОБСЕ. В итоговый документ, озаглавленный «Навстречу сообществу безопасности в XXI веке», включили пассаж о видении «единого и неделимого сообщества Евроатлантической и Евразийской безопасности, простирающегося от Ванкувера до Владивостока, основанного на согласованных принципах, общих обязательствах и общих целях». Такое «осторожное» разведение понятий дополнительно оформило давно существующий латентный геополитический раскол¹⁸, структурно оформляемый членством в таких организациях как НАТО и ЕС – с одной («евроатлантической») стороны, и ОДКБ и СНГ – с другой («евразийской»).

В результате, как скептически отмечали ведущие украинские эксперты «учитывая принципиальность вопроса, размер и масштаб ставок, а также внутреннюю слабость стран, которые не входят ни в один из двух блоков, можно прогнозировать рост нестабильности в этих государствах вплоть до их преобразования в определенный вариант *failed states* с дальнейшим распадом, который будет сопровождаться кровавой гражданской войной»¹⁹.

Недавнее предварительное согласие Румынии разместить на своей территории элементы ПРО (чему крайне противится Россия) стало серьезным вызовом перспективам реализации проекта Договора как механизма трансъевропейской безопасности. Латентный раскол, преодоление которого видилось в качестве одной из задач Договора, еще более усилился. В результате страны как минимум такие страны Восточной Европы как Молдова и Украина (а с ними – и прочих государств-членов ГУАМ, придерживающихся политики внеблоковости) явно оказываются в «серой зоне» европейской безопасности²⁰ – между т.н. «зонтиками» НАТО и ОДКБ соответственно, причем без

¹⁸ Одним из проявлений данного раскола стала ситуация вокруг признания «самопровозглашенных» государственных образований: Косово – с одной стороны (признана почти всеми странами-членами ЕС и НАТО), Абхазии и Южной Осетии – с другой (признаны Россией, ни одной из стран-членов ЕС и НАТО).

¹⁹ В. Горбулин, А. Литвиненко, *Европейская безопасность: возможный путь ослабить вызовы и угрозы*, «Зеркало недели», 7 ноября 2009.

²⁰ Ср.: Д. Г. Балувев, А. А. Новосёлов, «Серые зоны» мировой политики, «Очерки текущей политики», Вып. 3, НОФМО, М. 2010; С. Г. Федуняк, *Феномен «сірої зони» в Європі і на пострадянському просторі після завершення «холодної війни»*, «Стратегічна панорама» 2004, № 3.

явных перспектив принципиально изменить геостратегическую ситуацию в свою пользу. Многие эксперты также предполагают, что эта зона может пополниться в т.ч. за счет таких стран как «Беларусь и Армения, которые постепенно освобождаются от российского влияния»²¹.

Не менее очевидно, что актуализированная проблема ПРО еще более осложнит и без того непростые отношения с Россией стран-«новичков» НАТО (начиная с Румынии и заканчивая Польшей).

Выводы

В силу многих причин проект ДЕБ пока не имеет серьезных перспектив. В то же время начавшийся вокруг него диалог полезен для уточнения взаимных позиций сторон, их учета в практической международной политике, повышения эффективности и дееспособности существующих организаций и форматов взаимодействия, налаживания взаимодействия между до того не взаимодействовавшими международными организациями (например, между НАТО, ОДКБ и ШОС). Подобная дискуссия может способствовать улучшению общего климата доверия и взаимопонимания. Одну из ключевых ролей в этом процессе может сыграть диалог России и Европейского Союза, договорившихся в 2003 году строить, помимо прочего, общее пространство внешней безопасности.

Для государств-членов ГУАМ (Азербайджан, Грузия, Молдова, Украина), придерживающихся политики внеблоковости, остается реальной достаточно незавидная перспектива попадания в «серую зону» европейской безопасности, осложненную к тому же наличием латентных конфликтов (в Приднестровье, на Кавказе и в Центральной Азии).

Traktat o bezpieczeństwie europejskim: wyzwania dla Centralnej i Wschodniej Europy

Streszczenie

Po raz pierwszy rosyjski pomysł zawarcia Traktatu o bezpieczeństwie europejskim został ogłoszony podczas Petersburskiego Forum Ekonomicznym (czerwiec

²¹ В. Горбулин, А. Литвиненко, *Европейская безопасность: возможный путь ослабить вызовы и угрозы*, «Зеркало недели», 7 ноября 2009.

2008). Chociaż projekt traktatu nie ma wielkich szans na zrealizowanie, wydaje się, że władzom rosyjskim chodzi raczej o zintensyfikowanie rozpoczętej debaty międzynarodowej w kwestii bezpieczeństwa europejskiego. Taka dyskusja może przyczynić się do poprawy ogólnego klimatu zaufania i zrozumienia. Kluczową rolę w tym procesie może odegrać dialog między Rosją i Unią Europejską.

**The European Security Treaty: the Challenges for Central
and Eastern Europe**

Summary

Russia's intention to sign the European Security Treaty was first announced at the St. Petersburg International Economic Forum (in June 2008). Although the draft of the Treaty is unlikely to be implemented, the Russian authorities appear to intend to intensify the international debate on the issue of European security. Such a debate might contribute to an improved atmosphere of general trust and understanding. The dialogue between Russia and the European Union may be of crucial importance for this process.