

## Актуальная тема

### ГОД СПУСТЯ ПОСЛЕ КАВКАЗСКОГО КРИЗИСА: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕ

Т. В. Юрьева\*

*Статья посвящена исследованию проблем безопасности в Европе в контексте анализа последствий событий на Кавказе в августе 2008 г. В данной связи автор ставит своей целью сопоставить политику трех ведущих сил – России, Европейского союза и НАТО. Автор приходит к выводу о том, что спустя год после Кавказского кризиса не произошло какого-либо кардинального изменения ситуации в области обеспечения безопасности в Европе, а Россия оказалась единственным игроком на этом поле, который выдвинул и активно продвигает общерегиональный проект качественных изменений в области безопасности. В свою очередь Европейский союз ограничился модификацией одного из своих субрегиональных проектов сотрудничества – Европейской политики соседства, сосредоточившись на продвижении нового Восточного партнерства.*

**Ключевые слова:** Европейский союз, НАТО, Россия, Кавказский кризис, безопасность.

**Keywords:** European Union, NATO, Russia, crisis in the Caucasus, security.

2008 год стал рубежным для осмысления итогов возведения архитектуры европейской безопасности после окончания холодной войны. Два события этого года – провозглашение независимости Косова и Кавказский кризис с последующим провозглашением независимости Абхазии и Южной Осетии – вновь привлекли внимание к нерешенным проблемам имплементации общепринятых принципов европейской безопасности, согласованных более тридцати лет назад в Хельсинкском Заключительном Акте. На исходе 2008 г. эти проблемы на время оказались в тени мирового финансово-экономического кризиса. Но – именно на время, которое стремительно убывает, оставляя все меньше возможностей для того, чтобы и далее удерживать паузу в развязывании сложного клубка противоречий, накопившихся в сфере европейской и, в более широком смысле, евро-атлантической безопасности за 20 постбиполярных лет.

Автор этой статьи не претендует на исчерпывающий анализ всего комплекса проблем современной евро-атлантической безопасности, поскольку решить такую задачу в формате одной статьи не представляется возможным. Цель данной статьи – сопоставить восприятие проблем безопасности в Европе год спустя после Кавказского кризиса 2008 г. тремя ведущими акторами – Россией, Европейским союзом и НАТО. Они оказывают большое воздействие на формирование европейской повестки дня, и именно от них в значительной мере зависит работоспособность ОБСЕ. Анализ позиции США не вынесен в самостоя-

тельный раздел, поскольку, по мнению автора, европейская политика новой американской администрации еще не обрела четких контуров.

\*\*\*

#### РОССИЯ: К ДОГОВОРУ О ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Договор о европейской безопасности (ДЕБ) в настоящее время является центральной инициативой России на европейском направлении.

Эта инициатива была выдвинута Президентом РФ Д. А. Медведевым во время его официального визита в ФРГ 5 июня 2008 г., то есть через четыре месяца после провозглашения независимости Косова и за два месяца до начала Кавказского кризиса<sup>1</sup>. Обнародованные тогда Д. А. Медведевым идеи о реформе системы безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока затем были включены в утвержденную им 12 июля 2008 г. новую Концепцию внешней политики Российской Федерации<sup>2</sup>. И, наконец, первое развернутое изложение содержания Договора о европейской безопасности дано Д. А. Медведевым уже после Кавказского кризиса, в его выступлении на Конференции по мировой политике в Эвиане 8 октября 2008 г.<sup>3</sup>

На конференции в Эвиане российский президент выделил четыре элемента для включения в предлагаемый Договор о европейской безопасности. Во-первых – четкое подтверждение базовых принципов безопасности и межгосударственных отношений на евро-атлантическом пространстве.

\*Юрьева Татьяна Валерьевна – кандидат исторических наук, доцент Кафедры мировых политических процессов МГИМО (У) МИД России, e-mail: world\_politics@mgimo.ru.

Во-вторых – гарантии единообразной трактовки и соблюдения принципов неприменения силы или угрозы ее применения. В-третьих – гарантии обеспечения принципа равной безопасности. При этом российский президент подчеркнул необходимость следовать трем «не»: не обеспечивать свою безопасность за счет других, не допускать действий, ослабляющих единство общего пространства безопасности, и не допускать развития военных союзов в ущерб безопасности других участников предлагаемого Договора. И, наконец, четвертый элемент – подтверждение того, что ни одно государство и ни одна международная организация не имеют эксклюзивных прав на обеспечение европейской безопасности<sup>4</sup>.

Концептуально российский проект ДЕБ стал европейским измерением тезиса о необходимости переустройства глобальной архитектуры безопасности, обоснованного еще в феврале 2007 г. Президентом России В. В. Путиным в его известной речи на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. Уже тогда российский лидер подчеркнул, что «мы подошли к тому рубежному моменту, когда надо серьезно задуматься над всей архитектурой глобальной безопасности»<sup>5</sup>. Последовавшие в 2007–2008 гг. события в Косове и на Южном Кавказе придали мысли о «рубежном моменте» особенно драматический оттенок.

Исходная российская посылка для оценки состояния дел в области безопасности – как на глобальном уровне, так и на региональном европейском – состоит в том, что за двадцать лет, прошедшие с окончания холодной войны, работоспособная система безопасности не создана. Однополярный мир, по мнению российских лидеров, не состоялся, а существующие многосторонние структуры безопасности не эффективны. В этих условиях, предлагая приступить к созданию новой архитектуры безопасности для XXI века, российская дипломатия делает акцент на необходимости обеспечить гарантии соблюдения двух главных принципов межгосударственного общения. Во-первых – на необходимости неукоснительного соблюдения международного права. Во-вторых – на поиске коллективных подходов к решению проблем безопасности в условиях мира, который становится все более полицентричным.

На европейском направлении суть российского подхода заключается в курсе на качественное изменение статуса документов, регламентирующих межгосударственное общение в регионе в сфере обеспечения безопасности.

В настоящее время на пространстве безопасности ОБСЕ – от Ванкувера до Владивостока – дейст-

вуют общие правила, имеющие политическую, а не юридическую силу. К такого рода политическим документам относятся все те, которые приняты в рамках хельсинкского процесса: Хельсинкский Заключительный акт 1975 г., Парижская хартия для новой Европы 1990 г., Хартия европейской безопасности 1999 г. и приложенный к ней оперативный документ – Платформа безопасности, основанная на сотрудничестве. Политический характер имеют и двусторонние документы в сфере безопасности, подписанные Россией с НАТО и с ЕС после окончания холодной войны: основополагающий Акт Россия–НАТО 1997 г., Римская декларация России и НАТО 2002 г., Дорожная карта России и ЕС по внешней безопасности 2005 г.

Исключением здесь является Договор об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г. (ДОВСЕ), имеющий юридическую силу. Напомним, что Россия 12 декабря 2007 г. объявила мораторий на его исполнение. Основанием для этого стал отказ государств-членов НАТО приступить к ратификации Соглашения об адаптации ДОВСЕ от 1999 г. С тех пор эта проблема является предметом сложных многосторонних переговоров между Россией и другими участниками Договора, и по состоянию на сегодняшний день результатов пока нет.

Российский проект ДЕБ, по сути, направлен на то, чтобы перевести содержащиеся в хельсинкских и им подобных документах общепризнанные политические принципы межгосударственного общения на язык юридически обязывающих норм. Кроме того, Россия выступает за включение в ДЕБ опять-таки юридических гарантий единообразного толкования и имплементации этих принципов. При этом авторами и участниками Договора могли бы стать не только государства, но и их многосторонние структуры безопасности – ЕС, НАТО, ОДКБ. Такой расширенный круг участников отличает организационный формат предлагаемого Договора от формата ОБСЕ, где представлены только государства. И именно в таком расширенном составе Россия предложила созвать общеевропейский саммит для обсуждения ДЕБ.

Общие принципы и контуры ДЕБ, изначально намеченные российским президентом в 2008 г., в последующие месяцы уточнялись и конкретизировались. По состоянию на июнь 2009 г., по словам российского министра иностранных дел С. В. Лаврова, российская сторона видит четыре смысловых блока Договора. Первый блок охватывает принципы отношений между государствами. Второй включает в себя изложение базовых принципов обеспечения «жесткой безопасности» – принципов контроля над вооружениями, укрепления мер доверия, сдержанности и ра-

зумной достаточности в военном строительстве. Третий блок предлагается посвятить принципам и механизмам урегулирования конфликтов. Четвертый блок охватил бы механизмы взаимодействия государств и организаций по отражению новых вызовов и угроз безопасности<sup>6</sup>.

В целом, в настоящее время Россия расценивает ДЕБ в качестве «фундаментальной для всего евро-атлантического региона концепции безопасности на основе сотрудничества»<sup>7</sup>. В этой концепции представлено российское восприятие вектора движения в направлении качественно новой системы региональной безопасности в Европе, которая бы соответствовала реалиям и вызовам XXI столетия.

Россия не впервые предлагает юридически обязывающий формат для обеспечения безопасности в Европе.

Достаточно вспомнить советский проект коллективной безопасности в Европе начала 1930-х гг., который тогда удалось осуществить лишь частично, на уровне заключения взаимосвязанных Договоров о взаимной помощи между СССР и Францией и СССР и Чехословакией. Однако в решающий момент – в преддверии аннексии Германией Судетской области и нарушения таким образом территориальной целостности Чехословакии – эта система договоров не была приведена в действие партнерами СССР по политическим мотивам.

Следующую попытку привлечь внимание Запада к идее коллективной безопасности в Европе отечественная дипломатия предприняла в первой половине 1950-х гг. В то время эта идея могла бы стать альтернативой планам приема в НАТО Западной Германии и, как следствие – альтернативой окончательному расколу Европы. Однако реальное развитие событий, как известно, пошло по другому пути. ФРГ была принята в НАТО, в ответ на это в 1955 г. была создана Организация Варшавского Договора. В результате оказался надолго законсервированным процесс подведения юридических итогов Второй мировой войны в Европе, а сама Европа разделилась на два враждующих блока.

В 1966 г., чуть более десяти лет спустя после завершения раскола Европы, Организация Варшавского Договора выступила с инициативой созвать Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), положившей начало хельсинкскому процессу и увенчавшейся подписанием в 1975 г. основополагающего Акта. На сей раз идея коллективного обеспечения европейской безопасности была поддержана Западом, но – в формате политических, а не юридических обязательств. Единственным исключением из пакета политических документов СБСЕ является, как уже упомянуто, юридически обя-

зывающий Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) 1990 г.

В дальнейшем, начиная с 1990-х гг. и вплоть до последнего времени, призывы Российской Федерации наделить наследницу хельсинкского процесса – ОБСЕ – функциями нормотворческой организации в области европейской безопасности отклика у других членов Организации не находили.

Эти хрестоматийные события из истории европейской безопасности уместно вспомнить теперь в качестве пищи для размышления о перспективах реализации нынешней российской инициативы ДЕБ. «Формальный момент, разделяющий Россию и большинство стран Европы, касается идеи заключения юридически обязывающего договора, – пишут авторы коллективной работы по евро-атлантической безопасности, опубликованной недавно Институтом современного развития. – Даже те страны, которые с пониманием относятся к российской озабоченности и склонны соглашаться с необходимостью внесения изменений в сложившийся образ действий европейских механизмов обеспечения безопасности, к этой стороне исходящих из Москвы предложений относятся довольно скептически»<sup>8</sup>. Но ведь и к идее созвать Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе во второй половине 1960-х гг. на первых порах отношение было скептическим. Для успешной реализации той идеи потребовались девять лет упорных дипломатических усилий. Инициативе ДЕБ едва исполнился год. Ясно, что продвижение этой инициативы не обещает быть легким и быстрым именно из-за масштабности и принципиальной новизны замысла.

Тем более важно, что за время, прошедшее после презентации идеи ДЕБ в июне 2008 г., уже удалось привлечь к ее обсуждению представителей политических и экспертных элит евро-атлантического региона. При этом далеко не все вопросы по содержательному наполнению концепции ДЕБ сняты. Знаменателен, однако, сам факт дискуссии, в ходе которой предполагаются как сопоставление существующих подходов к обеспечению евро-атлантической безопасности, так и поиски взаимоприемлемых компромиссов. Перспективы осуществления российского проекта ДЕБ во многом зависят от восприятия современных проблем региональной безопасности другими государствами и институтами безопасности евро-атлантического региона, в их числе – Европейским союзом и НАТО.

### ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: К АКТИВИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ СОСЕДСТВА

Уникальность Европейского союза (ЕС) как явления мировой политики общепризнанна. Одна-

ко далеко не общепризнан статус ЕС как окончательно сложившегося единого актора мировой политики<sup>9</sup>. Сам Евросоюз декларировал себя в качестве глобального актора еще в 2003 г. в своей Стратегической концепции – первом документе такого рода в истории европейской интеграции<sup>10</sup>. Тем не менее, для перехода от декларации к реальности Европейскому союзу пока не удалось решить свою старую проблему обретения единого голоса на международной арене.

Ее решению, как известно, препятствует преимущественно консенсусный принцип принятия решений по вопросам Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) и Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), зафиксированный в ныне действующей консолидированной версии Договора о Европейском союзе. Количественный состав ЕС – 27 государств-участников – превращает достижение консенсуса в таких чувствительных для государственного суверенитета сферах как внешняя политика, безопасность и оборона, в трудновыполнимую задачу. Поэтому в области разработки и имплементации ОВПБ и ЕПБО нередко случаются тупиковые ситуации, в которых ЕС как организация остается без консолидированной позиции, и каждое государство-член действует в соответствии со своими национальными устремлениями. Так произошло, например, во время Иракского кризиса 2003 г. Аналогичное положение возникло и в связи с признанием независимости Косова в феврале 2008 г. В начале Кавказского кризиса в августе 2008 г. председательствовавшей тогда в ЕС Франции потребовалось недюжинное дипломатическое искусство для поиска общего знаменателя подходов к тем событиям стран-членов ЕС.

Парадокс состоит в том, что помимо ОВПБ и ЕПБО с господствующим в этих сферах принципом консенсуса в принятии решений, в ЕС существуют другие форматы осуществления международной деятельности, в которых, наряду с единогласием, возможно принятие решений и по принципу большинства голосов. Речь идет, прежде всего, о сфере внешних связей Европейских Сообществ (External Relations), которая, по Маастрихтскому договору 1992 г. об учреждении ЕС, вместе с самими Сообществами стала составной частью так называемой первой «опоры» Евросоюза<sup>11</sup>.

Изначально, до создания Европейского союза, сфера внешних связей Европейских Сообществ ограничивалась преимущественно вопросами международного торгового и экономического сотрудничества с третьими странами. В 1990-е гг., после создания ЕС, начался процесс политизации этой сферы за счет включения в нее политического диалога. С начала 2000-х гг. наметился еще и про-

цесс «секьюритизации» внешних связей, то есть включения в них диалога по вопросам безопасности. Эти нововведения, с одной стороны, создали определенную двойственность и несогласованность механизмов осуществления международной деятельности ЕС на функциональном уровне. В настоящее время на международной арене ЕС фактически представляют два конкретных лица: член Комиссии ЕС по внешним связям и политике соседства (первая «опора») и Высокий представитель ЕС по ОВПБ (вторая «опора»). С другой стороны, эта своего рода функциональная «недоголасованность» расширяет Евросоюзу поле для маневра в реализации его внешнеполитических целей.

Другим нововведением в сфере внешних связей ЕС в начале 2000-х гг. стала разработка специальных форматов сотрудничества Евросоюза с государствами отдельных регионов и субрегионов. В отличие от классических внешних связей Европейских Сообществ в этих форматах задействованы возможности не только упомянутой выше первой «опоры» ЕС, но и двух других – ОВПБ/ЕПБО (вторая «опора») и внутренних дел и юстиции (третья «опора»). Как правило, новые форматы регионального и субрегионального сотрудничества задают общие политические рамки взаимодействия Евросоюза с третьими странами, без юридически обязывающих норм. Сотрудничество в этих форматах осуществляется либо на двустороннем уровне (27 государств-членов ЕС + страна-партнер), либо – на многостороннем (27 государств-членов ЕС + региональная структура третьих стран и/или группа третьих стран). В результате, для продвижения такого типа сотрудничества отпадает необходимость в процессе ратификации соответствующих документов в парламентах государств-членов ЕС и стран-партнеров, поскольку решения принимаются на уровне их исполнительных органов.

На европейском направлении таким новым форматом стала Европейская политика соседства (ЕПС), стартовавшая в марте 2003 г. и адресованная государствам, граничащим с ЕС в Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Средиземноморье<sup>12</sup>. В мае 2007 г. Евросоюз выступил с инициативой «Черноморской синергии» для Черноморского субрегиона, а в июне того же года обнародовал свою Стратегию отношений с государствами Центральной Азии. В июле 2008 г. в Париже была провозглашена еще одна субрегиональная инициатива ЕС – проект создания «Союза для Средиземноморья» как новейшая модификация Евро-Средиземноморского диалога, известного с 1995 г. под названием «Барселонский процесс»<sup>13</sup>.

Таким образом, к лету 2008 г., накануне Кавказского кризиса, у Европейского союза уже были

«в работе» четыре формата субрегионального сотрудничества с частично пересекающимся членством<sup>44</sup>. Плюс к тому, с начала 2000-х гг. ЕС приступил к осуществлению (частично – совместно с НАТО) специальных проектов субрегионального сотрудничества на Балканах<sup>45</sup>.

Непосредственно под воздействием Кавказского кризиса 2008 г. ЕС принял решение ускорить старт еще одной модификации Европейской политики соседства – проекта нового Восточного партнерства (Eastern Partnership – EaP). Эту инициативу в мае 2008 г. предложили Польша и Швеция. На заседании Европейского совета 1 сентября 2008 г., где согласовывался подход Евросоюза к ситуации на Южном Кавказе, Европейской Комиссии было дано поручение сократить сроки разработки Восточного партнерства. Соответствующий документ Комиссия обнародовала уже в декабре 2008 г., а в марте 2009 г. он был одобрен Европейским советом<sup>46</sup>.

Суть модификации Европейской политики соседства в проекте Восточного партнерства состоит в учреждении многостороннего формата сотрудничества между ЕС и шестью странами-членами СНГ: Азербайджаном, Арменией, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной. Первый многосторонний саммит «Восточного партнерства» состоялся 7 мая 2009 г. в Праге с участием делегаций всех 27-ми стран-членов ЕС и шести стран-участниц ЕПС из СНГ. Симптоматичным является приглашение к участию в этом саммите Беларуси, сотрудничество с которой, как известно, ЕС заморозил еще в 1996 г. впредь до проведения там «действительно демократических выборов».

У всех перечисленных форматов регионального/субрегионального сотрудничества ЕС в Европе есть несколько общих черт.

Во-первых, концептуальной основой для разработки этих форматов стал тезис Стратегической концепции ЕС 2003 г. о том, что наилучшим способом обеспечения безопасности ЕС является курс на создание по периметру его границ «пояса друзей» («a ring of friends»), разделяющих принципы так называемого «хорошего управления» («good governance»)<sup>47</sup>. По сути, в данном случае речь идет, скорее, о «надлежащем управлении», поскольку под термином «хорошее управление» в Евросоюзе понимают устройство политической системы государства-партнера в соответствии с принципами и нормами самого ЕС.

Во-вторых, основополагающим для сотрудничества ЕС со странами-партнерами в той или иной форме является принцип политической обусловленности (conditionality). Иными словами, уровень сотрудничества Евросоюза с партнерами и, в первую очередь, объем финансирования это-

го сотрудничества со стороны ЕС, находится в прямой зависимости от уровня соответствия внутренних реформ в государствах-партнерах стандартам самого ЕС. Мониторинг в этой области осуществляет Европейская Комиссия, которая регулярно готовит доклады о положении дел в каждом государстве-партнере для Совета ЕС.

В-третьих, все перечисленные форматы регионального/субрегионального сотрудничества ЕС имеют сходное содержание. В том или ином объеме в них присутствуют политический диалог, диалог по безопасности (с включением пунктов о совместном участии в урегулировании конфликтов), экономическое сотрудничество с упором на обеспечение условий для устойчивого развития, а также – с выделением в специальную область – диалог по вопросам энергетики.

Мотивацией для участия третьих стран в подобных форматах сотрудничества является перспектива их доступа на внутренний рынок Евросоюза и обретение пресловутых «четырёх свобод» (свободного движения товаров, физических лиц, услуг и капиталов). Вместе с тем, как неоднократно подчеркивали в ЕС, вопрос об обретении странами-партнерами статуса полноправного членства в Евросоюзе относится к «другой политике».

Кавказский кризис 2008 г. способствовал активизации Европейской политики соседства, прежде всего, на восточноевропейском и южнокавказском направлениях. С одной стороны, этот курс может способствовать активизации регионального сотрудничества. С другой стороны, Европейская политика соседства с ее новейшими модификациями замкнута на одном, по сути региональном, центре принятия решений – Европейском союзе. Этот центр задает вполне определенные базовые принципы регионального сотрудничества, проникнутые логикой внешней политики самого ЕС – логикой политики, основанной на ценностях («values-based policy»).

Воздействие Кавказского кризиса на отношение ЕС к России было противоречивым. С одной стороны, ЕС осудил непропорциональное, с его точки зрения, применение военной силы Россией в ответ на нападение Грузии на Южную Осетию и находившихся там российских миротворцев. Евросоюз осудил и факт признания Россией независимости Южной Осетии и Абхазии. На этих основаниях в сентябре 2008 г. ЕС объявил о приостановке начатого до Кавказского кризиса процесса переговоров с Россией о новом базовом Соглашении. С другой стороны, ЕС выступил посредником в прекращении военных действий в районе грузино-югоосетинского конфликта, а пауза в переговорах с Россией оказалась непродолжи-

тельной: к концу 2008 г. переговоры возобновились, хотя стороны по-прежнему придерживаются разных оценок постконфликтной ситуации на Южном Кавказе.

Определенную напряженность отношениям России и ЕС придает Европейская политика соседства и в первую очередь – ее восточноевропейский вектор. В данной связи на пресс-конференции по итогам саммита Россия—ЕС, состоявшегося в мае 2009 г. в Хабаровске, Президент России Д. А. Медведев отметил, что лидерам Евросоюза не удалось до конца убедить его в том, что новое Восточное партнерство ЕС не станет партнерством против России<sup>18</sup>. Вместе с тем, многие страны-члены ЕС заявили о своей заинтересованности в обсуждении российской инициативы о ДЕБ.

#### **НАТО: К НОВОЙ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ**

Реакция НАТО на Кавказский кризис по сути была аналогична реакции Европейского союза. Так же, как и Европейский союз, НАТО осудила непропорциональное, по ее мнению, применение военной силы Россией и высказалась категорически против признания Россией независимости Южной Осетии и Абхазии. Однако форма проявления несогласия со стороны Североатлантического союза была иной.

В Заявлении заседания Североатлантического совета на уровне министров иностранных дел 19 августа 2008 г. кризис на Южном Кавказе был квалифицирован как «конфликт между Грузией и Россией». При этом Альянс продемонстрировал однозначную и одностороннюю поддержку Грузии, объявив о создании Комиссии НАТО—Грузия. Отношения с Россией по линии Совета Россия—НАТО со стороны НАТО были заморожены<sup>19</sup>. О намерении разморозить отношения с Россией руководящие инстанции Альянса объявили еще в декабре 2008 г. Фактически, однако, этот процесс затянулся вплоть до конца июня 2009 г. Таким образом, Совет Россия—НАТО как важнейшая площадка для политических консультаций в течение почти года после Кавказского кризиса не действовал. Кроме того, в отличие от ЕС, в НАТО сочли возможным настаивать на том, чтобы Россия отменила свое решение о признании Южной Осетии и Абхазии<sup>20</sup>.

После Кавказского кризиса крупным событием в жизни НАТО стали торжества по случаю ее 60-летнего юбилея. Юбилейный саммит Североатлантического союза прошел 4 апреля 2009 г. сразу в двух городах – Страсбурге и Келе. На саммите было принято давно назревавшее решение о разработке новой Стратегической концепции

НАТО. Генеральному секретарю НАТО поручили создать рабочую группу, которая должна представить проект нового документа к следующему саммиту НАТО.

Ныне действующая Стратегическая концепция Альянса была утверждена десять лет назад, в апреле 1999 г., на юбилейном саммите по случаю его 50-летия, проходившем в Вашингтоне в разгар военных действий против Югославии. В принятой именно в таких условиях Стратегической концепции Альянс закрепил возможность и впредь осуществлять подобные военные акции, как по мандату Совета безопасности ООН, так и без него. В последующие десять лет НАТО как организация ни разу не воспользовалась фактически присвоенной себе тогда возможностью несанкционированного применения силы в международных отношениях, в отличие от США. Более того, иракский кризис 2003 г. вызвал внутренний разлад в НАТО так же, как это тогда случилось и в Европейском союзе.

Контуров новой Стратегической концепции НАТО пока обозначены лишь в самых общих чертах в краткой Декларации о безопасности Альянса, принятой на саммите в Страсбурге/Келе. В контексте российской инициативы о разработке юридически обязывающего Договора о европейской безопасности стоит обратить внимание на трактовку принципа неделимости безопасности, содержащуюся в этом документе, а также в итоговой Декларации саммита.

В обоих документах акцент сделан на принципе неделимости безопасности Альянса, а не безопасности более обширного евро-атлантического региона<sup>21</sup>. Гарантией неделимости безопасности внутри НАТО названа статья 5 Вашингтонского договора 1949 г. об обеспечении коллективной обороны в случае внешней агрессии против одного или нескольких государств-членов Альянса. Опять-таки с позиций равной и неделимой безопасности стран-членов НАТО трактуется вопрос о подходе Альянса к проблематике противоракетной обороны в Европе (ПРО). Что же касается Европы как региона, то здесь фигурирует известный по другим документам Североатлантического союза тезис о его стремлении к единой и свободной Европе, разделяющей общие ценности. Существенным приближением к такой Европе, по мнению НАТО, является процесс расширения самой НАТО.

В целом, после Кавказского кризиса на концептуальном уровне самостоятельных инициатив в сфере обеспечения евро-атлантической безопасности со стороны НАТО не последовало. Содержание документов юбилейного саммита Альянса в Страсбурге/Келе наводит на мысль о

том, что в этой области Альянс склоняется к сохранению статус-кво, сложившегося после окончания холодной войны. В пользу такого вывода свидетельствует содержащееся в итоговой Декларации саммита (п. 7) положение о том, что евроатлантическую безопасность адекватно обеспечивают уже существующие здесь структуры – НАТО, ЕС, ОБСЕ и Совет Европы.

Вместе с тем, косвенным ответом на российское предложение создать общеевропейский саммит для обсуждения ДЕБ является заявленная в Страсбурге/Келе готовность НАТО к диалогу по широкому подходу к евроатлантической безопасности, основанному на сотрудничестве (п. 8 итоговой Декларации). В рамках такого диалога Альянс предлагает обсудить меры по совершенствованию имплементации существующих обязательств в области евроатлантической безопасности, а также меры по совершенствованию существующих институтов и механизмов. Подчеркнем, что НАТО готова обсуждать именно существующие обязательства, которые, как известно, являются политическими, а не юридическими.

В целом НАТО не обещает стать легким партнером в ходе обсуждения российской инициативы о ДЕБ. Впрочем, диалог России с Альянсом никогда не был простым. В сегодняшней ситуации оптимизм внушает сам факт готовности Альянса к диалогу.

\*\*\*

Год спустя после Кавказского кризиса кардинального изменения ситуации в области обеспечения безопасности в Европе не произошло. Россия оказалась единственным игроком на этом поле, который выдвинул и активно продвигает общерегиональный проект качественных изменений в этой сфере. Европейский союз, со своей стороны, ограничился пусть существенной, но все-таки модификацией одного из своих субрегиональных проектов сотрудничества – Евро-

пейской политики соседства, сосредоточившись на продвижении нового Восточного партнерства. В то же время в Евросоюзе проявили желание подключиться к обсуждению российского проекта. НАТО как организация пока фактически полностью остается на реактивной позиции, предпочитая реакцию на предложения других вместо выдвижения своих предложений по концептуальной повестке дня для безопасности в евроатлантическом регионе.

Главным неизвестным в этом сложном уравнении пока остается позиция еще одного актора – США. Соединенные Штаты могут оказать воздействие на состояние безопасности в евроатлантическом регионе по нескольким каналам. Во-первых, по линии НАТО, в процессе подготовки новой Стратегической концепции Альянса. Во-вторых – на уровне российско-американских отношений. В-третьих – через набирающий обороты прямой диалог с Европейским союзом. По всем трем направлениям именно от американской позиции во многом будет зависеть разблокирование ситуации вокруг двух ключевых проблем «жесткой безопасности» в Европе – ПРО и ДОВСЕ.

#### **Tatiana V. Yurjeva. One Year after the Crisis in the Caucasus: Some Problems of the European Security**

*The article is concerned with security problems in Europe in the context of the analysis of the consequences of the summer 2008 events in the Caucasus. The purpose of the author is to collate the policies of three major actors, namely Russia, European Union, and NATO. The author makes a conclusion that one year after the crisis in the Caucasus, there has been no fundamental improvement of security in Europe, and Russia has turned out to be the only actor who has proposed and has been actively promoting a regional project aimed at real changes in this sphere. In its turn, the European Union has limited its initiatives to a modification of the European neighborhood policy, one of its subregional cooperation projects, and has made a focus on promoting the new Eastern partnership.*

1. См.: Президент России. Официальный сайт. 5 июня 2008 г., Берлин. Выступление на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии // <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/06/202133.shtml> (10.09.2008).
2. Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым 12 июля 2008 г. // <http://www.mid.ru/ns-osndocs.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1...> (17.07.2008).
3. См.: Президент России. Официальный сайт. 8 октября 2008 г., Франция, Эвиан. Выступление на конференции по мировой политике // <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/10/207422.shtml> (08.10.2008).
4. Там же. С. 5.
5. Президент России. Официальный сайт. 10 февраля 2007 г., Мюнхен. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности // <http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/02/118109.shtml> (20/02/2007).
6. Выступление Министра иностранных дел России С. В. Лаврова на открытии Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности, Вена, 23 июня 2009 г. Вызовы жесткой безопасности в Евро-Атлантике. Роль ОБСЕ в созда-

- нии устойчивой и эффективной системы безопасности // [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/o/ADED9C34EE795D2BC32575DE003DECD1](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/o/ADED9C34EE795D2BC32575DE003DECD1). С. 5—7. (24.06.2009).
7. Там же. С. 8—9.
  8. Библиотека Института современного развития. Архитектура Евроатлантической безопасности. М.: Экон-Информ, 2009. С. 8.
  9. Среди обилия публикаций на эту тему обратим внимание на две недавние: *Katsioulis Christos*. European Foreign Policy on Trial. A Global Actor in the Making? – Internationale Politikanalyse. International Policy Analysis. Friedrich Ebert Stiftung. March 2009; Какими станут внутренние и внешние политики ЕС в результате вступления в силу Лиссабонского договора. М., 2009. Из более ранних публикаций отметим фундаментальное исследование, выдержавшее два издания: *Bretheron C., Vogler J.* The European Union as a Global Actor. second edition (2006). Routledge.
  10. См.: A Secure Europe in a better World. European security strategy. Brussels, 12 December 2003 // <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIEN.pdf>. P. 1.
  11. Подробно о механизмах осуществления внешних связей ЕС см.: Европейский союз. Справочник-путеводитель. М., 2003. Гл. 1, 7.
  12. В настоящее время в ЕПС включено 16 государств, из них 6 государств-членов СНГ (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина) и 10 средиземноморских государств (Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестинская Автономия, Сирия и Тунис).
  13. К «Союзу для Средиземноморья», помимо 10 средиземноморских государств-участников ЕПС, присоединились четыре государства, не входящие в ЕПС – Босния и Герцеговина, Хорватия, Монако и Черногория.
  14. В отечественной научной литературе указанные четыре проекта ЕС еще не стали предметом исчерпывающего анализа. Из немногочисленных работ по этой теме в хронологическом порядке отметим следующие: *Стрежнева М. В.* Европейская политика соседства и стратегическое партнерство РФ—ЕС, охватывающее четыре пространства: попытка сравнения (с последующими рекомендациями) // Россия и объединяющаяся Европа: перспективы сотрудничества. М.: «Русский сувенир», 2007; *Юрьева Т. В.* Европейская политика соседства в контексте европейской архитектуры (политические аспекты) // Там же; *Шишкина О. В.* Россия и ЕС на пространстве «общего соседства»: политика и инициативы // Южный фланг СНГ. «Общие соседи» и «восточные партнеры» сквозь призму Каспия. М., 2009; *Язькова А.* Синергия Черного моря и «Восточное партнерство» // Дипкурьер НГ. М., 2009. 15 июня. Из недавних зарубежных публикаций см.: *The European Neighbourhood Policy: Time to deliver*. Edited by Krassimir Y. Nikolov. Sofia, May 2008.
  15. Подробнее о балканских проектах ЕС см.: Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен. Под ред. А. А. Языковой. М., 2007. Глава 10.
  16. См. соответственно: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Eastern Partnership. Brussels, 3.12.2008. COM (2008) 823 final; Brussels European Council 19/20 MARCH 2009. Presidency conclusions. Brussels, 29 April 2009. 7880/09. REV 1.
  17. См.: A Secure Europe in a better World. European security strategy. Brussels, 12 December 2003 // <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIEN.pdf>. P. 7—8.
  18. См.: Президент России. Официальный сайт. 22 мая 2009 г., Хабаровск. Пресс-конференция по итогам саммита Россия—Евросоюз // <http://www.kremlin.ru/text/appears/2009/05/216699.shtml>. P. 6. (26.05.2009).
  19. Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brussels, on August 2008. Statement // <http://www.nato.int/docu/pr/2008/po8-104e.html>.
  20. Strasbourg/Kehl Summit Declaration issued by Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl on 4 April 2009. Para 34 // [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52837.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease) (08.05.2009).
  21. См., соответственно, Strasbourg/Kehl Summit Declaration para 3, а также – Declaration on Alliance Security Declaration issued by Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl on 4 April 2009. P. 1 // [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52838.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?selectedLocale=en). (08.04.2009).