

ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ АВТОНОМНОЙ СИСТЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ

Г.И. Кутырев

Актуальность изучения проблем евробезопасности сегодня во многом связана с теми изменениями, что произошли в мировом порядке спустя четверть века после окончания холодной войны и исчезновением Ялтинско-Потсдамской системы (1945–1991), построенной на балансе сил двух держав. «США и СССР при этом действовали не только в качестве отдельных государств, но и в роли групповых лидеров – НАТО и Варшавского договора»¹. Многоплановый комплекс проблем системы безопасности Европы, ее генезис, изменения, происходящие в ней, достоинства и уязвимости, дальнейшие перспективы – все это было и будет одной из центральных тем современной политической науки.

В данной статье приводится тезис, что на современном этапе развития мирового порядка² все составные элементы постбиполярной европейской системы коллективной безопасности подверглись серьезному испытанию. Это во многом объясняется накоплением определенной суммы «дисфункций» и «повреждений» внутри самой постбиполярной системы безопасности.

¹ Мунтян М.А. Ялтинско-Потсдамский международный порядок и судьбы послевоенного мира [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://histrf.ru/uploads/media/default/0001/26/80410e8713d992025536ccbf2bcdd2543367568c.pdf>

² Под понятием «мировой порядок» мы, следуя логике М. Мазарра, понимаем комплекс правил, норм и институтов, которые устанавливают порядок взаимоотношений между ключевыми акторами на международной арене (*Mazarr M.J. Summary of the Building a Sustainable International Order Project- RAND, 2018. P. 3.*).

Предполагается, что данные «дисфункции» (микродисфункции)³ и «повреждения» (Хомен, О.С. Сухарев)⁴ с течением времени становятся проблемами фундаментального характера (макродисфункции). Обычно у системы существуют механизмы стабилизации, которые уменьшают ущерб данных «дисфункций» и держат фундаментальные проблемы в латентной стадии. Однако после исключительно знакового политического события происходит потеря институционального равновесия⁵ системы, что приводит либо к разрушению системы, либо к активизации работы внутренней «ремонтной мастерской» и попытке перестройки (реформы) системы (Р. Гудин)⁶. «...Риск при проведении преобразований довольно высок и со временем может не снижаться, а только увеличиваться, что изменяет режим адаптации, с вероятным увеличением дисфункциональности системы. Преобразование (реформа) само по себе есть расстройство, т.е. управляемое изменение сложившегося к данному моменту status quo в системе и/или институте»⁷.

Следуя за идеями, которые предложил нам исторический институционализм, вводящий принцип «тропы зависимости» (*path dependence*), означающий, что события или решения прошлого определяют возможности современности, мы начинаем изучать эволюцию системы европейской безопасности, поскольку полагаем, что знание исторического контекста позволит лучше понять процесс возникновения дисфункций, а также адаптивной эффективности системы европейской безопасности.

Создавая «правила игры», или, выражаясь более формально, ограничительные рамки, акторы «задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия — в политике, социальной сфере, экономике»⁸, делая взаимодействие возможным. Институциональную основу системы европейской безопасности составляют

³ Под дисфункцией понимается нарушение, расстройство функций какого-либо органа, системы, экономического института, преимущественно качественного характера, по аналогии с дисфункцией организма в биологии.

⁴ Сухарев О.С. Теория дисфункции институтов и экономических систем (к 15-летию разработки данной теории в России) // Журнал экономической теории — Екатеринбург: Институт экономики РАН, 2014. С. 27–40; Homan P. Appraisal of Institutional Economics — American Economic Review, v. XXII, № 1, March, 1932. P. 12–13.

⁵ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. С. 112.

⁶ Goodin R.E. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. P. 1–53.

⁷ Сухарев О.С. Указ соч.

⁸ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. С. 137.

организации, созданные в период холодной войны, но адаптированные к современным реалиям. Условно эволюцию современной системы европейской безопасности можно разделить на два этапа: биполярный (1945–1991) и постбиполярный (1991–2014), когда бывшие противники стали партнерами, а сотрудничество и доверие сменили конфронтацию и подозрительность.

Институциональная основа европейской безопасности: история развития

В период биполярного этапа (1945–1991) происходит кардинальная смена мирового порядка и соответственно условий, в которых было положено начало формированию новой системы европейской безопасности после опустошительной Второй мировой войны. Во-первых, рост территориальной экспансии со стороны СССР. В результате аннексии к территории Советского Союза были присоединены территории Эстонии, Латвии, Литвы, части Финляндии, северо-восточной Германии и восточной Чехословакии⁹. После 1945 г. к советскому блоку были присоединены Болгария, Румыния, Восточная Германия, Польша, Венгрия и Чехословакия. Во-вторых, с августа 1949 г. коренным образом изменился характер угроз безопасности: наступает эра ядерного оружия в биполярном мире. Великобритания, а позднее и Франция включились в гонку атомных вооружений. В-третьих, западноевропейские страны (в особенности Франция) видят потенциальную угрозу безопасности Европы со стороны Германии. В 1949 г. Германия была поделена на две части и оказывается на передовой линии холодной войны. Еще одним – не первостепенным, но достаточно заметным вопросом биполярной системы европейской безопасности – являлся испанский вопрос: как поступить с режимом генерала Ф. Франко.

В рамках данного контекста мировых угроз и вопросов перед западноевропейскими странами встал вопрос присоединения в пользу какой-либо из супердержав. Выбор был сделан в пользу США, которые помимо роли старшего партнера стали ключевым торговым экспортером Европы. До войны основным рынком для большинства стран Центральной и Восточной Европы являлась Германия. Так, например, в 1938 г. 44 % британского импорта машин приходилось из США и 25 % из Германии. В 1947 г. эти цифры

⁹ Общая площадь 180 тыс. кв. км, 32 млн человек.

составляли 65 % и 3 % соответственно¹⁰. После войны Германия фактически исключалась из экономической системы Европы, кроме того, США хотели ликвидировать источник новой военной угрозы, что требовало демилитаризации Германии, а затем создания там условий для формирования демократического государства.

Обсуждение германского вопроса было неразрывно связано с дискуссиями по проблеме европейской безопасности. При этом выявились различия в приоритетах Востока и Запада. СССР и его союзники предлагали создать общеевропейское совещание и уже в его рамках обсуждать германский вопрос. Западные руководители настаивали на приоритетном решении вопроса об объединении Германии, чтобы уже затем искать пути к созданию системы европейской безопасности. «Продолжением этой политики было стремление Вашингтона создать предпосылки для примирения двух антагонистов Европы – Франции и Германии. Одним из инструментов этой политики стала европейская интеграция, поощряемая США»¹¹.

Многие современные ученые-европеисты (Ю. Борко, О. Буторина, О. Терехина, Т. Джудт) считают, что именно «Программа европейского восстановления» (План Маршалла) 1947–1952 гг.¹², предложенная США, стала одним из факторов экономической интеграции в Европе. «По крайней мере, 1947 г. действительно станет поворотным пунктом в восстановлении континента»¹³.

В марте 1948 г. пять западноевропейских стран – Бельгия, Великобритания, Люксембург, Нидерланды и Франция подписали Брюссельский договор, в рамках которого начал формироваться принцип межгосударственного взаимодействия в сфере безопасности и обороны и формирование Западного союза. «Согласно Пакту 1948 г. страны-участницы обязались, что если одна или несколько из них становится объектом вооруженного нападения или агрессии, остальные (опираясь на п. 51 Устава ООН, который разрешает коллективную самооборону) *предоставят военную поддержку атакованной стороне и другую помощь, а также окажут содействие ее усилиям*»¹⁴.

¹⁰ Judt T. Postwar. A History of Europe Since 1945. New York: Penguin Press, 2005. P. 87.

¹¹ Носов М. Отношения ЕС – США: политика, экономика, безопасность [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.sov-europe.ru/2014/4/nosov.pdf>

¹² Впервые термин «интеграция» использовал американский администратор Плана Маршалла П. Гофман, который ввел его в политическую лексику для определения объединительных процессов в Западной Европе.

¹³ Judt T. Postwar. Op. cit. P. 89.

¹⁴ Комментарий к.ю.н. П.А. Калиниченко. Брюссельский пакт // Московская государственная Юридическая Академия. Кафедра права Европейского

Затем последовали переговоры западноевропейских стран с США и Канадой. Эти переговоры завершились подписанием в апреле 1949 г. Североатлантического договора (*North Atlantic Treaty*). Вначале 1950-х гг. ход международных событий, в частности война в Корее 1950–1953 гг., подтолкнул европейские государства к превращению НАТО из организации, существовавшей фактически лишь на бумаге, в действующий институт и мощный актор в мировой политике. Основу НАТО составили американские вооруженные силы, а первым главнокомандующим стал генерал Д. Эйзенхауэр.

Обеспечение безопасности Западной Европы по практическим соображениям оставалось исключительной прерогативой НАТО до самого конца биполярного этапа развития европейской системы безопасности, поскольку в условиях холодной войны западноевропейские страны были полностью зависимы от военных и экономических гарантий США. Как отмечает М.М. Панюжева, «в то время и речи не было о создании автономной европейской безопасности»¹⁵. В условиях двухполюсного мира внешние факторы оказывали доминирующее влияние на развитие системы европейской безопасности, определили ее последующую нато-центричность — курс НАТО на превращение в центральную структуру безопасности в Европе.

Еще одним моментом, определившим укрепление НАТО как ведущего института безопасности в Европе, стало возникновение двух широкомасштабных, но «дисфункциональных» проектов внутри Европы: Европейского оборонительного сообщества (*European Defense Community*) и Европейского политического сообщества (*European Political Community*). Попытка форсировать военно-политическую интеграцию не удалась по следующим причинам:

- национальные интересы стран-членов. Так, Франция¹⁶ желала расширить полномочия союза для защиты французских колоний и одновременно опасалась перевооружения Германии. В этот период европейское политическое общество признавало лишь «реальность взаимодействия между суверенными государствами»¹⁷;

Союза, Центр права Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/old/documents/legislation/eur_int_law/weu.htm

¹⁵ Панюжева М.М. Европейская безопасность: атлантизм и европеизм // Современная Европа. 2016. № 1 (67). С. 64.

¹⁶ Действия Франции по укреплению автономности системы европейской безопасности являлись частью общей внешнеполитической доктрины Ш. де Голля «величия Франции» и ее особой роли в Европе и мире.

¹⁷ Dahrendorf R. Dopo la Democrazia. Roma: Laterza, 2001. P. 4.

- экономическая состоятельность послевоенной Европы. В начале 1950-х гг. страны Западной Европы, обескровленные Второй мировой, не обладали ни техническими, ни материальными возможностями для создания собственной армии.

В том же году Брюссельский договор, учредивший Западный союз, был дополнен Парижскими соглашениями 24 октября 1954 г., создавшими Западноевропейский союз (ЗЕС). На практике длительное время ЗЕС не имел каких-либо реальных полномочий и средств для обеспечения безопасности своих членов и интегрировался в структуру НАТО, еще раз подчеркнув безальтернативность альянса в биполярной системе европейской безопасности.

В феврале 1957 г. компромисс между интересами ФРГ и Франции, которая длительное время рассматривала Германию среди прочих угроз безопасности Западной Европы, был найден, и 25 марта 1957 г. в Риме состоялось подписание договоров о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС).

На встрече в Бонне в 1961 г. страны ЕЭС согласились поддерживать регулярные встречи, для того чтобы в будущем прийти к организации политического союза в Западной Европе. В конце 1962 г. Ш. де Голль прибыл с официальным визитом в ФРГ, а в январе 1963 г. был заключен первый в истории франко-германских отношений Елисейский договор о примирении и дружбе (*Joint Declaration of Franco-German Friendship*), ставший одним из этапов в создании будущего интеграционного проекта Европейского союза. Именно франко-германское примирение и сотрудничество стало фундаментом новой системы отношений в Европе и важным фрагментом в формировании общей системы европейской безопасности в условиях биполярного миропорядка.

В 1960-е гг. роли этих двух стран выравниваются: экономический перевес ФРГ уравнивается политическим престижем и активностью Франции в европейской и мировой политике. Помимо инициативы западноевропейских стран идея о формировании общеевропейской системы безопасности исходила и от восточноевропейских государств.

В декабре 1964 г. выдвигается проект разработки Европейского политического сотрудничества (ЕПС). Данный проект начал действовать в ноябре 1970 г. и предусматривал несколько уровней взаимодействия государств-членов: встречи министров иностранных дел государств-участников два раза в год; ежеквартальные встречи директоров политических департаментов. Целью ЕПС было улуч-

шение взаимопонимания между государствами-членами по всем важнейшим вопросам внешней политики, а также выработка более или менее согласованного общего подхода для Сообщества. Этот механизм активно действовал в период подготовки и проведения Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Однако, как замечает Л.М. Хухлыдина, «вместе с тем, так как все решения должны были приниматься единогласно, а дискуссии по вопросам безопасности ограничивались политическими и экономическими аспектами, осуществление ЕПС было малоэффективным»¹⁸. Однако для нас важным становится институциональное разделение европейской интеграции на два самостоятельных направления, которая сохранилась на постбиполярном этапе развития системы: сотрудничество в экономической сфере развивалось в рамках коммунитарного механизма; сотрудничество внешней политики возникло и развивалось на основе межправительственного механизма принятия решений. Именно этот дуализм стал еще одним «дефектом», в результате которого государствам впоследствии не удалось принять совместное решение относительно текста проекта Договора о ЕС 1984 г. (проект Спинелли), в котором озвучивались законодательные принципы реформирования Сообщества. По-прежнему давала о себе знать проблема фундаментального характера: государства-члены крайне неохотно отдавали часть своих суверенных прав наднациональным органам Сообщества.

В 1973 г. к европейскому интеграционному проекту присоединились Великобритания, Дания и Ирландия. Присоединение новых стран и нефтяное эмбарго 1973 г. привели к новому пересмотру положений о европейской интеграции, показав искусственность разделения экономики и политики. Подписанный 1 августа 1975 г. в Хельсинки Заключительный акт СБСЕ стал одним из ярких событий в истории международных отношений XX века и еще одним важным этапом в формировании системы европейской безопасности. Текст Заключительного акта представляет собой сочетание позиций Востока и Запада, причем во многом это сочетание позиций СССР и Франции. По словам А. Загорского, «основной компромисс, воплощенный в Заключительном акте СБСЕ, заключался в закреплении принципа нерушимости границ, которому центральное значение придавали СССР и его союзники по Варшавскому дого-

¹⁸ Хухлыдина Л.М. Механизм европейского политического сотрудничества [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/34376/1/hyhlyndina_BMW_2003.pdf

вору и который отождествлялся ими с окончательным закреплением послевоенных границ в Европе»¹⁹.

Начало 1980-х гг. ознаменовалось очередной серией попыток обновить организацию политического сотрудничества в Европе и решить ее глубинные проблемы. Факторами заключения Единого европейского акта (ЕЕА), внесившего изменения в договор ЕЭС, в феврале 1986 г. стали: ввод советских войск в Афганистан в декабре 1979 г.; принятие новых стран-членов в 1981 г. (Великобритания, Ирландия и Дания) и в январе 1986 г. (Испания, Португалия) и желание ЕС играть более самостоятельную роль на мировой арене. Начиная с середины 1980-х гг. Сообщество вступило в 20-летний период динамичного развития.

В конце 1980-х гг. также были разработаны важнейшие инструменты контроля над обычными и ядерными вооружениями в Европе, сформировавшие законодательную основу для постбиполярного этапа развития европейской системы безопасности: Договор 1987 г. между СССР и США о ракетах средней и меньшей дальности (Договор РСМД)²⁰, Договор 1990 г. об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)²¹, Венский документ 1990 г. Переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности, созданных согласно соответствующим положениям итогового документа венской встречи совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе»²². Также большое значение для Европы имел Договор между США и СССР о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1) 1991 г.²³

¹⁹ *Загорский А.* Хельсинский процесс: к 40-летию подписания заключительного акта совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе // *Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы.* М.: ИНИОН РАН, 2015. Вып. 38 (54). С. 13.

²⁰ Договор 1987 г. между Союзом Советских Социалистических Республик и США о ракетах средней и меньшей дальности [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/treaty.pdf (дата обращения: 07.02.2019).

²¹ Договор об обычных вооруженных силах в Европе [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.osce.org/ru/library/14091?download=true>

²² Венский документ 1990 г. Переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности, созданных согласно соответствующим положениям итогового документа венской встречи совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.osce.org/ru/fsc/41249?download=true>

²³ Текст Договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.armscontrol.ru/start/rus/docs/start-11a.htm>

Начало постбиполярного этапа (1991–2014) в развитии европейской системы безопасности связано со следующими мировыми событиями: распадом коммунистической модели Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), а затем и СССР; устранение угрозы глобального конфликта после окончания холодной войны; доминирование военно-политического блока НАТО, который начал процесс реформирования при сохранении своего ядра в виде ст. 5 Устава²⁴; преобладание неолиберализма. Все это создавало максимально благоприятные условия для того, чтобы вновь пересмотреть условия политического сотрудничества внутри Европы и усилить процесс интеграции между странами-членами.

В данных условиях, по словам Ю. Румера, новая система европейской безопасности «должна была опираться не на привычные концепции баланса сил и баланса интересов для поддержания мира на континенте. Она должна была опираться на приверженность европейских стран – и России в их числе – общим ценностям и общим ключевым принципам во внешней политике и политике безопасности»²⁵.

Вместе с тем дезорганизация старого биполярного миропорядка и нерешенные глубинные дисфункции внутри самой системы европейской безопасности привели к усилению политической нестабильности в мире. Проявления данной нестабильности в виде кризисов в Персидском заливе (1990–1991) и в бывшей республике Югославия (1991–2001) показали явную несогласованность действий Сообщества. В результате рефлексии на неудачи Сообщества в проведении миротворческого процесса в обеих кризисах был подписан Маастрихтский договор²⁶, который обозначил важную веху европейской интеграции и формирования постбиполярной системы европейской безопасности.

Договор о Европейском союзе (ЕС) 1992 г. также дал объединению новое название – Европейский союз, ввел систему трех «опор» (экономическая, общая внешняя политика и политика безопас-

²⁴ См.: Североатлантический договор Вашингтон, Федеральный округ Колумбия, 4 апреля 1949 г. // Организация североатлантического договора [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_17120.htm

²⁵ Румер Ю. Россия и европейская безопасность. М.: Московский центр Карнеги, 2017. С. 7.

²⁶ European Union. Treaty of Maastricht on European Union, February 7, 1992 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:xy0026>

ности) и гражданство союза, а также провозгласил план введения единой валюты. Тем не менее данный документ не был достаточно однозначен в категории «важных общих интересов» ЕС, в результате чего были весьма размыты границы полномочий ЕС, НАТО и ЗЕС.

В конце июня 1992 г. в Петерсбергской декларации по окончании заседания Совета министров ЗЕС был выработан список «Петерсбергских задач» (Petersberg tasks), в которых давалось более конкретная формулировка целей ОВПБ и функций ЗЕС. Для выполнения задач по миротворчеству, спасательным и гуманитарным операциям, операциям по урегулированию кризисов, включая превентивные действия по предотвращению конфликтов, в 1993 г. был создан «Еврокорпус» — формирование из 6 тыс. военнослужащих (представителей Франции, Германии, а также Бельгии и Испании). Дискуссии между атлантистами и европейцами о структуре и роли ОВПБ продолжились. Так, США и Великобритания выступали за сохранение НАТО как единственного механизма поддержания коллективной обороны и трансатлантической безопасности, в то время как Франция и Германия отстаивали идею сильной Европы и поддерживали развитие автономной системы безопасности, а также проведение более самостоятельной внешней политики ЕС.

В условиях формирования нового миропорядка во взаимоотношениях ЗЕС и НАТО возникло долгожданное оживление: первая официальная встреча Совета Североатлантического союза с Советом Западноевропейского союза состоялась в штаб-квартире НАТО 21 мая 1992 г. Следует обратить внимание, что до начала 1990-х гг. отношения между структурами не поддерживались. Впоследствии были заключены первые соглашения между НАТО и ЗЕС — Берлино-брюссельские договоренности 1994–1996 гг., которые одобрили шаги по созданию Европейской безопасности и обороны (European Security and Defence Identity) в рамках НАТО.

Что касается России, то она не рассматривалась более как угроза для коллективного Запада и стала частью системы международно-правовых механизмов, которые обеспечивали жизнедеятельность постбиполярной системы европейской безопасности: Большой договор Россия—ЕС о партнерстве и сотрудничестве (1994) и основополагающий договор Россия—НАТО (1997)²⁷.

²⁷ Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны // Полный текст Соглашения, подписанного 24 июня 1994 г. на о. Корфу между Европейским союзом и Российской Федерацией [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd>.

Однако, как замечает Ю. Румер, «идея европейской безопасности, базирующейся на расплывчатой концепции общих ценностей, плохо приживалась в российских внешнеполитических и военных кругах»²⁸. Принципиальный раскол с Россией, с одной стороны, и, большей частью европейских стран, с другой был положен в 1994 г. с принятием программ сотрудничества «Партнерство ради мира» (Partnership for Peace) и «Средиземноморский диалог» (Mediterranean Dialogue) в рамках развития Совета североатлантического сотрудничества (ССАС).

В официальной Москве полагали, что программа «Партнерство ради мира» будет предусматривать лишь сотрудничество стран Центральной и Восточной Европы с НАТО, а не их членство в организации. Но для НАТО данная программа была нацелена не только на диалог и сотрудничество, но и на реальное партнерство, а также инициировала расширение альянса и в том числе возможность перехода стран из категории «страна-партнер» в категорию «страна — член альянса».

Одновременно, по замечанию А.В. Лукина, «продолжили свой рост и укрепление другие незападные центры силы: Китай, Индия, Бразилия и др. <...> Они не стремились к конфронтации с Западом, так как были заинтересованы в сотрудничестве, да и не имели на нее сил, но в то же время в разной степени по разным причинам не разделяли многие цели Запада»²⁹.

С 1 января 1995 г. членами ЕС становятся Австрия, Финляндия и Швеция. Амстердамский договор был подписан 2 октября 1997 г. и вступает в силу в 1999 г. Он вносит изменения в предыдущие договоры. Наиболее существенные изменения произошли в сфере внутренних дел и юстиции. Амстердамский договор также расширил раздел Маастрихтского договора, посвященный ОВПБ. Вводятся две новые структуры: пост Высокого представителя по ОВПБ (эта должность объединяет в себе прежние обязанности Верховного представителя Совета министров по ОВПБ и Комиссара по внешним

ru/document/1900668; основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора // НАТО. Организация Североатлантического договора [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_25468.htm

²⁸ Румер Ю. Россия и европейская безопасность. С. 8.

²⁹ Лукин А.В. Постбиполярный мир: рождение нового миропорядка или погружение в хаос? // Новые международные отношения: основные тенденции и вызовы для России / Под ред. А.В. Лукина. М.: Международные отношения, 2018. С. 31.

связям) и Подразделение планирования политики и раннего предупреждения.

Выдвинутая в декабре 1998 г. франко-британская инициатива (Декларация Сен-Мало) о наделении ЕС собственным оперативным потенциалом в сфере безопасности и обороны открыла новый этап в развитии как ЕС, так и его отношений с НАТО.

Разработка и принятие проекта Европейских сил быстрого реагирования (European Rapid Reaction Force) относится к заседанию ЕС в Хельсинках в декабре 1999 г. Хельсинкский саммит подвел итог юридическому оформлению общей европейской политики и политики безопасности и слиянию ЗЕС и ЕС. С 2000 г. было одобрено решение о передаче ее полномочий соответствующим структурам и агентствам ЕС.

Также на Хельсинкском заседании были сформулированы две альтернативы использования европейских вооруженных сил. Первая сводилась к тому, чтобы использовать структуры НАТО при проведении операций. Вторая идея состояла в том, чтобы ЕС проводила операции без ресурсов НАТО. Для реализации данного плана в срок до 2003 г. государства – члены Союза должны были создать европейский корпус быстрого реагирования и возможности для его развертывания в течение шестидесяти дней военных сил численностью 50–60 тыс. человек (до 15 бригад)³⁰.

В ходе продолжительных операций подразумевалось обязательное наличие в вооруженных силах стран ЕС не менее 180 тыс. военнослужащих, не задействованных по планам НАТО³¹. Данный корпус не являлся полноценной европейской армией, а скорее «каталогом сил»³², необходимым для осуществления миротворческих операций. ЗЕС в свою очередь должен был координировать и определять их развитие.

НАТО со своей стороны активизировала политику установления практического сотрудничества с ЕС. Смещение акцентов в сторону отношений ЕС–НАТО, а также дальнейшее институциональное

³⁰ *Robinson C.* The European Union's "Headline Goal" – Current Status // The Internet Archive. 2002 [Electronic resource]. <https://web.archive.org/web/20120309144841/http://www.cdi.org/mrp/eu.cfm>, accessed: 22.05.2018.

³¹ *Климов Д.* Силы реагирования Европейского союза и их сухопутный компонент (2017) // Fact Military [Электронный ресурс]. Режим доступа http://factmil.com/publ/strana/evrosojuz/sily_reagirovanija_evropejskogo_sojuz_a_i_ikh_sukhoputnyj_komponent_2017/125-1-0-1259

³² *Archick A.* The European Union: Questions and Answers // Congressional Research Service – 2018. P. 7.

сближение ЕС и ЗЕС привели к тому, что отношения в рамках Западноевропейского союза и Североатлантического союза начинают рассматриваться в качестве составляющего элемента более широких отношений ЕС и НАТО.

26 февраля 2001 г. был подписан Ниццкий договор, который, как и Амстердамский, явился модификацией Маастрихтского договора. Он упорядочил институциональное устройство ЕС, определил новые квоты для действующих и будущих государств-членов в Совете ЕС и Европарламенте, которые присоединились к ЕС в 2004 г. (Кипр, Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия и Словения). Также обрел постоянный статус и получил документальное оформление созданный в 2000 г. Комитет политики и безопасности (КПБ).

На Пражском саммите НАТО 21 ноября 2002 г. в свете террористических атак в США 11 сентября 2001 г. был принят ряд важнейших решений о роли Североатлантического союза в обеспечении евроатлантической безопасности: создание Сил реагирования НАТО (СНР), оптимизация механизмов управления войсками, одобрение Пражского обязательства о потенциале (ПРОП), одобрение новой концепции защиты от терроризма, расширение НАТО (присоединение Албании и Хорватии).

16 декабря 2002 г. ЕС и НАТО приняли совместную Декларацию по вопросам европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО). В ней были изложены политические принципы сотрудничества ЕС и НАТО. Вторжение американских войск в Ирак (2003 г.) вызвало раскол внутри ЕС. Одна группа стран во главе с Францией и Германией подвергла США открытой критике за то, что они предприняли силовые действия без убедительных оснований и в обход СБ ООН. Другая группа во главе с Великобританией одобрила американскую акцию и поддержала ее делом.

В декабре 2003 г. Совет Европы принял Европейскую стратегию безопасности (ЕСБ). В Европейской стратегии безопасности формулировалось представление о ЕС как о глобальном субъекте мировой политики³³. «К наиболее приоритетным задачам было отнесено увеличение объема ресурсов, выделяемых на военные цели; создание “гибких” и мобильных вооруженных сил; устранение или сведение к минимуму дублирования военных усилий государств — членов Евросоюза; улучшение обмена разведывательной информацией

³³ Федоров Ю. Доктрина безопасности Европейского Союза // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. М.: ИНИОН, 2003. Вып. 10.

между странами ЕС; совершенствование аналитических возможностей; сочетание военных и гражданских компонентов в ходе кризисного урегулирования, а также формирование новой стратегической культуры, ориентированной на оперативное силовое вмешательство в кризисы и конфликты»³⁴. С точки зрения географического охвата особое внимание в программе уделялось Балканам, ряду постсоветских государств (Украина, Молдавия, Белоруссия), Ближнему Востоку, а также Средиземноморскому региону.

С 2003 г. ЕС начал проводить военные миротворческие операции³⁵, однако Хельсинкскую цель так до конца и не реализовал. Связано это с тем, что проект оказался слишком амбициозен для своего времени: существенную роль сыграла нехватка ресурсов, а также неравномерность их распределения среди союзных государств. Отмечается также и кризис в отношениях ЕС и НАТО, незаинтересованность США в новых европейских структурах. В итоге ЕС был вынужден пересмотреть Хельсинкскую цель.

Ей на смену пришла программа «Основная цель – 2010», принятая в июне 2004 г. на саммите ЕС в Брюсселе. В программе предлагалось к 2007 г. создать систему боевых групп – усиленных батальонов высокой готовности численностью до 1,5 тыс. человек (в сумме около 20 тыс. человек)³⁶. К январю 2007 г. цель была достигнута. «Эта армия невелика в размерах, но имеет большой потенциал», – комментирует проект ресурс BBC News. Он же отмечает, что перехода к коллективной обороне, предусмотренной Маастрихтским договором³⁷, в обозримом будущем не произойдет, но «создание [подобных] структур ЕС означает, что такие настроения медленно начинают появляться»³⁸. Тем не менее боевые группы ЕС никогда не были применены³⁹, что

³⁴ Новикова Д.О. Новые инструменты международного кризисного урегулирования: опыт Европейского Союза // Институт международных исследований. М.: МГИМО – Университет, 2009. С. 35.

³⁵ Первая совместная операция европейских сил («Конкордия») прошла в январе 2003 г. в Македонии, последовав после операций НАТО «Хитрая лиса» (*Operation Desert Fox*) и «Объединенная гармония» (*Allied Harmony*). 15 декабря 2003 г. операция «Конкордия» была завершена, и ей на смену пришла полицейская миссия под руководством ЕС (операция «Проксима»).

³⁶ См.: Журкин В. Военные структуры ЕС: цель – 2010 // Современная Европа. 2005. № 3. С. 5–12.

³⁷ Лиссабонский договор, заменивший Маастрихтский, был принят в декабре 2007 г.

³⁸ New force behind EU foreign policy // BBC News. 2007 [Electronic resource]. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6441417.stm>, accessed: 22.05.2018.

³⁹ Elsout A. EU gaat serieus werk maken van een Europese defensie, maar er komt géén leger // de Volkskrant. 2017 [Elektronische Ressource]. <https://www.volkskrant.nl/>

свидетельствует как о наличии нерешенных проблем (в первую очередь отмечаются проблемы с финансированием), так и об отсутствии стремлений решить эти проблемы.

С конца 2004 г. начало действовать Европейское оборонное агентство, призванное усилить военное сотрудничество между государствами-членами, а также стимулировать военные НИОКР, разработку и поставку новой военной техники, а в январе 2005 г. агентство приступило к работе.

В декабре 2007 г. лидеры стран Евросоюза подписали в столице Португалии Договор о реформах (Лиссабонский договор). Он вступил в силу 1 декабря 2009 г. после одобрения всеми государствами — членами ЕС в соответствии с их конституционными процедурами. Договор упростил методы работы и правила голосования, согласно ему был выбран Председатель Европейского совета и введена новая структура с целью усиления позиций ЕС на мировой арене.

В июле 2008 г. по инициативе президента Франции Н. Саркози был основан Союз для Средиземноморья (СдС), ставший продолжением Барселонского процесса (1995). Цель СдС состояла в том, чтобы объединить прибрежные страны Северного и Южного берегов Средиземного моря. Реализация такого проекта сулила Франции как основному автору данного проекта укрепление позиций в Средиземноморье как по отношению к южносредиземноморским странам, так и среди средиземноморских европейских государств.

Надо сказать, что при наличии определенных сдвигов в сотрудничестве между Южным и Северным берегами Средиземного моря данному институту за десятилетие своего существования не удалось ни сократить экономический разрыв между уровнем жизни государств Южного и Северного Средиземноморья, ни утвердить демократические порядки и ценности в условиях развернувшейся «арабской весны» (2010), ни уменьшить нелегальную миграцию в Европу.

Во многом причинами слабых показателей СдС, как и проблем с развитием постбиполярной системы европейской безопасности, стал разразившийся мировой финансово-экономический кризис (2007), заставивший Европу сосредоточить все усилия на решении экономических проблем, а также арабские революции. «Финансово-экономический кризис пришел из США в ЕС, но здесь он был усугублен внутренними диспропорциями Союза — асимметричностью единого экономического пространства, в котором сосуще-

ствуют страны с высоко- и среднеразвитыми хозяйствами, а также дисгармонией между валютным союзом и автономной экономической политикой участников еврозоны»⁴⁰.

И хотя к 2014 г. странам «PIIGS», куда вошли Португалия, Испания, Италия, Греция и Исландия, с помощью программы финансовой помощи «тройки» удалось более или менее стабилизировать свои экономики, укрепить бюджетную дисциплину, создать новый элемент — европейский Банковский союз (БС), на концептуальном уровне вопрос о действительно общей экономической политике ЕС был по-прежнему открыт. Это является одной из причин и составляющей общего ослабления ЕС, его пассивности в части вопросов европейской безопасности и стремления теснее «примкнуть» к США и НАТО и не развивать собственную военную структуру.

Надо сказать, что в период 2005—2009 гг. в системе начал активно проявляться институциональный кризис, порожденный глубинными дисфункциями системы европейской безопасности, поскольку ЕС преобразовывался в своего рода «разнородное объединение». «Его участники различаются по всем основным параметрам — размерам, уровням экономического и социального развития, особенностям политических систем, географическому положению, историческим судьбам, культуре. Резко возросли различия в национальных интересах. К тому же после окончания холодной войны явно ослабли дисциплинирующие узы блоковой солидарности»⁴¹.

Пребывая в перманентном кризисном состоянии. ЕС тем не менее продолжал развитие своего оборонного потенциала. В декабре 2013 г. Европейский совет одобрил идеи укрепления внутреннего рынка оборонной продукции и изделий оборонного назначения, а также «более интегрированной, устойчивой, инновационной и конкурентоспособной Европейской оборонно-технологической промышленной базы (EDTIB)».

Таким образом, непосредственно к 2014 г. институциональный каркас европейской системы безопасности на постбиполярном этапе выглядел следующим образом (рис. 2). Активность и роль ЕС как субъекта мировой политики за все это время с 1991 по 2014 г., несомненно, возросла, это, в частности, отразилось и на статусе его

⁴⁰ Борко Ю.А. Евросоюз в XXI веке: прошлые успехи — не гарантируют будущего // Проблемы европейской безопасности: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Отд. европ. Безопасности; Отд. Зап. Европы и Америки; Ред. кол.: Пархалина (гл. ред.) и др. М., 2016. Вып. 1: Проблемы европейской безопасности / Ред.- сост. Г.И. Кутырев, Ф.О. Трунов. С. 24.

⁴¹ Там же.

миротворческих миссий и в общей институциональной структуре. Однако и на этом этапе становилось понятно, что ЕС не вышел на тот уровень престижа и влияния, который он имеет в международных экономических отношениях, по сути оставаясь «политическим карликом»⁴².

Во-первых, это объясняется тем, что его участники-лидеры ревностно оберегают свой суверенитет в области внешней политики и обороны (Франция, Германия, Великобритания). Активную самостоятельную внешнюю политику проводят и другие государства – Италия, Испания, Польша, Швеция. Во-вторых, внешнеполитические приоритеты стран ЕС неидентичны в своем подходе к конкретным событиям на мировой арене (как пример – раскол в политическом подходе стран ЕС к вторжению НАТО в Ирак в 2003 г.).

Современный этап развития европейской системы безопасности (с 2014)

Серьезные проблемы, вызванные главным образом в результате крымских событий в марте 2014 г. и последующей за ними «гибридной войной» (hybrid warfare)⁴³ на востоке Украины разрушили ключевые элементы существующего геополитического порядка, существенно расшатали международное право и авторитет международных институтов, которые составляли постбиполярную систему европейской безопасности (1991–2014), а усилия, связанные с достижением устойчивого мира, не принесли никаких результатов.

⁴² *Мойер Г.* ЕС: экономический гигант, но политический карлик // DW [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.dw.com/ru/ec-экономический-гигант-но-политический-карлик/a-833882>

⁴³ Гибридная война – это смешение классического ведения войны с использованием нерегулярных вооруженных формирований. Государство, которое ведет гибридную войну, совершает сделку с негосударственными исполнителями – боевиками, группами местного населения, организациями, связь с которыми формально полностью отрицается. Эти исполнители могут делать такие вещи, которые само государство сделать не может, потому что любое государство обязано следовать Женевской конвенции и Гаагской конвенции о законах сухопутной войны, договоренностям с другими странами» (См.: *Демидов А.В.* Гибридные войны как проявление межгосударственных конфликтов в современных условиях // Экономические стратегии № 2. Режим доступа: http://www.inesnet.ru/wp-content/mag_archive/2016_02/ES2016-02-054-59_Andrey_Demidov.pdf

По словам А.Г. Арбатова, два главных измерения – международное и внутривластное – обусловили сложность и глубину украинского кризиса⁴⁴. Так согласно первому измерению возник конфликт между Западом, который стремится к организации европейского миропорядка на основе НАТО и ЕС, и Россией, которая видит в этом нарушение обязательств не расширять НАТО на восток. Во втором измерении – уход Украины из сферы влияния России расценивался как удар по «евразийской» цивилизационной модели, что требовало решительных действий (присоединение Крыма, поддержка сепаратистов в войне на Донбассе).

Пакет мер, выработанный ОБСЕ, согласованный Украиной, Россией, Францией и Германией и известный как соглашение «Минск II»⁴⁵, не смог вывести конфликт полностью в плоскость политического урегулирования и буксует по всем фронтам. Первый пункт «Минска II», требующий незамедлительного и всеобъемлющего прекращения огня в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины, на сегодняшний момент (2019 г.) по-прежнему не соблюдается сторонами, а Контактная группа⁴⁶ не смогла стать эффективной площадкой для переговоров. «Боевые столкновения различной степени интенсивности с использованием обеими сторонами тяжелых видов вооружений продолжаются уже более четырех лет»⁴⁷, заключает в своем отчете за 2018 г. Канцелярия Прокурора Международного уголовного суда.

Москва, Донбасс и Луганск видят проблему в невыполнении Киевом политических статей соглашения. В свою очередь, Украина и коллективный Запад ставят в вину России военное участие в конфликте на Донбассе (российские «отпускники» из кадрового состава ВС и добровольцы).

⁴⁴ Арбатов А.Г. Урегулирование украинского кризиса // Безопасность и контроль над вооружениями 2017–2018: Преодоление разбалансировки международной стабильности. М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 113.

⁴⁵ «Минск II» заменил предыдущее Минское соглашение (2014).

⁴⁶ Контактная группа (Трехсторонняя контактная группа, включающая представителей ОБСЕ, Украины и России), действующая с сентября 2014 г., и четыре рабочие группы, созданные согласно п. 13 Минского комплекса мер, за время своей работы в период 2015–2018 гг. продемонстрировали низкую эффективность.

⁴⁷ Канцелярия Прокурора. Отчет о действиях по предварительному расследованию 2018. Режим доступа: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2018-otr-rep-PE-Ukraine.pdf>

Кроме того, постепенной эрозии подверглась правовая база в области контроля над обычными⁴⁸ и ядерными вооружениями, которую тщательно и кропотливо строили в течение последних нескольких десятилетий. Одним из симптомов ослабления режимов, по мнению С. Пайфера, является рост числа «различных инцидентов между американскими и российскими военными самолётами и кораблями. Такие столкновения повышают риск чрезвычайного происшествия или ошибки»⁴⁹. Общий негативный фон получает дополнительные импульсы за счет новых американских и европейских санкций, масштабных скандальных эпизодов.

Еще одним симптомом ослабления безопасности видится возвращение практики проведения крупномасштабных учений «без уведомления» или «внезапных» учений, которые, как представляется, структурированы так, чтобы обходить существующие требования в отношении отчетности⁵⁰.

Помимо противостояния между Россией и Западом, которое носит системный характер и по многим параметрам отличается от конфликтов времен холодной войны, «одновременно появились новые факторы, порождающие неопределенность, — кризисные и слабоуправляемые государства, радикальные движения, угрозы гибридной войны, превращение киберсреды в пространство уязвимости и конкуренции»⁵¹.

Безусловно, важным фактором, оказывающим влияние на современную систему европейской безопасности, является процесс Брекзита (Brexit), по которому в результате экстренного саммита глав государств-членов ЕС 10 апреля 2019 г. было принято решение

⁴⁸ К основополагающим элементам этой системы следует отнести Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) 1990 г., Венский документ 1990 г. переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности (ВД 90) и Договор по открытому небу (ДОН) 1992 г.

⁴⁹ *Пайфер С.* Контроль над вооружениями, сотрудничество в области безопасности и отношения США и России // Россия в глобальной политике [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/valday/Kontrol-nad-vooruzheniyami-sotrudnichestvo-v-oblasti-bezopasnosti-i-otnosheniya-SShA-i-Rossii-19240>

⁵⁰ *Карнетер М.* Контроль над обычными вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности: проблемы и перспективы // Миссия США при ОБСЕ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://osce.usmission.gov/ru/conventional-arms-control-confidence%C2%AD-security%C2%AD-building-measures-problems-prospects-statement-2016-asrc-ru/>

⁵¹ *Тимофеев И.* Формула евроатлантической безопасности: стабильное сдерживание и его альтернативы: доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай». М., Валдай. 2017. С. 3.

о «гибкой» отсрочке даты выхода Великобритании, которая была обозначена 31 октября 2019 г.

Премьер-министр Великобритании Т. Мэй в своих выступлениях в лондонском Ланкастер-хаусе 17 января 2017 г.⁵² и во Флоренции 22 сентября 2017 г.⁵³ заявила, что членство Великобритании в ЕС будет заменено «стратегическим партнерством». Именно формированию подобной «комплексной основы для будущего сотрудничества в сфере безопасности, правоохранительной деятельности и уголовного правосудия»⁵⁴ была посвящена большая часть речи премьера во Флоренции.

Более детальное обсуждение «стратегического партнерства» рассматривается в проектах документов, носящих название «Внешняя политика, безопасность и развитие» (*Foreign policy, defense and development*)⁵⁵ и «Безопасность, правоохранительные органы и уголовное правосудие» (*Security, law enforcement and criminal justice*)⁵⁶. Эксперты (Р. Уитман, Б. Мартилл, М. Сус), которые уже успели ознакомиться с данными проектами, видят в них в первую очередь проблему интеграции партнерства с ключевыми институтами ЕС, реализующими «Общую политику безопасности и обороны» (*Common Security and Defence Policy*) и «Общую внешнюю политику и политику безопасности» (*Common Foreign and Security Policy*).

В важнейших документах, касающихся европейской интеграции, зафиксировано, что только государства — члены ЕС могут входить в ключевые институты, занимающиеся вопросами безопасности, как то: Совет по иностранным делам (*Foreign Affairs Council*) и Комитет по политике и безопасности (*Political and Security Committee*). Конечно, европейским государствам — не членам ЕС предоставлен ряд пло-

⁵² Emerson M. Theresa May's Brexit Speech of 17 January 2017 — Decoding its clarity and ambiguity // CEPS [Electronic recourse]. <https://www.ceps.eu/publications/theresa-may%E2%80%99s-brexit-speech-17-january-2017-%E2%80%93-decoding-its-clarity-and-ambiguity>

⁵³ Teresa M. PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU // Gov.UK [Electronic recourse]. <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ Foreign policy, defense and development: a future partnership paper [Electronic recourse]; URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/643924/Foreign_policy__defence_and_development_paper.pdf

⁵⁶ Security, law enforcement and criminal justice [Electronic recourse]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/710802/FINAL_INTERNAL_SECURITY_COMBINED.pdf

щадок для обмена информацией и выработке решений по вопросам внешней политики и безопасности, например Европол. Но скорее всего, ни одна из них не окажется достаточно привлекательной для Великобритании, поскольку не будет давать возможности влиять на формирование общей внешней политики и политики безопасности ЕС.

Новый премьер-министр Великобритании Борис Джонсон пообещал, что в Великобритании будет реализован так называемый сценарий «no deal Brexit», или «жесткий Брекзит», если Великобритании и ЕС не удастся договориться до 31 октября⁵⁷. «Брекзит без сделки» означает, что все важные сферы, начиная с торговли и перемещения граждан и заканчивая транспортом и рыбными квотами, так и останутся неотрегулированными. Однако такой вариант, скорее всего, маловероятен, во многом из-за вопросов, связанных с европейской системой безопасности в изменившихся условиях.

Также к важным факторам, оказывающим влияние на систему европейской безопасности можно отнести: миграционный кризис 2015 г., вызванный военными действиями в Сирии⁵⁸; шпионский скандал летом 2015 г.⁵⁹; требования США о повышении военных расходов стран – участниц НАТО и доведения их до 2% от ВВП⁶⁰; заявления президента США Д. Трампа об уменьшении роли НАТО в мире⁶¹; растущее число террористических атак⁶².

⁵⁷ Boris Johnson: What is his Brexit plan? // BBC [Electronic recourse]; – <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48496082>

⁵⁸ См.: Миграционный кризис в Европе / В.И. Гришин [и др.]; под ред. А.П. Кошкина. Вып. 6. Москва: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2016. 92 с.

⁵⁹ См.: АНБ США прослушивало канцлера ФРГ Меркель и вело коммерческий шпионаж в Европе // Вести.Ру: новости, видео и фото дня. 2015 [Электронный ресурс]. <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2639039>

⁶⁰ Жан-Клод Юнкер: не поддавайтесь требованию США повысить военные расходы // Sputnik Эстония. 2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ru.sputnik-news.ee/news/20170217/4841276/junker-ne-poddavajtes-trebovaniju-usa-povisit-voennije-rashodi.html>

⁶¹ Далинин В. Оборонительный пакт: станет ли PESCO европейской альтернативой НАТО // RT на русском. 2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://russian.rt.com/world/article/464329-pesco-nato-es-ssha>

⁶² Согласно данным Европола в 2017 г. было зафиксировано 205 террористических атак (в это число входят предотвращенные, проваленные и успешно совершенные теракты). Атакам террористов подверглись следующие государства – члены ЕС: Соединенное Королевство (Великобритания) (107), Франция (54), Испания (16), Италия (14) и Греция (8). Общее число терактов повысилось на 45% по сравнению с 2016 г. (142). Большая часть терактов (137) классифицируются как «этносепаратистский терроризм». На территории западноевропейских государств сохраняются три источника сепаратизма: баскский в Испании, оль-



Рисунок 1. **Количество терактов в ЕС (2014–2017)**

Источник: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018. Europol, 2018. P. 9–10.

Как было сказано ранее, к 2014 г. стало ясно, что постбиполярная европейская система безопасности не оправдала возложенных на нее ожидания, столкнувшись с рядом потрясений, которые, не только не смогла решить самостоятельно, но и которые в определенном смысле даже поставили под вопрос ее существование в прежней форме. К таким вызовам эксперты относят: возобновление крупного конфликта внутри Европы и эскалацию конфликтов на ее периферии (с Россией); растущее число масштабных террористических атак; внезапную и неконтролируемую миграцию в Европу.

По словам Р. Саквы, на современном этапе возник феномен инволюции европейского проекта (тех самых макродисфункций внутри системы), который основывается на следующих моментах: во-первых, «даже введение единой валюты – евро – не привело к переводу денежно-кредитной политики на общеевропейский, наднациональный уровень <...> в целом компетенции наднациональных органов Евросоюза так и не были сколько-нибудь серьезно расширены. Во-вторых, несмотря на введение ОВПБ, основные решения по вопросам обеспечения безопасности по-прежнему принимались на сугубо национальном уровне, и даже робкие попытки изменить текущую ситуацию наталкивались на активное сопротивление со стороны защитников приоритета в данной сфере. В-третьих, с точки зрения концептуальной составляющей, в период после окончания холодной войны идеологическая, или идейно-доктринальная, основа политики ЕС стала в еще большей степени неотъемлемым элементом единой евроатлантической системы. В связи с этим любые попытки выработки сколько-нибудь устойчивой и полностью независимой внешней политики ЕС сталкивались с возражениями того рода, что в перспективе подобная независимость Евросоюза от США вполне

стерский в Великобритании и корсиканский во Франции. (См.: Terrorist Attacks and Suspect Arrested. General Overview // European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018 – Europol, 2018. P. 9).

может сыграть на руку Москве»⁶³. Еще одним важным замечанием Р. Саквы становится мысль, что нынешняя система европейской безопасности построена на идеологии нового атлантизма, «задача которого не просто поддержание безопасности, но поддержание некоей специфической формы евроатлантической цивилизации»⁶⁴.

Если брать конкретные решения ЕС по ОВПБ, повлиявшие на дальнейшее ослабление постбиполярной системы европейской безопасности, то самой неудачной была идея создания «пояса добрососедства» на его внешней периферии. «Ее воплощением стали две программы: «Евро-Средиземноморского партнерства» (ЕАП), участниками которых были 10–12 стран Северной Африки и Ближнего Востока, и «Восточного партнерства» (ВП) с участием шести постсоветских государств»⁶⁵. Детонатором в обоих случаях явились события в государствах-партнерах: социальная и политическая нестабильность в странах Африки и Ближнего Востока после событий «арабской весны» пошатнули ЕАП; провал ВП уходит корнями в кризис на юго-востоке Украины, вызванный банкротством экономической политики государства и длительным расколом ее политических и деловых кругов.

Однако, потратив огромное количество ресурсов на последовательное выстраивание европейской постбиполярной системы безопасности, Евросоюз не намерен от нее отказываться и потому решился на дорогостоящую реформу. Так, в декабре 2015 г. министры иностранных дел стран НАТО согласовали текст стратегии о роли НАТО в противодействии гибридной войне, а в апреле 2016 г. ЕС согласовал собственную совместную программу противодействия гибридным угрозам. В июне 2016 г. ЕС опубликовал Глобальную стратегию по внешней политике и политике безопасности (Глобальная стратегия безопасности, ГСБ), в которой были определены пять приоритетных областей внешней деятельности.

В ноябре 2016 г. Еврокомиссия предложила создать Европейский оборонный фонд (ЕОФ) для поддержки совместных оборонных науч-

⁶³ Саква Р. Постъевропейский мир, или что нас ожидает после инволюции Европы? Монизм и отношения с Россией // Вестник РУДН. Серия: международные отношения – М.: РУДН, 2018. Т. 18. № 4. С. 849.

⁶⁴ Саква Р. Новый атлантизм // Валдайские записки. М.: Валдай, 2015. № 17. С. 8.

⁶⁵ Борко Ю.А. Евросоюз в XXI веке: прошлые успехи – не гарантируют будущего // Проблемы европейской безопасности: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Отд. европ. Безопасности; Отд. Зап. Европы и Америки; Ред. кол.: Пархалина (гл. ред.) и др. М., 2016. Вып. 1: Проблемы европейской безопасности / Ред.- сост. Г.И. Кутырев, Ф.О. Трунов. С. 27.

но-исследовательских проектов и совместной разработки конкретных возможностей при финансовом участии ЕС. Предлагаемый фонд включает «два окна»: «окно исследования» и «окно возможностей». В первом случае предлагалось выдавать гранты, полностью и непосредственно финансируемые из бюджета ЕС, для совместных исследований в области развития инновационной оборонной продукции и технологий. Такие исследования будут финансироваться с помощью следующих вспомогательных программ: «(а) Подготовительного плана мероприятий по развитию оборонных исследований с бюджетом в размере 90 млн евро до конца 2019 г.; (б) Европейской программы оборонных исследований с ежегодным бюджетом в 500 млн евро, которую Европейская Комиссия обещает предложить в 2018 г. в последующей Многолетней программе финансового развития на 2021–2027 гг.»⁶⁶.

Инициатива «окно создания вооружений» состоит из двух уровней. Первый излагает общие основы оказания поддержки государствам-членам для разработки определенных проектов на основе общих правил. Второй уровень должен состоять из конкретных проектов создания общих образцов техники на основе добровольного участия государств-членов.

По словам экспертов (Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев) «это своего рода идеалистическое обращение, в котором правильно указываются некоторые ключевые вызовы и угрозы, но вследствие отсутствия силового механизма перспективы влияния Стратегии на процесс модернизации системы европейской безопасности сомнительны»⁶⁷.

В феврале 2016 г. ЕС и НАТО заключили техническое соглашение по киберзащите для облегчения обмена информацией между группами реагирования на чрезвычайные ситуации. «Соглашение облегчает технический обмен информацией, которая улучшит предотвращение инцидентов, связанных с киберугрозами, их выявлением и реагированием на них»⁶⁸. Во многом это связано с инцидентом кибератаки на Национальный комитет Демократической партии США в июне 2016 г.

⁶⁶ Корощутов В.О. Формирование общеевропейского процесса оборонного планирования: ключевые аспекты // Пути к миру и безопасности. 2018. № 2 (55). М.: ИМЭМО РАН. С. 104–131.

⁶⁷ Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад [Сетевое издание] / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=645&id=3850

⁶⁸ ЕС и НАТО подписали соглашение по борьбе с киберугрозами // Mos.ru. Режим доступа: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2655761>, дата обращения: 22.05.2018.

В ноябре 2017 г. на Саммите ЕС в Брюсселе министры иностранных дел 23 стран ЕС подписали Соглашение о постоянном структурированном сотрудничестве в сфере безопасности и обороны (Permanent Structured Cooperation). Из 28 государств-членов ЕС к программе PESCO присоединились 25 (инициативу не поддержали Великобритания, Дания и Мальта). Программа, по словам ее создателей, представляет собой «механизм на основе международных договоров, а также процесс углубления сотрудничества в области обороны между участвующими государствами-членами в целях развития потенциала и повышения их оперативной готовности»⁶⁹. Государства-члены, принявшие программу, взяли на себя 20 обязательств, которые являются юридически строгими. Первое из них звучит так: «Регулярно повышать оборонные бюджеты в реальных показателях для достижения согласованных целей»⁷⁰. По данным Международного института стратегических исследований в 2017 г. 25 стран-членов PESCO потратили 182,9 млрд долл. Это увеличение расходов на 7,7%, или 12,8 млрд долл. США, по сравнению с 2015 г.

По состоянию на декабрь 2017 г. ЕС было проведено 16 миссий и операций в рамках ОПБО (6 военных миссий, операций и 10 гражданских миссий). Общее количество задействованных людей в рамках военных операций ОПБО за 2017 г. составило 2685 человек, и 1878 человек было привлечено для участия в гражданских миссиях.

Новая конфронтация между Россией и странами Запада в условиях нового этапа развития европейской системы безопасности носит системный характер и будет продолжаться еще много лет. Очевидно, что в изменившихся условиях Россия пытается избежать открытого военного столкновения со странами НАТО.

Анализ поэтапной эволюции системы европейской безопасности позволил сделать несколько важных выводов:

- несмотря на то что активность и роль ЕС как субъекта мировой политики за прошедшее время (особенно если сравнивать биполярный и постбиполярный этапы) заметно возросли, тем не менее существует явный перекося между уровнями престижа экономической и политической платформ. Одновременно Евросоюз перегружен проблемами фундаментального характера

⁶⁹ На пути усилия безопасности и обороны ЕС // European Union. External Action [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_ru/35499/ЕС%20усиливает%20сотрудничество%20в%20сфере%20безопасности%20и%20обороны

⁷⁰ *Fiott D., Bund J.* EUISS Yearbook of European Security YES 2018. Paris: European Union Institute for Security Studies. P. 158.

(макродисфункциями), которые еще недавно отсутствовали или находились в латентной стадии;

- учитывая серьезные различия в интересах и ресурсах, развитие ОВПБ/ОПБО, вероятно, будет происходить в формате постоянного структурированного сотрудничества. Это означает, что те страны, которые готовы теснее объединяться, создают «твердое ядро» ЕС, а прочие останутся на периферии. Велика вероятность, что в будущем интеграция и расширение в Евросоюзе будут идти от «центра к периферии»;
- история ЕС — это история преодоления внутренних и внешних кризисов. Из каждого кризиса ЕС выходил изменившимся, иногда более сплоченным, иногда ослабевшим, иногда более гибким, но всегда адаптированным к новым реалиям. Новая кризисная ситуация существующей европейской системы безопасности, похоже, непреодолима при существующих политических системах и в современных институциональных рамках, учитывая, что ЕС продолжает пытаться справиться с негативными последствиями минувшего кризиса и пока в этом не преуспел;
- учитывая накопление в существующей постбиполярной системе европейской безопасности некоей суммы «дисфункций» и «повреждений», которую механизмы стабилизации более не смогут подвергать нейтрализации, она становится перед выбором: начинать или не начинать собственную трансформацию, требующую привлечения значительных ресурсов. В результате последних решений ЕС все-таки принял решение о реорганизации и начале перестройки системы безопасности исходя из новых (правый популизм, киберугрозы) и старых угроз (терроризм, военные конфликты). Конечный результат этой трансформации непредсказуем, хотя полного распада ЕС ожидать явно не стоит (ЕС обладает большим запасом прочности);
- Россия, оспаривающая мировой порядок, сложившийся после холодной войны, стала важнейшим фактором, который обозначил переход европейской системы безопасности от постбиполярного этапа к современному;
- в целом отношения ЕС и России остаются весьма натянутыми, хотя на примере двусторонних отношений это может быть не так заметно. В определенном смысле разрушена сама основа, создавшая для России возможность стать частью Большой Европы, в результате чего Россия ищет альтернативный путь укрепления престижа через «поворот на Восток».