

РАЗДЕЛ III.

ОБЩИЕ ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ В БОЛЬШОЙ ЕВРОПЕ

ГЛАВА 14. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ ДЛЯ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В БОЛЬШОЙ ЕВРОПЕ

Актуальность изучения проблем евробезопасности сегодня во многом связана с изменениями, произошедшими в мире за четверть века после окончания холодной войны и исчезновения Ялтинско-Потсдамской системы (1945–1991 гг.). Действительно ли сегодня³⁹⁸ все составные элементы постбиполярной системы коллективной безопасности подвергаются серьёзному испытанию? Для ответа необходимо подробно рассмотреть изменения в архитектуре международной безопасности и оценить перспективы её дальнейшего развития, прежде всего, в отношении макрорегиона Большой Европы и поведения ключевых европейских акторов.

По мнению исследователей П. Хомена и О.С. Сухарева³⁹⁹, внутри постбиполярной системы накопился значительный объём «дисфункций» и «повреждений». Можно предположить, что они, будучи микродисфункциями⁴⁰⁰, постепенно превращаются в фундаментальные проблемы (макродисфункции). Как правило, в си-

³⁹⁸ 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.*

³⁹⁹ *Сухарев О.С. Теория дисфункции институтов и экономических систем (к 15-летию разработки данной теории в России) // Журнал экономической теории. Институт экономики РАН. 2014. С. 27-40; Homan P. Appraisal of Institutional Economics // American Economic Review, v. XXII, №1. 1932. P. 12-13.*

⁴⁰⁰ Под дисфункцией понимается нарушение, расстройство функций какого-либо органа, системы, экономического института, преимущественно качественно-го характера – по аналогии с дисфункцией организма в биологии.

стеме существуют механизмы стабилизации, которые держат фундаментальные проблемы в латентной стадии. Но после серьёзных политических потрясений институциональное равновесие⁴⁰¹ системы может быть нарушено, что ведёт либо к её разрушению, либо к активизации работы внутренней «ремонтной мастерской» для её «починки». Как отмечает профессор Университета Эссекса Р. Гудин, «риск при проведении преобразований довольно высок и со временем может только увеличиваться, что тем самым изменяет режим адаптации и повышает потенциальную дисфункциональность системы»⁴⁰². Само по себе реформирование также является расстройством, нарушающим сложившийся статус-кво⁴⁰³.

Следуя за идеями исторического институционализма, который вводит принцип «колеи зависимости» (*path dependence*), мы попытаемся проследить эволюцию системы евробезопасности. Идея «колеи зависимости» предполагает, что события или решения прошлого определяют возможности для современности. Создавая «правила игры» (ограничительные рамки), акторы «задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия – будь то в политике, социальной сфере, экономике»⁴⁰⁴, тем самым делая взаимодействие возможным. Сегодня институциональную основу системы евробезопасности составляют организации, созданные ещё в период холодной войны, но адаптированные к сегодняшним реалиям. Условно эволюцию современной системы европейской безопасности можно разделить на два этапа: биполярный (1945–1991 гг.) и постбиполярный (1991–2014 гг.), когда бывшие противники стали партнёрами, а конфронтация в целом сменилась сотрудничеством.

Наследие биполярного мира

Характерными чертами системы европейской безопасности в

⁴⁰¹ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Перевод на русский язык: А. Н. Нестеренко. М.: Начала. 1997. С. 112.

⁴⁰² Goodin R.E. *Social Welfare as a Collective Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press. 1996. P. 1-53.

⁴⁰³ Сухарев О.С. Теория дисфункции институтов...

⁴⁰⁴ Норт Д. Институты, институциональные изменения...

биполярный период стали: во-первых, существенное укрепление СССР и формирование «социалистического лагеря» (к 1955 г. к нему присоединились Албания, Болгария, Венгрия, ГДР, Польша, Румыния и Чехословакия); во-вторых, с обретением ядерного оружия США в 1945 г. и СССР в 1949 г. началась гонка ядерных вооружений; в-третьих, на передовой линии холодной войны в Европе оказалась разделённая Германия, а в Азии – разделённая Корея. В условиях, когда постепенно оформились два противостоящих блока, проблемной точкой стал статус стран, которые не следовали за США и СССР (франкистская Испания, титовская Югославия, позднее – Франция де Голля, Китай Мао Цзэдуна, Румыния Н. Чаушеску и др.). В контексте нарастающей конфронтации большинство стран Европы были вынуждены присоединиться к блоку одной из сверхдержав, которые последовательно расширяли зону своего идеологического и политического влияния. Примечательно, что присоединение к любому из них предполагало бы интеграционную составляющую. Западные страны создали Западный союз (1948 г.), преобразованный в 1954 г. в Западноевропейский союз (ЗЕС) и НАТО (1949 г.), особенностью которых стали статьи о коллективной самообороне в случае нападения третьей силы на одного из союзников. Обеспечение безопасности Западной Европы оставалось исключительной прерогативой НАТО до самого конца биполярности, поскольку в условиях холодной войны западноевропейские страны были полностью зависимы от военных и экономических гарантий США. Как замечает политолог М.М. Панюжева, «в то время и речи не было о создании автономной европейской безопасности»⁴⁰⁵. Вашингтон последовательно держался курса на превращение НАТО в центральную структуру безопасности в Европе. Ради этого «под сукно» были положены два широкомасштабных собственно западноевропейских проекта: Европейского оборонительного сообщества (*European Defense Community*) и Европейского политического сообщества (*European Political Community*). Попытка форсировать военно-политическую интеграцию не удалась из-за национального сопер-

⁴⁰⁵ Панюжева М.М. Европейская безопасность: атлантизм и европеизм // Современная Европа. 2016. №1(67). С. 64.

ни-чества (Франция желала расширить полномочия союза для защиты французских колоний и противилась перевооружению Германии), а также экономической несостоятельности западноевропейских стран, обескровленных Второй мировой войной и не обладавших ни техническими, ни материальными возможностями для создания собственной армии.

Лишь с подписанием в 1957 г. Римских договоров о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и заключением в 1963 г. франко-германского Елисейского договора были заложены основы для сотрудничества в рамках ЕЭС, что стало важным шагом на пути формирования общей системы евробезопасности в условиях биполярности. Следующим этапом стал проект разработки Европейского политического сотрудничества (ЕПС), выдвинутый в 1964 г. с целью улучшения взаимопонимания между государствами-членами по всем важнейшим вопросам внешней политики и выработки общего подхода для европейского сообщества. Этот механизм активно действовал в период подготовки и проведения Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Но, по мнению исследователя Л.М. Хухлыдиной, «так как все решения должны были приниматься единогласно, а дискуссии по вопросам безопасности ограничивались политическими и экономическими аспектами, осуществление ЕПС было малоэффективным»⁴⁰⁶. Институционально евроинтеграция была разделена на два самостоятельных направления, сохранившихся и после 1991 г.: если кооперация в экономической сфере развивалась в рамках коммунитарного механизма, то сотрудничество во внешнеполитической сфере шло на основе межправительственного механизма принятия решений. Этот дуализм стал «дефектом», в результате которого государствам впоследствии не удалось принять совместное решение относительно текста проекта Договора о ЕС 1984 г. (проект Спинелли), в котором были прописаны законодательные принципы реформирования Сообщества. Ещё одной фундаментальной проблемой было то, что государства – члены ЕЭС

⁴⁰⁶ Хухлыдина Л.М. Механизм европейского политического сотрудничества // Беларусь в современном мире: материалы II Республиканской научной конференции, 17-18 декабря 2003 г. / редкол.: А.В. Шарапо [и др.]. Минск: РИВШ. 2004. С. 44-45.

крайне неохотно отдавали часть своих суверенных прав наднациональным органам. Присоединение новых стран (Великобритании, Дании и Ирландии в 1973 г.) и нефтяное эмбарго 1973 г. показали сложность принятия решений при разделении вопросов экономики и политики. В 1980-х гг. в Западной Европе были сделаны новые шаги для обновления политического сотрудничества в Европе: ими стали принятие в ЕЭС новых стран (в 1981 г. Греции, в 1986 г. – Испании и Португалии), а также подписание Единого европейского акта (ЕЕА) в 1986 г. для подготовки к созданию политического союза стран – членов ЕЭС.

На Востоке интеграционный процесс аналогично разделялся на экономическое и военно-политическое направления: экономические вопросы решались СССР и другими соцстранами в рамках Совета экономической взаимопомощи (1949 г.), а военно-политические – посредством Организации Варшавского договора (ОВД) (1955 г.). При этом, как и в случае с западным лагерем, где членство в НАТО и в ЕЭС не всегда дублировалось (например, Исландия вошла в НАТО, но не в ЕЭС, а Ирландия – в ЕЭС, но не в НАТО), численный состав СЭВ и ОВД различался. В СЭВ помимо стран-основателей (Албании – до 1961 г., Болгарии, Венгрии, Польши, Румынии, СССР и Чехословакии) вошли также ГДР (в 1950 г.), Монголия (1962 г.), Куба (1972 г.) и Вьетнам (с 1978 г.). С 1964 г. ассоциированным членом стала Югославия. В отличие от ЕЭС интеграция в рамках СЭВ развивалась на основе административно-командного планирования и управления экономикой, хотя там также предпринимались попытки перейти на отраслевую специализацию стран. В Варшавский договор (1955 г.) вошли только европейские страны соцсистемы – Албания, Болгария, Венгрия, ГДР, Польша, Румыния, СССР и Чехословакия.

Заключительный акт СБСЕ, подписанный 1 августа 1975 г. в Хельсинки всеми странами Восточной и Западной Европы, а также США и Канадой, стал следующим важным этапом в формировании системы европейской безопасности. Текст документа представляет собой сочетание позиций двух блоков. По словам исследователя европейской безопасности А.В. Загорского, «основной компромисс, воплощённый в Заключительном акте СБСЕ, заключался в закреплении принципа нерушимости границ, которому

центральное значение придавали СССР и его союзники по Варшавскому договору и который отождествлялся ими с окончательным закреплением послевоенных границ в Европе»⁴⁰⁷, тогда как западные страны делали акцент на правозащитную тематику и развитие человеческих обменов между блоками. В конце 1980-х гг. были разработаны важнейшие инструменты контроля над обычными и ядерными вооружениями в Европе, ставшие правовой основой для постбиполярного этапа развития европейской системы безопасности: договор 1987 г. между СССР и США о ракетах средней и меньшей дальности (Договор РСМД), договор 1990 г. об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ), Венский документ 1990 г. Большое значение для Европы имел договор между США и СССР о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1) 1991 г. В результате всех этих изменений были созданы «правила игры» и устранена угроза глобального ядерного конфликта.

Дисфункции постбиполярного этапа

Начало постбиполярного этапа в развитии европейской системы безопасности связано со следующими событиями: распадом в 1989–1991 гг. социалистического лагеря в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ), а затем и СССР; превращением США в единственную сверхдержаву и вступление в НАТО ряда стран ЦВЕ, включая страны Балтии, преобладанием в идеологической сфере неолиберализма на европейском континенте (тезис Ф. Фукуямы о «конце истории»). Всё это ставило на повестку дня вопросы о пересмотре условий политического сотрудничества в Европе, усилении процесса интеграции, формировании новых «правил игры» в сфере евробезопасности. По словам исследователя безопасности Ю. Румера, новая система «должна была опираться не на привычные концепции баланса сил и баланса интересов для поддержания мира на континенте. Она должна была опираться на при-

⁴⁰⁷ Загорский А.В. Хельсинский процесс: к 40-летию подписания заключительного акта совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. 2015. №38(54). С. 13.

верженность европейских стран, и России в их числе, общим ценностям и общим ключевым принципам во внешней политике безопасности»⁴⁰⁸. Вместе с тем дезорганизация биполярного миропорядка и сохранившиеся глубинные дисфункции внутри самой системы евробезопасности проявились в виде кризисов в Персидском заливе (1990–1991 гг.) и в бывшей республике Югославия (1991–1995 гг.). Они продемонстрировали слабый уровень политической, не говоря о военной, организации стран – членов ЕС и подавляющее военное превосходство НАТО.

Маастрихтский договор, подписанный в 1991 г., обозначил новую важную веху евроинтеграции, дал объединению новое название – Европейский союз, ввёл систему трёх «опор» (экономическая, общая внешняя политика и политика безопасности) и гражданство союза, а также провозгласил план введения единой валюты, но не прояснил приоритеты в «общих интересах» стран – членов ЕС. Не была ясна сфера ответственности ЗЕС, ставшего «военным крылом» Евросоюза, что усложняло понимание того, где проходят границы полномочий ЕС/ЗЕС и НАТО. Дискуссии между атлантистами и европеистами о структуре и роли общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВПБ/ЕПБО) продолжились. США и Великобритания выступали за сохранение НАТО как единственного механизма поддержания коллективной обороны и трансатлантической безопасности, тогда как Франция и Германия отстаивали идею сильной Европы и выступали за развитие автономной системы, а также проведение более самостоятельной внешней политики ЕС. В условиях формирования нового миропорядка состоялась первая официальная встреча Совета Североатлантического союза с Советом Западноевропейского союза 21 мая 1992 г. (до начала 1990-х гг. отношения между структурами не поддерживались). В конце июня 1992 г. Совет министров стран – членов ЗЕС составил список «Петерсбергских задач» (*Petersberg tasks*): в компетенцию ЗЕС вошли миссии по миротворчеству, спасательным и гуманитарным операциям, операциям по урегулированию кризисов, включая действия по предотвра-

⁴⁰⁸ Румер Ю. Россия и европейская безопасность. М.: Московский Центр Карнеги. 2017. С. 7.

шению конфликтов. В 1993 г. был создан «Еврокорпус» – формирование из 6 тыс. военнослужащих (представителей Франции, Германии, Бельгии и Испании). Вопрос о соотношении полномочий ЗЕС и НАТО был отчасти решён в 1994–1996 гг. в рамках Берлино-Брюссельских договорённостей, по которым страны ЗЕС могли принимать участие в операциях, в которых не участвовали США. При этом первые могли использовать инфраструктуру НАТО. Компромиссным решением в дискуссиях европеистов и атлантистов стало создание «европейской оборонной идентичности» в рамках НАТО.

Дальнейшее развитие ЕС шло в двух направлениях: углубление его структуры и расширение числа государств-членов. Оба процесса происходили параллельно. Так, в 1995 г. членами ЕС стали Австрия, Финляндия и Швеция, после чего в 1997 г. был подписан, а в 1999 г. вступил в действие Амстердамский договор. Благодаря ему в систему ОВПБ Евросоюза были введены два новшества: пост Высокого представителя по ОВПБ (эта должность объединяет в себе прежние обязанности Верховного представителя Совета министров по ОВПБ и Комиссара по внешним связям) и Подразделение планирования политики и раннего предупреждения. Следующим шагом стала принятая в декабре 1998 г. франко-британская декларация в Сен-Мало, наделившая ЕС собственным оперативным потенциалом в сфере безопасности и обороны. В декабре 1999 г. на заседании ЕС в Хельсинки вслед за военной операцией, проведённой НАТО против Югославии, европейцы приступили к разработке проекта Европейских сил быстрого реагирования (*European Rapid Reaction Force*). Хельсинский саммит принял два важных решения. Во-первых, был подведён итог юридическому оформлению ОПВБ и слиянию ЗЕС с ЕС: с 2000 г. было решено передать полномочия ЗЕС соответствующим структурам и агентствам Евросоюза для укрепления правосубъектности последнего. Во-вторых, в Хельсинки были сформулированы две альтернативы использования будущих вооружённых сил ЕС: либо использовать при проведении операций структуру НАТО, либо проводить их, не опираясь на её ресурсы. Для этого ЕС принял решение создать до 2003 г. европейский корпус быстрого реагирования численностью 50-60 тыс. человек (до 15 бригад), ко-

торый мог бы разворачиваться в течение 60 дней. Данный корпус не был полноценной европейской армией, а, скорее, «каталогом сил»⁴⁰⁹, необходимым для осуществления миротворческих операций. ЗЕС, в свою очередь, должен был координировать и определять их развитие. После подписания в 2001 г. Ниццкого договора, сменившего Амстердамский, институциональное устройство ЕС было снова упорядочено – в преддверии присоединения к ЕС в 2004 г. десяти новых стран (Кипр, Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия и Словения). Также обрёл постоянный статус и получил документальное оформление созданный в 2000 г. новый орган – Комитет политики и безопасности ЕС (КПБ).

Включение ЗЕС в структуру Евросоюза привело к дальнейшей активизации практического сотрудничества НАТО с ЕС. На пражском саммите альянса в ноябре 2002 г., на фоне террористических атак в США 11 сентября 2001 г., был принят ряд важнейших решений о его роли в обеспечении евроатлантической безопасности: были созданы Силы реагирования НАТО (СНР), оптимизированы механизмы управления войсками, одобрены Пражское обязательство о потенциале (ПРОП), новая концепция защиты от терроризма и дальнейшее расширение НАТО (присоединение Албании и Хорватии). 16 декабря 2002 г. совместно с ЕС принята Декларация по вопросам европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), в которой фиксировались политические принципы сотрудничества двух организаций. Тем не менее, вторжение американских войск в Ирак (2003 г.) вызвало новый раскол внутри Евросоюза. Часть его стран-членов во главе с Францией и Германией подвергла США открытой критике за вторжение в суверенное государство без убедительных на то оснований и в обход Совета Безопасности ООН. Другая группа во главе с Великобританией и странами ЦВЕ поддержала действия США и также направила свои войска в Ирак. ЕС снова не смог «говорить единым голосом».

Новым шагом на пути превращения ЕС в военно-политиче-

⁴⁰⁹ Archick A. The European Union: Questions and Answers // Congressional Research Service. 2018. P. 7.

ского игрока стало принятие в декабре 2003 г. Европейской стратегии безопасности (ЕСБ), призванной утвердить Евросоюз в роли глобального субъекта мировой политики. Среди приоритетов ЕС называлось увеличение объёма ресурсов, выделяемых на военные цели; создание «гибких» и мобильных вооружённых сил; устранение или минимизация дублирования военных усилий государств ЕС; улучшение обмена разведывательной информацией между ними; совершенствование аналитических возможностей; сочетание военных и гражданских компонентов в ходе кризисного урегулирования, формирование новой стратегической культуры, нацеленной на оперативное силовое вмешательство в кризисы и конфликты⁴¹⁰. Особое внимание в программе уделялось Балканам, ряду постсоветских государств (Украина, Молдавия, Беларусь), Средиземноморскому региону и Ближнему Востоку. С 2003 г. ЕС приступил к проведению своих первых миротворческих операций⁴¹¹, но так и не достиг цели, поставленной в 1999 г. в Хельсинки. Она оказалась слишком амбициозна для своего времени. Для её реализации у ЕС не хватало материальных и технических ресурсов. Свою роль сыграла и незаинтересованность США в укреплении структур ЕС. В июне 2004 г. на саммите ЕС в Брюсселе была принята новая, более реалистичная «Цель-2010», предполагавшая создание к 2007 г. системы «боевых групп» – усиленных батальонов высокой готовности численностью до полутора тысяч человек (в сумме около 20 тыс. человек)⁴¹². К январю 2007 г. эта цель была достигнута, но боевые группы ЕС никогда не применялись на практике⁴¹³. Это может говорить как о наличии нерешённых проблем в объединении (в первую очередь, с финансирова-

⁴¹⁰ Новикова Д.О. Новые инструменты международного кризисного урегулирования: опыт Европейского Союза. МГИМО. 2009. С. 35.

⁴¹¹ Первая совместная операция европейских сил «Конкордия» прошла в январе 2003 г. в Македонии, последовав за операцией НАТО «Хитрая лиса» (Operation Desert Fox) и «Объединённая гармония» (Allied Harmony). 15 декабря 2003 г. операция «Конкордия» была завершена и ей на смену пришла полицейская миссия под руководством ЕС (операция «Проксима»).

⁴¹² Журкин В.В. Военные структуры ЕС: цель – 2010 // Современная Европа. 2005. №3. С. 5-12.

⁴¹³ Elsout A. EU gaat serieus werk maken van een Europese defensie, maar er komt géén leger // de Volkskrant. 2017. URL: is.gd/MdeAyf (дата обращения 22.05.2018).

нием), так и об отсутствии стремлений стран – членов Евросоюза к решению внешнеполитических проблем силовыми методами. Усилия вкладывались в дальнейшее совершенствование институтов союза: с 2004 г. действует Европейское оборонное агентство (ЕОА), призванное усилить военное сотрудничество между государствами – членами союза, а также стимулировать военные НИОКР, разработку и поставку новой военной техники. В январе 2005 г. ЕОА приступило к работе.

Последним на сегодняшний день значимым шагом в развитии институциональной структуры ЕС стал Лиссабонский договор, подписанный в декабре 2007 г. и вступивший в силу в 2009 г. после одобрения всеми государствами – членами ЕС. Он упростил методы работы и правила голосования, укрепил «вертикаль власти» в союзе путём избрания Председателя Европейского Совета и ввёл новую структуру – Европейскую службу внешних дел под руководством Верховного Представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности для координации дипломатических усилий стран – членов ЕС и в целом усиления позиции объединения на мировой арене. В июле 2008 г. по инициативе президента Франции Н. Саркози была предпринята попытка институционализировать отношения ЕС со странами Северной Африки и Ближнего Востока путём создания Союза для Средиземноморья. Но последовавшая затем цепь арабских революций в 2010-х гг. и развернувшаяся военная кампания стран ЕС и НАТО против Ливии в 2011 г. под руководством Франции и Англии, по сути, похоронили полноценную реализацию проекта. За десятилетие своего существования СдС не смог ни сократить экономический разрыв между уровнем жизни государств Южного и Северного Средиземноморья, ни утвердить демократические порядки и ценности, ни уменьшить нелегальную миграцию в Европу. В условиях международного экономического кризиса 2008 г. многие члены ЕС заняли пассивную позицию в вопросах евробезопасности, стремясь, скорее, переложить решение задач в этой сфере на плечи США и НАТО. Тем не менее, ЕС продолжал развитие своего оборонного потенциала, приняв в 2013 г. решение об укреплении внутреннего рынка военной продукции и изделий оборонного назначения, а также «более интегрированной, устойчивой, иннова-

ционной и конкурентоспособной Европейской оборонно-технологической промышленной базы (*EDTIB*)».

В целом на рубеже 2005–2009 гг. в системе европейской безопасности начал активно проявляться институциональный кризис, порождённый её глубинными дисфункциями. Прежде всего, как справедливо отмечает экономист и исследователь евроинтеграции Ю.А. Борко, после окончания холодной войны у стран – участниц ЕС «явно ослабли дисциплинирующие узы блоковой солидарности»⁴¹⁴, и лидеры ЕС предприняли ряд попыток вывести союз из-под атлантического «зонтика», превратив его в глобального экономического и военно-политического игрока. Активность и роль ЕС как субъекта мировой политики с 1991 по 2014 гг., несомненно, возросла, что отразилось и на статусе его миротворческих миссий, и на усложнении институциональной структуры. Разумеется, это не устраивало США, так как подрывало смысл существования НАТО в постбиполярный период. Кроме того, после расширений 2004, 2007 (в этот год членами ЕС стали Болгария и Румыния) и 2013 гг. (в ЕС вступила Хорватия) ЕС становился всё более рыхлым объединением. Часть его участников ревностно оберегала свой суверенитет в области внешней политики и обороны (Франция, Германия, Великобритания), при этом внешнеполитические приоритеты стран ЕС не были идентичны, а ряд государств (прежде всего, Великобритания и страны ЦВЕ) и вовсе следовали в военно-политических вопросах в фарватере политики США. В итоге Евросоюз не вышел на тот уровень престижа и влияния, который он имеет в международных экономических отношениях, по сути, оставаясь «политическим карликом»⁴¹⁵.

Отдельной проблемой стал вопрос о месте России в нарождающейся системе евробезопасности. В условиях, когда российское руководство взяло курс на присоединение к западному лагерю (первая половина 1990-х гг.), а Запад более не рассматривал Москву в качестве источника угрозы, Россия стала участником системы международно-правовых механизмов, обеспечивавших

⁴¹⁴ Борко Ю.А. Евросоюз в XXI веке: прошлые успехи не гарантируют будущего // Проблемы европейской безопасности. 2016. №1. С. 24.

⁴¹⁵ Мойер Г. ЕС: экономический гигант, но политический карлик // DW. 16.04.2003. URL: dw.com (дата обращения 09.03.2019).

жизнедеятельность постбиполярной системы безопасности: отметим Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве Россия – ЕС (1994 г.) и Основополагающий акт Россия – НАТО (1997 г.). В то же время далеко не все устремления Кремля нашли понимание в западных политических кругах: так, фактически была проигнорирована идея президента Б.Н. Ельцина о вхождении России в НАТО в качестве полноправного участника, другим дестабилизирующим фактором стала принятая в 1994 г. программа НАТО «Партнёрство ради мира» (*Partnership for Peace*). В Москве рассчитывали, что она предполагает лишь сотрудничество стран ЦВЕ, непосредственных соседей России, с НАТО, а не их членство в организации. Но для НАТО эта программа инициировала расширение альянса и в том числе возможность перехода стран из категории «страна-партнёр» в категорию «страна – член альянса». В 1994 г. альянс принял решение о расширении на восток, к российским границам. Против этого решения протестовали Россия и Франция, но их доводы не были услышаны США и их главными союзниками. Последовавший за этим косовский кризис 1999 г., в ходе которого НАТО впервые в своей истории провело бомбардировку суверенного государства Югославии без санкции ООН, лишь укрепил антизападнические позиции в российских политических кругах. Неслучайно именно в конце 1990-х гг. Россия всё больше стала склоняться к многовекторной политике, нацеливаясь на сотрудничество с другими центрами силы – Китаем, Индией, Бразилией и др. Как отмечает политолог А.В. Лукин, эти незападные игроки «не стремились к конфронтации с Западом, так как были заинтересованы в сотрудничестве, да и не имели на неё сил, но в то же время в разной степени по разным причинам не разделяли многие цели Запада»⁴¹⁶. Результатом этого взаимодействия стало создание Шанхайской организации сотрудничества (2001 г.) и БРИКС (2008 г.).

Серьёзным полем для конкуренции России и стран ЕС/НАТО стало постсоветское пространство, где Россия и ЕС занялись осу-

⁴¹⁶ 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.

ществлением конкурирующих интеграционных проектов – СНГ (с 1991 г.) / ЕврАзЭС (с 2001 г.) и «Восточного партнёрства» (с 2008 г.). Попытки укрепить «правила игры» в рамках Общеευропейского совещания безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ), в частности, российская инициатива о подписании Договора о европейской безопасности (2008 г.), не удалась из-за маргинализации этой роли в пользу НАТО. Одностороннее решение стран Запада признать независимость Косово весной 2008 г. открыло «ящик Пандоры»: уже осенью того же года, когда после кавказского кризиса Россия признала Абхазию и Южную Осетию. Кавказский кризис стал первым тревожным звонком для отношений России и Запада, но на тот момент дело ограничилось лишь свёртыванием переговоров по новому Соглашению о партнёрстве и сотрудничестве между Россией и ЕС. В целом на одном евроатлантическом пространстве существовал ряд институтов, чьи функции и амбиции прямо пересекались (ЕС, НАТО, ОБСЕ, Совет Европы, для постсоветского пространства – СНГ, ЕврАзЭС, Восточное партнёрство). Непосредственно к 2014 г. институциональный каркас европейской системы безопасности на постбиполярном этапе выглядел следующим образом (рис. 6).

Рисунок 6



Источник: Энтони И. Европейская безопасность // Ежегодник СИПРИ 2017: вооружения, разоружение и международная безопасность: Пер. с англ. М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 127.

Современный этап развития европейской системы безопасности

К 2014 г. постбиполярная система евробезопасности столкнулась с рядом потрясений, которые она не только не смогла решить самостоятельно, но и которые, в определённом смысле, даже поставили под вопрос её существование в прежней форме. К таким вызовам эксперты относят возобновление крупного конфликта внутри Европы и эскалацию конфликтов на её периферии, растущее число масштабных террористических атак, внезапную и неконтролируемую миграцию в Европу, а также центробежные тенденции внутри ЕС (брекзит).

По словам политолога Р. Саквы, на современном этапе в рамках системы евробезопасности всё яснее проявились макродисфункции. Во-первых, в работе Евросоюза возник феномен инволюции (обратного развития): «несмотря на введение ОВПБ, основные решения по вопросам обеспечения безопасности по-прежнему принимались на сугубо национальном уровне», кроме того, «после окончания холодной войны, идеологическая или идейно-доктринальная основа политики ЕС стала в ещё большей степени неотъемлемым элементом единой евроатлантической системы (...), любые попытки выработать сколько-нибудь устойчивую и полностью независимую внешнюю политику ЕС сталкивались с возражениями того рода, что в перспективе подобная независимость Евросоюза от США вполне может сыграть на руку Москве»⁴¹⁷. По мнению Р. Саквы, нынешняя система европейской безопасности построена на идеологии нового атлантизма, «задача которого не просто поддержание безопасности, но поддержание некой специфической формы евроатлантической цивилизации»⁴¹⁸. С приходом к власти в США Д. Трампа, потребовавшего от европейских членов НАТО поднять военные расходы до 2% ВВП⁴¹⁹,

⁴¹⁷ Саква Р. Постевропейский 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.

⁴¹⁸ Саква Р. Новый атлантизм // Валдайские записки. М.: Валдай, 2015. №17. С. 8.

⁴¹⁹ Жан-Клод Юнкер: не поддавайтесь требованию США повысить военные расходы // Sputnik. Эстония. 2017.

в Европе обострились дискуссии о соотношении функций ЕС и альянса⁴²⁰.

Во-вторых, итогом накопившихся противоречий между Россией и западными державами стал украинский кризис, вызвавший значительный рост международной напряжённости. Соперничество России и Запада за влияние на Украину породило цепную реакцию (Евромайдан в Киеве, крымские события, провозглашение «народных республик» и начало «гибридной войны» (*hybrid warfare*)⁴²¹ на востоке Украины, информационные войны, введение взаимных политических и экономических ограничений). Эти события поставили под сомнение работу всей системы европейской безопасности и авторитет институтов международного права, накопленный за 1991–2014 гг. По словам выдающегося исследователя безопасности академика А.Г. Арбатова, два главных измерения обусловили сложность и глубину украинского кризиса: международный и внутривнутриполитический⁴²². 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 от РФ решительных действий в отношении украинского вопроса. Пакет мер, выработанный ОБСЕ и согласованный Украиной, Россией, Францией и Гер-

⁴²⁰ Долинин В.В. Оборонительный пакт: станет ли PESCO европейской альтернативой НАТО // RT на русском. 2017. URL: ru.rt.com/9ya1 (дата обращения 22.05.2018).

⁴²¹ Гибридная война – это смешение классического ведения войны с использованием нерегулярных вооружённых формирований. Государство, которое ведёт гибридную войну, совершает сделку с негосударственными исполнителями – боевиками, группами местного населения, организациями, связь с которыми формально полностью отрицается, так как последние могут вести действия, запрещённые государству-подписанту Женевской и Гаагской конвенциями о законах сухопутной войны или договорённостям с другими странами. См.: Демидов А.В. Гибридные войны как проявление межгосударственных конфликтов в современных условиях // Экономические стратегии. 2016. №2. URL: is.gd/2KrG9j (дата обращения 22.12.2018).

⁴²² Арбатов А.Г. Урегулирование украинского кризиса // Безопасность и контроль над вооружениями 2017–2018: Преодоление разбалансировки международной стабильности. М.: ИМЭМО РАН. 2018. С. 113.

манией и известный как соглашение «Минск II»⁴²³, не смог вывести конфликт полностью в плоскость политического урегулирования. Первый пункт «Минска II», требующий незамедлительного и всеобъемлющего прекращения огня в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины, к началу 2020 г. по-прежнему не соблюдался сторонами, а Контактная группа⁴²⁴ не смогла стать эффективной площадкой для переговоров. «Боевые столкновения различной степени интенсивности с использованием обеими сторонами тяжёлых видов вооружения продолжают уже более четырёх лет»⁴²⁵, – заключает в своём отчёте за 2018 г. Канцелярия Прокурора Международного уголовного суда.

В-третьих, постепенной эрозии подверглась правовая база в области контроля над обычными⁴²⁶ и ядерными вооружениями, выстроенная в течение последних нескольких десятилетий. Одним из симптомов ослабления режимов, по мнению политолога С. Пайфера, видится рост числа «различных инцидентов между американскими и российскими военными самолётами и кораблями. Такие столкновения повышают риск чрезвычайного происшествия или ошибки»⁴²⁷. Общий негативный фон получает дополнительные импульсы за счёт новых американских и европейских санкций, масштабных скандальных эпизодов. Ещё одним симптомом видится возвращение практики проведения крупномасштабных учений «без уведомления» или «внезапных» учений, кото-

⁴²³ Минск II заменил предыдущее Минское соглашение (2014 г.).

⁴²⁴ Контактная группа (Трёхсторонняя 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.

⁴²⁵ Канцелярия Прокурора. Отчёт о действиях по предварительному расследованию 2018. URL: icc-cpi.int/itemsDocuments/2018-otp-rep-PE-Ukraine.pdf (дата обращения 22.12.2018).

⁴²⁶ К основополагающим элементам этой системы следует отнести советско-американские соглашения по ПРО (1972 г.) и договор о ракетах средней и малой дальности (1987 г.), а также многосторонние Договор об обычных вооружённых 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.

⁴²⁷ Пайфер С. Контроль над вооружениями, сотрудничество в области безопасности и отношения США и России // Россия в глобальной политике. URL: is.gd/nFbvOr (дата обращения 22.12.2018).

рые, как представляется, структурированы так, чтобы обходить существующие требования в отношении отчётности⁴²⁸.

В-четвёртых, «появились новые факторы, порождающие неопределённость – кризисные и слабоуправляемые государства, радикальные движения, угрозы гибридной войны, превращение киберсреды в пространство уязвимости и конкуренции»⁴²⁹. Неслучайно на фоне гибридных угроз ЕС и НАТО заключили в феврале 2016 г. техническое соглашение по киберзащите для облегчения обмена информацией между группами реагирования на чрезвычайные ситуации. Одним из ключевых дестабилизирующих факторов для системы евробезопасности стал выход Великобритании из ЕС. Премьер-министр Великобритании Т. Мэй в своих выступлениях 17 января и 22 сентября 2017 г.⁴³⁰ обещала заменить членство Великобритании в ЕС «стратегическим партнёрством» в сфере безопасности, правоохранительной деятельности и уголовного правосудия⁴³¹. Эксперты (Р. Уитман, Б. Мартилл, М. Сус) видят здесь в первую очередь проблему интеграции партнёрства с ключевыми институтами ЕС, реализующими «Общую политику безопасности и обороны» и «Общую внешнюю политику и политику безопасности» ЕС. Дело в том, что согласно основополагающим документам союза только его члены могут входить в ключевые институты, занимающиеся вопросами безопасности, такие как Совет по иностранным делам и Комитет по политике и безопасности. Конечно, европейские государства – партнёры ЕС могут обмениваться с Брюсселем информацией и координировать шаги в рамках ряда площадок (например, Европола), но ни одна из них не даст Великобритании возможность влиять на формиро-

⁴²⁸ Карпентер М. Контроль над обычными вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности: проблемы и перспективы // Миссия США при ОБСЕ. URL: is.gd/RbXU9U (дата обращения 22.12.2018).

⁴²⁹ Тимофеев И.Н. Формула евроатлантической безопасности: стабильное сдерживание и его альтернативы // Доклад международного дискуссионного клуба «Валдай». М.: Валдай. 2017. С. 3.

⁴³⁰ Emerson M. Theresa May's Brexit Speech of 17 January 2017 – Decoding its clarity and ambiguity // CEPS. URL: is.gd/cJ0PiT; Teresa M. PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU // Gov.UK. URL: is.gd/0vIOPH (дата обращения 22.08.2018).

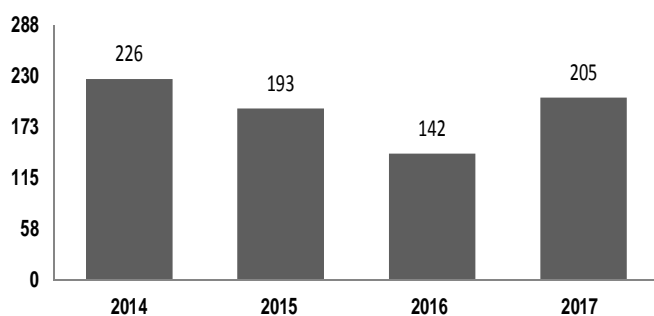
⁴³¹ Там же.

вание ОВПБ ЕС так, как прежнем формате.

В-пятых, систему евробезопасности серьёзно дестабилизировали последствия арабских революций, включая гражданские войны в Ливии и Сирии. Одним из их последствий стал миграционный кризис 2015 г., а также растущее число террористических атак (см. рис 7)⁴³², прежде всего, со стороны приверженцев радикально-исламистских сил. Всё это свидетельствует о провале попыток ЕС выстроить на его внешней периферии «*пояс добрососедства*» в формате «Евро-Средиземноморского партнёрства» со странами Северной Африки и Ближнего Востока и «Восточного партнёрства» с участием шести постсоветских государств»⁴³³.

Рисунок 7

Число террористических атак в ЕС (2014–2017)



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

⁴³² Согласно данным Европола, в 2017 г. было зафиксировано 205 террористических атак (в это число входят предотвращённые, проваленные и успешно совершённые теракты). Атакам террористов подверглись следующие государства – члены ЕС: Соединённое Королевство (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, ольстерский в Великобритании и корсиканский во Франции. См.: Terrorist Attacks and Suspect Arrested. General Overview // European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018 – Europol, 2018. Р. 9.

⁴³³ Борко Ю.А. Евросоюз в XXI веке: прошлые успехи не гарантируют будущее // Проблемы европейской безопасности: 2016. №1. С. 27.

События на юго-восточных границах Евросоюза подвигли Брюссель к корректировке своих внешнеполитических установок. В июне 2016 г. ЕС опубликовал Глобальную стратегию по внешней политике и политике безопасности (ГСБ), в которой были определены пять приоритетных областей внешней деятельности. Но, по словам экспертов ИМЭМО РАН (Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева и др.) «это своего рода идеалистическое обращение», в котором хоть верно указаны некоторые ключевые вызовы и угрозы, но перспективы влияния Стратегии на процесс модернизации системы евробезопасности сомнительны из-за отсутствия у ЕС силовых рычагов, способных повлиять на ситуацию⁴³⁴. Похоже, что, осознавая собственную слабость, ЕС в лице Еврокомиссии предложил в 2016 г. создать Европейский оборонный фонд (ЕОФ) для поддержки совместных оборонных научно-исследовательских проектов. Речь идёт о финансировании из бюджета ЕС исследований в области развития инновационной оборонной продукции и технологий. Исходя из «Подготовительного плана мероприятий по развитию оборонных исследований» до конца 2019 г. на эти цели ЕС планировал потратить 90 млн евро, а на период 2021–2027 гг. в рамках «Европейской программы оборонных исследований» и «Многолетней программы финансового развития» – в 500 млн евро⁴³⁵. Наиболее зримым выражением этого подхода стал запуск Постоянного структурированного сотрудничества в сфере безопасности и обороны (*Permanent Structured Cooperation, PESCO*, ПЕСКО), утверждённого в ноябре 2017 г. саммите ЕС в Брюсселе. Из 28 государств – членов ЕС к программе присоединились 25 (инициативу не поддержали Великобритания, Дания и Мальта). По данным Международного института стратегических исследований, в 2017 г. 25 стран – членов ПЕСКО потратили 182,9 млрд долл. Это увеличение расходов на 7,7% (или 12,8 млрд долл.) по сравнению с 2015 г.

⁴³⁴ Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад. Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН. 2017. URL: imemo.ru/index.php?page_id=645&id=3850 (дата обращения 10.03.2019).

⁴³⁵ Короцупов В.О. Формирование общеевропейского процесса оборонного планирования: ключевые аспекты // Пути к миру и безопасности. 2018. №2 (55). М.: ИМЭМО РАН. С. 104-131.

В-шестых, пандемия коронавируса, которая, согласно китайскому офису Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), начала своё распространение из г. Уханя не позднее декабря 2019 г., актуализировала вопросы, связанные с биологической безопасностью в ЕС и пересмотром «Конвенции о запрещении биологического и токсинного оружия» (КБТО) от 1972 г.⁴³⁶ По словам Третьего секретаря Департамента по вопросам нераспространения и контроля над вооружениями МИД России А.В. Балаова, «...режим КБТО содержит столько недомолвок и изъятий, что говорить о его эффективности и всеобъемлющем характере не берётся никто»⁴³⁷. Среди вопросов, касающихся режима КБТО: понятие «биологического и токсинного» оружия не имеет в тексте конвенции точного определения и разъясняется через концепцию «количества и цели»; некоторые противоречия возникают из-за отсутствия в тексте конвенции прямого запрета на применение биологического оружия; отсутствует механизм проверки (верификации) выполнения государствами-участниками своих обязательств, а это значит, что подозрения какой-либо страны в отношении надлежащего выполнения другим государством положений документа не могут быть подтверждены. Заключим, что режим имеет существенные недостатки и требует радикального обновления и пересмотра в условиях современных реалий.

Выводы

Анализ поэтапной эволюции системы евробезопасности позволил сделать несколько важных выводов. Во-первых, совокупность приведённых фактов ясно говорит о том, что в существующей системе евробезопасности накопилась значительная сумма «дисфункций» и «повреждений», нивелировать которые не под силу существующим механизмам стабилизации. Поэтому законо-

⁴³⁶ Конвенция 1972 года о запрещении биологического оружия // МККК. URL: www.icrc.org/ru/document/konvenciya-1972-goda-o-zapreshchenii-biologicheskogo-oruzhiya.

⁴³⁷ Балаов А.В. Невооружённым глазом: о необходимости укреплять конвенцию, запрещающую бактериологическое оружие // *Международная жизнь*. 2017. №8. URL: interaffairs.ru/jauthor/material/1899 (дата обращения 28.09.2020).

мерно задаться вопросом, не пришло ли время начать трансформацию этой системы? Её корректировка (если не реформирование) могла бы укрепить архитектуру безопасности, придав ей новое дыхание, хотя для этого, скорее всего, потребуется привлечение значительных временных, политических, институциональных и прочих ресурсов.

Во-вторых, очевидно, что сегодня между Россией и НАТО сложились фундаментальные противоречия, препятствующие нормальному функционированию системы евробезопасности. С точки зрения стран альянса, Москва ведёт реваншистскую политику, призванную пересмотреть итоги биполярного периода и восстановить российское влияние в Восточной Европе, угрожая своим соседям. С точки зрения российского руководства, Москва пытается пересмотреть сложившуюся после окончания холодной войны расстановку сил в мире, основанную на гегемонии США и НАТО, и установить более справедливый, полицентричный миропорядок. Отчасти этому благоприятствуют текущие сложности в отношениях между ЕС и США, а также конкуренция различных идейно-политических сил в самом ЕС. Без урегулирования данных противоречий говорить в долгосрочном плане о нормальном функционировании системы европейской безопасности не приходится.

В-третьих, несмотря на заметный рост активности и значения Евросоюза как субъекта мировой политики, по-прежнему существует явный дисбаланс между его экономическим и военно-политическим влиянием. Кроме того, сегодня ЕС перегружен проблемами фундаментального характера (макродисфункциями), которые ещё недавно отсутствовали или находились в латентной стадии. Однако если рассматривать историю Европейского союза как преодоление внутренних и внешних кризисов, становится очевидным, что после каждого кризиса в нём происходили определённые изменения, адаптирующие его к современным реалиям.

Последние решения Брюсселя показывают, что ЕС начал перестраивать свою стратегию безопасности, исходя как из старых угроз (военные конфликты, терроризм), так и из новых (правый популизм, киберугрозы, пандемия). Конечный результат этой трансформации непредсказуем, но полного распада объединения

в краткосрочной перспективе ожидать явно не стоит: Евросоюз обладает большим запасом прочности. Учитывая серьёзные различия в интересах и ресурсах, развитие ОВПБ/ЕПБО ЕС, вероятно, будет происходить в формате постоянного структурированного сотрудничества. Следовательно, те страны, которые готовы к более высокому уровню координации, скорее создадут «твёрдое ядро», а прочие останутся на периферии. Велика вероятность, что в будущем интеграция и расширение в Евросоюзе будут идти от «центра к периферии». В этой связи встают вопросы о дальнейшем соотношении компетенций ЕС и НАТО, а также роли ОБСЕ. Уточнение этого разграничения и консенсус между странами – членами всех трёх организаций, вероятнее всего, позволит рассчитывать на позитивную эволюцию текущей системы безопасности в Старом Свете.