**Лекция №13.**

**Тема: ЕВРОПЕЙСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**Вопросы:**

**1. Европа и ее место в современном мире**

**2. Меняющаяся Европа: Международно-политический ландшафт переходного периода**

**3. Многосторонние механизмы в Европе**

**Литература:**

1. Иванов И.С. Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. М., 2002.
2. Борко Ю., Буторина С. Европа: поиск новой идентичности. - Космополис, 2002, № 1.
3. Chagnollaud J.-P. Relations internationales contemporaines: Un monde en perte de reperes. P., 1999.
4. Внешняя политика Российской Федерации, 1992-1999. А.В. Торкунов (ред.). М., 2000.
5. Россия и основные институты безопасности в Европе: Вступая в XXI век. Д. Тренин (ред.). М., 2000.
6. Европейский Союз на пороге XXI века. Выбор стратегии развития. Ю.А.Борко и О.В. Буторина (ред.). М., 2001.
7. Справочник НАТО. Brussels, 2001.
8. Между прошлым и будущим: Россия в трансатлантическом контексте. В.В.Журкин, А.А. Кокошин, Н.П. Шмелев и др. (ред. колл.). М., 2001.
9. Восток/Запад. Региональные подсистемы и региональные проблемымеждународных отношений. А.Д. Воскресенский (ред.). М., 2002.
10. Расширение ЕС на Восток: Предпосылки, проблемы, последствия.
11. Н.К. Арбатова, В.П. Гутник, Е.С. Хесин, Ю.И. Юданов (отв. ред.). М., 2003.
12. Ежегодник СИПРИ [1997-2002]. Вооружения, разоружение и международная

безопасность. М., [1997-2003].

**В.1.** **Европа и ее место в современном мире**

Что есть Европа? Возможно, правильнее говорить не о Европе, а о Европах?Существуют различные измерения Европы как таковой в зависимости от принятых критериев: география, политика, европейская цивилизация и европейские институты.Как бы то ни было, с распадом биполярной системы международных отношений завершился раскол Европы, которая перестала быть основным полем холодной войны. Символ перемен в центре этой части света – падение Берлинской стены в ноябре 1989 г. и объединение Германии, завершившееся 3 октября 1990 г. Закончили свое существование коллективные организации социалистических стран. 27 июня 1991 г. было решено распустить Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ), а 1 июля – Организацию Варшавского Договора (ОВД). В Старом свете наблюдались сложные политико-идеологические и социально-экономические процессы. На востоке субконтинента происходил переход от этатизированной централизованной экономики к рыночному хозяйству, сопровождавшийся болезненными социальными явлениями. В политической сфере были демонтированы авторитарные режимы «реального социализма». В результате в начале XXI столетия в Европе не осталось откровенно авторитарных или диктаторских систем. Все страны этой части Евразии подтвердили свою приверженность идеям демократии, свободы личности, правового государства.

Другое дело, что далеко не везде провозглашенные принципы реализованы в полном объеме. Вместе с преодолением биполярного противостояния возросло значение национальных, этнических, конфессиональных и культурных факторов на востоке и юго-востоке Европы. В 1990-е гг. они серьезно осложняли структурирование новой системы международных отношений на субконтиненте. Социально-политические трансформации сопровождались важнейшими геополитическими изменениями. В декабре 1991 г. перестал существовать Союз Советских Социалистических Республик. На его пространстве сформировались 15 независимых государств, включая Российскую Федерацию. Распад СССР существенно изменил ситуацию в Европе и в мире в целом. Судьбу Советского Союза разделила Социалистическая Федеративная Республика Югославия. С обострением этнических и конфессиональных противоречий СФРЮ в 1991 г. раскололась. Из состава федерации вышли, став независимыми, Хорватия, Босния и Герцеговина, Македония, Словения; остались – Сербия и Черногория, закрепившие в 2002-2003 гг. это новое название за своим государством. К сожалению, распад Югославии сопровождался серьезным кризисом с применением силы (1991-1995 гг.). По конституции Сербии Косово и Метохия, входящие в ее состав, обладали лишь территориальной и культурной автономией. Разногласия по поводу их статуса и положения этнических меньшинств привели в 1998-1999 гг. к резкому обострению обстановки вокруг Косово, принявшему характер международного кризиса. Иначе происходила дезинтеграция Чехословакии (ЧСФР) - в форме «цивилизованного развода». В ноябре 1992 г. парламент ЧСФР принял

федеральный закон о прекращении ее существования, а с 1 января 1993 г. на карте Европы появились две республики - Чешская и Словацкая. Наряду со становлением наций-государств на востоке и в центре Европы, расширялись и укреплялись региональные и интеграционные организации, превратившиеся в ядро европейской идентичности. Во второй половине 1990-х гг. стало ясно, что процесс формирования единой Европы пошел не путем «сближения» Запада и Востока, а через постепенное расширение традиционных

западных организаций. Наиболее показательно в этом плане – продвижение на восток Европейского союза и НАТО. Вместе с тем в новой европейской архитектуре призваны найти свое место и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совет Европы (СЕ). Только объединенными усилиями всех учреждений субконтинента, всех его государств и народов можно построить стабильную и демократическую Большую Европу. На пути к этой цели имеются существенные препятствия. Одно из них - возможность появления в Европе новых разделительных линий. Министр иностранных дел РФ И.С. Иванов отметил: «Для того чтобы Европа была в состоянии сыграть роль движущей силы в формировании новой многополярной системы международных отношений, она сама должна стать мощным самостоятельным 'полюсом'. А это, по убеждению России, возможно лишь на путях превращения Большой Европы в единое пространство стабильности и безопасности, экономического процветания и устойчивой демократии. Главным направлением европейской политики России является курс на формирование стабильной, недискриминационной и всеобъемлющей системы европейской безопасности». Только единая Большая Европа может справиться с новыми вызовами и угрозами современного мира: этническими проблемами и сепаратизмом, терроризмом и организованной преступностью, расползанием оружия массового уничтожения и пренебрежением нормами международного права.

Еще одна серьезная проблема – сохранение разрыва в уровнях социально-экономического развития между государствами Западной и Восточной Европы.

Печально, что он не преодолевается, а в ряде случаев и увеличивается. Даже в расширяющемся Евросоюзе растет социально-экономическая неоднородность. В конце 1990-х гг. производство ВВП на душу населения в десяти государствах- кандидатах на вступление в ЕС составляло 38% от уровня 15 членов Евросоюза. Еще хуже обстоит дело со странами СНГ. Если в 1991 г. здесь доход на человека примерно соответствовал среднемировому уровню, то в конце 1990-х гг. он упал до половины от этого. Для современной России актуальна задача по уровню ВВП на душу населения за 20-25 лет достичь Португалию, одну из беднейших стран ЕС .

Подобные разрывы грозят воспроизвести в Европе проблемы по типу отношений Север – Юг. Большая Европа – не только богатейшая цивилизация с многовековым опытом и колоссальным наследием; это и важный полюс экономического развития, один из центров современных технологий, регион с квалифицированным населением и солидными запасами природных ресурсов.

Однако нынешняя Европа сталкивается со сложными долгосрочными проблемами. На одном из первых мест – демографический упадок: ее доля населения в мире неуклонно снижается. Если в 1950 г. жители Европы составляли 22,7% землян, то в 1996 г. - только 12,5%, а в 2020-2025 гг. эта доля вообще уменьшится до 6,5%. Ежегодный прирост европейского населения - всего 0,2% (по сравнению с 2,7% в Африке). Заметно меняется облик жителей развитых стран Европы в связи с иммиграцией из других регионов. Значительные изменения в демографической картине планеты непременно влияют на мировую политику. Целый комплекс проблем возникает в силу включения Европы в процесс глобализации. Конечно, Старый свет активно в нем участвует, по некоторым Показателям обгоняя все иные регионы мира. Например, именно Европа в середине 1990-х гг. была лидером в мировой торговле. В совокупности на долю Большой Европы приходится около половины мирового объема внешней торговли (экспорт – импорт). Вместе с тем по ряду важных показателей Европа ощутимо уступает Новому свету. Так, в конце 1990-х гг. более 50% пользователей Интернета были сосредоточены в США и Канаде, где живут 5% землян. Европа явно отставала в этом от своего заокеанского партнера. Весьма характерны данные о крупнейших транснациональных компаниях. В 1995 г. в десятку ведущих ТНК входили лишь три европейские: «Ройял Датч-Шелл» (Великобритания – Нидерланды), «Фольксваген» (Германия), «Нестле» (Швейцария), но пять американских. Отставание Европы, не говоря уже о ряде других регионов мира, в освоении глобализации привело к тому, что сам этот процесс стал ассоциироваться с американизацией. Все же нет достаточных оснований для рассуждений о «закате Европы». Старый свет преодолел свой величайший раскол, обусловленный холодной войной. Страны Центральной и Восточной Европы постепенно втягиваются в Евроатлантические структуры, которые сохраняют свою устойчивость, несмотря на все трения и сложности. Россия и другие государства СНГ – уже не противники западной части Европы; они скорее выступают как партнеры в строительстве новой архитектуры европейской безопасности. Все это позволяет стремиться к созданию обширнейшего пространства безопасности и стабильности – от Ванкувера до Владивостока.

Одним из важнейших результатов ХХ в. для Европы явился распад колониальных империй и завершение эпохи колониализма. Вместе с тем она сохранила развитые многообразные связи с иными регионами. При этом не следует упускать из виду, что Россия - не только европейская, но и азиатская страна. Для нее участие в делах Азии естественно и необходимо. СНГ тоже включает как европейские, так и азиатские государства постсоветского пространства. Евросоюз, в свою очередь, активно развивает связи со странами Азии, Африки и Латинской Америки. Приоритетным механизмом в данном процессе остаются Ломейские конвенции, подписанные в 1975 г. и пересматривавшиеся в 1979, 1984 и 1989 гг. ЕС установил отношения сотрудничества более чем с 70 странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана. Кроме того, бывшие метрополии сберегли немаловажные связи со своими экс-владениями: Великобритания возглавляет Содружество наций; Франция играет преобладающую роль в Союзе государств-франкофонов, сохраняя политические, военные, экономические и культурные отношения с рядом стран Африки.

Разумеется, Европа XXI столетия не способна навязывать миру собственную систему ценностей или в одиночку противостоять новым угрозам и вызовам. Однако сама Большая Европа может стать примером единства в многообразии, успешного развития на основе толерантности, диалога и плодотворных обменов во всех областях.

**В.2. Международно-политический ландшафт переходного периода**

Европейское пространство — уникальный фрагмент глобальной международно-политической системы в силу по меньшей мере трех обстоятельств. Во-первых, Европу можно рассматривать как своего рода «колыбель» современных международных отношений. Последнее, разумеется, нельзя сводить всего лишь к расширенному варианту европейской модели организации взаимосвязей между участниками международной жизни. Но роль этой модели в формировании глобальной системы исключительно велика — и в историческом, и в генетическом смыслах. Более того, речь идет не только о ретроспективном значении европейского фактора в эволюции международных отношений. Не исключено, что механизмы, которые возникают в Европе и проходят там практическое испытание, окажутся востребованными за ее пределами, в том числе и на глобальном уровне. Во-вторых, Европа освоила почти весь спектр возможных способов

взаимодействия между субъектами международной жизни — от их ориентации на взаимное уничтожение до теснейшего сближения, плавно перетекающего в слияние. Поразительно и то, что переход от одного экстремума внутри данного спектра до другого совершался в Европе в исторически весьма сжатые сроки (как это произошло, например, во франко-германских отношениях после второй мировой войны и идет по линии Россия — Запад сегодня). В-третьих, характерная особенность Европы — беспрецедентно высокая плотность разнообразнейших многосторонних институтов и механизмов, посредством которых осуществляется взаимодействие участников международной жизни. Это само по себе создает в этой части света некий потенциал организованности и структурированности — более высокий, чем в любом другом регионе мира, хотя отнюдь не гарантирующий автоматическое разрешение любых коллизий.

Последние полтора десятилетия — с конца 1980-х гг. и до нашего времени — стали периодом кардинальной реорганизации международно-политического пространства в Европе. Трансформационный переход европейской системы из одного состояния в другое сопровождается определенными явлениями разбалансированности и дестабилизации — пусть временными и не обязательно чреватыми драматическими последствиями, но все же порождающими некоторые линии напряженности внутри региона.

С уходом в прошлое жесткого биполярного противостояния эпохи холодной войны исчезла довольно четкая дихотомическая структурированность европейского пространства, которая диктовала участникам известные ролевые функции и некие общепризнанные правила игры. Было бы преувеличением сказать, что вместо этого воцарились хаос и полная неразбериха. Но международно-политический пейзаж в Европе переходного периода оказался фрагментированным, неоднородным и подвижным.

В разных частях Европы сама проблема организации взаимодействия участников международной жизни проявляется по-разному. Различия обусловлены многими обстоятельствами: характером объективных вызовов безопасности, оценками со стороны государств своих жизненно важных международно- политических интересов и места в европейской архитектуре, их материальными и политическими ресурсами для минимизации внешних угроз, возможностями в плане обретения союзников и партнеров и т.п. По этим основаниям можно выделить несколько основных сегментов внутри европейского международно-политического пространства (с тем пониманием, что любое такое разделение Европы на различные «зоны», конечно же, имеет условный характер и предлагается лишь в качестве аналитической аппроксимации).

***Полюс стабильности.*** Страны, традиционно именуемые «западными» (речь идет главным образом об участниках НАТО и Евросоюза), образуют наиболее стабильную часть европейского пространства. Каких-либо серьезных международно- политических вызовов, связанных с развитием внутри этой зоны, не существует; входящие в нее страны располагают значительными ресурсами для противостояния возможным внешним угрозам (которые к тому же в настоящее время, да и на обозримую перспективу, либо отсутствуют, либо несущественны). Положение дел внутри данного сегмента европейского пространства во многом определяется социально-политической устойчивостью и экономическим благосостоянием соответствующих стран. При этом первостепенное значение приобретает их способность эффективно решать внутренние задачи структурной адаптации и добиваться гармонизации социально-экономической политики с помощью многосторонних и наднациональных механизмов. Неудачи на таком

направлении могут создать гораздо бoльшие проблемы, чем традиционные внешние угрозы. Актуальна и задача поиска адекватных ответов на «нетрадиционные» вызовы международно-политического развития — неконтролируемый наплыв беженцев, международная организованная преступность, незаконные поставки оружия, наркотиков и радиоактивных материалов, трансграничные экологические проблемы и т.п.

Вместе с тем здесь вряд ли можно говорить о полностью унифицированном, однородном международно-политическом пространстве. Специфичны внутренние проблемы, с которыми сталкиваются различные страны этой зоны, — такие как сепаратизм (Ольстер в Великобритании, Корсика во Франции, движение басков в Испании, «северная лига» в Италии) или споры о распределении полномочий между центральной администрацией и местными органами управления (Германия, Бельгия, Швейцария, в перспективе — Великобритания). Неодинаковы их системы приоритетов безопасности, чувствительность в отношении внешних вызовов: в странах Средиземноморья особо озабочены «угрозой с юга», государства Северной Европы концентрируют свое внимание на регионе Балтийского моря, Германия проявляет повышенный интерес к предотвращению дестабилизации в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ), Турция и Греция продолжают испытывать высокую степень взаимного недоверия. Списки участников НАТО и ЕС в значительной степени совпадают между собой, но не идентичны. Для некоторых стран по- прежнему привлекателен нейтральный статус.

Остаются в повестке дня и традиционные проблемы трансатлантического партнерства, например, касающиеся: роли США в Европе; существа и конфигурации сугубо европейских форм военно-политического сотрудничества (не идентичных его развитию на основе и в рамках НАТО), распределения военного бремени между США и их европейскими союзниками. Более того, в условиях постбиполярного мира некоторые аспекты трансатлантических взаимоотношений порождают острые разногласия не только между европейскими членами НАТО и США, но и между самими европейскими странами (к примеру, в вопросе об отношении к войне США против Ирака). Наконец, источником трений, как и раньше, могут быть проблемы лидерства и международно-политическая конкуренция стран региона. И все же «западная» зона является главным полюсом устойчивости в Европе, обладающим существенным внутренним потенциалом и привлекательностью для других участников международной жизни. Тем не менее здесь есть три крупные проблемы, которые требуют решения.

1. Идеология, материально-техническая основа и институциональные структуры обеспечения безопасности в этом регионе формировались в иную эпоху и должны быть адаптированы как к новой обстановке на континенте, так и к новым международным вызовам (таким, как международный терроризм и др.).

2. При отсутствии явно выраженного внешнего врага как важнейшего фактора консолидации ключевым становится поддержание взаимоприемлемого баланса внутри данной зоны.

3. Растущее (если не превалирующее) значение приобретает взаимодействие с окружающим миром — вовлечение новых членов, взаимоотношения с внешними контрагентами, «проецирование силы» вовне, в том числе за пределы Европы. Неадекватное решение любой из этих трех проблем способно подорвать роль западноевропейского сегмента международно-политической системы как источника стабильности и безопасности для всей Европы.

***«Россия плюс».*** Наша страна вместе с ее окружением из числа стран СНГ образует альтернативный полюс в европейском международно-политическом пространстве. Альтернативность в данном случае отнюдь не означает неизбежности или необходимости конфронтационных взаимоотношений с его западным полюсом. Речь идет об ином — во-первых, о генезисе нынешней ситуации на континенте (которая «выросла» из продолжавшегося несколько десятилетий противостояния по линии Восток — Запад и сохраняет, пусть даже только в силу инерции, некие присущие той эпохе политические и ментальные стереотипы), а во-вторых, об особенностях развития на постсоветском пространстве и о специфике его геополитических характеристик.

Действительно, для России, например, объективно нет никаких угроз ее безопасности, исходящих от Запада (даже если на сей счет и высказываются различные суждения). Проблема в ином — необходимо разрабатывать и развивать стратегию, направленную на повышение роли страны в Европе и восстановление ее международно-политического статуса. Любые действия других участников международной жизни, рассматриваемые как мешающие России занять достойное место в Европе или оттесняющие ее на обочину политики в данном регионе, вызывают в Москве болезненную реакцию и могут подталкивать страну одновременно к навязчивой внешнеполитической активности и к самоотчуждению от Европы. Для других стран СНГ европейский вектор также является важным фактором их международно-политической самоидентификации — и зачастую не

менее противоречивым, чем для России.

Внутренние проблемы в странах этой зоны оказались на порядок сложнее, чем в большей части остального посткоммунистического мира. Между тем экономическая и политическая дееспособность государства — важнейшее условие для того, чтобы оно было в состоянии проводить продуманную и последовательную внешнюю политику. В данном отношении длительный и противоречивый характер трансформационного периода в восточной части Европы не мог не сказаться на ее международно-политических возможностях. К примеру, у постельцинской России такие возможности явно расширились, тогда как у Украины и Белоруссии, наоборот, внутренние обстоятельства становятся главным фактором, сужающим внешнеполитические горизонты.

Важная характеристика этого сегмента европейского политического пространства— огромный территориальный ареал России, уменьшившийся на треть в сравнении с бывшим СССР, но по-прежнему крупнейший в мире. То обстоятельство, что Россия больше всей остальной Европы вместе взятой, в совокупности с российскими военно-политическими возможностями (прежде всего наличием ядерного потенциала), создает «экзистенциальный дисбаланс», неизбежно влияющий на характер восприятия европейцами нашей страны (даже если она превратится в образцовую демократию и станет воплощением внешнеполитический сдержанности).

К тому же Россия по своему геополитическому положению выходит далеко за пределы Европы, что имеет очевидные последствия и для положения страны в европейской международно-политической системе. Чувствительность России к внеевропейским вызовам безопасности естественна и имеет более предметный характер, нежели у большинства других стран; она не сможет оперировать только на европейской сцене (даже если это официально будет считаться ее важнейшим приоритетом). В результате у европейцев всегда будет сохраняться некоторая мера неуверенности относительно степени российской вовлеченности в дела региона (даже если таковая и будет искренне приветствоваться).

Еще одна специфическая проблема — организация постсоветского геополитического пространства. Эта тематика выступает не только как фактор консолидации стран региона, но и как источник довольно серьезных трудностей в их взаимоотношениях. Понятно, что возникающие на данной почве коллизии актуальны прежде всего для самих стран СНГ, но в определенной степени они могут обретать и более широкое измерение. Причем как со знаком «плюс» (через снятие проблемных ситуаций, чреватых негативными последствиями для европейского политического пространства), так и со знаком «минус» (к примеру, когда Москву подозревают в желании сформировать в рамках СНГ «бархатную империю» или создать там ареал исключительно российского влияния, куда доступ другим участникам международной жизни был бы наглухо закрыт).

Восточный фланг европейского международно-политического пространства представляет собой зону с переменной внутренней геометрией, поскольку здесь одновременно развиваются разнонаправленные и зачастую конфликтующие между собой тенденции. С одной стороны, сближение России с Белоруссией сориентировано на их объединение в одно государство (что может интерпретироваться и как инкорпорация Белоруссии в Россию). С другой — вероятное отдаление Украины от России вкупе с легко прогнозируемой реакцией Москвы на такого рода развитие способно превратиться в сильнейший фактор эрозии этой зоны и даже (при неблагоприятном сценарии) в серьезный вызов стабильности в Европе в целом.

К восточному сегменту европейского международно-политического пространства может быть отнесен и Кавказский регион, хотя и с некоторыми оговорками. При всем драматизме развивающихся там событий и нестабильности сегодняшней ситуации, для «старой», «традиционной» Европы он является довольно периферийным — и в политическом, и в цивилизационном отношениях. К тому же его проблемы имеют относительно локальный характер и не слишком сильно угрожают остальной Европе какими-то серьезными негативными выбросами. Кроме того, эти проблемы правомерно рассматривать не столько в сугубо европейском геополитическом контексте, сколько в рамках специфической конфигурации, сердцевину которой составляют четыре страны региона (в том числе Россия), с подключением к ним как непосредственных соседей с ее южного фланга (Иран и Турция), так и влиятельных внерегиональных акторов (прежде всего США и ЕС). В то же время события вокруг Ирака и возникновение новых экономических, политических и военно-стратегических перспектив в рамках более широкого транскаспийского пространства (выходящего, в частности, и на Центральную Азию) объективно повышают международно-политическое значение Кавказского региона.

***Промежуточная зона: западный вектор.*** Страны, недавно вошедшие в НАТО или являющиеся кандидатами на присоединение к этой структуре и к ЕС в обозримом будущем, образуют некую промежуточную зону в европейском международно-политическом пространстве. Речь идет о государствах, которые еще не так давно были в составе советской «внешней империи» (страны ЦВЕ) или даже частью СССР (случай с тремя новыми балтийскими странами). Их быстрая переориентация на Запад стала политической и психологической компенсацией за почти полувековое пребывание в тесных объятиях «Большого Брата» — и вызвала довольно болезненную реакцию Москвы, которой потребовалось немало времени для того, чтобы адаптироваться к новой ситуации и преодолеть возникшие на этой почве комплексы.

Такая условная международно-политическая зона тоже неоднородна. Если вывести за скобки маловероятный сценарий возрождения амбициозного стремления Москвы к установлению контроля над территориями, которые она некогда считала «своими», каких-либо весомых внешнеполитических факторов, объединяющих все эти страны, практически нет (кроме разве что экзальтированного желания присоединиться к НАТО, — что, впрочем, даже порождало между ними известную конкуренцию). Для Польши, например, важны взаимоотношения с соседями из числа бывших советских республик и особенно с Россией, но это вовсе не приоритетная задача для Чехии. Обе страны пребывают в состоянии определенной эйфории от сближения с Германией, парадоксальным образом сочетающейся с некоторыми болезненными историческими реминисценциями; но в Польше при этом фактом олитического сознания, пусть даже и отодвинутым на задний план, остается озабоченность относительно послевоенных территориальных изменений, тогда как в Чехии аналогичного рода комплексы возникают по поводу решений о судьбе судетских немцев, связанных с этим вопросов собственности и т.п. Венгрия сильнее других ощущает себя уязвимой для дестабилизирующего влияния со стороны Балкан. Словакия на протяжении известного времени была своего рода парией в регионе, что создавало некоторые стимулы для ее внешнеполитической ориентации в восточном направлении. Несколько особняком от стран ЦВЕ стоят Болгария и Румыния — во всяком случае, именно таким образом их обычно рассматривают как по геополитическим основаниям, так и имея в виду социально-экономические характеристики и внутриполитические обстоятельства (чем, в частности, обусловлено их включение лишь во второй эшелон кандидатов на присоединение к НАТО; есть сомнения и относительно темпов их вхождения в ЕС). Для всех стран ЦВЕ вступление в НАТО или обозначение ясной перспективы присоединения к этой структуре имело важное политико-психологическое значение, позволяя снять комплекс уязвимости в отношении эвентуального «давления с Востока» и реализовать свой «европейский выбор». В принципе присоединение к ЕС даст аналогичный эффект, хотя реализация этого плана оказывается на порядок сложнее и требует гораздо более значительных и болезненных преобразований адаптационного характера. Вместе с тем сам факт успешного осуществления внешнеполитического дрейфа в западном направлении открывает перед странами ЦВЕ возможность определенного балансирования с помощью активизации «восточного курса». Признаки такой корректировки довольно четко обозначились в начале текущего десятилетия.

Государствам Балтии пришлось столкнуться с гораздо более серьезной оппозицией Москвы их намерению присоединиться к НАТО, чем это имело место в отношении первой «волны» недавнего расширения альянса (за счет включения стран ЦВЕ). Очевидная геостратегическая уязвимость, обладание лишь рудиментарным военным потенциалом, наличие значительной русскоговорящей диаспоры и неурегулированных в связи с этим проблем делают балтийские государства потенциально подверженными внешнему давлению. Зато на другой чаше весов — поддержка и готовность к кооперативным взаимоотношениям со стороны Северной Европы, а также возможности развития сотрудничества в более широких рамках региона Балтийского моря.

Зона балтийских государств выглядит более однородной, чем ЦВЕ, однако здесь также существуют немаловажные внутренние различия. Литва не имеет таких проблем с Россией по вопросам статуса русскоязычных, как Эстония и Латвия. В то же время она является главным российским партнером (а имплицитно— и объектом российского давления) в отношении транзита в Калининградскую область. К этому надо добавить, что между самими балтийскими странами наличествуют территориальные проблемы, хотя их урегулирование, судя по всему, требует лишь рутинных дипломатических усилий.

В силу геополитических и экономических причин во внешнеполитической повестке дня балтийских стран важное значение сохраняет российское направление. Здесь, как и в случае со странами ЦВЕ, принципиальную роль сыграло преодоление Москвой своего бескомпромиссного негативизма по поводу расширения НАТО. Еще более существенным обстоятельством явилось налаживание кооперативных взаимоотношений между Россией и НАТО (в форме «двадцатки»). Правда, косвенным следствием этой эволюции стало относительное снижение приоритетности балтийской темы для самой России. Перед балтийскими странами — как это ни парадоксально в свете пертурбаций предшествующего десятилетия — объективно стоит задача борьбы за внешнеполитическое внимание со стороны России, не в последнюю очередь с целью наращивания экономического взаимодействия, имеющего для них принципиальное значение.

Балканы/Юго-Восточная Европа (ЮВЕ) на протяжении полутора десятилетий представляют собой наиболее нестабильную международно-политическую зону в этой части света. Войны и этнические чистки на территории бывшей Югославии продемонстрировали наличие исключительно взрывоопасного потенциала территориального передела данного субрегиона Европы по этнорелигиозным параметрам. Объем международных усилий по установлению мира и урегулированию конфликтов на Балканах был беспрецедентным, однако их эффективность оказалась далеко не очевидной, а правомерность используемого инструментария в ряде случаев — более чем сомнительной (военная операция НАТО в связи с событиями вокруг Косово, предпринятая без санкции СБ ООН). К исходу 1990-х гг. пламя постюгославских войн было в основном потушено, но возможность новых этнических конфликтов, угроза насильственного перемещения масс населения и риск распространения конфликтов на территории прилегающих государств сохраняются до сих пор. Неустойчива и возникшая политическая структура как внутри бывшей СФРЮ, так и в регионе в целом. Прежний баланс безопасности, каким бы хрупким он ни был, разрушен, и между странами субрегиона вполне возможно усиление напряженности, ибо ни одна из них не чувствует себя уверенно в новых условиях. Еще одну грань нестабильности на Балканах высветили события в Албании — возможность коллапса посткоммунистических режимов, деградации некоторых стран до уровня несостоявшихся государств» (англ. failed states). Албанский фактор дестабилизирует обстановку и иным образом — генерируя тенденцию к собиранию албанской нации, «разорванной» ныне между пятью имеющимися в субрегионе государствами. Это сейчас является самым серьезным вызовом внутриевропе йской стабильности.

Примечательно, что свой «вклад» в накопление потенциала нестабильности вносят и те страны региона, которые по формальному критерию членства в НАТО и/или ЕС могли бы быть включены в «западную» международно-политическую зону Европы — Греция и Турция. Их взаимный конфронтационный настрой временами идет на спад, но порой выходит на довольно опасный уровень. Он усугубляется так и не состоявшимся, несмотря на энергичные усилия со стороны ЕС и ООН, урегулированием проблемы Кипра. Осложняет положение дел и весьма настороженное отношение Евросоюза к стремлению Турции стать его членом — в результате она чувствует себя «отстраненной» от Европы, которая, в свою очередь, ограничена в своем влиянии на развитие в этой стране и на ее политику. Греция по этой причине оказывается заинтересованной в поиске новых партнеров, сближение с которыми могло бы происходить на почве озабоченности по поводу Турции. А это, в частности, становится дополнительным стимулом для ее взаимодействия с Россией.

Поскольку субрегион ЮВЕ фрагментирован с точки зрения безопасности, ожидать его полноценного включения в общеевропейскую архитектуру в обозримой перспективе не приходится. Вместе с тем Балканы стали своего рода испытательным полигоном для развития механизмов внешнего вовлечения с целью урегулирования конфликтов и принуждения к миру. Достигнутые здесь результаты весьма противоречивы, однако примечательны как участие в миротворческих усилиях большого числа европейских государств, так и возникший на этой почве первый опыт реального сотрудничества между Россией и НАТО.

\* \* \*

Таким образом, современной международно-политической «геометрии» Европы присущ переходный характер; все условно выделяемые в этой части света зоны находятся в процессе трансформации и способны эволюционировать в нечто отличающееся от их сегодняшней конфигурации. Несмотря на то, что данный процесс пока не завершен, его основные линии определились достаточно четко. Центр тяжести международно-политической системы в Европе смещается в западном направлении. Но само положение дел в зоне НАТО/ЕС отнюдь не беспроблемно. Из числа непосредственных задач на первом месте стоит вопрос о новом раунде расширения этих структур. В стратегическом плане все более актуальными становятся проблемы адаптации внешней политики западных стран и их многосторонних институциональных механизмов к изменившейся международно- политической среде. Здесь главные темы — отношения с США, налаживание взаимодействия с Россией и сотрудничество в обеспечении безопасности за

пределами Европы.

Россия, сняв нереалистическую задачу формирования альтернативного полюса влияния, ориентируется на развитие кооперативных взаимосвязей с западными партнерами. Это открывает ей дополнительные перспективы на европейском внешнеполитическом поле, расширяет возможности российской политики в рамках СНГ, хотя и не устраняет некоторые неопределенности во взаимоотношениях с соседями из числа бывших советских республик.

Идет процесс инкорпорации стран «промежуточной зоны» в западный сегмент европейского международно-политического пространства. Вместе с тем и в ЦВЕ, и у новых стран Балтии возникают объективные предпосылки для более сбалансированной политики. На Балканах острая фаза конфликта пройдена, но остается в целом неустойчивая международно-политическая структура, что не исключает сценариев новой перегруппировки сил в субрегионе. Проблемы международно-политического плана внутри Европы сохраняются, но ориентация на их разрешение путем развития кооперативного взаимодействия всех участников международной жизни и формирования более масштабного евроатлантического пространства становится все отчетливее. Именно на этом пути Европа может внести свой вклад в становление более стабильной и дееспособной глобальной системы международных отношений.

**В.3. Многосторонние механизмы в Европе**

Развитие международных отношений в Европе в значительной мере происходит через функционирование различных многосторонних механизмов, каковых здесь больше, чем в любом другом регионе мира. Четыре из них занимают центральное место в европейском международно-политическом ландшафте: ЕС, НАТО, ОБСЕ и СЕ.

***Европейский союз***, включающий в свой состав 15 государств, занимает уникальное место среди международных организаций. В рамках этой структуры осуществляется интеграция участвующих в ней стран — их постепенное сближение через передачу все более широких полномочий в регулировании общественной жизни на уровень всего объединения, которое в возрастающей степени обретает черты целостности и способность к самостоятельному функционированию. Объективная основа данного процесса – усиливающаяся интернационализация экономики; он сориентирован на формирование некоего наднационального (надгосударственного) образования, которое в принципе могло бы «заменить» собой существующие государственные структуры (хотя на деле такая перспектива довольно далека, если не вообще умозрительна).

Главной сферой интеграционного развития в рамках ЕС была и остается экономика. В этом плане центральная задача состоит в формировании унифицированного экономического пространства, в котором все субъекты (как физические, так и юридические) были бы поставлены во всех странах ЕС в равные условия независимо от своей национально-государственной принадлежности. Еще в 1968 г. было завершено создание таможенного союза (отменены все таможенные сборы при торговле между государствами-членами и введен общий таможенный тариф на внешних границах объединения). Формирование общих аграрного рынка и сельскохозяйственной политики началось даже раньше. В 1985 г. был принят Единый европейский акт, в соответствии с которым к концу 1992 г. образован единый внутренний рынок и устранены все ограничения и формальности, действующие на внутренних границах интеграционной группировки. С 1990 г. шло формирование Экономического и валютного союза с целью конвергенции экономических систем к концу десятилетия; в мае 1998 г. стал функционировать Европейский центральный банк, а в 1999-2002 гг. в 11 из 15 стран ЕС национальные денежные знаки были заменены единой валютой— евро (что само по себе является беспрецедентным событием).

Это традиционное направление интеграционного развития постепенно дополняется предоставлением объединению компетенций в новых областях — здравоохранение, транспорт, телекоммуникации, энергоснабжение, индустриальная политика, образование, культура, охрана окружающей среды, научные исследования и развитие технологий, социальная политика и т.п. Подписанный в 1992 г. в Вначале «шестерка» участников Сообщества состояла из Франции, ФРГ, Италии и стран Бенилюкса. Первая «волна» расширения интеграционного объединения прошла в начале 1970-х гг. (Великобритания, Дания, Ирландия), вторая— в 1980-е гг. (Испания, Португалия, Греция), третья — после окончания холодной войны в 1990-е гг. (Австрия, Швеция, Финляндия).

Причисление ЕС к международным организациям довольно спорно; большинство аналитиков полагают, что речь идет о специфическом образовании с особой правовой природой. Само наименование Европейского союза официально закреплено лишь в 1992 г.

Маастрихтским договором. До того использовалось название «Европейские сообщества»

(иногда «Европейское сообщество»), которое применялось для совокупного обозначения

трех структур: созданного в соответствии с Парижским договором 1951 г. Европейского

объединения угля и стали (ЕОУС) и образованных двумя Римскими договорами 1957 г.

Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной

энергии (Евратом). Срок действия Парижского договора истек в июле 2002 г., в связи с чем прекратилось существование ЕОУС. Оба Римских договора остаются действующими (хотя в них и внесены изменения), а созданные ими организации формально сохраняют самостоятельное существование в рамках Евросоюза. На практике (имея в виду одинаковый состав участников и общие органы для всех этих структур) указанные особенности не имеют большого значения, и ЕС может рассматриваться как единое образование. Маастрихте (Нидерланды) Договор о Европейском союзе установил, что последний будет иметь еще две «опоры» — сотрудничество в области внешней политики и политики безопасности (Common Foreign and Security Policy – CFSP), а также взаимодействие в области судебной практики и внутренних дел (в частности, между полицейскими службами стран-участниц).

Интеграционное сообщество имеет исключительно развитую институциональную систему. Примечательная особенность ЕС – постепенная эволюция в сторону принятия решений не на основе единогласия, а квалифицированным большинством (что лишает государств-участников права вето). Другая тенденция — постепенное усиление органов с наднациональными признаками (формирующихся *не* на основе национально-государственного представительства и функционирующих в качестве выразителя интересов объединения в целом).

В целом сам факт существования Евросоюза оказывает колоссальное воздействие на трансформацию взаимоотношений между входящими в него государствами. Вместе с тем ЕС становится все более заметной величиной в системе глобальных международных отношений; в рамках сообщества создана система внешнеполитических консультаций и согласования, позволяющая государствам-членам весьма часто «говорить одним голосом» и придающая ЕС характер самостоятельного актора на международной сцене. Это проявляется и в ООН, и на многих международных конференциях и переговорах, и в связи с различными проблемными международно-политическими ситуациями. В некоторых случаях влияние ЕС оказывалось весьма весомым, причем иногда интеграционное объединение брало на себя инициативу в продвижении определенных международно-политических проектов (как это было, например, с Пактом стабильности в Европе, заключенным в 1995 г.). Интеграционное объединение проводит активную политику в отношении стран третьего мира; по линии ЕС оказывается помощь постсоциалистическим странам (Программа экономической реконструкции в отношении стран Центральной и Восточной Европы – PHARE, и Программа технической помощи странам СНГ – TACIS). В 1997 г. вступило в силу Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией (предусматривающее, в числе прочего, развитие политического диалога между сторонами).

Однако интеграция в ЕС в области взаимоотношений с внешним миром (за исключением сферы торгово-экономических связей) осуществляется прежде всего через межправительственную координацию и в гораздо меньшей мере — посредством делегирования полномочий на уровень интеграционного объединения. Сфера внешней политики остается довольно чувствительной, и государства весьмаосторожны в том, что касается отказа от своих прав и возможностей в этой области. В результате из-за несовпадения внешнеполитических ориентиров и приоритетов стран-участниц «единая внешняя политика» нередко оказывается невозможной даже на основе согласования позиций. Сегодня это является одной из центральных проблем ЕС и предметом серьезных дискуссий относительно его будущего развития. Хотя в принципе существует согласие, что для повышения роли ЕС в международных делах нужно формирование «единой внешней политики», однако практическую реализацию такого курса сдерживают опасения государств-членов ограничить свою свободу рук во внешнеполитической сфере.

Еще одна проблема, стоящая на повестке дня ЕС, — активизация военно- политической интеграции. Здесь тоже существует общая посылка, что «единство В частности, вклад ЕС в разрешение многих драматических коллизий на территории бывшей Югославии оказался гораздо меньшим, чем ожидалось. В 2003 г. участники ЕС оказались расколотыми по вопросу о поддержке военной операции США против Ирака. Европы» будет неполным без интеграции в оборонной сфере. В практическом же отношении важным импульсом стало осмысление провалов ЕС в плане воздействия на развитие событий в бывшей Югославии — считается, что этот опыт наглядно показал: для эффективности совместной внешней политики необходимы конкретные возможности ее военного обеспечения. С обращением ЕС к военно-политической тематике возникают определенные проблемы. Некоторые из его стран-участниц, не входящие в НАТО (Австрия, Финляндия, Швеция, Ирландия), опасаются, что активизация военного измерения политики безопасности в деятельности ЕС чревата размыванием их нейтрально го статуса. Для них нежелательны ни трансформация интеграционного объединения в военно-политическое образование, ни его постепенное вовлечение в сферу деятельности НАТО. Кроме того, перспектива активизации военно-политического сотрудничества на базе ЕС вызывала беспокойство у приверженцев «атлантического» акцента в военно-политическом сотрудничестве — как ненужное дублирование механизмов НАТО или даже как развитие некоей альтернативной по отношению к альянсу линии. По этой же причине весьма сдержанное отношение к планам на сей счет демонстрировали США.

Поворотным пунктом стала встреча французского президента Ж. Ширака и британского премьер-министра Т. Блэра в Сен-Мало в декабре 1998 г., когда были приняты принципиальные политические решения о прорыве на этом направлении интеграции в ЕС. С тех пор «общая европейская политика безопасности и обороны» (ОЕПБО, или Common European Security and Defence Policy – CESDP) развивается ускоренными темпами. При этом важно иметь в виду, что речь не идет ни о трансформации ЕС в военно-политическую организацию, ни о создании «европейской армии», которая заменила бы национальные вооруженные силы. Цель сформулирована гораздо скромнее — обеспечить Евросоюзу военные возможности для выполнения так называемых «Петерсбергских миссий», к числу которых относят три типа задач: 1) традиционное миротворчество (англ. peacekeeping); 2) спасательные и гуманитарные операции; 3) кризисное регулирование (включая превентивные действия по предотвращению конфликтов и «принуждение к миру» (англ. peace enforcement).

На саммите ЕС в Хельсинки (декабрь 1999 г.) было решено создать к 2003 г.потенциал, позволяющий в двухмесячный срок развернуть военный контингент численностью 50-60 тыс. человек («корпус быстрого развертывания» в составе до 15 бригад), способный к самостоятельным действиям по выполнению всего спектра «Петерсбергских миссий» и поддержанию боеготовности по меньшей мере в течение года. С 2000 г. функционируют новые структуры ЕС — Комитет по политике и безопасности (для согласований по внешнеполитическим и военным вопросам) и Военный комитет (в составе начальников главных военных штабов стран-участниц).

Название восходит к решению Западноевропейского союза (ЗЕС), принятому в июне 1992 г. в Петерсберге (Германия). Речь шла о трех типах операций с использованием военной силы — в дополнение к традиционным задачам оказания взаимной помощи для совместного отпора агрессии. ЗЕС возник в 1954 г. (по Парижским соглашениям) в результате преобразования Западного союза, созданного Брюссельским договором 1948 г.

Функции ЗЕС были переданы ЕС в начале текущего десятилетия.

Речь, таким образом, не идет о функции «совместной обороны», которая является главной

для НАТО. Следует, однако, заметить, что одна из трех категорий «Петерсбергских миссий» (кризисное регулирование и «принуждение к миру») предусматривает осуществл ение вооруженными силами боевых действий.

Создан также небольшой по размерам (примерно 120 специалистов) Военный штаб, занимающийся оценкой ситуаций, в отношении которых могут оказаться востребованными "Петерсбергские миссии", и подготовительной работой по их осуществлению. В 2003 г. начинается первая практическая операция по линии ОЕПБО в Македонии, где к ЕС переходят функции, которые с августа 2001 по конец марта 2003 г.

выполнялись силами НАТО. Кроме того, в 2003 г. полицейская миссия ЕС заменила

полицейские силы ООН в Боснии и Герцеговине.

Еще одно крупное «досье» Евросоюза — предстоящее расширение, в результате которого число его членов должно увеличиться почти вдвое. Это потребует крупномасштабной перестройки механизма руководящих органов ЕС, основные направления которой были определены договором, подписанным в Ницце в феврале 2001 г. С целью определения перспектив дальнейшего развития интеграционного объединения в феврале 2002 г. начал работу Конвент по проблемам будущего Европы — специальная структура в составе представителей законодательной и исполнительной власти государств-членов и различных институтов ЕС. Конвент подготовил проект конституционного договора, который осенью 2003 г стал предметом обсуждения на межправительственной конференции и должен был получить одобрение на саммите ЕС с участием глав государств и правительств стран-членов и стран-кандидатов. Процесс планировалось завершить подписанием в мае или июне 2004 г. нового Римского договора, который ввел бы в действие Конституцию Европейского союза. Однако в декабре 2003 г.

участники саммита не смогли прийти к согласию по представленным предложениям, что поставило весь этот амбициозный проект под угрозу срыва. Тем не менее общая тенденция развития Европейского Союза представляется довольно отчетливой. Происходит расширение как круга участников интеграционного объединения, так его функциональной сферы. ЕС превращается в важнейший структурный элемент политической и экономической организации субконтинента. Вместе с тем Европейский Союз вступает в период серьезной внутренней трансформации, которая будет иметь огромное значение — как для его будущего, так и для будущего Европы в целом.

***НАТО.*** Организация Североатлантического договора включает в настоящее время в свой состав 19 стран и обеспечивает их взаимодействие в военно-политической области. Как военный союз это, безусловно, наиболее развитая структура из всех существующих в Европе многосторонних инструментов обеспечения безопасности. В НАТО создана целая система механизмов, через которые осуществляется совместная деятельность государств-членов, начиная от согласования политики, проводимой участниками альянса на международной сцене. Впрочем, предоставление средств НАТО для операции «Конкордия», проводимой ЕС в Македонии, продолжалось до 15 декабря 2003 г. Для выполнения "Петерсбергских миссий" в ЕС создается не только военный, но и гражданский потенциал (в составе 5 тыс. человек) для развертывания в кризисных зонах. В 2002 г. был официально одобрен список 10 стран-кандидатов, с которыми в апреле 2003 г. подписаны договоры об их вступлении в ЕС. После процедуры ратификации к маю 2004 г. они станут членами ЕС.Следует отметить, что такой механизм принятия решений по предложениям Конвента оставляет последнее слово за национально-государственными инстанциями стран ЕС. Вместе с тем представленные на Конвенте сторонники максималистских идей, вектор которых нацелен на преобразование ЕС в формальную федерацию и размывание национально-государственных структур, рассчитывали на политическую весомость своих предложений. Североатлантический договор подписан в апреле 1949 г. в Вашингтоне. Его сердцевину составляет ст. 5, предусматривающая оказание участниками помощи друг другу в случае вооруженного нападения на одного из них и вплоть до подготовки к организации боевых действий в случае войны. Военный механизм НАТО представляет собой уникальное явление — как по своим масштабам, так и по степени интегрированности входящих в него национально-государственных компонентов*.* Вместе с тем с окончанием холодной войны угроза широкомасштабного военного столкновения по линии Восток – Запад была фактически снята с повестки дня. Строго говоря, это означало, что военный альянс утратил свой *raison d’etre* (фр. смысл существования), состоявший в подготовке к отражению агрессии. Североатлантический союз столкнулся с серьезнейшей задачей адаптации к новым обстоятельствам и переосмысления своей роли в новых условиях. Дважды на протяжении 1990-х гг. принимались новые стратегические концепции НАТО (на саммитах в Риме в 1991 г. и в Вашингтоне в 1999 г.). Процесс перестройки альянса, сопровождающийся острыми дебатами между его участниками, развивается по следующим основным направлениям.

1. Происходит определенное снижение военной активности в рамках НАТО. Традиционная задача организации коллективной обороны в случае внешней агрессии и обеспечения соответствующих военных возможностей сохраняется в качестве основной, однако масштабы военных приготовлений после окончания холодной войны сократились. Была снижена численность вооруженных сил, некоторая их часть переведена на пониженный уровень боеготовности, уменьшена роль ядерного компонента в военной стратегии, перестроено военное командование со значительным сокращением общего числа штабов различного уровня. Вместе с тем в последнее время ставится вопрос о необходимости серьезной качественной модернизации военного потенциала.

2. На первом этапе после окончания холодной войны особый акцент был сделан на усилении невоенных функций альянса. Одобренная сессией Североатлантического совета на высшем уровне в Риме (1991 г.) «Новая стратегическая концепция» особо выделяла значение политических аспектов обеспечения безопасности путем развития диалога и сотрудничества. Подчеркивается необходимость повышения политической роли альянса и его вклада в обеспечение стабильности и безопасности в Европе во взаимодействии с другими структурами, оперирующими в регионе.

3. Прилагаются усилия для укрепления роли альянса как инструмента стратегического вовлечения США в Европу с одновременным обеспечением большей самостоятельности европейским участникам НАТО. В 1994 г. официально одобрен курс на формирование «европейской идентичности в области безопасности и обороны» (European Security and Defense Identity – ESDI) в рамках НАТО; принята концепция «объединенных совместных оперативных группировок» (Combined Joint Task Force – CJTF; перевод на русский язык, принятый в официальных документах НАТО — «многонациональные оперативные силы»), которые могут выделяться из состава НАТО в качестве «отделимых, но не отдельных сил» для операций, осуществляемых европейскими членами альянса без участия США. Предусматривается более широкое использование многонациональных

формирований, образуемых европейскими участниками НАТО. Ядро военной организации альянса - интегрированная командная структура, обеспечивающая взаимодействие вооруженных сил государств-членов и их подготовку для участия в коллективной обороне в случае возникновения вооруженного конфликта. Этот механизм включает в себя десятки разнообразных компонентов — командований, комитетов, агентств, различных элементов общей военной инфраструктуры и т.п. В то же время основная часть вооруженных сил стран-участниц контролируется ими самими и передается НАТО только в случае войны (хотя некоторые воинские формирования выделены в распоряжение интегрированной командной структуры и в мирное время).

4. Взят курс на установление широких контактов и активное развитие кооперативного взаимодействия со странами, не входящими в НАТО. В 1991 г. создан Совет Североатлантического сотрудничества (ССАС), консультативный форум, включивший в свой состав, наряду с государствами НАТО, бывшие соцстраны, а затем и государства, возникшие на территории распавшегося СССР. Впоследствии некоторые нейтральные страны также стали партнерами НАТО в рамках этой структуры, которая в 1997 г. была формально преобразована в Совет Евро-Атлантического партнерства (СЕАП). В 1994 г. инициирована программа «Партнерство ради мира» (ПРМ), приглашающая все страны ОБСЕ к сотрудничеству с НАТО на основе индивидуальных проектов по таким вопросам, как обеспечение прозрачности (транспарентности) военного планирования и военных расходов, введение гражданского контроля над вооруженными силами, осуществление совместного планирования, обучения и боевой подготовки воинских формирований для использования в целях миротворчества, спасательных и гуманитарных операций.

5. Начиная с 1993 г. центральное место в дискуссиях относительно НАТО занял вопрос о возможности расширения альянса и вступлении в него бывших соцстран и стран Балтии. Россия вела активную политическую кампанию против расширения НАТО, апеллируя к необходимости не допустить возникновения новых линий раздела в Европе. Со стороны НАТО подчеркивалось, что вхождение в альянс новых членов расширит зону стабильности на субконтиненте, будет сопровождаться сдержанностью в распространении военной инфраструктуры блока на Восток и должно происходить с одновременным интенсивным наращиванием связей с Россией. Польша, Чехия и Венгрия стали полноправными членами НАТО в 1999 г. Решение о второй «волне» расширения альянса было принято на сессии Совета НАТО в Праге в ноябре 2002 г.; в качестве кандидатов на очередное присоединение были названы семь стран — Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Румыния, Словакия и Словения.

6. Растущее внимание уделяется определению и обоснованию новых миссий альянса, выходящих за рамки тех функций, которые были очерчены Североатлантическим договором. При этом особо подчеркивается необходимость переориентации альянса на решение задач кризисного регулирования и миротворчества, с соответствующим изменением военных приготовлений, обеспечением гибкости и мобильности вооруженных сил. В «Стратегической концепции НАТО», одобренной на юбилейном саммите альянса в апреле 1999 г., в число возможных задач впервые было включено «проведение операций по реагированию на кризисные ситуации, не подпадающих под статью 5 Вашингтонского договора» (т.е. не связанных с коллективной обороной от внешней агрессии). Первым практическим опытом использования сил НАТО в этих целях

стали ракетно-бомбовые удары по Югославии, начавшиеся в марте 1999 г. под официальным предлогом прекращения гуманитарной катастрофы в Косово. Военная кампания НАТО против Югославии показала, что альянс претендует на право применять силу за пределами территории стран-членов и готов делать это без санкции Совета Безопасности ООН.

7. С целью вдохнуть новую жизнь в НАТО ставится вопрос об активизации альянса за пределами его традиционной зоны ответственности. В 2003 г. с одобрения Совета Безопасности ООН многонациональный воинский контингент, призванный обеспечить стабильность в Афганистане после свержения режима. На установление партнерских отношений с НАТО в рамках программы ПРМ пошли 27стран. Эти страны станут членами НАТО после ратификации протоколов об их присоединении, подписанных 26 марта 2003 г. талибов, был переведен под командование НАТО. Фактически это первый пример выполнения альянсом военных функций вне Европы. Пока не ясно, получит ли эта

линия развитие в будущем и каковы будут ее международно-политические последствия. Имея в виду обретение альянсом оперативных возможностей быстрого реагирования на кризисные ситуации за пределами зоны ответственности НАТО, было принято решение создать к 2006 г. многонациональные совместные силы высокой боеготовности (NATO Response Force) с наземным компонентом примерно размером с бригаду (20 тыс. человек).

8. В контексте дебатов о расширении НАТО и для минимизации российского противодействия этому процессу был поставлен вопрос о формировании качественно новых отношений альянса с Россией. В мае 1997 г. РФ и НАТО заключили Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности, определивший «цели и механизм консультаций, сотрудничества, совместного принятия решений и совместных действий, которые составят ядро взаимоотношений между Россией и НАТО». Был создан и начал функционировать Совместный постоянный совет Россия – НАТО. В связи с событиями вокруг Косово отношения между нашей страной и альянсом были заморожены. В начале текущего десятилетия, в контексте общей постельцинской корректировки российского внешнеполитического курса, начался процесс восстановления этих отношений. В мае 2002 г. принято решение о создании нового Совета Россия – НАТО, с отказом от старого алгоритма «19+1» (когда России противостояла консолидированная позиция всех стран НАТО) и принятием формулы «двадцатки» (позволяющей всем участникам выступать на равных уже на самых ранних этапах обсуждения).

В начале текущего десятилетия Североатлантический союз вступил в полосу испытаний, которые, по мнению наблюдателей, будут иметь критическое значение для его будущего. Серьезнейшим вызовом для НАТО стали террористические атаки против США

11 сентября 2001 г. и последовавшие за этим события. Решение активизировать ст. 5 Североатлантического договора (впервые за всю его историю!) оказалось чисто символическим и не имеющим какого-либо практического значения: США фактически отказались от помощи союзников, и вовлечение НАТО как организации в военную операцию против режима талибов в Афганистане оказалось по сути дела нулевым.

Это дало основания поставить вопрос о том, что альянс по своему функциональному предназначению, организации, структуре и подготовке не соответствует новым вызовам безопасности, и поэтому востребованность данной структуры, с точки зрения реальных интересов ее участников, будет резко сокращаться. Затем возникла проблема отношения к военной операции США против Ирака. Ряд участников альянса (Франция, Германия, Бельгия) отказался согласиться с использованием Вашингтоном военной силы без санкции Совета Безопасности ООН. Более того, в феврале 2003 г. эти страны наложили вето на обсуждавшийся в НАТО план предоставления «дополнительной защиты» Турции на случай ракетных атак со стороны Ирака. Иными словами, под вопрос был поставлен принцип. В частности, в российских дебатах на этот счет высказываются полярные суждения: от исходящих из мотивов традиционного алармизма («НАТО не только приближается к нам с запада, но теперь еще и заходит с юга») до оценки ситуации как прямо соответствующей интересам безопасности России («НАТО защищает наши южные рубежи от международного терроризма»).

Речь шла о развертывании в Турции комплексов ПВО «Пэтриот», размещении на территории страны спецчастей для защиты от химического и бактериологического оружия, а также отправке туда самолетов дальнего радиолокационного обнаружения и управления (AВАКС). Сторонники таких действий настаивали на них как на реализации принципа взаимной военной помощи как основы «атлантической солидарности» в сфере обеспечения безопасности — по причинам политически мотивированного несогласия с политикой США, их ориентации на односторонние действия и нежелания обращать внимание на мнение союзников. Судя по всему, НАТО ожидает период «больших дебатов» о будущей роли альянса и его возможностях. В ходе этих дебатов, в числе прочего, может парадоксальным образом произойти изменение акцентов в трактовке трансатлантических взаимоотношений. Если традиционный стереотип состоит в том, что США применяют НАТО как инструмент «выкручивания рук» своим европейским союзникам, то сегодня речь может идти о прямо противоположенном — возможности использовать НАТО для ограничения синдрома односторонности в действиях США. Но для этого как минимум необходимо сохранение дееспособности Североатлантического союза, а не его прогрессирующая эрозия и маргинализация.

***ОБСЕ.*** Эта структура (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе), на протяжении более чем двух десятилетий называвшаяся Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), начала функционировать в 1973 г. как дипломатический форум в составе 35 государств. В их число входили практически все страны Европы, а также США и Канада. Уникальный характер СБСЕ состоял в том, что государства, относящиеся к разным общественно- политическим системам и входившие в противостоящие друг другу военные структуры— НАТО и ОВД, а также нейтральные и неприсоединившиеся государства сумели организовать постоянный процесс диалога и переговоров по актуальным проблемам обеспечения мира и стабильности в Европе.

Результат деятельности СБСЕ стал Заключительный акт, принятый в Хельсинки в 1975 г. и определивший принципы взаимоотношений между государствами («Хельсинкский декалог»), а также наметивший конкретные шаги по развитию сотрудничества в ряде областей. Продолжением этой линии стали встречи представителей государств СБСЕ в Белграде (1977-1978 гг.), Мадриде (1980-1983 гг.), Вене (1986-1989 гг.), организация научного (1980 г., Бонн) и культурного (1985 г., Будапешт) форумов, проведение конференций по экономическому сотрудничеству (1990 г., Бонн), по «человеческому измерению» СБСЕ (1990 г., Копенгаген; 1991 г., Москва), по Средиземноморью (1990 г., Пальма-де-Майорка). Важным направлением деятельности СБСЕ стало обеспечение военной разрядки в Европе. Конкретные меры по повышению взаимного доверия в военной области были определены еще Хельсинкским Заключительным актом; их дальнейшее развитие и углубление предусматривались соответствующими документами, принятыми в Стокгольме (1986 г.) и Вене (1990 г.). В рамках СБСЕ велись переговоры по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (1990 г.), который стал этапным событием в деле укрепления стабильности в регионе. В соответствии с принятыми в рамках СБСЕ обязательствами в отношении большей транспарентности военной деятельности государств-участников был подписан Договор по открытому небу (1992 г.). К рубежу 1990-х гг. СБСЕ внесло исключительно важный вклад в дело стабилизации обстановки в европейском регионе и развития общеевропейского сотрудничества. Преодоление холодной войны в Европе было в значительной мере осуществлено именно через деятельность СБСЕ и объективно ставило эту структуру совместной защиты от внешнего врага, а оппоненты полагали, что подобное развертывание будет означать вовлечение НАТО в войну, которую отнюдь не все участники считали возможным поддержать.

Исключение составили лишь Албания и Андорра (последняя не обладала в указанное

время полным суверенитетом). В центр постконфронтационной фазы международно-политического развития в этой части света. Парижская «Хартия для новой Европы», принятая на встрече глав государств и правительств стран СБСЕ в 1990 г., в целом исходила именно из такого видения.

Распад социалистического лагеря и затем СССР, равно как и происшедшие вследствие этого кардинальные изменения в европейском международно-политическом ландшафте, не могли не наложить заметный отпечаток на деятельность СБСЕ. Характерной чертой 1990-х гг. стали значительные нововведения, осуществленные по целому ряду направлений, — и одновременно непрекращающиеся дебаты о функциональном предназначении этой структуры и ее роли в организации международной жизни в Европе. Были предприняты шаги по организационному укреплению СБСЕ и его структурной консолидации. На это нацеливал еще указанный выше документ Парижского саммита (1990 г.); в 1992 г. в Хельсинки был принят документ «Вызов времени перемен» и пакет решений организационного характера; в 1994 г. на Будапештском совещании в верхах было решено преобразовать СБСЕ из переговорного форума в постоянно действующую организацию и именовать ее с 1995 г. Организацией по безопасности и сотрудничеству и в Европе (ОБСЕ). Существенно расширился круг участников ОБСЕ. В состав организации были приняты все постсоветские государства, а также страны, возникшие на территории бывшей Югославии. В результате в ОБСЕ ныне входят 55 государств. Это, несомненно, придало ОБСЕ более репрезентативный характер и вместе с тем стало фактором, способствующим интеграции в мировое сообщество новых государств, возникших в Закавказье и Центральной Азии. Однако если раньше указанные регионы включались в «европейское пространство» как часть СССР, то теперь возникшие в них страны представлены в ОБСЕ непосредственно. Зона ОБСЕ, таким образом, выходит далеко за пределы Европы.

В деятельности ОБСЕ стало уделяться повышенное внимание проблемам международно-политического развития в Европе, приобретающим особое значение после окончания холодной войны. С этой целью образован ряд специальных структур ОБСЕ. Так, дислоцированный в Вене Центр по предотвращению конфликтов позволяет государствам-членам проводить соответствующие консультации. Бюро по демократическим институтам и правам человека, (размещенное в Варшаве), содействует расширению сотрудничества в области «человеческого измерения» и формирования гражданского общества в новых демократических странах. В 1997 г. в ОБСЕ была введена должность Представителя по свободе средств массовой информации. Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности является постоянно действующим органом по проведению новых переговоров в области контроля над вооружениями, разоружения и укрепления доверия и безопасности. Особо отметим обращение ОБСЕ к проблематике конфликтных ситуаций в

зоне действия организации. Миссии ОБСЕ долгосрочного характера с целью политического мониторинга, поощрения контактов между конфликтующими сторонами, содействия строительству демократических институтов направлялись в Боснию и Герцеговину, Хорватию, Македонию, Грузию, Молдову, Таджикистан, Эстонию, Латвию, Украину; специальные группы по линии ОБСЕ находились в России (Чечня), Албании и Белоруссии. Учреждение в ОБСЕ должности Верховного. В данной связи иногда высказывается мнение, что ОБСЕ утратила свое преимуществен о европейское предначертание, и ее деятельность будет неизбежно приобретать более размытый характер. Кроме того, увеличение числа участников усложняет процесс разработки политики ОБСЕ и затрудняет принятие решений, что нередко используется как аргумент против сохранения правила консенсуса. комиссара по делам национальных меньшинств и его деятельность способствовали известному ослаблению напряженности в ряде потенциально конфликтных ситуаций (например, в связи с положением русскоязычного населения в некоторых странах Балтии).

Значительные усилия были предприняты по линии ОБСЕ для урегулирования конфликта в Нагорном Карабахе. Под ее эгидой функционирует так называемая Минская группа, нацеленная на выработку решения по этой конфликтной ситуации. Будапештский саммит ОБСЕ (1994 г.) принял решение о создании, на основе соответствующей резолюции Совета Безопасности ООН, многонациональных сил по поддержанию мира после достижения согласия сторон о прекращении военного конфликта. Было также решено разработать план по формированию, составу и оперативной деятельности подобного рода сил. Реализация этого плана, по сути дела, означала бы принципиально новую роль ОБСЕ в деле урегулирования конфликтов.

Вместе с тем будущее ОБСЕ ставится под вопрос в контексте доминирующих тенденций международно-политического развития в Европе. Весьма широко распространены представления о том, что эта организация выполнила свое историческое предназначение и по большому счету утратила дееспособность. Во всяком случае, на центральном месте в Европе оказываются НАТО и ЕС, а поскольку именно к ним планируют присоединиться еще немало стран, маргинализация ОБСЕ становится как будто неизбежной.

И все же, как представляется, у этой структуры есть своя ниша в европейском международно-политическом пространстве. Ее официальное предназначение сегодня — предупреждение конфликтов на ранней стадии, их предотвращение, урегулирование и постконфликтное восстановление. ОБСЕ может осуществлять соответствующий мониторинг, стимулировать государства к большей транспарентности, принятию некоторых общепринятых стандартов в отношении определенных аспектов своего внутреннего развития, а это, в свою очередь, содействует повышению международно-политической ответственности государств, их более тесной включенности в международную систему. У ОБСЕ есть опыт и возможности аналитической, политической и организационной работы по новым, нетрадиционным вызовам безопасности (нелегальная торговля оружием, наркотики, отмывание денег, миграция, межэтнические взаимоотношения, терроризм и т.п.). В проблемных странах и субрегионах участие наблюдателей ОБСЕ в проведении выборов придает последним более убедительную политическую легитимность. Не следует забывать и о том, что ОБСЕ — единственная структура, которая отвечает формуле «от Ванкувера до Владивостока».

***Совет Европы*** возник в 1949 г. и в настоящее время включает в свой состав 45

государств.

Цель этой организации — добиваться сближения между государствами-участниками путем содействия расширению демократии и защиты прав человека, а также сотрудничеству по вопросам культуры, образования, здравоохранения, молодежи, спорта, права, информации, охраны окружающей среды.

Особенность Совета Европы — сочетание в его деятельности принципов. Претворение в жизнь указанного решения оказалось заблокированным в результате неспособности конфликтующих сторон договориться о политических принципах урегулирования.

В состав Совета Европы входят почти все государства этой части света, в том числе относящиеся к европейскому ареалу не по географическим, а по политическим основаниям (Кипр и три страны из Кавказского региона). Исключением являются лишь мини-государство Монако, а также Белоруссия. Правительственного и парламентского представительства. В первом случае осуществляется традиционное межправительственное согласование: в рамках Комитета министров, который является высшим органом организации и собирается дважды в год в составе министров иностранных дел стран-участниц, обсуждаются политические аспекты сотрудничества в указанных областях и принимаются (на основе единогласия) рекомендации правительствам, а также декларации и резолюции по международно-политическим вопросам, имеющим отношение к сфере деятельности Совета Европы. Дважды (в 1993 г. и в 1997 г.) проводились встречи глав государств и правительств стран-участниц Совета Европы. Недавно созданный в качестве его органа Конгресс местных и региональных властей призван содействовать развитию местной демократии. Несколько десятков комитетов экспертов занимаются организацией межправительственного сотрудничества в областях, относящихся к сфере действия Совета Европы.

Вместе с тем более заметна на публичном уровне и вызывает широкий политический резонанс деятельность Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), в которой представлены депутаты из национальных законодательных органов (в том числе от оппозиционных партий). Она является главным инициатором осуществляемых Советом Европы акций и проводит свои пленарные заседания трижды в год, принимая большинством голосов рекомендации Комитету министров и национальным правительствам, организуя парламентские слушания, конференции, коллоквиумы, формируя различные комитеты и подкомитеты, исследовательские группы и т.п. Значительна политическая роль Генерального секретаря Совета Европы, который избирается ПАСЕ, организует повседневную работу организации и выступает от ее имени в многообразных контактах на международной сцене. По всем основным направлениям своей деятельности Совет Европы осуществляет многочисленные мероприятия, содействующие не только развитию сотрудничества между государствами-членами, но и формированию некоторых общих для них ориентиров в организации общественной жизни. Особое значение имеют свыше 170 разработанных и принятых общеевропейских конвенций, которые обязательны к соблюдению для ратифицировавших их государств.

Существовавшая в регионе международно-политическая конфронтация делала невозможным участие в Совете Европы социалистических стран. В результате окончания холодной войны деятельности этой организации был придан новый импульс, побудив ее сконцентрировать внимание на вопросах демократических преобразований. В результате даже само вступление в Совет Европы становилось дополнительным стимулом для их осуществления. Так, вновь входящие в Совет Европы государства должны были взять на себя обязательство подписать Европейскую конвенцию по правам человека, вошедшую в силу в 1953 г., и принять всю совокупность ее контрольных механизмов. Условием присоединения новых членов к Совету Европы является также наличие демократического правового устройства и проведение свободных, равных и всеобщих выборов. Важно и то, что многие вопросы становления гражданского общества в постсоциалистических странах стали предметом внимания в рамках Совета Европы. В их числе – проблемы зашиты национальных меньшинств, вопросы местного самоуправления. Это эквивалентно примерно 10 тыс. двусторонних договоров, К моменту окончания холодной войны в состав Совета Европы входили 23 западноевропейских государства.

К таковым относится прежде всего Европейский суд по правам человека, в который могут обращаться граждане стран-участниц и который принимает обязательные для последних решения. Общее число зарегистрированных обращений в суд постоянно растет; в 2001 г., например, оно превысило 13 тыс. Совет Европы – авторитетная международная организация, само участие в которой служит для всех государств-членов своего рода свидетельством об их соответствии высоким стандартам плюралистической демократии. Отсюда — возможности воздействия на тех участников (или кандидатов на присоединение к Совету Европы), где на этой почве возникают те или иные проблемы. Вместе с тем это может создавать опасения соответствующих стран относительно недопустимого вмешательства в их внутренние дела, особенно со стороны ПАСЕ. Иными словами, деятельность Совета Европы нередко оказывается вписанной в тот или иной конкретный международно-политический контекст и рассматривается участниками прежде всего сквозь призму их непосредственных внешнеполитических интересов; естественно, в результате могут возникать довольно серьезные коллизии. Это не раз происходило на деле, например, в связи с внутриполитической обстановкой в Турции и в Белоруссии; проблемой прав русскоязычного населения в некоторых странах Балтии; военными действиями, политическими процессами и положением беженцев в Чечне (Россия); при обсуждении вопроса о присоединении Хорватии к Совету Европы.

В Европе довольно широко распространено понимание того, что здесь не должны возникнуть новые разделительные линии. Вместе с тем утратили актуальность идеи формирования некоей новой всеобъемлющей организационной структуры, строительство которой можно было бы начать с нуля. Напротив, есть более или менее общее согласие в том, что необходимо использовать все имеющиеся институты многостороннего взаимодействия в регионе в качестве элементов европейской архитектуры. При этом не должно быть иерархической соподчиненности разных общеевропейских механизмов, и ни один из них не должен рассматриваться в качестве главного. Каждый из них, в соответствии с присущей ему спецификой, способен концентрировать свое внимание на соответствующих проблемах (безопасность, урегулирование конфликтов, защита демократических ценностей и т.п.).

Кроме того, полезную роль могут сыграть субрегиональные структуры, возникшие в Европе и иногда выходящие за ее пределы в своей деятельности. Среди них, например, такие как Совет государств Балтийского моря, Совет Баренцева моря/Евроарктического региона, Черноморское экономическое сотрудничество и ряд других.

Характер задач, стоящих в повестке дня международно-политического развития в Европе, претерпевает значительные изменения. Ушли в прошлое темы, которые были приоритетными на протяжении нескольких десятилетий в эпоху холодной войны, — поддержание военного равновесия между Востоком и Западом, обеспечение определенного баланса между экономической, политической и идеологической сторонами их взаимоотношений, минимизация дестабилизирующих аспектов их экзистенциального соперничества. Сегодня пристального внимания и энергичных действий требуют иные сюжеты. Один из центральных — преодоление разрыва в уровнях социально-экономического развития разных стран региона, формирование дееспособной политической системы в государствах, вступивших на путь развития демократии и цивилизованных рыночных отношений. Важнейшим направлением является кооперативное взаимодействие. В 1992 г. Белоруссии был предоставлен статус специально приглашенного гостя для участия в работе ПАСЕ. В 1997 г. этот статус был аннулирован в связи с проведением в стране выборов, которые были сочтены ПАСЕ нелегитимными. С тех пор Совет Европы поддерживает лишь спорадические контакты с Минском, у которого осуществляемый мониторинг за внутриполитическим развитием в Белоруссии вызывает серьезное раздражение. новым вызовам, имеющим трансграничный, транснациональный характер, — преступность, миграция, межэтнические и межрелигиозные отношения, сепаратизм, доступ к ресурсам и экономическая безопасность, экология и др. Новую повестку дня формируют и такие противоречивые по своей сути проблемы как соотношение: 1) принципа территориальной целостности государств — и права наций/народов на самоопределение; 2) суверенитета государств — и оснований, способов и пределов вмешательства международного сообщества в их внутренние дела; 3) тенденций к глобализации — и путей минимизации ее негативных последствий; 4) укрепления традиционных постулатов международного права (равноправие государств, главенствующая роль ООН и т.п.) — и объективной потребности более эффективного регулирования международных процессов.

По большому счету все эти проблемы имеют более глобальный характер и чреваты возникновением острых коллизий на уровне общемировой системы международных отношений. Именно поэтому столь велико значение опыта, который может дать формирование европейской архитектуры. По сути дела, она призвана дать ответ на вопрос, можно ли (и как) найти конструктивные подходы к грядущим вызовам мирового развития.