

# **РОССИЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ**

## **РОССИЯ — ЕС: СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Ю.В. Семке**

Институт актуальных международных проблем  
Дипломатическая академия МИД России  
*ул. Остоженка, 53/2, Москва, Россия, 119992*

В статье рассмотрены исторические и политические аспекты сотрудничества России и Евросоюза в сфере обеспечения международной безопасности.

Конец XX века ознаменовался масштабными событиями, изменившими геополитическую обстановку на международной арене. Распад Советского Союза, преодоление военной конфронтации между Востоком и Западом, беспрецедентное развитие на этой основе разоруженческого процесса, пришедшего на смену гонке вооружений в Европе, формирование новой системы сотрудничества между ее западной и восточной частями, развитие общеевропейских механизмов — все это заметно изменило баланс сил, существовавший в международных отношениях.

Соединенные Штаты, полагая себя победителями в «холодной войне» и опираясь на свой военно-политический и экономический потенциал, стремятся к единоличному лидерству на мировой арене. Очевидно, однако, что концепция однополярного мира не может реализоваться, так как, с одной стороны, невозможно противостоять в одиночку современным глобальным вызовам безопасности, включающим множество различных аспектов (экономический, военный, политический, экологический, социальный и т.д.). С другой стороны, само мировое сообщество не желает принимать единоличное регулирование одним государством международных процессов. Так, Россия, преодолев кризис 1990-х годов, постепенно встает на ноги, набирает политический вес, растут мощь и влияние Китая, Индии, ряда других государств.

В рамках процесса формирования многополюсного мира государства Западной, а затем и Восточной Европы стали участниками беспрецедентного интеграционного процесса в рамках Европейского Союза, направленного на формирова-

ние не только единого экономического пространства, но и на выработку общей внешней политики и политики безопасности.

В конце 1990-х годов было сформулирована Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО) и принято решение о создании в ЕС собственной независимой структуры безопасности. За сравнительно короткие сроки (около 7 лет) эта структура обрела конкретные очертания. Основой этой системы является взаимодействие в рамках европейских интеграционных процессов. Одновременно европейская структура безопасности нацелена на сотрудничество с НАТО, которое считается необходимым прежде всего потому, что военный потенциал большинства европейских государств существенно отстает от американского уровня. Кроме того, очевидно нежелание стран — членов ЕС выделять значительные суммы в военный бюджет Евросоюза.

Основная цель реализации ЕПБО — вносить более весомый вклад в обеспечение безопасности на собственном континенте. Уже определены конкретные методы продвижения к этой цели. В частности, сформулированы задачи, которые должны решаться автономными силами европейцев. Эти задачи, получившие название «Петерсбергские миссии» (по месту их согласования в 1992 году в городе Петерсберге, Германия), включают три направления: традиционное миротворчество; спасательные и гуманитарные операции; кризисное урегулирование, включая превентивные действия по предотвращению конфликтов и принуждение к миру. Задачи последнего типа являются особенно важными, так как их выполнение может потребовать проведения боевых операций. Для этого в 1999 году было принято решение о создании оперативного контингента войск численностью до 60 тыс. человек, подчиненного европейским структурам. Можно отметить также стремление Евросоюза расширить свое геополитическое пространство за счет принятия новых членов и взаимодействия с государствами, претендующими на членство в ЕС.

Таким образом, можно предположить, что развитие европейской интеграции и ее военной компоненты будет способствовать становлению ЕС в качестве самостоятельного полюса в мировой политике, сотрудничающего с США и вместе с тем уравновешивающего американское влияние.

#### ***Исторический аспект отношений России и Евросоюза.***

На сегодняшний день европейское направление внешней политики Российской Федерации утвердилось на втором месте в ряду региональных приоритетов внешней политики России — следом за СНГ. Данная очередность направлений зафиксирована в Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной президентом В.В. Путиным 28 июня 2000 года. На современном этапе отношения России и Европы развиваются в рамках долговременного курса на углубление сотрудничества в целях создания широкого пространства безопасности и развития многопланового взаимодействия в других областях на равноправной и взаимовыгодной основе. Руководство РФ и ЕС признает, что не только Россия нуждается в сотрудничестве с Европой для обеспечения своих национальных интересов, но и Европа не может обойтись без России пред лицом новых вызовов и угроз международной и национальной безопасности [8. С. 136].

Однако европейское направление не сразу выдвинулось в ряд важнейших внешнеполитических приоритетов постсоветской России. Окончание блокового противостояния не положило конец всем проблемам между Россией и Западом, декларированное стремление к стратегическому партнерству не переросло в практику отношений. Дестабилизирующие факторы на постсоветском пространстве и внутри России привели к ограничению масштаба влияния последней на европейские процессы. Упадок экономической мощи, сокращение военного ресурса страны, противоречивость процессов внутреннего реформирования, попытки понять и сформулировать понятие «национальные интересы», в том числе на европейском направлении — все эти факторы в своей взаимозависимости стали причиной охлаждения в отношениях России с Европой.

В Концепции внешней политики 1993 года сотрудничество с европейскими государствами имело приоритетное значение для вхождения России в сообщество демократических государств и для обеспечения собственной безопасности. Однако в ряде приоритетов данной Концепции Европа следовала после СНГ и США. В рамках европейского направления ставились задачи заключения договора с Европейским Союзом о развитии отношений во всех сферах (включая налаживание диалога с Западноевропейским Союзом (ЗЕС)), обеспечение полноправного и активного участия в Совете Европы. Обеспечение «общевропейской» безопасности в начале 1990-х годов традиционно виделось в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), что также нашло отражение в Концепции внешней политики России 1993 года. В рамках данного проекта предполагалось строительство «единого европейского дома» от Атлантики до Урала или на более широком пространстве от Ванкувера до Владивостока с включением Западной и Восточной Европы, Соединенных Штатов и Российской Федерации. НАТО, СНГ, ЕС призваны были дополнять структуру «общевропейского дома». Однако параллельно развивалась другая, западноцентричная модель европейской безопасности, которая со временем стала оттеснять военно-политические функции ОБСЕ на периферию. Нежелание государств Западной Европы уделять этой организации приоритетное значение в системе общевропейской безопасности привело к тому, что на сегодняшний день ОБСЕ концентрируется в основном на обсуждении политических, социальных, экономических вопросов, а также на проблемах обеспечения прав человека.

Таким образом, Европа и США пошли по пути дальнейшей консолидации собственных структур безопасности. Основой западноцентричной модели стали НАТО и ЕС. В силу того, что Запад обладал несопоставимо большим экономическим, военным и идеологическим ресурсом, он становился все более мощным полюсом притяжения — не только для Центральной и Восточной Европы, но теперь и для многих постсоветских государств.

В связи с достаточно быстрым и активным, прежде всего экономическим, развитием Евросоюза обозначилась необходимость заключить выстраивающееся сотрудничество России и ЕС в определенные правовые рамки. В июне 1994 года был подписан документ, ставший правовой основой отношений между ЕС и Рос-

сией — Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), который вступил в силу 1 декабря 1997 года. Это соглашение расширило возможности для развития отношений России с «единой Европой» и стало институциональной основой выстраивания политического диалога. Соглашение предусматривало проведение встреч на высшем уровне два раза в год, а также другие встречи на высоком уровне между министрами, парламентариями и старшими должностными лицами. Учитывая то, что с начала 1990-х годов европейская интеграция приобрела и внешнеполитическое измерение, призванное устранить дисбаланс между экономическим весом ЕС и отсутствием единого политического голоса, подписание подобного соглашения являлось признанием возросшей роли Евросоюза в качестве самостоятельного игрока. Одни из первых статей (ст. 6—9) СПС были посвящены сотрудничеству в области европейской безопасности.

Дополнением к Соглашению стала принятая на саммите в Кельне в 1999 году Общая стратегия Евросоюза в отношении России. Общие стратегии ЕС являются одним из инструментов осуществления Общей внешней политики и политики безопасности ЕС. Россия стала первым государством, в отношении которого была выработана подобная стратегия. Коллективная стратегия играла направляющую и координирующую роль в осуществлении политики государств — членов ЕС на российском направлении. Одной из приоритетных целей, определенных в данной Стратегии, являлось «обеспечение стабильности в Европе, укрепление глобальной безопасности и поиск ответов на общие вызовы, стоящие перед континентом, путем интенсификации сотрудничества с Россией» [5]. В ответ на данный документ Россия разработала и в октябре 1999 года утвердила Стратегию развития отношений с ЕС, рассчитанную до 2010 года. В качестве приоритетной цели определено «строительство единой Европы без разделительных линий, а также взаимосвязанное и сбалансированное укрепление позиций России и ЕС в международном сообществе 21 столетия» [9]. Не будет преувеличением сказать, что принятие данных документов стало исключительно важным шагом на пути развития отношений между Россией и Евросоюзом. Основа для сотрудничества была заложена, основные приоритеты двусторонних отношений определены.

Интенсификация отношений между ЕС и Россией, вместе с другими событиями, происходившими на международной арене (расширение НАТО, Югославский кризис и односторонние силовые действия американцев), привели в конце 90-х годов к смене приоритетов российской внешней политики. Эта смена акцентов зафиксирована в новой Концепции внешней политики РФ 2000 года. Теперь уже не США, а Европа является вторым региональным приоритетом России, следуя за СНГ. Отношения России с Европейским Союзом обозначены как «ключевые». Эта «перемена слагаемых» внешнеполитических приоритетов Российской Федерации может рассматриваться как признание возросшей роли и значимости созданной структуры отношений по линии ЕС-РФ. Кроме того, в этот период ЕС превращается в крупнейшего экономического партнера России, развивая одновременно политический диалог, включающий вопросы международной безопасности.

Прорывом можно считать решения Парижского саммита Россия — ЕС 30 октября 2000 г., на котором была принята совместная Декларация об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе. ЕС и Россия решили учредить на должном уровне и в соответствующем формате специальные консультации по вопросам в области безопасности и обороны, расширять спектр регулярных консультаций на экспертном уровне по вопросам разоружения, контроля над вооружениями и нераспространением ОМУ, развивать сотрудничество в области оперативного управления кризисами.

После событий 11 сентября 2001 года для России открылись новые возможности улучшить отношения с Западом. Специалист в области европейской интеграции В.В. Цыкало отмечает, что результатом этого стало принятие важных решений в сфере сотрудничества в области безопасности и обороны в ходе проведения встречи в верхах Россия — ЕС в Брюсселе в октябре 2001 г. В ходе этого саммита стороны вынесли на повестку дня вопрос о борьбе с международным терроризмом и приняли в связи с этим Совместное заявление, в котором, в частности, говорилось: «Мы (Россия и ЕС) будем максимально использовать органы и инструменты, предусмотренные Соглашением о партнерстве и сотрудничестве, в частности посредством диалога между экспертами по борьбе с терроризмом». Таким образом, диалог России и ЕС дополнился новым вопросом, решение которого нельзя отложить из-за политических разногласий или недостаточной воли к сотрудничеству [12. С. 147].

Среди членов НАТО, многие из которых одновременно являются членами Евросоюза, также не всегда существует единая позиция по вопросам обеспечения международной безопасности. Так, во время иракского кризиса 2002—2003 гг. ведущие европейские члены НАТО (Германия и Франция) стали возражать против применения альянсом силы без санкций Совета Безопасности ООН, что полностью совпало с позицией России по этому вопросу. Особенно озадачило поведение Берлина, который впервые в истории ФРГ решил пойти на открытую конфронтацию с Вашингтоном. Изначально Германия, Франция и Россия в составе антитеррористической коалиции твердо стояли на стороне США. Однако за пять недель до начала войны, когда стали известны отчеты военных инспекторов ООН, с декабря 2002 года искавших и не нашедших в Ираке предполагаемое ОМУ, Германия, Франция и Россия активизировали совместные усилия с целью добиться мирного решения в Совете Безопасности.

В целом стоит отметить, что процесс установления официальных отношений ЕС и СССР в период перестройки и позднее — с Россией занял долгое время. Основа же для сотрудничества в области безопасности и обороны была создана достаточно быстро, что показывает насколько назрело такое сотрудничество. На сегодняшний день, после истечения срока СПС, Россия и Евросоюз стоят перед необходимостью выработки нового соглашения об основах взаимного сотрудничества. Работа в этом направлении должна отразить и включить весь накопившийся за это время опыт, дополненный совместно сформулированным видением отношений РФ — ЕС и их взглядов на будущее обеспечение благополучия и безопасности общего континента.

***Анализ сотрудничества России и Европейского Союза в области безопасности.***

Запоздалая реакция России на новые усилия европейцев по строительству собственной политики безопасности и обороны объяснялась в первую очередь тем, что все внимание в области военно-политического сотрудничества было направлено на уже функционирующие институты ООН, ОБСЕ, НАТО. С другой стороны, после операции в Югославии 1999 года, проведенной силами НАТО, в российских политических кругах сложилось несколько скептическое отношение к ЕПБО и способности ЕС играть самостоятельную роль в сфере международной безопасности.

Однако, несмотря на это, России необходимо было осознание этих новых процессов, происходящих в ЕС, понимание их целей и задач. Следующие шаги были направлены на выработку подходов по отношению к этим процессам, исходя из российских государственных интересов. С одной стороны, цели ЕПБО («петербургские задачи») являлись адекватным ответом реальным вызовам международной безопасности. Евросоюз также с самого начала подчеркнул (и продолжал подтверждать это практически во всех основных документах), что в процессе реализации ЕПБО он признает первостепенную ответственность Совета Безопасности ООН в деле поддержания международного мира и безопасности. При таких условиях основной задачей укрепления отношений с ЕС Россия видела повышение своей роли и авторитета в Европе и мире. Москва рассматривала ЕПБО прежде всего как альтернативу НАТО в обеспечении европейской безопасности, принимая во внимание то, что усиление политической и военной «опоры» Евросоюза и повышение его роли в целом соответствуют отстаиваемой Россией концепции многополюсного мира.

С другой стороны, в Европе появляется новая военная организация, большинство членов которой одновременно входят в НАТО. При этом Европейский союз не позиционирует свою формирующуюся политику в области безопасности как альтернативу Североатлантическому Альянсу. Наоборот, осознавая недостаточность своего потенциала даже для обеспечения сформулированных «петербургских задач», ЕС стремится обеспечить себе опору на силы НАТО в случае необходимости. При этом приоритет НАТО в обеспечении европейской безопасности (включая реализацию схемы *коллективной обороны*, которую ЕПБО не будет включать в ближайшем будущем) не ставится под вопрос.

Все же очевидно, что ЕС стремится стать весомой политической силой, обеспечивающей свои интересы не только в Европе, но и в отношениях с другими странами и регионами. Создаваемый в рамках ЕПБО антикризисный потенциал направлен на достижение этой цели. Таким образом, можно сказать, что для России критерием эффективности ЕПБО станет то, насколько состоятельной окажется политическая составляющая ЕС и его самостоятельность в решении проблем международной безопасности.

На сегодняшний день Европейский Союз не обладает необходимым потенциалом для проведения крупных антикризисных или миротворческих операций. Однако, отдавая эту функцию на реализацию НАТО, ЕПБО может сконцентриро-

ваться на осуществлении менее масштабных мероприятий и повысить свою активность в сфере превентивных мер, в том числе военного характера. В данном случае исключительной «специализацией» ЕС может стать невоенная антикризисная деятельность, включающая разработку комплексной антикризисной стратегии, сочетающей как экономические, политические, так и военные механизмы. Например, ЕС уже имеет в своем распоряжении многонациональные полицейские силы для действий в условиях конфликтов. Как известно, на сегодняшний день развитие именно превентивной компоненты миротворческой деятельности является наиболее актуальным. Таким образом, если учитывать это разделение «специализаций» ЕС и НАТО, то даже ограниченность масштабных оперативных возможностей Евросоюза не будет препятствовать ему идти по пути усиления своей роли в обеспечении международной безопасности.

В любом случае уже нет сомнений в том, будет ли ЕС наделен собственным «ресурсом безопасности». Евросоюз последовательно проводит мероприятия по формированию потенциала в сфере ЕПБО. На сегодняшний день эти мероприятия охватывают процесс от совместного принятия решений до их реализации с помощью всех средств и инструментов, находящихся в распоряжении ЕС, включая военные. Завершена интеграция в ЕС Западноевропейского союза, создана институциональная база деятельности ЕПБО: институт высокого представителя по ОВПБ, координирующего внешнеполитическую деятельность Евросоюза в Комитете по вопросам политики и безопасности (КВП), Военный комитет ЕС (ВК) и Военный штаб ЕС (ВШ), сформированы Европейские силы быстрого реагирования (ЕСБР), которые уже начали проводить самостоятельные операции.

Учитывая то, что военно-политическая сфера ЕС — ЕПБО открыта для сотрудничества с третьими странами, следует определить насколько возможно и целесообразно сотрудничество России и Европейского союза в этой сфере? Какие цели внешней политики РФ могут быть достигнуты посредством этого сотрудничества?

Как совершенно справедливо отмечается многими специалистами, в развитии отношений Россия — ЕС возможны два направления. Первое — это сотрудничество в отдельных конкретных направлениях, выгодных для обеих сторон. Российский эксперт по европейской интеграции Ю. Борко, например, считает наиболее вероятным сценарием «ограниченное партнерство, или сотрудничество, которое основано на совпадении не столько базовых ценностей, сходстве общественных систем и единстве стратегических целей, сколько на совпадении или близости *конкретных интересов* (курсив Ю.В. Семке). Политико-правовой основой такого сотрудничества остается СПС». На сегодняшний день очевидно, что речь идет прежде всего об экономическом сотрудничестве, которое в свою очередь сводится к поиску общих позиций в решении энергетических вопросов. Однако если придерживаться данного направления в развитии отношений, существует опасность того, что и в будущем это сотрудничество останется в рамках исключительно экономического взаимодействия, обусловленного не столько уважением и доверием сторон, сколько простой *потребностью* в обмене необходимыми ре-

сурсами. В данном случае политические отношения ставятся в зависимость от удовлетворенности сторон экономическим сотрудничеством.

Второй вариант, рассчитанный на более долгосрочную перспективу, заключается в распространении взаимодействия на все сферы и выработке действительно *стратегического партнерства*. Коллективная «Стратегия» в данном случае является шагом в правильном направлении, но важно, чтобы отношения ЕС — Россия включали плоскость политики и безопасности наряду с двусторонним диалогом в сфере экономики и торговли. Расширение и углубление сотрудничества в сфере международной безопасности видится в качестве важнейшей составляющей в развитии этого направления, что будет способствовать более доверительному и стабильному сотрудничеству и вовлечению России в общепризнанные и действенные структуры обеспечения Европейской и международной безопасности. В данной области Россия могла бы представлять особый интерес для ЕС в качестве партнера. Развитие таких отношений могло бы стать тем звеном, которое вывело бы отношения Москвы и Брюсселя на уровень стратегического партнерства.

Можно отметить, что на сегодняшний день преобладающим стало позитивное отношение к ЕПБО и признание того, что она не несет в себе военной угрозы или вызова безопасности для России. Так, проректор Дипломатической академии МИД России, профессор Е.П. Бажанов отмечает, что Россия демонстрирует позитивный подход к Европейскому Союзу и рассматривает его как потенциального стратегического партнера во всех областях, в том числе в формировании многополюсного мира. В этом контексте российское руководство положительно оценивает планы ЕС иметь собственную, вне рамок НАТО, военную структуру [2. С. 99]. Почетный директор Института Европы РАН Виталий Журкин также отмечает, что, учитывая само состояние отношений между Россией и ЕС, которые многократно констатировали сходство или идентичность подходов к важнейшим международным проблемам, оценка новых усилий ЕС является положительной [4. С. 64].

Как отечественными, так и европейскими учеными и экспертами отмечается, что строительство сильной и самостоятельной Европы как в политическом, так и в военном плане невозможно без участия России. Для нашего государства сотрудничество и партнерство с ЕС также рассматривается как одно из наиболее приоритетных направлений. В частности, немецкий политолог В. Вайденфельд отмечает, что Россия, как и прежде, продолжает оставаться ключевым государством для Европы. Без ее участия невозможно поддержание в перспективе стабильного мирового порядка, и без стабильной России немыслима стабильность в Европе [11. С. 60]. Руководитель Института переходной экономики Финляндии П. Сутела отмечает, что интеграция усилий России в сфере безопасности в концепцию ЕПБО важна для обеих сторон, так как без учета российского фактора полноценное развитие новой оборонной политики Европы вряд ли будет осуществимо. В этой связи очевидно, что стабильность в России — это одна из предпосылок европейской стабильности. И если учитывать, что внутренняя нестабильность является главной проблемой для российской безопасности, то экономическая и политиче-

ская кооперация с ЕС должна стать главным приоритетом во внешнеполитической системе ценностей Москвы [10. С. 45].

Безусловно, на сегодняшний день для повышения политического веса России и укрепления ее роли в системе международных отношений ей необходимо стремиться к достижению стратегического, взаимовыгодного партнерства с Евросоюзом. Однако в сегодняшних аналитических оценках распространено мнение, что на пути к этой цели возникает все больше тактических препятствий, вызванных неготовностью к переговорам, отсутствием у обеих сторон понимания того, чего они хотят друг от друга сейчас и тем более в стратегической перспективе. Об этом свидетельствуют невнятность и широкий разброс мнений, звучащих в публичных заявлениях, статьях, анализах политической и экспертной элиты с обеих сторон.

С другой стороны, сегодня гораздо важнее стремиться преодолеть эти препятствия, а не обвинять другую сторону в бездействии, так как РФ и ЕС нуждаются друг в друге сильнее, чем думают. Безусловно, Европа опирается на поддержку США, однако это партнерство осуществляется в ущерб самостоятельности ЕС во внешнеполитической сфере. Отдельные европейские государства, прежде всего Великобритания, Германия, Франция, Италия, а также Россия, понесли в течение XX века большие потери в смысле престижа и международного влияния. По внутренним показателям, таким как демография, экономика, социальные проблемы, прежде всего безработица, миграция населения, в Европе (включая Россию) наблюдается спад. Роль России в глазах мирового сообщества сводится фактически к поставкам энергоресурсов, но рассчитывать на то, что такая политика позволит ей добиться статуса сильного и уважаемого участника международных отношений нереально. Для России сегодня необходимо развивать сотрудничество в различных областях, включая активизацию военно-политического направления. Параллельно следует решать неотложные задачи внутренней жизни страны — диверсификация экономики, борьба с коррупцией, разрешение демографического кризиса, модернизация вооруженных сил.

В быстро меняющейся глобальной ситуации центр тяжести перемещается в Азию, создавая значительную конкуренцию. В этих условиях скоординированные совместные действия смогут стать решением многих проблем и вызовов, возникающих перед Россией и Европой, учитывая, что их отношения основаны на уже давно существующих тесных связях. Они проявляются и в том, что половина российского товарооборота приходится на ЕС, а последний получает от России четверть своих энергоресурсов, и в наличии общих проблем и угроз, таких как экологические вызовы, терроризм, распространение оружия массового уничтожения.

Если рассматривать возможные сферы сотрудничества в области безопасности, то можно выделить следующие: во-первых, это осуществление совместных миротворческих операций России и ЕС. Проведение таких операций на территории СНГ оценивается многими авторами как «нежелательное». Безусловно, СНГ является зоной особых интересов для России, однако совместные действия в рамках антикризисной миротворческой деятельности смогут повысить уровень доверия

и продемонстрировать возможный потенциал сотрудничества между ЕС и Россией. Параллельно с этим необходимо добиваться участия России в кризисном урегулировании в европейских регионах, вызывающих наибольшую озабоченность со стороны РФ. Во-вторых, определенную заинтересованность со стороны России может вызвать сотрудничество во внеевропейских регионах (например, в Африке). Здесь речь идет о сотрудничестве преимущественно в военно-технической сфере, использовании российской военной техники, что могло бы быть выгоднее для ЕС с финансовой точки зрения, чем сотрудничество с США. В качестве еще одного варианта сотрудничества и сближения структур вооруженных сил могут рассматриваться стажировки и обучение офицерского состава в европейских военных учебных учреждениях. Россия может также участвовать в европейских проектах, касающихся мониторинга поверхности континента из космоса, в частности подключиться к европейской программе создания глобальной навигационной системы «Галилео».

Конечно, Россия не связывает решение своих проблем безопасности исключительно с ЕПБО, однако было бы неверно и недооценивать его потенциал. Не стоит забывать, что ЕПБО и сформированные силы быстрого реагирования рассматриваются в ЕС как важнейший инструмент его внешней политики и политики безопасности. США же рассматривают его в качестве опоры для перераспределения ответственности НАТО в обеспечении европейской безопасности.

Безусловно, необходимо выстраивать исключительно *взаимовыгодное* сотрудничество России — ЕС в рамках военно-политического диалога. С этой точки зрения, несмотря на то, что на сегодняшний день приходится констатировать факт отсутствия каких-либо общих институтов, практических действий или активных консультаций, кажется необходимым не ожидание того, как именно собственный оперативный потенциал изменит военно-политический облик Европы, а работа «на опережение» в определении своих национальных интересов и политических линий. Это даст нам возможность влияния на один из важнейших европейских процессов и участия в нем. В противном случае России придется оценивать уже свершившийся факт формирования военной составляющей Евросоюза, в которой она не заняла никакого места.

Учитывая, что Россия стремится к обретению значительного политического веса на международной арене, в том числе и посредством укрепления своих позиций в обеспечении европейской безопасности, ей необходимо анализировать и искать пути взаимодействия с *выстраивающейся* структурой ЕПБО ЕС. Более того, Россия, развивая отношения с Евросоюзом, с самого начала выступала с позиции необходимости интенсификации диалога в сфере международных отношений и безопасности и перехода к принятию практических решений в этих областях. Следует учесть и то, что к близкому сотрудничеству с ЕС, вплоть до стремления к членству в этой организации, стремятся и некоторые государства СНГ, что приводит к пересечению интересов ЕС и РФ в данном регионе. В этом случае выстраивание стратегического партнерства с учетом взаимных интересов видится еще более необходимым.

Как уже отмечалось выше, и в России, и в Евросоюзе признают тот факт, что становление ЕС как самостоятельного игрока и повышение его роли на международной арене невозможно без выстраивания сотрудничества с Россией. Осознание российским руководством этого факта открывает перспективы развития такого сотрудничества с ЕС и реализации своих интересов безопасности. С другой стороны, в отличие от других сфер сотрудничества, где наблюдается дисбаланс в возможностях сторон (прежде всего, подразумевается разрыв в экономических показателях в Европе и России), сотрудничество в области безопасности может быть реализовано «на равных» и стать основой для выстраивания действительно *стратегического* партнерства России и ЕС.

При планировании военного сотрудничества с Евросоюзом, конечно, не стоит рассчитывать на то, что он будет подвергать риску отношение НАТО и США к ЕПБО и активно сближаться с Москвой. Европейские инициативы будут развиваться в русле Североатлантического альянса, а опора на средства НАТО в ближайшей перспективе будет являться залогом жизнеспособности оперативного потенциала ЕС. Однако сотрудничество РФ и ЕС в рамках ЕПБО и параллельная активизация сотрудничества России с НАТО в рамках совета Россия — НАТО смогут привести к созданию стратегического треугольника РФ — НАТО — ЕС. Важность такого сотрудничества признается и на официальном уровне. Так, министр иностранных дел РФ С.В. Лавров в ходе выступления на «Мюрдалевских чтениях» во Дворце наций в Женеве 12 февраля 2008 года высказался за необходимость развития российско-американо-европейского сотрудничества, которое несет в себе огромный потенциал во всех сферах, связанных с обеспечением безопасности и стабильности. Например, поддержка Евросоюзом таких совместных инициатив России и США, как предотвращение актов ядерного терроризма, борьба с распространением ОМУ при создании стимулов для безопасного развития ядерной энергетики [8. С. 138]. Цель развития взаимоотношений в таком формате видится крайне значимой для внешней политики России, так как это будет означать ее членство в западных структурах обеспечения безопасности.

Что касается методов продвижения наших инициатив по сотрудничеству с ЕС, то для России до сих пор свойственно выстраивать политику с Евросоюзом на основе *двусторонних контактов*. Безусловно, на сегодняшний день, ввиду некоторых разногласий внутри самого ЕС, этот вариант сотрудничества видится более приемлемым. В частности, после оглашения итогов президентских выборов 2008 г. в РФ первым политическим лидером, который посетил Россию для налаживания отношений с новым президентом, стала федеральный канцлер ФРГ Ангела Меркель. Среди прочих обсуждавшихся вопросов канцлер высказала позицию Германии по поводу болезненного для России вопроса о расширении НАТО. На апрельском саммите НАТО, прошедшем в Бухаресте, Германия придерживалась сдержанной позиции по части принятия в альянс новых членов.

Другим удачным примером двустороннего сотрудничества может послужить недавнее заседание российско-французского Совета сотрудничества по вопросам безопасности с участием министров иностранных дел и обороны двух стран, со-

стоявшемся в марте 2008 года. Во время этих переговоров обсуждался, в частности, один из возможных совместных проектов России и Евросоюза — речь идет об операции, которую Европейский Союз проводит в Чаде по мандату Совета Безопасности ООН. Как заявил министр иностранных дел РФ С.Лавров, состоялось обсуждение результатов консультаций между военными экспертами, которые позволили лучше понять, как можно развивать сотрудничество в этом вопросе. Лавров также заявил, что необходимо как можно скорее создать договорно-правовую базу для такого рода сотрудничества. Пока такая база между нами и Евросоюзом отсутствует, хотя соответствующие договоренности, например между Россией и НАТО, существуют [6].

Однако, несмотря на продуктивность двустороннего сотрудничества, не следует забывать, что ЕС является организацией, которая *объединяет* входящие в нее государства и обладает определенными институтами и механизмами для проведения *единой*, скоординированной внешней политики. Таким образом, сотрудничество со структурами Евросоюза подразумевает сотрудничество с *цельной* организацией. Положительным примером такого сотрудничества может стать прошедшая в феврале 2008 года встреча Министра иностранных дел России С.В. Лаврова с внешнеполитической «тройкой» ЕС, на которой были рассмотрены пути совершенствования механизмов работы в рамках «дорожной карты» по общему пространству внешней безопасности. Стороны пришли к решению способствовать повышению оперативности диалога и продвижению к практике совместных действий России и Евросоюза перед лицом множащихся кризисных ситуаций в регионах, которые затрагивают интересы и ЕС, и России. Представители ЕС также заявили, что в ближайшее время Евросоюз будет готов одобрить мандат для своей делегации на переговорах по новому соглашению о стратегическом партнерстве [7].

Анализируя результаты формирования и развития политики безопасности в рамках Евросоюза, многие указывают на недостатки и «незрелость» второй опоры ЕС. Указывается, например, что многие операции, которые взяли на себя силы ЕС, выполняются при поддержке НАТО, и в данном случае более разумным видится сотрудничество со структурами НАТО, для которого уже созданы основные совместные институты осуществления сотрудничества и существует определенная практика взаимодействия. С другой точки зрения, ЕС удалось преодолеть серьезные разногласия среди государств-членов и наметить долгосрочный курс на развитие автономной европейской безопасности, выработать согласованные стратегии в отношении государств и регионов (включая действующую стратегию в отношении России). Особенность развития ЕС в течение последних полутора десятилетий заключается в переходе к крайне важным и сложным процессам строительства Европейского *политического* союза, формирования общей политики в сфере внутренних дел и юстиции, а также к общей внешней политики и политики в области безопасности и обороны. Без анализа этих проблем трудно судить о перспективах взаимодействия ЕС с Россией.

Учитывая желание ЕС играть все более значимую роль в международных делах, следует прогнозировать, что эта организация будет оказывать существен-

ное влияние на проблематику обеспечения международной безопасности. «Петербургские соглашения», заложившие основу ЕПБО, подчеркивают, что «Союз должен иметь возможности для самостоятельных действий, которые будут поддерживаться вооруженными силами, принятия решения об их использовании и готовность поступить подобным образом ради ответа на международные кризисы без предубеждения перед действиями НАТО» [15].

Однако сложность состоит в том, что хотя европейцы и стремятся к самостоятельным действиям, они не намерены отказываться от структуры НАТО, так как очевидно, что Европа без американской военной помощи пока не в состоянии вести масштабные действия. В этой связи России следует выдвигать собственные инициативы для налаживания практики сотрудничества в сфере кризисного регулирования. Наша страна может предоставить военно-транспортную авиацию, способную доставлять грузы любого типа в любую точку мира, само положение России может быть использовано для транзита через ее территорию, эффективным может оказаться активное сотрудничество по линии ведомств чрезвычайных ситуаций, сотрудничество в борьбе с нелегальной миграцией и организованной преступностью.

Интерес России к построению эффективной системы европейской безопасности, в которой она играла бы значительную роль и принимала активное участие в процессе принятия решений и их дальнейшей реализации, очевиден. В этой связи одна из наиболее значимых целей для России — это формирование ее *статуса* в системе обеспечения международной безопасности. Необходимо занять в этой системе место, позволяющее активно влиять на международные политические процессы, происходящие в Европе, чтобы стать признанным участником регулирования проблем, бросающих вызов стабильности и безопасности европейского континента. Для Москвы же развитие отношений с ЕПБО является средством, благодаря которому она сможет усилить свою позицию и свои возможности в качестве первостепенного участника в возникающей структуре европейской безопасности.

Безусловно, из российской политики не будут исключены ни НАТО, ни США, ни ОБСЕ. Сегодняшнее положение России требует диверсификации ее внешних связей, использование всего комплекса как двустороннего, так и многостороннего сотрудничества исходя в первую очередь из задач ее внутреннего развития. Попытки противопоставления одним внешнеполитическим направлениям других (декларируя, например, уход России в сторону Китая, Индии, Ирана и т.д.) контрпродуктивны — они существенно уменьшают потенциал сотрудничества России с внешним миром в целом и заметно снижают уверенность наших партнеров в преобладающей роли российского внешнеполитического курса. Речь идет о том, что диверсификация связей должна сопровождаться повышением адресности политики, конкретизацией политики сотрудничества на каждом из направлений в зависимости от национальных интересов и реальных перспектив. Активизация европейского вектора российской политики безопасности в известной мере компенсировала бы относительные ограничения реального содержания сотрудничества на дру-

гих направлениях и продвинула нас к достижению цели построения Европы сотрудничества без разделительных линий.

Сегодня мы видим, что среди членов ЕС и НАТО также идет сложный процесс обсуждения места и роли Европы в формировании более широкой, глобальной системы безопасности и оптимального реагирования на новые вызовы и угрозы. Иракский кризис показал, что некоторые государства ЕС (прежде всего ведущие государства Евросоюза Германия и Франция) могут придерживаться отличной от США позиции по вопросам разрешения международных конфликтов и видения современного международного порядка в целом. Сегодня можно отметить, что те же государства ЕС (Германия и Франция) имеют свою точку зрения по вопросу о новых членах НАТО и сроках расширения Североатлантического альянса.

Изучение интеграционных процессов в Европе необходимо. Для того чтобы понять, *как* сотрудничать с этой организацией, нужно понимать механизмы ее действия и действия ее институтов. Можно недооценивать или переоценивать стремления ЕС по созданию собственного военного потенциала и формированию единой системы европейской безопасности, можно спорить о степени ее независимости, однако нельзя отрицать факт существования институциональной основы для проведения этой единой политики в области безопасности, а также конкретные примеры ее реализации. В 2003 году была осуществлена первая практическая операция вооруженных и полицейских сил ЕС. Они сменили силы НАТО в Македонии, которые с 2001 года осуществляли миротворческую миссию по урегулированию конфликта между правительством этого государства и вооруженными отрядами македонских албанцев. В 2003 году полицейская миссия ЕС заменила полицейские силы ООН в Боснии и Герцеговине. В декабре 2004 года контингент европейских вооруженных сил «ЕВРОФОР» заменил натовский контингент «СФОР» в Боснии и Герцеговине. На сегодняшний день «на счету» ЕС 19 различных миссий, 11 из которых являются действующими. 16 февраля 2008 года Совет ЕС принял решение о создании масштабной гуманитарной миссии в Косово для стабилизации ситуации в регионе. Изучение процессов реализации ЕПБО, выработка подходов и схем сотрудничества является весьма актуальным в контексте общего изменения ситуации в мире в начале нового тысячелетия, особенно, когда список новых угроз международной безопасности возглавляет транснациональный терроризм и тесно связанная с ним проблема нераспространения оружия массового уничтожения.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Арбатова Н.К.* (ред.) Возможно ли правовое пространство между Россией и Европейским Союзом? — М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2004.
- [2] *Бажанов Е.П.* Современный мир. — М.: Известия, 2004.
- [3] *Гомар Т.* Европа, Россия, США: новые величины старого уравнения // Россия в глобальной политике. — 2008. — № 1.
- [4] *Журкин В.* Европейская оборона: от мифа к реальности // Современная Европа. — 2001. — № 3.
- [5] Коллективная стратегия ЕС в отношении России // [www.eur.eu](http://www.eur.eu)

- [6] *Лавров С.В.* Выступление и ответы на вопросы СМИ на совместной пресс-конференции по итогам седьмого заседания российско-французского Совета сотрудничества по вопросам безопасности с участием министров иностранных дел и обороны двух стран. Париж, Франция, 11 марта 2008 г. // [www.mid.ru/brp\\_4.nsf/sps/F15255CA24FD3601C325740A002728C0](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/F15255CA24FD3601C325740A002728C0)
- [7] *Лавров С.В.* Выступление и ответы на вопросы СМИ на совместной пресс-конференции по итогам встречи с внешнеполитической «тройкой» ЕС, 13 февраля 2008 г. // [www.mid.ru](http://www.mid.ru)
- [8] *Лавров С.В.* Выступление на «Мюрдалевских чтениях» во Дворце наций в Женеве, 12 февраля 2008 г. // *Международная жизнь*. — 2008. — № 3. — С. 134—142.
- [9] Стратегия развития отношений России с ЕС на среднесрочную перспективу // [www.eur.ru](http://www.eur.ru)
- [10] *Сутела П.* ЕС и Россия: возможно ли взаимодействие на равных? // *Россия в глобальной политике*. — 2007. — № 6.
- [11] Цит. по: *Павлов Н.* Берлин — Москва: стратегия «нового реализма» // *МЭ и МО*. — 2004. — № 9. — С. 60.
- [12] *Цыкало В.В.* Европейская политика в области безопасности и обороны: проблемы и перспективы. — М.: Дип. Академия МИД РФ, 2005.
- [13] *Fischer S.* Die EU und Russland — Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft // [www.Swp-berlin.org/](http://www.Swp-berlin.org/)
- [14] *Grant C.* How the rising powers view the EU // Newsletter of the EU Institute for Security Studies. — 2007. — № 24 // [www.iss-eu.org/](http://www.iss-eu.org/)
- [15] *Ortega M.* Petersberg tasks, and missions for the EU military forces // [www.iss-eu.org/](http://www.iss-eu.org/)

**RUSSIA — EU:  
COOPERATION IN THE FIELD  
OF INTERNATIONAL SECURITY ENSURING**

**J.V. Semke**

Institute of Actual International Problems  
Diplomatic Academy of MFA of Russia  
*Ostojenka, 53/2, Moscow, Russia, 119992*

The article is devoted to the analysis of historical and political aspects of Russia — EU cooperation in the field of international security ensuring.