**Формирование новой системы межгосударственных отношений в Европе**

А.В.Торкунов

**Окончание холодной войны в Европе**

Начало перелому в Европе во второй половине 80-х годов положили изменения в политике СССР, руководство которого постепенно отказывалось от стереотипов «классовой борьбы» на международной арене, проявило готовность к сокращению военных потенциалов на принципах разумной достаточности, делало первые шаги по демократизации политической системы, пошло на участие в международных механизмах обеспечения прав человека. Принципиальное значение имел отказ СССР от «доктрины Брежнева», оправдывавшей прямое, в том числе военное вмешательство в дела стран, входивших в сферу советского влияния. После частичных выборов в Польше в июне 1989 г., в результате которых правящая рабочая партия лишилась монополии на власть, лидеры ряда ортодоксальных коммунистических режимов призывали силой вернуть ПОРП руководящую роль в Польше. Выступление М.С. Горбачева в Совете Европы 6 июля 1989г. окончательно подвело черту под этими спорами: «Любое вмешательство во внутренние дела, любые попытки ограничить суверенитет государств - как друзей и союзников, так и кого бы то ни было - недопустимы».

Отказ СССР от «доктрины Брежнева» открыл дорогу демократическим революциям второй половины 1989 г., в ходе которых в большинстве случаев практически без сопротивления пали коммунистические режимы в ГДР, Болгарии, Чехословакии, Румынии и Албании. Эти государства, как до них Венгрия и Польша, встали на путь реформ, в основу которых были положены ценности демократии, политического плюрализма, рыночной экономики. Состоявшиеся в большинстве стран Восточной Европы в 1990 г. первые за послевоенный период свободные многопартийные выборы привели к окончательному крушению коммунизма в Европе, а вместе с ним и послевоенной ялтинско-потсдамской системы. Одним из важнейших символов окончания холодной войны и раскола Европы стало падение Берлинской стены и объединение Германии, завершившееся 3 октября 1990

Стремительные перемены в Восточной Европе не остались без ответа на Западе. В мае 1989 г. президент Дж. Буш заявил Брюсселе, что США готовы отказаться от доктрины «устрашения», составлявшей основу их политики в послевоенный период. Принятая главами государств и правительств стран НАТО в июле 1990 г. в Лондоне декларация наметила существенные перемены в политике блока. В ней констатировались, в частности, отсутствие у альянса агрессивных намерений, приверженность мирному разрешению споров и отказу от применения первым военной силы; необходимость отказа НАТО от доктрины обороны на передовых рубежах и гибкого реагирования; готовность к сокращению вооруженных сил, к изменению задач и количества ядерного оружия в Европе; согласие на институционализацию Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ).

19-21 ноября 1990 г. в Париже состоялись совещание глав государств и правительств 34 государств - участников СБСЕ, а накануне его открытия - встреча руководителей 22 государств Варшавского договора (ОВД) и НАТО. Парижская Хартия СБСЕ для новой Европы констатировала окончание эры конфронтации и раскола Европы, а государства ОВД и НАТО заявили в совместной декларации, что «в новую эпоху, которая открывается в европейских отношениях, они больше не являются противниками, будут строить новые отношения партнерства и протягивают друг другу руку дружбы».

**Поиск механизмов управления ситуацией**

В основе принимавшихся в 1990 - 1991 гг. решений лежали представления о том, что с крахом коммунизма в Восточной Европе и продолжением реформ в СССР отпала главная причина раскола Европы. Понимая, что реформы на востоке континента потребуют времени, участники СБСЕ исходили из того, что путь к единой демократической Европе может быть проложен благодаря постепенному сближению между Востоком и Западом на основе закрепленных в парижской Хартии ценностей. Этому были призваны способствовать новые механизмы взаимодействия европейских государств, формирование которых началось на рубеже 80 – 90-х годов. Имеются в виду следующие процессы:

- институционализация политического диалога и взаимодействия в рамках СБСЕ, которому отводилась важная роль в закреплении общих ценностей, норм и стандартов поведения государств в отношениях друг с другом и во внутриполитическом плане; в продолжении переговоров по контролю над вооружениями и разоружению; разработке механизмов реагирования на чрезвычайные ситуации, предотвращения конфликтов и регулирования кризисов; организации сотрудничества в сфере экономического и человеческого измерений СБСЕ;

- реформа многосторонних организаций стран Востока (СЭВ, ОВД) и Запада (НАТО, ЕС, ЗЕС);

- налаживание сотрудничества между НАТО, ЕС, ЗЕС, Советом Европы, с одной стороны, и государствами Восточной Европы - с другой;

- формирование субрегиональных организаций, к числу которых относятся, в частности, Центральноевропейская инициатива[[1]](#footnote-1), вишеградская группа[[2]](#footnote-2), Совет государств Балтийского моря (СГБМ), Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), Черноморское экономическое сотрудничество, Инициатива по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе.

Сочетание различных форм общеевропейского, регионального и субрегионального сотрудничества должно было обеспечить управление процессами формирования новой системы межгосударственных отношений в Европе. Однако события начала 90-х годов поставили под сомнение реалистичность многих из первоначальных расчетов.

1. В течение короткого времени прекратили свое существование организации, обеспечивавшие в годы холодной войны господство СССР в Восточной Европе. Эти организации никогда не были эффективными инструментами равноправного сотрудничества их участников. Ввиду же усилившихся с конца 1990г. в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ[[3]](#footnote-3)) опасений по поводу возможного возврата советского руководства к той или иной форме «доктрины Брежнева» судьба СЭВ и ОВД в 1991 г была предрешена. 27 июня 1991 г. был подписан протокол о роспуске СЭВ, а 1 июля того же года - протокол о прекращении действия Варшавского договора, уже с 1990г. существовавшего лишь на бумаге. В 1991 г. страны ЦВЕ ускорили процесс пересмотра двусторонних политических договоров с СССР. Советские войска были выведены из Венгрии, Польши и Чехословакии. Сформировалась новая система внешнеполитических приоритетов стран ЦВЕ, которые свою главную задачу видели в интеграции в Совет Европы, ЕС, НАТО.

2. Возникновение югославского кризиса, начало в 1991 г. военного противостояния между Сербией и заявившими о выходе из состава федерации Хорватией и Словенией, а с 1992 г. - война в Боснии и Герцеговине (БиГ); распад СССР в конце 1991 г. - все это привело к глубоким изменениям ситуации в Европе, о которых и не помышляли авторы парижской Хартии. Главное среди них - исчезновение «Востока», мыслившегося контрагентом «Запада» в процессе их постепенного сближения. Это привело к снижению управляемости внутригосударственных и международных процессов на посткоммунистическом пространстве в условиях отсутствия эффективных региональных и субрегиональных механизмов.

3. В новых условиях сохранили свою роль институты западноевропейского (ЕС, ЗЕС, Совет Европы) и евро-атлантического сотрудничества (НАТО). Однако и эти организации оказались перед необходимостью определения своей новой роли в решении проблем европейского развития, а также формирован новых отношений с посткоммунистическими государствами.

**Основные дилеммы формирования новой Европы**

С окончанием холодной войны отошли на задний план прежние проблемы национальной и европейской безопасности и прежде всего опасность широкомасштабного вооруженного конфликта между двумя военными блоками. На передний план выдвинулись новые проблемы и вызовы, с которыми в индивидуальном и коллективном плане сталкиваются стран континента. К числу основных дилемм европейской политики, от разрешения которых во многом зависит будущая система межгосударственных отношений в Европе, относятся следующие:

1. Объединение Германии и снятие последних формальных ограничений ее суверенитета способствовали возрождению в ряде стран опасений по поводу возможных притязаний Германии на доминирующую роль в Европе. Активизация политических и экономических связей Германии со странами ЦВЕ и Россией; ее ведущая роль в поддержке проводимых здесь реформ и в обеспечении притока иностранных инвестиций лишь усилии подозрения, что на каком-то этапе Германия может поддаться соблазну проведения не согласованной с партнерами по ЕС и НАТО политики. «Ренационализация» политики Германии, а в результате и других государств привела бы к возрождению соперничества европейских держав, чреватого новыми конфликтами.

В процессе объединения Германии западные страны исходили из того, что основной гарантией предсказуемости ее политики является интеграция Германии в ЕС и НАТО. Эту точку зрения в итоге приняло и советское руководство, согласившееся с участием объединенной Германии в НАТО и оговорившее ряд ограничений для военной деятельности НАТО на территории бывшей ГДР. Стремление обеспечить возможно более глубокую интеграцию Германии в многосторонние структуры стало одним из побудительных мотивов ускорения процесса преобразования Европейских сообществ в Европейский союз, постепенного расширения наднациональных полномочий союза, в рамках которых имеется в виду «растворить» возросшее влияние ФРГ

Хотя в самой Германии дискуссия о ее роли в Европе и мире только начинается, политика страны после объединения направлена на снятие опасений соседних государств. В политическом классе ФРГ с начала 90-х годов сложился консенсус относительно приоритетов европейской политики, в число которых входят:

- сохранение приверженности интеграции в ЕС и НАТО, отказ ФРГ от односторонних действий; Германия не только согласилась с расширением полномочий ЕС, но и является сторонницей этого процесса;

- содействие вступлению стран ЦВЕ в западные структуры; тем самым Бонн стремился преодолеть противоречие между интеграцией в ЕС и НАТО, с одной стороны, и активной политикой в ЦВЕ - с другой;

- Германия стремится к сохранению партнерских отношений с Россией, избегая при этом установления «особых», способных возродить опасения по поводу «ревизионистского» характера германской политики в Европе; баланс собственных интересов, интересов европейских государств и России при этом видится в определении оптимальных путей интеграции России в новую систему отношений в Европе.

2. На протяжении веков отношения России с Европой в концептуальном и в практическом плане характеризовались как взаимным притяжением, так и взаимным отталкиванием. Демократизация сначала в СССР, а затем в России, политика рыночных реформ и адаптации к мирохозяйственным процессам создают предпосылки для постепенной интеграции России в новую систему европейских и глобальных отношений на основе партнерства. Тем не менее судьба и конечный результат российских реформ, самоидентификация России, определение ее места и роли в новой Европе еще в высшей степени неопределенны. Завершатся ли российские реформы созданием подлинно демократического общества с эффективной рыночной экономикой или, как это не раз случалось в истории, вновь возобладает национал-патриотическая реакция? Ответ на этот вопрос должна дать сама Россия.

3. Преодоление политического и идеологического раскола Европы в конце 80-х годов не сняло и не могло автоматически снять проблему разрыва в уровнях социально-экономического развития между государствами Запада и Востока Европы. Десятилетия коммунистического господства и плановой экономики затормозили развитие ЦВЕ, отбросили ее на обочину мирового и европейского хозяйства. Наиболее развитые страны ЦВЕ поуровню ВВП на душу населения сопоставимы с беднейшими странами ЕС. Проблемы и продолжительность переходного периода в ЦВЕ существенно недооценивались в начале 90-х годов, поэтому социально-экономические разделительные линии сохранятся в Европе и в обозримой перспективе. Трудности переходного периода порождают опасность внутренней дестабилизации в отдельных странах, способной иметь трансграничные последствия. Наиболее тревожным примером внутренней дестабилизации явился хаос в Албании в 1996 - 1997 гг.

4. После окончания холодной войны Европа не избежала возникновения локальных и региональных конфликтов, в том числе вооруженных. Массовое применение силы в бывшей Югославии стало самым тяжелым шоком для Европы, не испытывавшей столь масштабных потрясений на протяжении всего послевоенного периода. В связи с возникновением открытых конфликтов в странах бывшего СССР, проведением этнократической политики рядом новых независимых государств, порой приобретающей характер «этнических чисток», латентной опасностью сепаратизма и ирредентизма в ЦВЕ проблема внутренних конфликтов и «агрессивного национализма» сегодня рассматривается в качестве одного из главных вызовов европейской безопасности.

Большинство современных конфликтов в Европе приобрело формы военного противостояния в тех странах, которые в силу разных причин не прошли этап формирования национальных государств (или государств-наций), пройденный большинством европейских народов в XIX в. Во многих странах Юго-Восточной Европы и бывшего СССР действуют и иные комплексные факторы, позволяющие предположить, что конфликтность и нестабильность скорее всего будут неизменными спутниками процессов формирования новых национальных государств и модернизации. Все это в начале 90-х годов поставило сообщество европейских государств перед необходимостью определения эффективных инструментов управления кризисными ситуациями, а также разработки долгосрочной стратегии и политики предупреждения внутренних конфликтов.

5. Военное вмешательство НАТО в конфликт в Косово (СРЮ) в марте - июне 1999 г. поставило Европу перед рядом новых проблем. Первая из них - продемонстрированная НАТО претензия на право военной интервенции без санкции Совета Безопасности ООН или ОБСЕ за пределами зоны собственной ответственности в случае (как это имело место в СРЮ) грубых нарушений прав человека и национальных меньшинств.

Вместе с тем косовский кризис 1998 - 1999 гг. обнажил другую, более серьезную и долгосрочную проблему. Она связана с отсутствием у международного, в частности европейского сообщества государств инструментов мирного, без военной эскалации вмешательства во внутренние процессы в том или ином государстве, когда они ставят данное государство на грань гуманитарной катастрофы или массового нарушения прав человека и национальных меньшинств. Необходимость разработки соответствующих международных инструментов стала очевидной именно и прежде всего на фоне косовского кризиса.

6. Новые вызовы безопасности позволили в 90-е годы говорить о нетрадиционных измерениях политики безопасности, не сводимой больше к политике обороны, ограничения вооружений и контроля над вооружениями. Среди новых вызовов безопасности наибольшее внимание в последнее время привлекает массовая миграция населения, в том числе возросшие потоки беженцев; незаконный оборот наркотиков и торговля оружием; приобретающие международный характер терроризм и организованная преступность.

Если в 1989 - 1992 гг. большинство европейских государств проявляли осторожность в оценке возможных вариантов формирования новой европейской системы, то с 1993- 1994 гг. под воздействием ряда объективных процессов набор обсуждаемых вариантов постепенно сужался. К 1997г. этап дискуссий завершился. Более очевидными стали контуры формирующегося облика Европы, хотя его детали еще остаются предметом обсуждений. По существу, в 1993- 1997 гг. произошла «смена парадигмы» формирования единой Европы, которая рождается сегодня не на основе «сближения» Востока и Запада, а в результате постепенного расширения западных организаций. Наиболее существенным в этом плане является расширение на Восток ЕС и НАТО. В то же время многообразие европейских процессов не сводится к расширению этих организаций, а ведет к формированию «концерта» европейских институтов, каждый из которых по-своему уникален и незаменим с точки зрения управления европейскими процессами.

**Институционализация и преобразование СБСЕ в ОБСЕ**

До 1990 г. СБСЕ представляло собой серию межправительственных форумов. Совещание обеспечило решение трех основных задач: поддержания интенсивного и регулярного диалога между Востоком и Западом; согласования норм и стандартов поведения государств во взаимных отношениях и в отношении граждан; рассмотрения вопросов, связанных с выполнением государствами принятых ими обязательств. К началу 90-х годов СБСЕ превратилось в динамично развивавшийся эффективный инструмент регулирования отношений между Востоком и Западом. С падением коммунистических режимов в документах СБСЕ была выражена приверженность всех его участников плюралистической демократии, верховенству закона и уважению прав человека, частной собственности, рыночной экономике и социальной справедливости. Эти ценности были закреплены и конкретизированы в документах копенгагенского (июнь-июль 1990г.) и московского (сентябрь - октябрь 1991г.) совещаний Конференции по человеческому измерению СБСЕ, боннской Конференции по экономическому сотрудничеству в Европе (март - апрель 1990 г.) и в парижской Хартии для новой Европы, подписанной 21 ноября 1990г. После 1990г. развитие СБСЕ, с 1 января 1995 г. переименованного в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), характеризовалось рядом черт.

1. В 1992 - 1993 гг. существенно расширился состав участников ОБСЕ[[4]](#footnote-4) в результате принятия в нее стран бывшего СССР и бывшей Югославии, а также Албании и Андорры. ОБСЕ является самой универсальной, общеевропейской организацией, что определяет как ряд ее преимуществ, так и сложностей в работе. Среди проблем организации помимо трудности достижения консенсуса отмечается культурно-политическое многообразие государств-участников.

2. Парижская Хартия положила начало институционализации СБСЕ, подведшей к его преобразованию в ОБСЕ. С 1990 г. созданы постоянные и регулярно собирающиеся структуры и институты организации. Раз в два года проводятся встречи по обзору выполнения обязательств, завершающиеся встречами на высшем уровне (Хельсинки, 1992; Будапешт, 1994; Лиссабон 1996). Сначала раз в год, а в настоящее время раз в два года проводятся встречи Совета министров ОБСЕ (Берлин, 1991; Прага и Стокгольм, 1992; Рим, 1993; Будапешт, 1995; Копенгаген, 1997; Осло, 1998). Органом, уполномоченным принимать самостоятельные решения, является Постоянный совет, заседания которого еженедельно проводятся в Вене. В ОБСЕ созданы институты действующего председателя и «тройки», генерального секретаря, верховного комиссара по делам национальных меньшинств, ряд других. В Вене размещен секретариат, имеющий бюро в Праге; в Варшаве - Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), в Женеве - Суд по примирению и арбитражу в рамках ОБСЕ. Ежегодно в Праге проводится экономический форум ОБСЕ. В Вене действует Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности, в рамках которого обсуждаются вопросы контроля над вооружениями.

3. Наряду с сохранением нормотворческих функций и перенесением акцента на контроль за соблюдением принятых обязательств расширяется оперативная деятельность ОБСЕ в таких областях, как предотвращение конфликтов, регулирование кризисов и постконфликтное восстановление; формирование институтов правового государства (в частности, ОБСЕ играет активную роль в наблюдении за выборами, а в ряде случаев и в их организации) и обеспечение прав человека.

С 1992 г. ОБСЕ направляет в зоны конфликтов миссии, в том числе долгосрочные, мандат которых варьируется в зависимости от ситуации и предусматривает задачи по предотвращению и политическому урегулированию конфликтов. Долгосрочные миссии действуют в БиГ, Грузии, Латвии, Македонии, Молдове, Таджикистане, на Украине, в Хорватии, Эстонии, Косово. С 1995 г. группа содействия ОБСЕ работает в Чечне. С 1998 г. - в Беларуси. Минская группа с 1992 г. осуществляет посредничество в нагорно-карабахском конфликте. ОБСЕ постоянно представлена в Албании. Специальные миссии ОБСЕ направлялись в 1997 г. в СРЮ для урегулирования политического конфликта по поводу фальсификации результатов муниципальных выборов, а также в Албанию для поиска политического решения албанского кризиса.

С 1992 г. по решению хельсинкской встречи на высшем уровне ОБСЕ является региональным соглашением по смыслу главы VIII Устава ООН и за ней зарезервировано право проведения операций по поддержанию мира, исключая при этом возможность применения мер принуждения. Однако до настоящего времени ОБСЕ ни разу не воспользовалась этим правом. В соответствии с решением будапештской встречи на высшем уровне 1994 г. планируется операция ОБСЕ в зоне нагорно-карабахского конфликта, осуществление которой затягивается из-за отсутствия согласия сторон относительно принципов политического урегулирования.

С 1996 г. ОБСЕ осуществляет ряд задач постконфликтного восстановления в соответствии с дейтонским Общим рамочным соглашением 1995 г. о мире в БиГ. Соглашением на ОБСЕ были возложены такие задачи, как содействие разработке субрегиональных мер контроля над вооружениями, проведение переговоров о региональных мерах контроля над вооружениями и мерах по укреплению доверия в Юго-Восточной Европе; определение наличия необходимых условий, организация и проведение под международным контролем общебоснийских и муниципальных выборов в БиГ; содействие формированию демократических институтов и обеспечению прав человека.

Оперативная деятельность по обеспечению раннего предупреждения о назревающем конфликте осуществляется верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств в сотрудничестве с БДИПЧ. Возрастает роль действующего председателя, «тройки», личных представителей и специальных уполномоченных председателя, действующих от имени ОБСЕ на основе согласования с Постоянным советом. С 90-х годов ОБСЕ взаимодействует с другими международными организациями.

4. Несмотря на противоречивое отношение к организации различных государств-участников, часть которых либо не верит в возможности ОБСЕ, либо отдает приоритет иным европейским структурам и по этой причине настороженно относится к укреплению оперативных возможностей ОБСЕ, последняя постепенно превращается в один из основных инструментов обеспечения безопасности, основанной на сотрудничестве. К функциям ОБСЕ, определяющим ее уникальный характер и несвойственным ни одной иной европейской организации, следует отнести следующие:

- являясь единственной общеевропейской организацией, ОБСЕ осуществляет нормотворческую деятельность, а также способна обеспечивать легитимность мер, принимаемых другими региональными организациями за пределами территории их государств-членов;

- в рамках венского Форума по сотрудничеству в области безопасности или в тесной увязке с ОБСЕ рассматриваются и решаются вопросы контроля над вооружениями: меры укрепления доверия и безопасности; Договор по открытому небу (формально заключенный вне ОБСЕ), Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ОВСЕ) и OBCE-IA (состав участников заключенного в ноябре 1990 г. договора уже состава участников ОБСЕ);

- уникальной остается оперативная деятельность ОБСЕ в сфере раннего предупреждения, предотвращения и урегулирования конфликтов;

- несмотря на определенный параллелизм в деятельности Совета Европы и ОБСЕ, последняя остается единственной организацией, призванной обеспечивать уважение прав человека и содействие формированию институтов правового государства во всем регионе ОБСЕ, в том числе в странах, не являющихся членами или кандидатами в члены Совета Европы.

**Процессы трансформации в ЦВЕ**

Динамика внутреннего развития и внешней политики стран ЦВЕ в 90-е годы определялась рядом факторов. Искусственность навязанных им коммунистических режимов предопределила не только стремительный распад последних в условиях ослабления блокового противостояния и отказа СССР от «доктрины Брежнева», но и относительно безболезненное расставание с коммунистической идеологией, переход бывших коммунистических рабочих партий на позиции социал-демократии. К началу 90-х годов после короткого периода дискуссий в этих странах сформировался более или менее широкий консенсус в отношении основных внутренних и внешнеполитических целей. Его суть сводится к определению путей реинтеграции стран ЦВЕ в Европу, под которой понимается вступление в Совет Европы, ЕС и ЗЕС, а также в НАТО. Различия между консервативными и левыми партиями, сменяющими друг друга у власти, касаются главным образом средств и методов достижения этой цели.

 На положении стран ЦВЕ и их внутреннем развитии в возрастающей степени сказывается ряд факторов. Во-первых, процесс реформ здесь оказался намного более сложным и продолжительным, чем это изначально прогнозировалось. Во-вторых, с течением времени все более рельефной становилась дифференциация стран ЦВЕ с точки зрения прогресса в осуществлении политических и экономических реформ. Оба эти обстоятельства определяют наметившиеся различия как в темпах, так и в перспективах реинтеграции в Европу отдельных стран ЦВЕ.

Наследие плановой экономики, сложности, обусловленные комплексным характером преобразований, а также сравнительно низкий уровень экономического развития относятся к числу основных проблем в осуществлении реформ в странах ЦВЕ. На проводимых преобразованиях негативно сказывается наследие коммунизма: дефицит власти, неразвитость гражданского общества, отсутствие устойчивых ценностных ориентиров. Проведение системной и структурной реформ экономики осложняется прочностью позиций бюрократии и групп интересов. Порожденные прежней системой стереотипы поведения - патернализм, уравниловка и др. - мешают утверждению новой модели экономического поведения. Необходимость структурной реформы экономики предопределяла неизбежность социального шока при любом варианте проведения преобразований. Немало сложностей порождает одновременное осуществление перехода к рыночной экономике и преобразования политической системы.

Одна из десяти стран ЦВЕ - Албания, согласно классификации ООН, относится к государствам с низким уровнем доходов (ВВП на душу населения менее 750 долл. США в 1994 г.). Большая часть государств относится к группе с низкими средними доходами (до 3 тыс. долл. США). Лишь три страны (Чехия, Венгрия и Словения) попадают в группу с высокими средними доходами. В группу же с высокими доходами не попадает ни одно из государств ЦВЕ. Отсталость в развитии усугублялась начавшимся после 1989г. и связанным с процессами трансформации спадом производства, хотя в странах ЦВЕ этот спад был значительно меньшим, чем в бывшем СССР, что предопределило относительно быстрое возобновление экономического роста. Низкий уроовень экономического развития, быстрый распад коммунистической системы, бремя старых проблем и спад производства явились, в свою очередь, причиной многих негативных социально-экономических процессов.

В ходе преобразований в странах ЦВЕ в зависимости от сочетания исходных предпосылок для проведения реформ, последовательности и целенаправленности проводившейся политики а также внешних условий наметилась дифференциация государств региона во всех сферах преобразований. В зависимости от достигнутого прогресса в осуществлении политических и экономических преобразований, а также экономического оздоровления в ЦВЕ выделяют две группы государств, хотя границы между этими группами подчас нечетки, а внутри каждой из них существует своя дифференциация. Пять государств ЦВЕ - Чешская Республика, Польша, Венгрия, Словакия и Словения считаются лидерами в осуществлении реформ. Остальные страны ЦВЕ (некоторые из них прилагают усилия, для того чтобы догнать группу лидеров) находятся в состоянии хрупкого равновесия, при котором позитивные и негативные факторы уравновешивают друг друга.

Лидирующая пятерка стран ЦВЕ добилась заметного прогресса в осуществлении реформ, во второй половине 90-х годов улучшилось их экономическое положение. В силу более благоприятных стартовых условий системные преобразования в этих странах были начаты быстрее и оказались успешнее. С 1993-1994гг. во всех пяти странах отмечается экономический рост. Спад производства здесь был менее существенным - падение ВВП с 1990г. составило всего 15%. Благоприятными для этих стран факторами являются рост инвестиций и умеренные темпы инфляции, которая в 1997 г. составила от 6,4% (Словакия) до 1°/° (Венгрия). Считается, что в перспективе названные пять стран по своим экономическим показателям могут выйти на уровень наименее развитых стран ЕС. К негативным факторам здесь относятся относительно высокий уровень безработицы (исключение составляет лишь Чехия); снижение уровня реальной средней заработной платы; нарастание социальной дифференциации; отсутствие эффективной системы социального обеспечения; обнищание части населения.

Страны Балтии - Латвия, Литва и Эстония относятся к странам, способным вплотную подтянуться к лидирующей пятерке ЦВЕ. Однако они по-прежнему сталкиваются с серьезными экономическими и социальными проблемами, в том числе в силу того обстоятельства, что спад здесь был более глубоким. Несмотря на многочисленные проблемы краткосрочного плана, страны Балтии заметно расширили свободу маневра в результате быстрого хотя и болезненного выхода из экономического пространства бывшего СССР. Процессы трансформации в странах Юго-Восточной Европы - Албании, Болгарии и Румынии характеризуются нестабильностью и хрупкостью достигнутых результатов, что в наиболее острой форме проявилось в условиях албанского кризиса 1996- 1997гг. Общий низкий уровень экономического развития усугубляет существующие в этих странах проблемы.

Во внешнеполитическом плане ситуация в ЦВЕ характеризуется отсутствием эффективных механизмов регионального политического и экономического сотрудничества. Практически все страны ЦВЕ, уже являющиеся членами Совета Европы, отдают приоритет односторонним усилиям по интеграции в ЕС и НАТО, порой вступая в конкуренцию друг с другом. После окончания холодной войны здесь возникли различные субрегиональные организации, стало более интенсивным двустороннее взаимодействие между отдельными государствами. Страны ЦВЕ являются участницами Центральноевропейской инициативы, вишеградской группы, СГБМ, ЧЭС, сотрудничества карпатских регионов (включая Украину). Болгария проявляет инициативу по налаживанию регулярного диалога государств Юго-Восточной Европы. Собственную политику субрегионального сотрудничества проводит Румыния, выстроившая в 90-е годы сложную систему «треугольников» -взаимодополняющих трехсторонних пактов сотрудничества (с Польшей и Украиной, Болгарией и Турцией, Молдовой и Украиной, Венгрией и Австрией, Болгарией и Грецией).

Тем не менее участие в различных формах субрегионального сотрудничества чаще всего рассматривалось странами ЦВЕ ибо как временный вариант регулирования отношений с соседними государствами на период до вступления в ЕС, либо - в случае реализации менее благоприятного сценария - как запасной, хотя и не оптимальный вариант внешнеполитической стратегии. Примером интенсивного, но в итоге малоэффективного субрегионального взаимодействия, охватывавшего в соответствии с изначальными планами сферы экономики, внешней политики и политики безопасности, является взаимодействие стран вишеградской группы, на основе которой в 1993 г. была создана Центральноевропейская зона свободной торговли (в 1995 г в нее вошла Словения). Однако она не способствовала существенному оживлению региональной торговли.

**Европейский союз: углубление и расширение интеграции**

Окончание холодной войны, исчезновение блокового противостояния в Европе, объединение Германии, начало системной трансформации в ЦВЕ поставили страны ЕС перед новыми вызовами. Стремление «растворить» возрастающее влияние Германии на европейскую политику подталкивало партнеров Бонна к углублению интеграции в рамках ЕС. Сторонниками этой линии, хотя и с определенными оговорками, выступали, в частности, Франция, Италия, ряд малых стран ЕС. С самого начала эту линию поддержала и Германия. Наиболее скептично относившаяся к углублению интеграции Великобритания отдавала предпочтение иному варианту адаптации ЕС к новым условиям, а именно - расширению состава ЕС за счет государств ЦВЕ. В течение короткого периода основные дискуссии в рамках ЕС сводились к обсуждению дилеммы: углубление или расширение? В конечном счете выбор был сделан в пользу углубления интеграции, которое сопровождалось бы ее последующим расширением сначала за счет развитых западноевропейских государств, а затем и стран ЦВЕ.

Усилия по углублению интеграции в рамках ЕС неоднократно предпринимались и до окончания холодной войны, хотя в силу разногласий между основными государствами-участниками они ограничивались, как правило, половинчатыми решениями. В 1985 г. главы государств и правительств стран ЕС согласовали пакет реформ и дополнений к договорам о ЕС, сведенных в Единый европейский акт, вступивший в силу в 1987 г. Этот документ предусматривал, в частности, завершение формирования общего внутреннего рынка до конца 1992 г., возврат к принятию значительной части решений в ЕС большинством голосов, а также расширение полномочий Европарламента. Одновременно с этим расширялась сфера компетенции ЕС за счет включения в нее политики в области исследований, технологии и охраны окружающей среды. С принятием единого европейского акта была создана договорная основа деятельности Европейского совета, а также «европейского политического сотрудничества», предполагавшего согласование внешней политики государств ЕС.

 Перемены в Европе подтолкнули страны ЕС к более радикальным шагам в деле углубления интеграции. 9 -10 декабря 1991 г. на встрече лидеров стран ЕС в Маастрихте (Нидерланды) был одобрен проект договора о Европейском союзе, подписанного министрами иностранных дел и финансов 7 февраля 1992 г. и вступившего в силу 1 ноября 1993 г. Договор предусматривает существенное углубление интеграции на ряде направлений:

1. Европейское экономическое сообщество, учрежденное Римским договором 1957г., преобразовано в Европейский союз. Заметно расширена сфера деятельности ЕС. Таможенный союз, общий рынок, общая сельскохозяйственная и внешнеторговая политика с 1999 г. были дополнены Европейским валютным союзом (ЕВС), согласованной политикой в сферах охраны окружающей среды, здравоохранения, образования и социальной сфере. В силу компромиссного характера Маастрихтского договора компетенция органов ЕС в перечисленных областях неодинакова и не всегда безусловна. Договором предусматривается введение института «гражданства ЕС», не отменяющего гражданства отдельных государств. Сформирован комитет по региональным вопросам. Расширены полномочия Европарламента.

2. Новым направлением деятельности ЕС стало осуществление совместной внешней политики и политики безопасности (СВПБ), развивающей опыт «европейского политического сотрудничества» и предусматривающей согласование и осуществление странами ЕС совместных внешнеполитических действий на основе единогласно принятых решений.

3. Новым направлением стало сотрудничество в сфере внутренней политики. Речь идет, в частности, о согласовании политики стран ЕС по предоставлению политического убежища, регулированию иммиграционных процессов, борьбе с незаконным оборотом наркотиков и преступностью, о более тесном сотрудничестве полицейских служб. Однако и в этой области для принятия согласованных мер требуется единогласие в Совете министров ЕС.

Сам Маастрихтский договор стал результатом сложных компромиссов между еврооптимистами и евроскептиками внутри союза. Договором была предусмотрена возможность пересмотра и дальнейшего развития его положений межправителъственной конференцией стран ЕС, к компетенции которой относилось рассмотрение вопросов дальнейшего развития сотрудничества в областях СВПБ, внутренней политики и юстиции. Конференция открылась 29 марта 1996 г. в Турине (Италия) заседанием Европейского совета на уровне глав государств и правительств и завершилась в Амстердаме 16-17 июня 1997г. принятием Амстердамского договора, подписанного министрами иностранных дел 2 октября 1997 г. Договор оформил продвижение вперед на ряде направлений, в том числе являвшихся предметом разногласий в процессе подготовки Маастрихтского договора. Договор, вступивший в силу 1 мая 1999 г., в частности, предусматривает:

- расширение компетенции ЕС в сфере внутренней политики. Европол, созданный в Гааге в качестве центра по сбору, обработке и обмену информацией, наделяется оперативными функциями. Расширяется международное сотрудничество национальных полицейских и таможенных ведомств, органов правосудия. В течение пяти лет после вступления договора в силу должен быть снят контроль на границах между всеми странами ЕС (за исключением Великобритании и Ирландии) и установлены общие стандарты контроля за внешними границами. Расширяется компетенция ЕС в сфере политики по предоставлению политического убежища, иммиграции, в отношении беженцев;

- регулирование правового положения граждан стран ЕС. Расширяются возможности ЕС принимать меры против проявлений дискриминации. Обязательным для всех стран союза становится принцип равноправия мужчины и женщины;

- расширение функций союза в сфере социальной политики. В договоре впервые появилась глава о координации политики занятости. Великобритания впервые согласилась признать в полном объеме обязательства, вытекающие из согласованной социальной политики стран ЕС. Договором устанавливаются минимальные стандарты в области здравоохранения. Политика ЕС в любой области должна соответствовать экологическим критериям',

- укрепление и совершенствование механизма СВПБ. Усовершенствована процедура принятия решений в рамках СВПБ. Хотя принципиальные решения по-прежнему требуют единогласия, так называемые исполнительные решения могут теперь приниматься большинством голосов. Учреждена должность генерального секретаря Европейского совета, ответственного за разработку и осуществление СВПБ;

- новые функции по регулированию международных кризисов Амстердамским договором к компетенции ЕС отнесено осуществление гуманитарных акций, а также операций по поддержанию и укреплению мира. На основе единогласия ЕС может принимать политические решения, уполномачивающие ЗЕС на проведение таких операций. Поскольку в ходе межправительственной конференции так и не был решен вопрос о перспективе интеграции Западноевропейского союза (ЗЕС) в структуры ЕС, была предусмотрена возможность принятия ЕС политических решений на основе единогласия, уполномачивающих ЗЕС на проведение миротворческих операций. После изменения негативной позиции Англии в отношении интеграции ЗЕС в Европейский союз (что нашло отражение во французско-британской декларации, подписанной в Сен Мало 4 декабря 1998 г.) на данном направлении сотрудничества стран ЕС обозначился принципиальный сдвиг. На саммите ЕС в Кёльне 3-4 июня 1999 г. было принято решение о разработке и реализации в рамках СВПБ совместной европейской политики в области безопасности и обороны. Кёльнское решение, предусматривающее предоставление полномочий для самостоятельного осуществления военных операций по обеспечению мира в условиях вооруженных кризисов при опоре на инфраструктуру НАТО, а также создания необходимых для этого органов ЕС, включая комитет по политике безопасности, военный комитет, штаб ЕС и др., по существу означает полную интеграцию ЗЕС в структуры Европейского союза,

- реформу структур и институтов ЕС. Ее цель - укрепление позиций Европейского парламента и Европейской комиссии, совершенствование правил принятия решений, в том числе путем Расширения перечня вопросов, по которым решения принимаются большинством голосов.

15 июля 1997 г. Комиссия ЕС представила «повестку дня 2000», содержащую рекомендации относительно основных направлений реформы в деятельности союза, обусловленных положениями Амстердамского договора и предстоящим расширением ЕС на Восток. Эти рекомендации были одобрены главами государств и правительств стран ЕС на специальном заседании Европейского совета в Берлине 26 марта 1999 г.

Согласование «повестки дня 2000» призвано разрешить противоречия, возникающие в ходе одновременного углубления интеграции и расширения Европейского союза. Наименее спорным был вопрос о вхождении в ЕС развитых стран Европы. В 1993 г вступило в силу соглашение между странами ЕС и Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ)[[5]](#footnote-5) о создании Европейского экономического пространства (ЕЭП), фактически позволившее странам ЕАСТ войти в единый рынок ЕС. Однако соглашение о ЕЭП довольно быстро отошло на задний план в связи с тем, что Швейцария не ратифицировала его в ходе референдума, а четыре государства - Австрия, Норвегия, Финляндия и Швеция начали переговоры о вступлении в ЕС. С 1 января 1995 г. Австрия, Финляндия и Швеция стали членами ЕС, число участников которого возросло с 12 до 15.

Наиболее сложным и спорным был вопрос о вступлении в ЕС стран ЦВЕ. В течение ряда лет после краха коммунистических режимов в Европе ЕС не занимал ясной позиции по этому вопросу, хотя уже на раннем этапе им была разработана стратегия более тесного сотрудничества со странами ЦВЕ на основе соглашений об ассоциации, известных как «европейские соглашения». Первыми такие соглашения с ЕС 16 декабря 1991 г. подписали Венгрия, Польша и Чехословакия. Впоследствии они были подписаны со всеми 10 государствами ЦВЕ.

«Европейские соглашения» предоставили подписавшим их странам статус ассоциированных членов и предполагают возможность их вступления в ЕС, регулируют политические и экономические отношения с союзом, включая установление режима свободной торговли. Соглашениями устанавливаются механизмы поддержания постоянного диалога между сторонами, обеспечивается более широкий доступ стран ЦВЕ к информации о процессе принятия решений в ЕС, определяются механизмы оказания технической и финансовой помощи реформам, в частности, в рамках программы ФАРЕ

Однако само по себе приобретение статуса ассоциированных членов не являлось гарантией вступления в Европейский союз[[6]](#footnote-6). Лишь на заседании в Копенгагене 21-22 июня 1993 г. Европейский совет принял политическое решение о том, что «ассоциированные страны Центральной и Восточной Европы, желающие того, станут членами Европейского союза». При этом высший политический орган ЕС не обозначил временные рамки возможного вступления, оговорив лишь, что для полноправного членства в союзе кандидаты должны соответствовать ряду экономических и политических критериев. При этом совет оговорил, что вступление новых членов не должно нанести ущерб дееспособности союза. Помимо ориентации программы ФАРЕ на подготовку стран ЦВЕ к вступлению в ЕС в Копенгагене странам-кандидатам было предложено вступить в «структурированный диалог» с ЕС, в ходе которого могли бы быть прояснены все вопросы их отношений с союзом.

Более конкретная стратегия ЕС по интеграции стран ЦВЕ была принята на заседании Европейского совета в Эссене (Германия) 9 - 10 декабря 1994г. Совет отметил, что переговоры о вступлении стран ЦВЕ в ЕС смогут начаться лишь после завершения межправительственной конференции, а также после тщательного анализа возможного влияния расширения ЕС на его дееспособность и готовности кандидатов к вступлению в союз. Совет определил набор краткосрочных и долгосрочных мер по подготовке стран ЦВЕ к вступлению в союз.

Несмотря на существовавшие в союзе разногласия и наличие сторонников одновременного начала переговоров со всеми странами-кандидатами, ЕС в конечном счете проводит дифференцированную политику в отношении стран ЦВЕ. В пятерку первых кандидатов из числа стран ЦВЕ вошли Венгрия, Польша, Словения, Чехия и Эстония. 31 марта 1998 г. с ними, а также с Кипром были начаты переговоры. Считается, что они смогут вступить в ЕС в 2001 г., хотя Комиссия ЕС исходит из более реалистичного срока - 2003 г.

Остальным пяти кандидатам на вступление в ЕС была предложена особая программа партнерства, учреждена специальная конференция с участием всех стран - кандидатов на вступление ЕС для обеспечения более тесной координации и гармонизации их политики с политикой союза.

**НАТО: адаптация и расширение**

С окончанием холодной войны перед НАТО в большей мере, чем перед другими европейскими организациями, встала проблема адаптации своей политики и стратегии к новой ситуации и развития новых отношений со странами, входившими в ОВД. Начало процессу адаптации политики и стратегии НАТО было положено лондонской сессией Совета НАТО на высшем уровне (июль 1990 г.). При этом альянс реагировал на ряд основных вызовов, перед которыми оказалась организация.

1. Изменение военно-политической обстановки, исчезновение опасности внезапного широкомасштабного военного конфликта между Востоком и Западом, выход на передний план локальных внутренних и межгосударственных конфликтов, не затрагивающих непосредственно военную безопасность стран НАТО, не только требовали пересмотра военной стратегии альянса, но и усиливали настроения в пользу сокращения вооруженных сил и военных расходов в большинстве стран НАТО.

2. Усилившаяся в начале 90-х годов в ряде западноевропейских стран тенденция к активизации оборонного сотрудничества в рамках ЗЕС стимулировала расслоение внутри НАТО.

3. Изменение с начала 90-х годов соотношения традиционных и новых (преимущественно невоенных) вызовов безопасности ставило под вопрос будущее НАТО как военной организации.

В декабре 1991 г. в Риме была принята новая стратегическая концепция НАТО. В ее основу был положен вывод о том, что подготовка к отражению крупномасштабного нападения более не является центральной задачей альянса. Наиболее вероятной угрозой безопасности стран НАТО считались межэтнические конфликты и территориальные споры. В соответствии с этим выводом НАТО отказалась от концепций передовой обороны и гибкого реагирования. Уменьшилась ее зависимость от ядерного оружия. Главными задачами альянса считались урегулирование кризисных ситуаций, расширение диалога с не входящими в НАТО странами, совместное с ними решение возникающих проблем безопасности на основе сотрудничества.

В соответствии с концепцией 1991 г. осуществлены сокращение и реорганизация сил и средств альянса. Значительно сокращена численность объединенных вооруженных сил НАТО. Количество боевых соединений НАТО сокращено на 35%, количество боевых эскадрилий - на 41%, численность военного персонала - на 24%. Запасы ядерного оружия наземного базирования сокращены более чем на 80%. Существенные изменения произошли в дислокации вооруженных сил НАТО. Из Германии выведены две трети размещавшихся там сухопутных войск. На 70% сокращено количество боевых самолетов, на две трети - численность личного состава частей передового базирования. Численность вооруженных сил США в Европе сократилась с 300 до примерно 100 тыс. человек.

Понижена степень боеготовности ОВС НАТО при одновременном повышении их мобильности. Лишь для 35% оставшихся соединений срок боеготовности установлен в 30 и менее дней (в 1990 г. 90% соединений НАТО имели срок боеготовности 2 дня). Создаются многонациональные формирования (корпус быстрого реагирования). Модернизируется структура военного командования НАТО. Военное планирование адаптируется к новой ситуации, в которой главной задачей становится участие в поддержании мира и регулировании кризисов. В январе 1994 г. одобрена концепция многонациональных оперативных сил, предусматривающая возможность формирования коалиционных сил для проведения операций с участием стран НАТО, ЗЕС, а также государств, не являющихся членами данных союзов.

Наиболее существенные изменения в политике и военной стратегии НАТО в 90-е годы заключались в следующем:

1. Произошло изменение роли и характера кризисного планирования. В условиях холодной войны кризис рассматривался как краткая прелюдия крупномасштабного военного конфликта. Главный акцент делался на способность в возможно более сжатые сроки привести ОВС в боевую готовность и отмобилизовать резервы, перебросить в Европу подкрепления из США. В новой ситуации кризис рассматривается как продолжительный период локального противостояния, непосредственно не угрожающего безопасности стран НАТО. Соответственно, на передний план выдвигается использование возможностей воздействовать на локальные кризисы с целью их урегулирования.

2. В соответствии с данной задачей одним из основных направлений военного планирования НАТО становится подготовка к проведению операций по поддержанию или установлению мира.

3. Концепция многонациональных оперативных сил открывает возможность для проведения подобных операций с участием государств, не являющихся членами НАТО. Отработка практических аспектов такого взаимодействия проводится в рамках программы «Партнерство ради мира» (ПРМ), реализуемой НАТО с 1994г.

Эволюция доктрины НАТО в период после окончания холодной войны была оформлена в новой стратегической концепции альянса, принятой на вашингтонской встрече в верхах, состоявшейся 23 - 24 апреля 1999 г. В документе подтверждены оборонительный характер союза и его готовность к укреплению сотрудничества с новыми партнерами; в нем отмечается, в частности, опасность появления очагов нестабильности в евро-атлантическом регионе и за его пределами. В этой связи перед вооруженными силами альянса ставится задача быть готовыми к проведению операций по реагированию на кризисы за пределами территории государств - членов НАТО, а также к участию в мерах по поддержанию международного мира и безопасности, принимаемых другими межгосударственными организациями.

Однако под влиянием косовского кризиса 1999 г. ряд европейских государств воспрепятствовали фиксации в новой стратегической концепции безусловной претензии НАТО на проведение подобных операций без санкции Совета Безопасности ООН или ОБСЕ. В документе подчеркивается главенствующая роль Совета Безопасности ООН в поддержании международного мира и безопасности, а также значительная роль ОБСЕ в содействии миру и стабильности, укреплении безопасности, основанной на сотрудничестве, осуществлении превентивной дипломатии, предотвращении конфликтов, регулировании кризисов и постконфликтном восстановлении.

Развитие партнерских отношений НАТО с бывшими участниками ОВД прошло несколько этапов. Лондонская декларация, принятая 6 июля 1990 г., содержала, в частности, предложения о налаживании сотрудничества между НАТО и странами ОВД по широкому кругу политических и военных аспектов безопасности. Для организации такого сотрудничества странам ОВД предлагалось открыть при НАТО дипломатические миссии связи. На встрече министров иностранных дел стран НАТО в Копенгагене 6-7 июня 1991 г. были предусмотрены возможности для дальнейшей интенсификации контактов стран ОВД с НАТО на политическом уровне и расширение сотрудничества в военной области.

В 1991 г. ряд стран ЦВЕ ставили перед НАТО вопрос о предоставлении им статуса ассоциированных членов союза. В ответ 20 декабря 1991г. НАТО вместе с 9 государствами Восточной Европы учредила Совет североатлантического сотрудничества (ССАС) - многосторонний консультативный орган, в рамках которого согласовывались программы сотрудничества между НАТО и бывшими членами ОВД. После распада Советского Союза участниками ССАС стали страны бывшего СССР, а также Албания. В работе ССАС в качестве наблюдателей принимали участие Австрия, Финляндия, Швейцария и Швеция.

С осени 1993 г., когда в странах ЦВЕ и на Западе активизировалась дискуссия о расширении НАТО на Восток, по инициативе США была разработана программа «Партнерство ради мира». Эта программа, официально принятая на сессии Совета альянса в Брюсселе 10-11 января 1994 г., была адресована всем участникам СБСЕ. Заинтересованные государства могли подписать рамочный документ ПРМ, в котором излагались политические цели программы: обеспечение транспарентности национального военного планирования и оборонных бюджетов, демократического контроля над вооруженными силами; поддержание способности и готовности вносить вклад в миротворческие операции, проводимые под руководством ООН и/или под эгидой ОБСЕ; совместное планирование, обучение и проведение учений Для отработки операций по поддержанию мира, поисковых и спасательных операций, гуманитарных и других акций; обеспечение в долгосрочной перспективе большей совместимости вооружениях сил государств-партнеров и НАТО. В дальнейшем каждое государство могло разработать индивидуальную программу партнерства с НАТО. ПРМ способствовала индивидуализации отношений альянса с государствами-партнерами. Транспарентность индивидуальных программ обеспечивалась созданием в рамках ССАС координационного комитета по военно-политическим вопросам ПРМ.

Январские решения 1994г. по существу открыли двери НАТО для вступления новых членов из числа стран ЦВЕ. Хотя принятие ПРМ откладывало окончательное решение вопроса о расширении блока, в ней говорилось, что «активное участие» в программе «сыграет важную роль в эволюционном процессе расширения НАТО». На данном же этапе блок предлагал проведение консультаций «с любым активным участником «партнерства», если этот партнер ощущает прямую угрозу своей территориальной целостности, политической независимости или безопасности».

В ПРМ участвовуют 24 государства, включая Россию, страны СНГ и нейтральные страны Западной Европы (Австрия, Финляндия, Швейцария, Швеция). На практике ПРМ не только позволила интенсифицировать военно-политическое сотрудничество стран ЦВЕ с НАТО, но и способствовала подготовке некоторых из них к вступлению в альянс. К сентябрю 1995 г. альянс подготовил «Исследование по вопросу о расширении НАТО», где были сформулированы основные принципы и критерии этого процесса. Одновременно НАТО выступила с инициативой дальнейшей институционализации политического диалога с Россией. По существу к 1995 г. вопрос о расширении НАТО можно было считать решенным, хотя странам альянса еще предстояло в этой связи решить ряд конкретных проблем:

- определить круг государств, которые могли бы войти в первую «волну» расширения, продумав при этом политику в отношении стран ЦВЕ, которым на данном этапе было бы отказано в возможности вступить в НАТО;

- урегулировать отношения с Россией;

- определить перспективы отношений прежде всего с европейскими странами бывшего СССР и в особенности с Украиной, которые в обозримой перспективе не могут рассчитывать на членство в НАТО.

10 декабря 1996 г. сессией Совета НАТО было принято решение о начале процесса расширения альянса. Подготовка первой «волны» расширения НАТО велась по нескольким направлениям.

1 В 1996 - 1997 гг. группа секретариата НАТО провела переговоры с двенадцатью странами ЦВЕ, проявившими интерес к вступлению в альянс[[7]](#footnote-7). По итогам переговоров был составлен доклад, обобщивший военные, политические и иные аспекты, связанные с приемом новых членов из числа государств ЦВЕ. Однако окончательное определение первых кандидатов на вступление в НАТО оставалось предметом споров вплоть до мадридского саммита НАТО. В Мадриде 8 июля 1997 г. приглашение вступить в НАТО получили три государства - Венгрия, Польша и Чешская Республика. После коротких переговоров 16 декабря 1997 г. с ними были подписаны протоколы о вступлении в НАТО. 12 марта 1999г. процесс ратификации протоколов завершился вступлением трех стран в НАТО.

2. С января 1997 г. между НАТО и Россией состоялось несколько раундов консультаций и переговоров относительно совершенствования и развития механизмов политического диалога и согласования политики. Эти переговоры завершились подписанием в Париже 27 мая 1997 г. Основополагающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Организацией североатлантического договора и Российской Федерацией.

3. Одновременно с принятием решения о расширении НАТО в июле 1997 г. в Мадриде была подписана Хартия об особом партнерстве между Организацией североатлантического договора и Украиной, предусматривающая установление регулярного политического диалога в рамках Комиссии НАТО - Украина, развитие между ними политического и военного сотрудничества.

4. 16 января 1998 г. в Вашингтоне была подписана Хартия партнерства между США и странами Балтии, в которой зафиксирована поддержка Соединенными Штатами намерения Латвии, Литвы и Эстонии присоединиться в будущем к европейским и трансатлантическим организациям, в том числе к НАТО. Хартией предусмотрено создание четырехсторонней комиссии по наблюдению за реализацией закрепленных в ней принципов.

5. На встрече министров иностранных дел стран, входящих в ССАС, 30 мая 1997 г. в Синтре (Португалия) вместо ССАС был учрежден Совет евро-атлантического партнерства (СЕАП) составе государств, входящих в НАТО и участвующих в ПРМ (всего 44 члена). Учреждение СЕАП было призвано усовершенствовать механизм многосторонних политических консультаций НАТО с государствами-партнерами, предоставляя последним несколько более широкие возможности для участия в подготовке и принятии решений относительно операций и мероприятий в осуществлении которых они принимают участие. СЕАП собирается на уровне министров иностранных дел дважды в год и ежемесячно - на уровне послов.

6. Весной 1997 г. министры обороны и иностранных дел стран НАТО приняли решение о модификации ПРМ, получившей название «Расширенная программа партнерства ради мира». Речь идет о расширении практики многосторонних и индивидуальных политических консультаций между НАТО и государствами-партнерами; о большей ориентации индивидуальных программ партнерства на отработку возможностей оперативного взаимодействия вооруженных сил различных стран; о расширении возможностей участия государств-партнеров в процессе принятия решений НАТО и планировании мероприятий в рамках ПРМ.

С точки зрения НАТО, меры, принятые на разных направлениях, призваны разрешить дилеммы, перед которыми альянс оказался в процессе начавшегося расширения на Восток.

**Основные контуры будущей системы отношений в Европе**

Ввиду принятия в 1997 г. прежде всего ЕС и НАТО решений о начале процесса их поэтапного расширения на Восток, а также с учетом промежуточных результатов дискуссии в рамках ОБСЕ о модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI в., ведущейся с 1995 г. по инициативе России, можно утверждать, что в настоящее время Европа вступила в решающую фазу формирования новой системы межгосударственных отношении, контуры которой вырисовываются все более ясно.

Во-первых, это начавшееся расширение западноевропейского и атлантического сообществ безопасности. Динамика европейского развития в последние четыре года характеризовалась сменой парадигмы формирования «большой» Европы. Сближение восточной и западной частей континента в рамках общеевропейских структур, идея которого пронизывает парижскую Хартию 1990 г., не стало доминирующей тенденцией. Верх взяла тенденция к расширению западных организаций на Восток. Можно спорить о том, какие события привели к подобной смене парадигмы европейского единства, и была ли эта смена неизбежной. Но важно осознавать, что начавшееся расширение западных организаций означает не новый раскол Европы, а ее объединение.

Во-вторых, это плюралистический характер формирующейся системы европейской безопасности, если рассматривать ее с институциональной точки зрения. Уже на ранней стадии дискуссий об «архитектуре» европейской безопасности стало очевидно, что она не должна быть и не будет иерархичной. Речь сегодня идет скорее о том, как лучше выстроить «концерт» европейских организаций, в котором каждая из них исполняла бы свою «партию», исходя из необходимости их тесного взаимодействия, а не конкуренции, и учитывая ресурсы и возможности остальных.

Этот вывод предполагает признание того факта, что сейчас и в обозримом будущем ни одна европейская организация не сможет самостоятельно решить все проблемы переживаемого Европой переходного периода, а также справиться с возникающими рисками. Данный вывод в равной степени относится и к ОБСЕ, и к НАТО. Ни укрепление и расширение возможностей первой, ни расширение второй не являются ответом на все проблемы европейской безопасности, хотя порой в пылу полемики сторонники той или другой точки зрения абсолютизируют возможности отдельных организаций.

Таким образом, в действительности мы не стоим перед выбором: либо ОБСЕ - либо НАТО. Если расширение НАТО позволяет распространить стабилизирующее действие атлантического сообщества безопасности на ряд стран Центральной и Восточной Европы, то ОБСЕ сохраняет неоспоримое первенство в целом ряде областей европейской политики. Это единственная универсальная организация европейских государств, способная санкционировать действия других региональных организаций за пределами их непосредственной «зоны ответственности». ОБСЕ незаменима в сферах предотвращения и урегулирования локальных конфликтов, контроля над вооружениями и укрепления доверия в военной области, контроля за соблюдением прав человека и национальных меньшинств во всех государствах - участника Организации.

В-третьих, это отсутствие необходимости создавать новые организации в Европе. Задача сегодня состоит в том, чтобы упорядочить взаимодействие существующих региональных организаций, при этом устраняя неоправданное дублирование в их деятельности там, где оно возникает, улучшить координацию в интересах достижения синергетического эффекта от согласованных действий. Иными словами, речь идет о совершенствовании взаимодействия между ОБСЕ, НАТО, ЕС, ЗЕС, Советом Европы в соответствии с концепцией безопасности, основанной на сотрудничестве, а не о формировании системы коллективной безопасности в Европе.

Наконец, это вопрос о том, каким образом Россия будет встраиваться в новую систему отношений в Европе. Смена парадигмы формирования единой Европы, безусловно, имеет для России иное значение, чем для большинства восточноевропейских стран. Прежде всего потому, что в отличие от них перед Россией не стоит вопрос о вступлении в ЕС или НАТО. Расширение же последних сужает для России выбор путей интеграции в новую европейскую систему. Вместе с тем нет никаких оснований драматизировать происходящее в Европе.

В нашем понимании главный интерес России заключается в том, чтобы иметь дело с единой, а не с раздробленной Европой. И хотя соблазн поиграть на противоречиях между европейскими державами велик, для России важнее стабильность и предсказуемость Европы, обеспечиваемые в первую очередь многогранными интеграционными процессами как в ЕС, так и в НАТО. В этом смысле главное заключается в том, чтобы европейцы не растеряли, а, наоборот, укрепили и расширили свое единство.

Второй, не менее важный интерес России заключается в том, чтобы не допустить возрождения враждебных отношений между Россией и Западом, и в частности с Европой; найти пути приобщения России к расширяющемуся европейскому сообществу безопасности. Институционализация партнерских отношении с ЕС и НАТО должна поэтому стать одним из основных приоритетов российской политики в Европе. Специальные механизмы и институты, связывающие Россию с ЕС и НАТО, позволяющие согласовывать общие интересы и политику, должны стать новым звеном в системе европейских институтов (пока оно находится в рудиментарном состоянии). Без этого звена новая система европейской безопасности выглядела бы незавершенной, а заявления о том, что без участия России невозможно обеспечить стабильную безопасность в Европе, остались бы пустым звуком.

Именно поэтому, а не потому, что Североатлантический союз расширяется на Восток, необходим диалог с НАТО. Хотя вопрос о строительстве отношений России с НАТО в последние годы оказался тесно увязанным с вопросом о расширении последней, углубление партнерства с альянсом имеет самостоятельное значение. Формирование долгосрочного партнерства между Россией и НАТО не просто отвечает интересам всех сторон, но и призвано стать одной из основ новой системы европейской безопасности. Для России же институционализация партнерства с НАТО наряду с развитием отношений с Европейским союзом является одним из важнейших путей обеспечения достойного места в этой системе

**Институционализация отношений России с европейскими организациями**

Стержневой линией российской политики долгое время оставалось противопоставление укрепления ОБСЕ расширению западных структур, прежде всего НАТО. Тем не менее начиная с 1994г. в политике России прослеживается акцент на постепенную институционализацию отношений с ведущими европейскими организациями на основе налаживания механизмов прямого политического диалога с ними.

24 июня 1994 г. было подписано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским союзом[[8]](#footnote-8), вступившее в силу 1 декабря 1997 г. Соглашением учрежден механизм политического диалога между Россией и ЕС, включая регулярные консультации по всему спектру политических, экономических и других проблем. Два раза в год должны проходить встречи президента России с руководством ЕС - председателем Европейского совета и председателем Европейской комиссии. Диалог на уровне министров осуществляется в рамках Совета сотрудничества, призванного наблюдать за осуществлением соглашения, обсуждать двусторонние и международные вопросы, давать соответствующие рекомендации. Он опирается в своей деятельности на Комитет сотрудничества в составе старших должностных лиц. Комитет парламентского сотрудничества в составе депутатов Федерального Собрания России и Европарламента может давать Совету свои рекомендации.

ЕС признал Россию страной с экономикой переходного периода, что позволяет применять режимные положения в торговле и экономическом сотрудничестве на уровне, близком к мировой практике. В 1998 г. ЕС принял решение о применении к России антидемпинговых процедур в том же порядке, как и к странам с рыночной экономикой. Режим торговли по основным элементам совпадает с правилами ГАТТ/ВТО. В ходе переговоров Россия добилась отмены количественных ограничений на импорт в страны ЕС российских товаров. Однако отдельными соглашениями регулируется торговля углем и товарами черной металлургии, текстилем, сельскохозяйственной продукцией, товарами ядерного топливного цикла, рынок коммерческих космических запусков. В 1998 г. завершился процесс урегулирования большинства из этих вопросов.

Наиболее драматично складывались отношения России с НАТО. Принятие программы ПРМ поначалу было позитивно воспринято российским руководством. Однако в условиях публичной критики как идеи расширения НАТО, так и ПРМ приоритетное значение в России было отдано оформлению «особых» отношений с НАТО, включая проведение консультаций по широкому кругу проблем европейской безопасности.

22 июня 1994 г. Россия подписала рамочный документ ПРМ одновременно с протоколом, в котором выражалось намерение подготовить широкую индивидуальную программу партнерства, «отвечающую размерам, значимости и возможностям России», а также наладить далеко идущие отношения сотрудничества «как в рамках, так и вне рамок» ПРМ. Россия и НАТО договорились углублять диалог и сотрудничество путем обмена информацией по проблемам политики безопасности, имеющим европейское измерение, проводя по мере необходимости политические консультации по вопросам, представляющим взаимный интерес, осуществляя сотрудничество по всему кругу вопросов безопасности, в том числе в сфере поддержания мира.

В ходе последующих переговоров были подготовлены два документа, подписание которых ожидалось 1 декабря 1994г., - индивидуальная программа сотрудничества России с НАТО в рамках ПРМ и документ о механизме расширенного политического диалога с НАТО, выходящего за более узкие военно-политические рамки ПРМ. Однако оба документа были подписаны лишь 31 мая 1995 г. в Нордвейке (Нидерланды).

С этого времени Россия явно отдавала предпочтение более широкому политическому диалогу с НАТО. Индивидуальная программа партнерства так и не была наполнена реальным содержанием. Хотя с 1995 г. Россия неоднократно инициировала встречи по формуле 16+1, многие параметры этого механизма ее не удовлетворяли. Диалог осуществлялся на нерегулярной основе и фактически был ограничен встречами на уровне послов, хотя с 1996 г. встречи в составе «16+1» стали проводиться и на уровне министров иностранных дел и обороны. Занимая крайне отрицательную позицию в отношении расширения НАТО, Россия вплоть до начала 1997 г. отказывалась вести официальный диалог о совершенствовании механизма политических консультаций, хотя соответствующие предложения от НАТО неоднократно поступали.

Лишь в декабре 1996 г. Россией и НАТО было согласовано начало с января 1997 г. консультаций о взаимных отношениях, перешедших в переговоры, которые завершились подписанием 27 мая 1997 г. в Париже Основополагающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Россией и НАТО. В этом документе зафиксированы принципы сотрудничества между ними, механизм регулярных консультаций и сотрудничества в рамках Совместного постоянного совета (СПС) Россия - НАТО, собирающегося дважды в год на уровне министров и ежемесячно - на уровне послов, сформулированы области консультаций и сотрудничества.

Процесс институционализации механизма политического диалога оказался затяжным. Первое заседание СПС на уровне министров иностранных дел 17 государств и генерального секретаря НАТО состоялось в Нью-Йорке 26 сентября 1997 г. С первым визитом начальника российского Генерального штаба в НАТО и назначением Россией в конце 1997 г. главного военного представителя в альянсе, а также с созданием в Брюсселе военной миссии связи с НАТО были сделаны важные шаги в направлении формирования механизмов взаимодействия с этой организацией. На заседании СПС на уровне послов 24 октября 1997г. было принято решение о создании первых рабочих групп, в том числе по вопросам миротворчества, по ядерным вопросам, по военно-техническому и другим аспектам сотрудничества.

Несмотря на драматизм отношений России с НАТО и неизбежные политические издержки жесткой риторики с российской стороны, состояние отношений России с европейскими организациями во второй половине 90-х годов свидетельствует в целом о возможностях их дальнейшего выравнивания и позитивного развития в интересах как России, так и Европы в целом.

Заключено в целом благоприятное для России соглашение с ЕС, хотя на рубеже XX и XXI вв. сложности в их отношениях будут возрастать ввиду торгово-политических последствий для России предстоящего расширения Европейского союза. Создан, хотя и работает со сбоями, механизм сотрудничества с НАТО. В 1996 г. Россия стала полноправным членом Совета Европы. С 1994 г. начался постепенный, хотя и медленный процесс институционализации отношений сотрудничества России с ЗЕС.

Главное же заключается в начале формирования механизмов прямого диалога и взаимодействия России с основными европейскими институтами в политической, экономической и военно-политической областях, хотя этот процесс и шел со сбоями и откатами. Наполнение взаимодействия с ЕС и НАТО реальным содержанием, а также развитие двусторонних отношений с европейскими державами и США наряду с сохранением активного участия России в ОБСЕ способны заложить институциональную основу взаимодействия и согласования интересов России с главными субъектами европейской политики, ее полновесного участия в формировании новой системы отношений в Европе.

**Список литературы**

Ежегодник ОБСЕ 1995. Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. - М., 1996.

Ежегодник ОБСЕ 1996/1997. Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. - М., 1998.

От Хельсинки до Будапешта. История СБСЕ/ОБСЕ в документах (1973 -1974 гг.). В 3-х томах - М., 1996 - 1997.

Der Osten Europas im Prozefi der Differenzierung: Fortschritte und Mifierfolge der Transformation // Bundesinstitut fur ostwissenchaftli-che und Internationale Studien. - Munchen - Wien, 1997.

Russia and Europe. The Emerging Security Agenda /Ed. by V. Baranovski. - Oxford, 1997.

Subregional Cooperation in the New Europe. Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea. - N.Y., 1999.

WEB сайты:

ОБСЕ: http://www.osceprag.cz

EC: http://europa.eu.int

НАТО: http://www.nato.int

1. Германия, Австрия, Венгрия, Италия, Польша, Словакия, Словения и Чехия. В ежегодных саммитах ЦЕИ принимают участие также лидеры Румынии, Болгарии и Украины. [↑](#footnote-ref-1)
2. Венгрия, Польша, Словакия и Чехия. [↑](#footnote-ref-2)
3. В понятие *ЦВЕ* мы включаем десять стран, имеющих статус ассоциированных членов ЕС, - Болгарию, Венгрию, Латвию, Литву, Польшу, Румынию, Словакию, Словению, Чехию и Эстонию. В понятие *Юго-Восточной Европы* включаем страны бывшей Югославии (за исключением Словении) - Боснию и Герцеговину, Хорватию, Союзную Республику Югославию (СРЮ) и Македонию, а также Албанию, Болгарию и Румынию. Границы данных политико-географических понятий, разумеется, условны и вполне могут претерпеть изменения в обозримом будущем. Так, Молдова и Украина вполне могли бы быть отнесены соответственно к Юго-Восточной Европе и к ЦВЕ. [↑](#footnote-ref-3)
4. Изначально в работе СБСЕ участвовали 35 государств. В 1990 г. после объединения Германии их стало 34. В настоящее время в работе принимают участие 54 государства, т.к. с июля 1992 г. временно приостановлено участие в организации СРЮ. [↑](#footnote-ref-4)
5. Австрия, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Финляндия, Швейцария и Швеция [↑](#footnote-ref-5)
6. Турция подписала соглашение об ассоциированном членстве в ЕС 12 сентября 1963 г. Соглашение вступило в силу 1 декабря 1964 г. 14 апреля 1987 г. Турция подала официальную заявку на вступление в ЕС, однако 14 декабря 1989 г. Европейская комиссия отказалась начать соответствующие переговоры. В декабре 1995 г. Европейский парламент одобрил лишь соглашение о свободной торговле с Турцией. [↑](#footnote-ref-6)
7. Албания, Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Македония, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чешская Республика, Эстония. [↑](#footnote-ref-7)
8. Оно сменило соглашение СССР с ЕС о торговле и сотрудничестве 1989 г. [↑](#footnote-ref-8)