



Для представления:

Испанскому  
председательству в ЕС

Высокому представителю  
Евросоюза по иностранным  
делам и политике  
безопасности Кэтрин Эштон

Президенту Российской  
Федерации Дмитрию  
Медведеву

Май 2010

## Хельсинки Плюс: К архитектуре человеческой безопасности в Европе

Первый доклад исследовательской группы  
по изучению человеческой безопасности  
в странах Евросоюза и России

# **Хельсинки Плюс:**

## **К архитектуре человеческой безопасности в Европе**

**Первый доклад исследовательской  
группы  
по изучению человеческой  
безопасности  
в странах Евросоюза и России**

**Для представления:**

**Испанскому председательству в ЕС**

**Высокому представителю Евросоюза по иностранным  
делам и политике безопасности Кэтрин Эштон**

**Президенту Российской Федерации Дмитрию  
Медведеву**

**Май 2010**



## **Содержание**

<b>ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА</b>	<b>4</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>6</b>
<b>ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА</b>	<b>7</b>
<b>НОВЫЙ ПОДХОД</b>	<b>10</b>
<b>НАГЛЯДНЫЕ ПРИМЕРЫ, ОБЪЕДИНЯЮЩИЕ ВСЕ ТРИ КОРЗИНЫ</b>	<b>13</b>
Урегулирование конфликтов и кризисов	14
Контроль над вооружениями	16
Нетрадиционные угрозы	17
Энергетика	19
Глобальные проблемы	20
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>21</b>
<b>УЧАСТНИКИ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ГРУППЫ ПО ИЗУЧЕНИЮ ЧЕЛОВЕЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СТРАНАХ ЕВРОСОЮЗА И РОССИИ</b>	<b>25</b>
<b>ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ</b>	<b>26</b>
<b>СПИСОК ДОКЛАДОВ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ЧЛЕНАМИ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ В ХОДЕ ЭКСПЕРТНЫХ СЕМИНАРОВ:</b>	<b>27</b>

## Пояснительная записка

В июне 2008 года Президент России Дмитрий Анатольевич Медведев выступил с инициативой создания новой архитектуры европейской безопасности. В ноябре 2009 года им был опубликован проект Договора «О европейской безопасности», в котором особое внимание уделялось так называемой «жесткой безопасности», связанной с защитой границ и использованием военной силы. Предложения Президента Дмитрия Медведева открывают возможность пересмотра и возобновления отношений России и ЕС в сфере безопасности, а также предлагают начать в рамках Евросоюза и России дискуссию о безопасности, которая, однако, не должна ограничиваться традиционными концептами жесткой безопасности.

Мы живем в более многополярном и многомерном мире, в котором такие глобальные проблемы современности, как изменение климата и финансовый беспорядок, могут иметь серьезные последствия для безопасности, умножая количество новых и старых угроз, таких как ксенофобия, религиозный фундаментализм, высокий уровень преступности и терроризма. Финансовый кризис серьезно затронул и Евросоюз, и Россию. В связи с этим им необходимо сотрудничать в области модернизации экономики, а также в области защиты окружающей среды. Однако это может быть достигнуто лишь в том случае, если сотрудничество будет налажено и в сфере безопасности.

Концепт человеческой безопасности включает в себя 3 «корзины» Хельсинкских соглашений 1975 года:

- безопасность граждан и обществ, в которых они живут (третья корзина);
- материальная и физическая безопасность, связанная с угрозами жизни, порождаемыми бедностью и природными катастрофами. В этой связи необходимо налаживание экономического, научного и культурного сотрудничества (вторая корзина);
- расширенное понимание безопасности, основанной на главенстве правил, в отличие от безопасности, основанной на военных действиях (первая корзина).

Человеческая безопасность предлагает нам переосмыслить некоторые из ключевых компонентов европейской безопасности сквозь иные линзы. Вместо того, чтобы определять конфликты через категории геополитики или этнических конфликтов (тем самым расходясь по разные стороны), Россия и Евросоюз могли бы сотрудничать в области кризисного и пост-кризисного урегулирования для того, чтобы повысить уровень безопасности людей, пострадавших от конфликтов. Вместо того, чтобы связывать воедино оружие массового уничтожения, суверенитет и подходы к проблеме контроля над вооружениями (что, по сути, ведет к укреплению мышления в духе Холодной войны), оружие массового уничтожения (ОМУ) должно быть переосмыслено как источник массовых угроз безопасности человека. Вместо геополитических споров в области энергетики концепция человеческой безопасности предлагает сделать акцент на всеобщем доступе к энергоресурсам, на борьбе с климатическими

изменениями, на стабильном развитии поставок. Вместо того, чтобы концентрироваться на возможных военных действиях, человеческая безопасность предлагает обратить особое внимание на так называемые нетрадиционные формы угроз, такие, как распространение наркотиков, организованная преступность, терроризм, стихийные бедствия, катастрофы, вызванные по вине человека. Вместо того, чтобы пытаться противостоять возникновению новых мировых держав, Россия и Евросоюз должны сотрудничать во имя повышения качества глобальных ответов глобальным вызовам современности.

Мы предлагаем диалог Евросоюза и России по вопросам безопасности, который является одновременно нисходящим и восходящим, вовлекающим правительства, международные институты, парламенты и гражданское общество. Этот диалог мог бы стать краеугольным камнем в новом, более открытом процессе, осуществляемом в рамках всего пространства Евроатлантического региона и способствующим созданию новой архитектуры человеческой безопасности в Европе. Этот процесс мог бы включать в себя:

- сотрудничество во время кризисов и в процессе кризисного урегулирования, особенно на Кавказе и на Балканах;
- изучение возможностей повышения свободы передвижения, особенно в отношении вынужденных мигрантов и жителей маленьких непризнанных государств;
- пути ликвидации ОМУ в Европе;
- создание особых транснациональных институтов для ответа нетрадиционным угрозам;
- способы достижения всеобщего доступа к энергетике;
- методы деполитизации энергетических рынков;
- варианты повышения энергетической эффективности и развития возобновляемых форм энергии;
- возможность дифференцирования экономик стран-поставщиков энергоресурсов и повышения прозрачности;
- перспективы совместной работы над глобальными проблемами для наращивания ресурсов глобальной человеческой безопасности.

## Введение

*Убеждён, что без открытого и честного выяснения всех имеющихся у нас на сегодняшний день озабоченностей нам не продвинуться в деле создания подлинно большой Европы. И если наши предшественники смогли в условиях «холодной войны» разработать Хельсинкский Заключительный акт (как правовую основу, кстати, европейского устройства, выдержавшую вопреки всему испытание временем), то почему бы нам сегодня не сделать следующий шаг? А именно – разработать и заключить юридически обязывающий Договор о европейской безопасности. Его сторонами могли бы стать и действующие в евроатлантическом пространстве организации.*

**Дмитрий Медведев**

Выступление на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии, Берлин, 5 июня 2008 года

Предложение о создании новой архитектуры безопасности в Евроатлантическом регионе, высказанное Дмитрием Медведевым, представляет собой реальную возможность создания таких институциональных рамок, которые, в отличие от других европейских организаций, включали бы и Россию. Среди других инновационных идей существует идея создания такой головной организации, которая объединила бы не только государства, но и те региональные организации, членами которых эти государства являются. Однако инициатива Д.Медведева полностью сконцентрирована на том, что сегодня известно как «жесткая безопасность», предполагающая защиту границ и использование военной силы. Но граждане, проживающие в Евроатлантическом регионе, имеют дело с огромным количеством известных и неизвестных рисков. Эти риски простираются гораздо дальше, чем традиционные военные угрозы, и не могут быть решены посредством одной лишь вооруженной борьбы. Поэтому нам необходимо вести дискуссию о том, как мы могли бы совместно реагировать на все опасности, бросающие вызов нашим обществам. Президенту Д.Медведеву удалось сдвинуть эту дискуссию с мертвой точки. Остается надежда, что соответствующим результатом может стать принятие нового соглашения (или пакета соглашений), которое усовершенствовало бы Хельсинкские соглашения 1975 года, отразив в себе реалии 21-го века. Неотъемлемой основой этого процесса должно стать развитие философии безопасности, которая изначально придавала Хельсинкским соглашениям такое огромное значение.

В настоящее время сведения о новых кризисах ежедневно попадают в заголовки газет – финансовая катастрофа в Греции, землетрясение в Гаити, облако пепла из Исландского вулкана, выборы в Ираке, разлив нефти в Мексиканском заливе и продолжающаяся противоповстанческая операция в Афганистане. Наш мир, включая Россию и Евросоюз, должен бороться с огромным спектром невероятно сложных проблем: глобальный финансовый кризис, последствия климатических изменений, очевидные (и, возможно,

взаимосвязанные) всплески ксенофобии и религиозного экстремизма, распространение терроризма и организованной преступности, повсеместные последствия стихийных бедствий. Все это напоминает о себе все чаще и жестче, касаясь каждого из нас и угрожая нашей безопасности. В то же самое время претерпела изменения и политическая обстановка, в рамках которой мы боремся с этими трудностями. Она стала мультиполярной (отметим укрепление позиций таких держав, как Китай, Индия и Бразилия) и многосторонней. Мы испытываем острую необходимость в новом совместном понимании природы безопасности, которое помогло бы выстроить наиболее подходящие ответы вызовам современности и тем опасностям, которые их сопровождают.

Представленный доклад является попыткой способствовать процессу этого понимания и возможностью внести вклад в развитие диалога Евросоюза с Россией, предполагающего дальнейшее обсуждение Евроатлантической безопасности с участием Соединенных Штатов Америки и европейских стран, не являющихся членами ЕС. И Россия, и Евросоюз – это политические субъекты, образовавшиеся после Холодной войны. Российская Федерация была образована в 1991 году, а Европейский Союз в существующем виде - в 1992-ом, при дальнейшем его расширении на восток и принятии Лиссабонского договора. Оба политических субъекта все еще вовлечены в процесс рефлексивного экспериментирования по определению собственной идентичности (пост-национальной в случае с Евросоюзом и пост-имперской в случае с Россией). Оба проявляют чувствительность в отношении того, как эти идентичности представлены в их взаимоотношениях с другими государствами и организациями, а также того, какую роль они играют в современном мире и к каким способам им необходимо прибегать в целях защиты собственного населения. Но традиционные проблемы безопасности не вписываются в современный глобальный контекст и в тот спектр проблем, с которыми сталкиваются европейцы, проживающие на территории региона. Кроме того, и Евросоюз, и Россия позиционируют себя как «поставщики безопасности», но им также нужно понимать, что иногда они воспринимаются как источники угроз.

Написанный группой исследователей и практиков из России и Европейского Союза, настоящий доклад призван стимулировать процесс публичного обсуждения данной проблематики в РФ и ЕС, а также содействовать развитию такого дискурса, который вышел бы за пределы традиционных концептов военной безопасности, дойдя до безопасности человеческой. Иными словами, он поставил бы вопрос о том, как можно защищать основные потребности граждан и обществ во времена опасностей. Несмотря на то, что в докладе первоначально рассматривается безопасность граждан, проживающих на европейском континенте, важным признается то, что европейская безопасность неразрывно связана с глобальной.

## **Историческая справка**

Дмитрий Медведев впервые предложил реконструкцию архитектуры европейской безопасности в июне 2008 года, вскоре после своего избрания на пост Президента России. В ней он увидел возможность придать отношениям России и Запада, серьезно ухудшившимся со времен конца 90-х гг., новый курс,



направленный на взаимное сотрудничество. Существовало несколько причин натянутости отношений между Россией и Западом. Со стороны Москвы расширение НАТО было воспринято как попытка подорвать российскую безопасность. Новая стратегическая доктрина НАТО и та роль, которую данная организация сыграла в Югославских войнах, казалась подтверждением этого. Российское правительство также уверено в том, что включение бывших социалистических стран Восточной и Центральной Европы в Европейский Союз послужило формированию негативного настроения ЕС по отношению к России. Более того, россияне подозревали, что особое внимание Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) к процессу демократизации и, в частности, к проведению выборов представляло собой не что иное, как очевидную предвзятость Запада в отношении стран бывшего Советского Союза, особенно России. Что касается Запада, то вторая Чеченская война 1999 года, отход от демократизации при президентстве Владимира Путина, оказание Россией давления на соседние государства – все это питало опасения, связанные с тем, что возрождающаяся и враждебная Россия в скором времени будет представлять угрозу остальной Европе. Соответственно, отношения ухудшились, и обе стороны поспешно вернулись к мышлению и языку Холодной войны.

Изначально западные лидеры оставили предложение Д.Медведева без должного внимания, но вскоре начали поддерживать идею создания некой структуры, которая бы более эффективно вовлекала Россию в процесс обеспечения европейской безопасности. В ответ на критику того, что предложение является слишком пространным, 29 ноября 2009 года Дмитрий Медведев обнародовал проект Договора о европейской безопасности<sup>1</sup>. К его разработке приглашаются все государства Евроатлантического и Евразийского пространства от Ванкувера до Владивостока, а также международные организации, такие как ОБСЕ, НАТО, ЕС, СНГ и ОДКБ. Проект Договора содержит статью, подобную статье 5 Вашингтонского договора, согласно которой договаривающиеся стороны соглашаются с тем, что вооруженное нападение на одну из них будет рассматриваться как нападение на них в целом, и позволит, согласно Уставу ООН, прибегать к военной помощи, но только до тех пор, пока Совет Безопасности ООН не примет соответствующие меры по восстановлению мира и поддержанию безопасности. По сути, в статье 9 проекта Договора о европейской безопасности говорится о том, что настоящий Договор не затрагивает и не будет толковаться как затрагивающий главную ответственность Совета Безопасности за поддержание международного мира и безопасности. Проект дает довольно смутное представление об институциональных механизмах архитектуры европейской безопасности, но ставит неотъемлемым условием принятие ключевых решений посредством консенсуса. В проекте не сказано ничего, что касалось бы механизмов поведения относительно невоенных угроз, хотя в Концепции внешней политики России, принятой в июле 2008 года, формально признаётся, что новые вызовы и угрозы (прежде всего - международный терроризм, наркотрафик, организованная преступность, опасность распространения оружия массового уничтожения и

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал Президента России, Договор о европейской безопасности, <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml> (доступен от 24 мая 2010).

средств его доставки, региональные конфликты, демографические проблемы, глобальная бедность, в том числе энергетическая, а также нелегальная миграция, изменение климата) носят глобальный характер и требуют адекватного ответа со стороны всего международного сообщества и солидарных усилий для их преодоления.<sup>2</sup>

Конечно, на всем Евроатлантическом и Евроазиатском пространстве существует достаточное количество региональных организаций безопасности. Чем же тогда объяснить необходимость создания для них новой архитектуры? Во-первых, у нас нет уверенности в том, что действующие институты в состоянии поддерживать европейскую безопасность. Традиционная военная направленность данных институтов имеет мало общего с каждодневными опасностями, с которыми в действительности сталкиваются европейцы. Войны в бывшей Югославии и Грузии послужили для Москвы очевидным доказательством того, что существующие в Европе меры обеспечения безопасности не являются эффективными. Во-вторых, члены организаций, охватывающих Евроатлантическое пространство, не признают легитимными и многосторонними институтами такие евразийские организации, как СНГ и ОДКБ. В-третьих, в Кремле считают, что расширение НАТО и ЕС представляет собой угрозу безопасности РФ. Значительно снизился и уровень доверия россиян к ОБСЕ.

В результате три корзины Хельсинкских соглашений оказались разобщенными. Россия исключена из первых двух – сфера жесткой безопасности является «епархией» НАТО, а в области экономического и социального сотрудничества ведущую роль играет Евросоюз. А ОБСЕ и Совет Европы, членом которых Россия является, не имеют соответствующих возможностей для выполнения предписаний третьей корзины (человеческое измерение) именно в силу отсутствия связей с остальными корзинами.

Находясь в союзе с Россией, ЕС мог бы сформировать потенциал, необходимый для процесса интеграции всех трех корзин. Глобальный финансовый кризис 2008 года серьезно затронул и Евросоюз, и Россию. Он выявил всю хрупкость экономики Евросоюза, а также слабость Европейского валютного союза в силу отсутствия общего налогово-бюджетного механизма, что, в свою очередь, является результатом слабой и разобщенной природы европейской политической власти. И действительно, существует реальная опасность дезинтеграции Союза в случае, если не будут предприняты попытки создания таких институтов, которые смогли бы обеспечить защиту наиболее слабых его членов. Что касается России, то кризис помог выявить чрезмерную зависимость экономики страны от уровня цен на нефть и газ и, кроме того, выявил несостоятельность осуществляемой политики в области регулирования деятельности финансовых учреждений.

В обоих случаях кризис содержит некие измерения безопасности. Говоря о Евросоюзе, общая внешняя политика и политика безопасности являются

---

<sup>2</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации. Официальный сайт Министерства иностранных отношений <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272bafa34209743256c630042d1aa/d48737161a0bc944c32574870048d8f7?OpenDocument> (доступен от 15 апреля 2010).

неотъемлемыми компонентами процесса установления эффективного политического влияния. Ведь люди верят институтам, лишь будучи уверенными, что те действительно обеспечивают их безопасность. В случае с Россией, «грузинская война» показала, что военные интервенции подрывают доверие инвесторов и приводят к увеличению чистого вывоза частного капитала. Материальная нестабильность, вытекающая из экономического и финансового кризисов, также ассоциируется с такими новыми видами угроз, как расизм, ксенофобия, преступность и терроризм. Кроме того, значительным фактором, влияющим на состояние безопасности, остается коррупция.

Евросоюз и Россия могли бы помогать друг другу в преодолении экономических трудностей, сотрудничать в области развития институтов и инфраструктур, необходимых для экономического и социального развития. Они также могли бы вложить капитал в новые проекты устойчивого развития, существование которых было закреплено в соответствующем предложении Евросоюза «Партнерство для модернизации» 2009 года. Целью сотрудничества могло бы явиться создание общего европейского экономического пространства, включая зону свободной торговли и энергетическое сообщество. Но для этого необходимо учредить общую Евроатлантическую зону безопасности, так как нельзя разделять сферы безопасности и экономики.

Важной составляющей частью европейских механизмов по обеспечению безопасности является и Северная Америка. Но невозможно гарантировать Евроатлантическую безопасность и при отсутствии организации, привлекающей к процессу принятия политических решений Россию. Сотрудничество РФ и Запада, равно как улучшенные взаимоотношения между ними, является необходимой предпосылкой борьбы с взаимосвязанными кризисами современности. Однако если мы должны сконструировать новую, эффективную и свободную, вселяющую уверенность организацию по обеспечению безопасности, важно понять, что её влияние должно распространяться и на человеческую безопасность как на концепцию, которая связывает воедино материальные и физические угрозы и строит «мост» между так называемыми традиционными и нетрадиционными угрозами.

## **Новый подход**

Человеческая безопасность – это концепт, символизирующий объединение трех корзин Хельсинкских соглашений 1975 года. Соглашающиеся стороны отыскивали формулу, обладающую необходимым потенциалом для того, чтобы обеспечить базу для развития нового мышления о безопасности, соответствующего 21 столетию в большей мере, нежели те традиционные концепции, которые имели в своей основе чисто военный подход. Термин «человеческая безопасность» - наиболее подходящий вариант для обозначения данной формулы.

Прежде всего, человеческая безопасность – это безопасность отдельных людей и обществ, в которых они проживают (третья корзина Хельсинкских соглашений, а именно – человеческое измерение). Тот факт, что в данном подходе безопасности отдельных личностей уделяется больше внимания, чем

безопасности государств, свидетельствует о приоритете прав человека. Тем не менее, человеческая безопасность не отрицает значимости угроз и для государственной безопасности. К примеру, угроза вооруженного нападения со стороны враждебного государства может быть расценена как гуманитарная угроза.

Во-вторых, человеческая безопасность уделяет большое внимание рассмотрению отношений между свободой от страха и свободой от нужды, принимая во внимание физическую и материальную опасности. Впервые данный подход был использован в Докладе о человеческом развитии и включал в себя 7 отдельных компонентов безопасности<sup>3</sup>:

- экономическая безопасность;
- продовольственная безопасность;
- безопасность здоровья;
- экологическая безопасность;
- личная безопасность;
- безопасность меньшинств;
- политическая безопасность.

Это есть вторая корзина Хельсинкских соглашений, в которой акцент делается на экономическое, научное и культурное сотрудничество. Из этого следует, что права человека включают в себя не только политические и гражданские права, но экономические, социальные и культурные.

Другими словами, человеческая безопасность охватывает новейшие виды угроз, которые традиционно угрозами не считались. В то же время этот термин избегает чрезмерной секьюритизации каждого из социальных феноменов, то есть их восприятия сквозь призму безопасности. Тестовым критерием степени здесь выступает способность нанести ущерб, опасный для жизни. Иными словами, определяется некий порог, позволяющий квалифицировать событие как относящееся к проблематике человеческой безопасности или как не имеющее отношения к ней.

В-третьих, человеческая безопасность предполагает расширение безопасности, основанной на главенстве правил, а не на военной силе. Предполагается, что межгосударственные отношения регулируются законом, а не парадигмой войны. Вышесказанное закреплено в первой корзине Хельсинкских соглашений, и Президент Д.Медведев тоже ссылается на эти положения в выдвигаемом проекте Договора. В нём говорится о том, что в отношениях между государствами недопустимо использование военной силы, и, как следствие, предлагается распространение модели обеспечения безопасности, основанной на главенстве правил, по всему Евроатлантическому пространству.

Подход, основывающийся на главенстве правил, оказывается очень важным для решения многочисленных новых проблем безопасности, являющихся в своей основе транснациональными и трансграничными. Отпор данным угрозам необходимо давать на всех уровнях, включая локальный и

---

<sup>3</sup> Программа развития ООН, «Доклад о человеческом развитии 1994 года: новые измерения человеческой безопасности»

[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en\\_chap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf)

глобальный, но особенное внимание следует уделить региональному и макрорегиональному уровням.

Термин «человеческая безопасность» получил довольно широкое распространение и не раз подвергался критике на том основании, что он приобретает любое значение, которое ему хотят придать<sup>4</sup>. Для некоторых термин слишком «мягок». Он относит экономическое и социальное развитие к вопросам безопасности и игнорирует реальные угрозы, которым подвергаются люди в контексте политической борьбы и криминальных столкновений. Однако в том случае, если мы «привяжем» данный термин к «содержимому» Хельсинкских корзинок, он получит больший размах. Станет необходимым, чтобы он включал в себя также защиту людей от иностранной агрессии, геноцида, этнических чисток, внутренних вооруженных конфликтов, терроризма, преступлений с применением насилия и любых других нарушений прав человека, включая угрозу крайней нищеты и тяжких заболеваний.

Для других же проблема кроется в обратном. Им кажется, что для мировых держав человеческая безопасность – это возможность сделать правомерной использование военной силы<sup>5</sup>. НАТО оправдала военные действия в Косово гуманитарными соображениями. Министр иностранных дел России Сергей Лавров использовал термин «человеческая безопасность» с тем, чтобы оправдать российскую операцию на территории Грузии в 2008 году. Но суть заключается в том, что человеческая безопасность – это не «гуманитарная интервенция» и не «обязанность защищать». Это право быть защищенным, а не право внешних сил осуществлять защиту. Ни военные действия в Косово, ни «Грузинская война» не могут быть отнесены к категории человеческой безопасности. Независимо от того, какими были цели этих операций, их методы не соответствовали духу человеческой безопасности.

Иными словами, человеческая безопасность – это и цель, и средство достижения цели. Она может признать использование военной силы, превращаясь тем самым в «жесткую» безопасность. Важно то, что военная сила должна быть направлена непосредственно на обеспечение безопасности, а не на само противоборство или взятие реванша. Иными словами, военная сила должна использоваться не для боевых действий, а только для охраны порядка.

Человеческая безопасность – это безопасность, основанная на нормах. Она является универсальной и несет в себе принципы территориальной целостности государств наряду с правами человека. Следовательно, право на самоопределение работает только в том случае, если оно не нарушает другие права. Иными словами, требуется «набор» общих процедур, в рамках которых мог бы обсуждаться и впоследствии решаться на основании концепта человеческой безопасности вопрос о статусе таких политических субъектов, как Косово, Абхазия и Южная Осетия. Таким образом, значение приобретает безопасность людей, проживающих на территории вышеупомянутых регионов, а не какие-то абстрактные принципы. Говоря точнее, эти принципы должны быть применены только при условии, если обоснована их принадлежность к сфере

---

<sup>4</sup> Роланд Пэрис, «Парадигма человеческой безопасности: реальный сдвиг или пустая болтовня? », Международная безопасность, выпуск 26(2), 2001

<sup>5</sup> Дэвид Чендлер «Человеческая безопасность: пёс, который не лает», «Диалог о безопасности», Выпуск 39(4), 2008

человеческой безопасности, которая фокусируется на таких факторах повседневной жизни людей, как доступность еды, воды, электроэнергии, образования, здравоохранения, жилища, адекватных санитарных условий, а также уверенность в верховенстве закона. Гораздо меньше внимания человеческая безопасность уделяет вопросу о статусе, хотя этот вопрос должен быть решен во имя преодоления вышеуказанных повседневных трудностей.

Человеческая безопасность предполагает человеческое равенство. Это означает, что ни одно государство не имеет право обеспечивать защиту своих граждан за счет граждан других государств. Данное положение впервые было озвучено в концепции общественной безопасности Олофа Пальме, а также в концепции «общего европейского дома», предложенной Михаилом Горбачевым<sup>6</sup>. Человеческая безопасность отвергает мышление в категориях геополитики. Однако это не означает, что такие государства, как Россия, Соединенные Штаты, Китай или даже члены Евросоюза не принимают участия в геополитическом состязании. Это неизбежно. Важным здесь является то, что они должны действовать строго в определенных рамках, как, например, в ситуации с неким внутривнутриполитическим конфликтом, которая ограничивается неприменением военной силы и строгими демократическими принципами. Такие ограничения надежно закреплены в Хельсинкских соглашениях 1975 года. Они свидетельствуют о том, что русская, американская, британская, немецкая или венгерская идентичности по-прежнему продолжают свое существование. Однако наравне с ними будет существовать и общечеловеческая идентичность, и так называемая «общеевропейская идентичность», а также нормы человеческого поведения, одобренные и принятые европейским континентом.

### **Наглядные примеры, объединяющие все три корзины**

Каким образом, путем изменения восприятия и анализа угроз, а также поиска ответа на новые и старые вызовы, взгляд на происходящее сквозь призму человеческой безопасности может придать новую жизнь Хельсинкской повестке дня? В нижеследующем мы отразим весь спектр проблем, которые являются компонентами современной безопасности, и из-за которых довольно часто возникают расхождения в позициях России и Евросоюза. Мы сделаем это для того, чтобы проиллюстрировать, как переосмысление проблем через категорию человеческой безопасности может обеспечить базу для более конструктивного взаимодействия. Данные проблемы затрагивают традиционную безопасность, включая субрегиональные конфликты, проблемы национальных меньшинств, контроль над вооружениями, а также новейшие формы угроз: терроризм, наркоманию, организованную преступность и энергетическую безопасность.

---

<sup>6</sup> Горбачев сформулировал идею «общего европейского дома» в своем послании Европейскому Совету, г. Страсбург, 5 июня 1989 года. 12 июля 1989 года она была опубликована в Советских СМИ. Концепция общей безопасности была впервые предложена Независимой комиссией по разоружению и безопасности, председателем которой в то время был шведский премьер-министр Олоф Пальме (Доклад Пальме).

## *Урегулирование конфликтов и кризисов*

Пост-советская и пост-югославская эпоха характеризуются постоянными конфликтами на Кавказе и Балканах. Распад СССР и СФРЮ, а также противоречивые претензии различных этнических групп на право самоопределения лежат на поверхности в качестве причин конфликтов. Под влиянием именно этих противоречивых требований конфликты с течением времени превратились в так называемые «черные дыры», содержащие в себе отравляющую смесь из преступности, терроризма, экономических трудностей и нарушений прав человека. Конфликты не только заставляют страдать несчастных, лишившихся собственности и оказавшихся захваченными врасплох жестокостью и разрухой, но и выявляют острые различия во взглядах России и остальной Европы по вопросам норм безопасности. Не будучи центральным элементом взаимодействия в процессе построения стабильности в регионе, эти непрекращающиеся конфликты обернулись точкой возгорания в спорах о безопасности.

Преобладающие концепции безопасности смотрят на эти конфликты сквозь призму интересов определенных этнических и религиозных групп, выясняя, попадают ли они под юрисдикцию международного права или соответствуют интересам неких внешних сил. Примерами зон недавнего применения насилия могут стать Косово, Грузия и Абхазия, где международное право было использовано с тем, чтобы придать происходящему политическую целесообразность и оправдать несостоятельность действий той или иной стороны. Дебаты о принципе территориальной целостности, праве на самоопределение, суверенитете и правах меньшинств скорее способствуют созданию благоприятных условий для какой-то одной группы людей и приводят к появлению «двойных стандартов».

Существует также тенденция смотреть на кавказские и балканские конфликты сквозь призму основных политических проблем, встраивая их либо в отношения Запада и Востока, либо в область особых интересов России на постсоветском пространстве. Согласно данной тенденции, все вышеуказанные конфликты мало чем отличаются друг от друга. Но, по сути, Россия и Запад занимают противоположные позиции в этих конфликтах в силу геополитических причин. Собственно, исходя из этого, Россия поддерживала интересы Сербии в конфликте вокруг Косово, а Соединенные Штаты – интересы Грузии в Абхазии и Южной Осетии. Такая поляризация как раз приводит к возвращению мышления Холодной войны.

В настоящее время преобладающим является убеждение, что все конфликты завязаны на проблеме самоопределения и на критериях, выдвигаемых геополитикой. Такие убеждения в лучшем случае ведут к комплексному разрешению конфликта сверху, включая раздел территории и органов власти, что часто происходит за счет ущемления человеческих прав. В наихудшем случае такой подход приводит к интервенциям, а, следовательно, к возникновению еще большей угрозы. Военная интервенция традиционного типа – это не только неправильный инструмент для разрешения конфликта, она во многом усиливает уже существующие коллизии и создает предпосылки для появления еще большего количества катастроф, миграций и разрушений.

Человеческая безопасность обращает особое внимание на то, как можно улучшить положение граждан, проживающих в зонах конфликтов, а именно – как обеспечить возвращение на Родину вынужденных переселенцев, гарантировать верховенство закона, предложить законные способы зарабатывания денег и наладить обеспечение населения основными видами услуг. Цель – это возможность относиться к каждому гражданину на равных условиях, независимо от его статуса и положения, поскольку безопасность одного человека не должна компенсироваться за счет безопасности другого. Безопасность на территории Кавказа представляется труднодостижимой не только по причине непризнанности государств, но и потому, что люди, проживающие в данном регионе, являются изолированными, а их государства – дисфункциональными. Как следствие, люди не в состоянии зарабатывать себе на жизнь. Сербское и албанское сообщества, проживающие в Косово, постоянно испытывают чувство неопределенности, поскольку у них отсутствует доступ к электроэнергии, воде, работе. И это происходит не только потому, что их политический статус до сих пор не установлен. Другими движущими силами небезопасности являются такие явления, как религиозный фундаментализм и распространение оружия, которые хорошо вписываются в основные контуры этой неопределенности.

Согласно концепции человеческой безопасности, чтобы выйти из сложившейся ситуации, необходимо концентрировать внимание на локальных уровнях конфликта, а не на региональных или международных его последствиях. Гражданскому населению, в свою очередь, необходимо отводить более значительную роль в процессе разрешения конфликта. Европейский Союз начал разрабатывать необходимые для данного подхода инструменты в рамках Европейской политики обороны и безопасности и Инструмента Стабилизации (Stability Instrument). Вмешательство Европейского Союза в Индонезию, Демократическую республику Конго или Косово ставили перед собой такие задачи, как мониторинг прав человека, консультации на местном уровне, установление верховенства закона и государственного порядка, обеспечение необходимыми видами услуг. Как показало применение подобной стратегии Евросоюза в Грузии, разрешение конфликта может осуществляться как сверху вниз (за столом переговоров), так и снизу вверх (отслеживая фактическое исполнение прав человека на местах). В то время как инструменты конфликтного урегулирования занимают техническую сторону стабилизации, миссиям Евросоюза недостает политической воли и поддержки, тогда как можно было бы сделать много больше, используя Хельсинкскую модель и привлекая к сотрудничеству такие организации, как Хельсинкская гражданская ассамблея и национальные Хельсинкские комитеты.

С другой стороны, Россия рассматривает постсоветское пространство как арену для обеспечения интересов национальной безопасности и своих политических интересов. Привлечение России к взаимодействию с механизмами Европейской политики обороны и безопасности на территории Кавказа, а также отведение ей активной, конструктивной роли в международных попытках улучшить человеческую безопасность на Балканах могло бы помочь в разработке более эффективных технических и политических подходов. Развивая дискурс общей человеческой безопасности (и необходимый для него инструментарий), а не конфликтные стратегические дискурсы, есть шанс



достичь постоянного мира, который так нужен России и Евросоюзу, а также сломать систему неполноценных решений в отношении неурегулированных конфликтов. Нагорный Карабах и Приднестровье служат примерами сложных ситуаций, в рамках которых Россия и Евросоюз могли бы объединить ресурсы и действовать солидарно с тем, чтобы поддерживать стабильность в этих регионах. Достижение консенсуса могло бы способствовать установлению длительных доверительных отношений между Россией и Евросоюзом.

### *Контроль над вооружениями*

Кризис, вызванный решительным намерением Ирана развивать свою ядерную программу, а также анализ ядерных потенциалов, проведенный Соединенными Штатами, представляют собой два отличных повода для возобновления переговоров по проблемам контроля над вооружениями. На настоящий момент диалог все так же ведется с использованием традиционной терминологии, что провоцирует откат к риторике Холодной войны 1970-1980-х гг. и приводит к геополитической игре с «нулевой суммой».

Дискуссия о традиционной форме контроля над вооружениями воспроизводит мышление в духе Холодной войны. Это связано с тем, что особое внимание уделяется главенству жесткой безопасности, а также с тем, что обладание ядерным оружием рассматривается как неотъемлемое составляющее государственного суверенитета. Но соглашения, в которых внимание сосредоточено непосредственно на количестве боеприпасов, анахроничны. Посредством них, мы подвергаемся опасности в очередной раз свести отношения Запада и Востока к сравнению военных потенциалов и тем самым повторить ошибки прежнего поколения, которое использовало контроль над вооружениями как замену взаимного сотрудничества в области безопасности. Такие соглашения анахроничны еще и потому, что страны третьего мира сегодня добиваются статуса ядерной державы совсем не по тем причинам, по которым они делали это во времена Холодной войны. Ключевой вопрос ядерной повестки дня 21 века состоит не столько в стремлении к созданию некоего универсального режима, направленного против всевозможных рисков, сколько к сосредоточению систематических усилий по разрешению региональных конфликтов, лежащих в основе ядерных амбиций государств.

Договор о сокращении стратегического вооружения (СТАРТ) и Договор о ядерном нераспространении должны быть окончательно обсуждены и ратифицированы. Следует также выработать альтернативный дискурс, с помощью которого Россия, Европа и весь мир могли бы взглянуть на вышеуказанные проблемы сквозь призму концепции человеческой безопасности, а не геополитических подходов. Этот альтернативный дискурс должен представлять собой не сухую дискуссию, а политическую инициативу. Он должен включать переосмысление концепции европейского сообщества безопасности и исходить не из того, как лучше защищать себя или разрушать друг друга, а из перенаправления военных расходов в сторону от обычного и ядерного видов вооружения. С нашей точки зрения, ядерное вооружение абсолютно несовместимо с подходами, исповедуемыми сторонниками

человеческой безопасности, поскольку его использование приводит к беспрецедентному масштабу массовых нарушений международного гуманитарного права и прав человека.

Проблема контроля над вооружениями вызывает глубокие противоречия внутри Евросоюза. Страны Балтии выражают озабоченность сокращением ядерного «зонтика». Страны Восточной Европы заявляют о своей обеспокоенности по поводу снижения уровня противоракетной обороны. Несогласованность политики США, большинства стран Евросоюза и России по вопросам обороны приводит к росту всеобщего беспокойства, затрагивая вопросы социальной обособленности и исключительности. Подход, применяемый в концепции человеческой безопасности, ориентирован на поиск методов устранения нестабильности при помощи механизмов международного права и принципов защиты граждан. Таким образом, совместная работа России и Евросоюза в данной области могла бы способствовать укреплению самого ЕС.

Президент Барак Обама начал глобальное движение к окончанию эры ядерного противостояния. России и Евросоюзу следует использовать момент, предоставленный обеспокоенностью действиями Ирана и новым акцентом Соединенных Штатов на ядерные потенциалы, для того чтобы выдвинуть европейскую инициативу, дающую возможность уничтожения оружия массового поражения на европейском континенте.

### *Нетрадиционные угрозы*

Со времен Холодной войны перечень вопросов, касающихся безопасности, пополнился такими вызовами современности, как повсеместное распространение наркотиков, работорговля и другие виды организованной преступности, терроризм, глобальное изменение климата. Широкая распространенность вышеперечисленных проблем, однако, не является их отличительной чертой. Измененное восприятие опасностей, которым подвергается наше общество, наряду с поиском возможных путей по их устранению – вот то, что можно назвать новым течением мысли. В связи с тем, что угроза межгосударственных войн сегодня уменьшается, неотложными признаются иные формы угроз.

Так называемые нетрадиционные угрозы отражают расширенное понимание безопасности. Однако необходимо и ограничивать это расширение, поскольку оно может привести к восприятию нашей повседневной жизни преимущественно сквозь призму вопросов безопасности и, соответственно, к оправданию наиболее радикальных методов «войны» с наркотиками, терроризмом и пандемиями. Кумулятивный эффект этого состоит в подрыве прав человека и ограничении пространства личных свобод. Следовательно, чтобы иметь дело с новыми формами угроз, необходимо разработать новые механизмы принятия решений, установив взаимодействие между политическими расчетами элит и массовым восприятием. То, как мы отвечаем таким угрозам, отражает не только интересы и ценности, но и весь созидательный опыт ответственных лиц и общественности, проявляющийся в жёстком отношении к угрозам и работе по их устранению.

Сегодня такие угрозы, как нелегальная продажа наркотиков, терроризм и природные катастрофы являются по сути транснациональными, что в очередной

раз говорит о том, что Евросоюз и Россия могли бы найти общий подход к решению проблем безопасности. Современные угрозы стирают грани между внутренней и внешней формами безопасности, требуя многосторонних инициатив в разных областях политики. Одним из самых эффективных подходов является создание неких специализированных функциональных центров, которые могли бы объединять различных политических акторов – таких, как Евросоюз, Россия, другие страны Европы и Северной Америки. Таким образом, мог бы быть сформирован базис для развития более широких коллективных сетей и/или эти функциональные центры могли бы присоединиться к другим подобным институциональным механизмам при помощи сетевого типа взаимодействия. Поскольку на современном этапе комплексных предложений по включению функциональных центров в новую архитектуру безопасности не существует, можно было бы, тем не менее, использовать их не в качестве площадок для дискуссий, а в качестве эффективных механизмов для борьбы с современными угрозами. В том числе функциональные центры могли бы послужить строительным материалом для более мощной архитектуры европейской безопасности.

Нетрадиционные угрозы гораздо менее политизированы, чем иные формы угроз, и это дает возможность улучшить сотрудничество по отдельно взятым пунктам, несмотря на то, что между традиционными концептами безопасности и подходами к новым формам угроз, основанными на человеческой безопасности, существует некоторое трение. Здесь уместно использовать пример незаконной торговли наркотиками. Россия и страны Евросоюза превратились в государства, масштабно потребляющие наркотики. Несмотря на то, что торговля наркотиками и их потребление вызывают одинаковую озабоченность у всех вышеперечисленных субъектов, сотрудничество между ними заблокировано отсутствием единой политики Евросоюза в отношении наркотиков и наличием самых разнообразных подходов к решению данной проблемы. Евросоюз переключает внимание на «потребительскую» сторону вопроса (проблемы со здоровьем населения, ужесточение законодательства по борьбе с торговлей наркотиками), а политика России по борьбе с незаконным оборотом наркотиков видит в этой проблеме угрозу национальной безопасности, требующую более жестких мер по ограничению и предупреждению их потребления. Пути сотрудничества включают сокращение потребления наркотиков (здесь Россия может выиграть, используя европейский опыт) и борьбу с их незаконным оборотом. Предполагается, что региональное сотрудничество в этой области может оказаться для России и стран Восточной Европы наиболее успешным, так как заинтересованность Евросоюза в удаленных территориях Центральной Азии весьма ограничена.

В действительности, тот или иной вариант приведенного выше подхода должен быть принят в любом случае, независимо от того, что будет происходить в ходе обсуждения расширенного понимания безопасности. Обязательно должны быть созданы новые механизмы ответа нетрадиционным формам угроз, поскольку именно они являются главным источником небезопасности в Европе.

## Энергетика

Безопасность энергетических ресурсов всегда являлась обязательной составляющей стратегий национальной безопасности. За последние несколько лет энергетический сектор стал восприниматься как осязаемый источник угрозы для европейской стабильности нового толка, несмотря на его толкование при помощи традиционной терминологии. Энергетическая зависимость (потребителей от энергетических запасов, а государств и компаний - от доходов с продажи нефти и газа) была использована, чтобы привлечь внимание к дестабилизирующему потенциалу энергетики, и включена в качестве важного компонента в стратегии национальной и глобальной безопасности. Считается, что в традиционном понимании отношения Евросоюза и России в области энергетики определяются категориями безопасности и геополитики. Такие подходы к трубопроводной политике являются не только экономически невыгодными, но и политически вредными, так как обуславливают появление недоверия между добывающими и потребляющими государствами, а также государствами, осуществляющими транзитную деятельность. Европа обеспокоена теми методами, которые Россия использует для достижения поставленных целей. Россия, в свою очередь, воспринимает попытки Европы географически диверсифицировать энергетические ресурсы как препятствие к осуществлению своей роли поставщика энергоресурсов. Кроме того, в отношении к инвестициям в области энергетики и Россия и Евросоюз придерживаются протекционистской политики.

Подход, основанный на человеческой безопасности, потребует более глубокого понимания того, что такое энергетическая безопасность. В настоящее время она определяется как некий императив для индустриальных стран с их запасами нефти и газа, для защиты их инвестиций и для устойчивости их энергетической инфраструктуры. Подход, основанный на человеческой безопасности, должен исходить из потребностей личности, что предполагает универсальный доступ к энергетике и, как следствие, масштабный удар по глобальной энергетической бедности. Прогресс в этом направлении потребует взаимодействия в области энергетики и перераспределения энергетических запасов.

Далее, политика в области энергетики должна отвечать новым вызовам современности, таким, как изменение климата и «пост-нефтяная» экономика (перспектива которой является актуальной как для стран-потребителей, так и для производителей). Традиционный подход к обеспечению стабильных и адекватных поставок энергоресурсов по приемлемым ценам не будет более признаваться устойчивым ни с точки зрения экологии, ни в плане экономики. Необходимы фундаментальные изменения в странах, чьи экономики зависят от импорта, а также переориентирование экономической политики стран-производителей.

Наконец, новый подход к энергетике будет ориентирован на стабильность поставок, т.е. будет отвечать тем источникам угроз, которые ассоциируются с экономикой рантье и так называемым «ресурсным проклятьем». Ограниченный характер энергетических ресурсов и их добычи означает, что прибыль от их добычи и продажи может быть использована с целью диверсификации и развития региональных экономик. Исходя из этого, новая концепция

энергетической безопасности должна быть ориентирована не только на контроль над потоками газа как такового, но и на прозрачность потоков финансовых ресурсов, включая их использование в целях экономического развития России и Центральной Азии.

Президент Д.Медведев предложил новую правовую систему сотрудничества в области энергетики, которая ставит приоритетом неделимость устойчивой глобальной энергетической безопасности. Премьер-министр В.Путин, в свою очередь, предположил, что газ и нефть, подобно углю и стали на заре объединения Европы, могут стать основой для создания нового континентального экономического пространства. Идея сложить вместе ресурсы и технологии – это конструктивная модель, противоречащая политике протекционизма и ресурсного национализма. Торговля энергоресурсами и инвестиции в этой области пока слишком политизированы. Подход, который включал бы возможность беспрепятственного долгосрочного инвестирования, выглядел бы в экономическом смысле гораздо лучше. А вот ужесточение краткосрочного вывоза спекулятивного капитала лишь способствует развитию ценовой неустойчивости. Предложенная Д.Медведевым новая система сотрудничества в области энергетической безопасности отвечает многим аспектам Договора об Энергетической хартии и может способствовать скорейшему его принятию Россией. Между условиями Договора и предложениями Д.Медведева существует некоторое совпадение. К процессу принятия Договора об Энергетической хартии должны привлекаться ключевые игроки, расположенные за пределами России, дабы придать ему новые силы и больший масштаб для эффективного ответа таким вызовам современности, как изменение климата и проблема глобального управления.

### *Глобальные проблемы*

С момента подписания Хельсинкских соглашений 1975 года наш мир значительно изменился. Заметно возросла взаимозависимость, появились новые коммуникационные технологии, авиатранспорт стала более дешевым. Власть/сила переместилась с Евроатлантического пространства в Азию. Китай и Индия заняли более значительные позиции на мировой арене, чем прежде. Глобальный финансовый кризис продемонстрировал не только внутреннюю слабость Евросоюза и России и несостоятельность набора международных институтов, основанных в 20-ом столетии, но и то, как глобализация ослабила государственный потенциал. Будучи неспособными ответить на происходящее, Евросоюз и Россия отступили на государство-центричные позиции. Политические соглашения пост-Лиссабонского периода, призванные укрепить единство Союза и консолидировать его, по всей видимости, дают обратный эффект. Россия же при этом чрезвычайно занята восстановлением своего экономического влияния на постсоветском пространстве и всячески старается противостоять укреплению таких конкурентных центров, как Евросоюз и Китай. Мы полагаем, что любые проводимые переговоры должны исходить из глобального контекста и не давать России и Евросоюзу возможности вернуться к старым подходам. Они должны способствовать созданию локальных,

региональных и глобальных институтов, готовых противостоять тем глубочайшим трудностям, которые подрывают европейскую безопасность. По сути, традиционные и нетрадиционные угрозы носят глобальный характер, говорим ли мы о войнах в Ираке и Афганистане, об изменении климата, об энергетической безопасности или о ядерном нераспространении.

Если бы Россия и Евросоюз могли действовать сообща на международной арене, их общий вес оказывал бы наиважнейшее влияние на строительство глобальных институтов. Гораздо больше могло бы быть сделано, чтобы приблизиться к окончанию войны в Афганистане и прекратить Арабо-Израильский конфликт, а также усовершенствовать мировое финансовое урегулирование. Россия и Евросоюз могли бы совместно работать над развитием и преобразованием механизмов осуществления человеческой безопасности, используя военно-гражданские формы коммуникации и осуществляя свою деятельность согласно принципам человеческой безопасности<sup>7</sup> в рамках структуры ООН, ориентируясь на зоны, затронутые глобальным кризисом.

## **Заключение**

Наибольшим препятствием, с которым мы встречаемся, выдвигая данную инициативу, является ментальная и концептуальная пропасть между Россией и Евросоюзом. Во внешней политике Евросоюза и России имеются противоречивые и нелогичные установки. Евросоюз никак не может определиться, выступать ли ему в роли «мягкой» нормативной силы и хранителя национальных традиций, или же быть младшим партнером Соединенных Штатов. Россия же колеблется между своей приверженностью принципам многополярного многомерного мира и «реалистичной» политикой, характеризующейся использованием жесткой силы и невмешательством во внутренние дела. Многие на Западе настороженно относятся к нарушению прав человека в России и даже боятся, что сотрудничество РФ с Западом может принять форму тайного сговора. Тенденции к возрождению страхов прошлого особенно отчетливо прослеживаются на территории Центрально-Восточной Европы, хотя на то есть некоторые причины. Многие в России весьма настороженно относятся к экспансионистским устремлениям Запада, при этом, вероятно, ориентируясь на эту политику для того, чтобы оправдать свои собственные экспансионистские интересы.

Мы предлагаем диалог, который является одновременно нисходящим (то есть строится по принципу «сверху вниз», от политических элит к гражданскому обществу) и восходящим («снизу вверх»), и имеет своей целью преодолеть мировоззренческую и концептуальную пропасть, чтобы создать коллективную базу для строительства европейской безопасности, основанной на концепции

---

<sup>7</sup> См. доклады, представленные рабочей группой настоящего проекта в Барселоне и Мадриде: Доктрина человеческой безопасности в Европе <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf> и Европейский подход к безопасности: доклад исследовательской группы по изучению человеческой безопасности, представленный в Мадриде. <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/Madrid%20Report%20Final%20for%20distribution.pdf>

человеческой безопасности, которая вытекает из Хельсинских принципов и совмещает «жесткую» и «мягкую» формы безопасности. Хельсинские принципы размыли различие между «внутренним» и «внешним», т.е. демилитаризовали полемику по различным внутренним и внешнеполитическим вопросам. Иными словами, они сделали доступным процесс обсуждения и предложили консенсус как способ осуществления перемен, чего нельзя достичь путем взаимных угроз, приводящим к их насильственному подавлению.

Существует необходимость создания в рамках всего пространства ОБСЕ нового открытого процесса, отталкивающегося от нормативно-правовой базы Хельсинских соглашений (а также других договоров и деклараций, таких как Хартия Европейского Союза об основных правах и Декларация ООН о правах человека) и включающего не только правительства, но также международные и региональные организации, парламенты и транснациональное гражданское общество. Основой процесса станет диалог Евросоюза и России о безопасности. Процесс этот станет не столько каким-то исключительным событием, сколько будет представлять собой содержательные переговоры, которые смогут переосмыслить вопросы, касающиеся энергетики и торговли. Диалог о безопасности должен стать постоянным структурным элементом взаимоотношений Евросоюзом с Россией. Он должен быть публичным, «прозрачным», сфокусированным на Европе, открытым для других европейских государств и их жителей. Однако не следует забывать и о глобальном измерении. Обеспечивая возможность появления новых способов обеспечения безопасности жителям самых отдаленных районах Старого Света, этот диалог будет сосредоточен скорее на конкретных проблемах, чем на масштабных проектах архитектуры безопасности.

Мы предлагаем 9 рекомендаций, которые охватывают три Хельсинские корзины:

1) Как политическому субъекту, занимающему лидирующую позицию в области безопасности, Евросоюзу следует в полной мере участвовать в дебатах о пересмотре ныне существующей архитектуры европейской безопасности, возникших после предложения Дмитрия Медведева. Устраивать дебаты в рамках «процесса Корфу» ОБСЕ в промежутках между переговорами России и Евросоюза по вопросам торговли и энергетики нам представляется недостаточным.

2) Принятие любого соглашения между РФ и ЕС должно обсуждаться прозрачным и открытым образом, лицом к лицу с теми странами, которые не являются членами Евросоюза, а также другими странами, включая США, Норвегию, Турцию (каждое государство со своей двусторонней «повесткой дня» в отношении России), а также балканские страны. Это касается и стран Восточного партнерства ЕС.

3) Диалог России и Евросоюза по вопросам кризисного и пост-кризисного урегулирования представляет собой еще одну потенциальную область для обеспечения человеческой безопасности. Следующим шагом могло бы стать создание четкой структуры осуществления совместных миссий, обеспечение участия России в миссиях Евросоюза (в отношении которых уже имеется положительный прецедент), и даже обеспечение участия вооруженных сил стран Евросоюза в операциях, возглавляемых Россией. Россия, кроме того, могла бы

взаимодействовать с Евросоюзом по вопросам развития Европейской политики обороны и безопасности.

4) Россия и Евросоюз должны создать общие процедуры ведения дебатов и разрешения конфликтов, опираясь на концепцию человеческой безопасности. Данные процедуры должны вовлекать как правительства, так и гражданские общества, пострадавшие от конфликта, а также всех участников конфликта. Россия и Евросоюз должны в срочном порядке возродить специальные группы по конфликтам в Европе и близлежащих к ней регионах, членами которых они являются, и попытаться найти способы применения «восходящего» подхода, т.е. отталкивающегося от гражданского общества. Примерами могут служить Группа по связям с Балканами, Минская группа ОБСЕ по Нагорно-Карабахскому конфликту (где Евросоюз должен принять от Франции роль сопредседателя), формат 5+2 в переговорном процессе по определению статуса Приднестровья или Квартет по вопросам мирного урегулирования на Ближнем и Среднем Востоке. Возможно, следовало бы подумать о включении в Контактную группу по работе с Южным Кавказом, помимо трех существующих участников, еще несколько важных соседних государств (таких, как Турция и Украина) и Соединенные Штаты. Вместо того, чтобы сосредотачивать силы на длительные поиски решения существующих вопросов о статусе отдельных территорий, группа могла бы рассмотреть такие инициативы, как обеспечение безопасной миграции гражданского населения и, тем самым, значительно улучшить условия жизни людей, исходя из приоритета человеческой безопасности.

5) Населения «полупризнанных» или непризнанных независимых территорий Европы страдают от продолжительного, труднопереносимого состояния изоляции и общей уязвимости, в котором они находятся. Их положение, а также положение беженцев и внутренне перемещенных лиц, может быть значительно улучшено путем принятия некоторых общих, нейтральных в отношении статуса, соглашений между Россией и Евросоюзом, позволяющих вышеуказанным лицам использовать основополагающие административные документы (паспорта, свидетельства об окончании школы, водительские права и т.д.), не прибегая к «подковёрному» признанию. Жители конфликтных зон уже вдоволь настрадались. Теперь настало время, когда Россия и Евросоюз должны предложить новые способы улучшения условий жизни граждан, не пресекая возможности проживания на постоянной основе. По сути, усовершенствованный процесс гражданской мобильности позволил бы осуществлять большее количество обменов между различными гражданскими группами и тем самым упростить процесс миграции.

6) Евросоюзу и России следует учредить форум, участниками которого стали бы правительства, международные институты и гражданское общество. Цель форума - сотрудничество во имя поиска новых подходов к проблеме разоружения и устранения концептуальной связки между суверенитетом и средствами массового уничтожения. В рамках данного форума появилась бы возможность вынести на всеобщее обсуждения вопрос об уничтожении ядерного вооружения в Европе, на данном этапе являющийся табу.

7) Евросоюз и Россия могли бы предложить создание специализированных транс-региональных институтов для ответа нетрадиционным угрозам и пригласить других европейских и/или азиатских партнеров присоединиться к



ним. Для таких функциональных центров некоторые области выглядят особенно многообещающе, особенно:

- защита гражданского общества (например, борьба с лесными пожарами на территории юго-восточной Европы);
- совместное функционирование гражданских и военных потенциалов с целью долговременного предупреждения природных бедствий; обеспечение более эффективного совместного участия для непосредственной борьбы со стихийными бедствиями;
- борьба с торговлей запрещенными товарами и людьми, а также борьба против различных криминальных сетей – террористической или любой другой формы организованной преступности. Для борьбы могут быть использованы новейшие технологии и виды обучения, обмен разведанными и так далее, что позволит осуществлять мониторинг проблем от ее возникновения до фактического разрешения.

8) Энергетика не должна более восприниматься как вопрос национальной безопасности России и Евросоюза. Чем больше энергетика завязана на коммерческих терминах (здесь подразумеваются не только цены и контракты, но и такие проблемы, как предотвращение выявления доминантных позиций, недобросовестная конкуренция или ассиметричные соглашения) и чем меньше политического в энергетических сделках, тем больше шансов вывести энергетическую взаимозависимость между Евросоюзом и Россией из порочного круга политизации и угроз безопасности в «круг благоразумия», заключающийся во взаимной дополняемости и устойчивом развитии. Процесс принятия Договора об Энергетической хартии, которому необходимо придать новые силы, должен быть основан на универсальном доступе к энергоресурсам, результативности поставок и их диверсификации. Договор также должен учитывать новейшие факторы безопасности, как, например, изменение климата и усиливающиеся позиции норм прозрачности.

9) В глобальном масштабе Россия и Евросоюз имеют гораздо больше общих взглядов, чем полагают. Исходя из успешного опыта в Чаде и в Индийском океане, глобальная кооперация должна опираться на способность вносить совместный вклад в зоны конфликтов, и особенно - в развитие потенциала для защиты населения сквозь призму человеческой безопасности. Необходимо также реагировать на новейшие глобальные вызовы и научиться отвечать на вопрос о том, как вести себя в отношении дефицита питьевой воды и других последствий изменения климата, распространения ОМУ, угрозы распада или захвата слабых государств (или больших частей их территории) криминальными сетями - независимо от того, являются они террористами, пиратами или наркокартелями.

Вышеперечисленные рекомендации – это не идеалистические надежды, а глубокая необходимость. Само существование Европейского Союза и России может быть поставлено под угрозу в случае несостоятельности методов борьбы с опаснейшими угрозами, такими как экономический и экологический кризисы, наличие постоянных и распространяющихся конфликтов. Если мы хотим, чтобы те политические меры, которые мы предпринимаем, могли соответствовать реалиям 21 века, нашим обществам просто необходима далеко идущая дискуссия по вопросам безопасности.

**Участники Исследовательской группы по изучению человеческой безопасности в странах Евросоюза и России**

Кармен Клаудин

Кристин Чинкин

Майкл Кокс

Хосе-Луис Эрреро

Мэри Калдор (координатор/ руководитель)

Ирина Кобринская

Андрей Кувшинов

Марк Леонард

Соня Лихт

Марго Лайт

Федор Лукьянов

Андрей Макарычев

Сергей Маркедонов

Мэри Мартин

Виктория Панова

Яхья Саид

Женевьева Шмедер

Павел Зайфтер

Нарцисс Серра

Роберт Скидельски

Хавьер Солана

Екатерина Степанова

Дмитрий Тренин

Хорди Вакер и Фанэ

Герт Вайскирхен

## **Выражение благодарности**

Исследовательская группа по изучению человеческой безопасности в странах Евросоюза и России организована совместно Лондонской Школой Экономики (LSE) (программа «Глобальное Управление») и Барселонским Центром Международных Исследований (CIDOB). Данный доклад основывается на материалах, которые были представлены и обсуждены на двух встречах: «Переосмысление европейской безопасности – Об общей программе европейской безопасности», 23-24 ноября 2009 года, Мадрид; и «Диалог между Евросоюзом и Россией по вопросам безопасности», 18-19 марта 2010 года, Лондон. Список материалов прилагается.

Выражаем огромную благодарность всем участникам встреч за идеи и активное участие. Также выражаем благодарность:

Хавьеру Солане, положившему начало данному проекту и принимающему в нем активное участие;

Кармен Клаудин, чье знание и понимание России было необходимо для организации проекта;

Валерии Шамрай, Агниешке Новак и Марии Рибера за организационную помощь и ведение протокола встречи в Мадриде;

Марике Терос и Стефану Бауковицу – прекрасным координаторам группы за организацию встречи в Лондоне и помощь при подготовке доклада;

Марго Лайт и Мэри Мартин за помощь с планированием проекта и написанием начальной версии доклада;

Марку Слебода, Анне Саргсян, Арману Штайнмейеру и Лауре Буллон-Кассис за ведение записей на Лондонской встрече,

Яне Ваплер (Нижегородский лингвистический университет) за перевод текста доклада на русский язык.

Наконец, мы хотим поблагодарить Министерства иностранных дел и обороны Испании, Фонд Фридриха Эберта и институт «Открытое Общество» за оказание финансовой поддержки проекту на всех его стадиях.

Мэри Калдор, Лондонская Школа Экономики (LSE)

Джорди Вакер и Фанэ, Барселонский Центр Международных Исследований

### **Список докладов, представленных членами рабочей группы в ходе экспертных семинаров:**

Ирина Кобринская: «Новая архитектура европейской безопасности. Российская инициатива: обоснование и перспективы»

Андрей Кувшинов: «Человеческая безопасность, права человека и гражданское общество в России»

Федор Лукьянов: «Россия и Европейский Союз: глобальный контекст взаимодействия»

Андрей Макарычев: «Дискурсы российской безопасности: объяснение множества существующих подходов»

Сергей Маркедонов: «Тенденции новой европейской и глобальной архитектуры: взгляд сквозь призму распада СССР и кризис Ялтинско-Потсдамского мира»

Виктория Панова: «Общее пространство России и Евросоюза: энергетическая безопасность и современная реальность»

Женевьева Шмедер: «Россия и финансовый кризис»

Екатерина Степанова: «Новые» угрозы и проблемы человеческой безопасности: ускорители взаимодействия России и Евросоюза?»

Дмитрий Тренин: «Евросоюз и Россия: о панъевропейской стратегии»

Жорди Вакер и Фанэ: «Одного ответа может быть недостаточно: ответная реакция на российские предложения по созданию архитектуры европейской безопасности»



