



ИГОРЬ ИВАНОВ

Президент Российского совета по международным делам
Профессор, член-корреспондент РАН

ЕВРОПЕЙСКИЙ ВЕКТОР ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ



Какая дипломатия нужна России?
Большая Европа вместо холодной войны?
Как обеспечить национальную безопасность?

Игорь Иванов

**Европейский вектор внешней
политики современной России**

«ЭКСМО»

2018

УДК 327(470)
ББК 66.4(2Дѣн)

Иванов И. С.

Европейский вектор внешней политики современной России /
И. С. Иванов — «Эксмо», 2018

ISBN 978-5-04-090967-4

В сборнике представлены статьи Игоря Сергеевича Иванова, члена-корреспондента РАН, президента Российского совета по международным делам (РСМД), министра иностранных дел России (1998–2004), секретаря Совета Безопасности Российской Федерации (2004–2007), посвященные отношениям России и Европы в 2012–2016 гг. в контексте вопросов безопасности и выстраивания политического диалога между сторонами. Отдельного внимания заслуживает первый раздел, где автор раскрывает основные направления эволюции российско-европейских отношений и причины текущего кризиса. Материалы дополнены подборкой официальных документов по проблематике сборника. Издание будет полезно экспертам, госслужащим, журналистам и всем, кто интересуется актуальными международными отношениями.

УДК 327(470)
ББК 66.4(2Дѣн)

ISBN 978-5-04-090967-4

© Иванов И. С., 2018
© Эксмо, 2018

Содержание

От автора	6
I. Непростой выбор	9
Этапы становления внешнеполитического курса современной России	9
Россия и Европа: новые реалии	14
II. Взгляд в будущее	23
2011 год	23
Какая дипломатия нужна России в XXI веке?[5]	23
Неделимость безопасности в глобальном мире[6]	30
2012 год	36
Россия и Европа – возможен ли прорыв в отношениях?[7]	36
И Россия, и ЕС останутся в проигрыше, если не будут работать сообща[8]	43
Европейские перспективы России[9]	46
2013 год	49
Непредсказуемость рождает недоверие в отношениях РФ и ЕС[10]	49
Реконструкция евроатлантической безопасности[11]	52
К новой системе евроатлантической безопасности[12]	54
«Необходимо строить Большую Европу»[13]	57
2014 год	60
ОБСЕ нужна Европе так же, как и 40 лет назад[14]	60
Украина не должна стать новой Берлинской стеной[23]	65
Украинский кризис в системе международных отношений[24]	66
А об Украине подумали?![25]	69
Опасность возникновения новой холодной войны[26]	70
2015 год	73
Перезагрузка безопасности для Евроатлантического региона[27]	73
Конец ознакомительного фрагмента.	74

Игорь Сергеевич Иванов
Европейский вектор внешней
политики современной России

© Составление. НП РСМД, 2018

© Иванов И. С., 2018

© Оформление. ООО «Издательство «Э», 2018

От автора

Пятнадцать лет назад, находясь на посту министра иностранных дел России, я опубликовал книгу «Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны»¹. В предисловии к английскому изданию книги выдающийся американский политик и дипломат Генри Киссинджер писал: «Необычно откровенно для действующего государственного лица... Министр иностранных дел Игорь Иванов представляет полезную и интересную оценку принципиальных задач российской внешней политики в начале двадцать первого столетия».

Действительно, в мировой дипломатической практике министры, как правило, пишут подобные книги уже после того, как они покинули свой официальный пост. Жанр политических мемуаров был популярен во все времена: ведь рассуждать о прошлом и проще, и менее рискованно, чем давать оценки происходящему и говорить о будущем.

Почему я все же пошел на этот риск пятнадцать лет назад? Во многом меня убедили в этом мои коллеги. Дело в том, что, несмотря на то, что 28 июня 2000 г. Президент России В. Путин подписал Концепцию внешней политики России, в которой содержались не только новаторские подходы к внешней политике России в целом, но и четко были сформулированы ее приоритеты, этот документ так и не стал «достоянием масс».

И в России, и особенно за рубежом продолжались дискуссии относительно целей нашей внешней политики, подчас делались недобросовестные спекуляции на ее счет, нередкими были и случаи умышленного искажения действий страны на международной арене.

Если бы на тот момент у нас в руках был такой мощный инструмент, как неправительственные общественные организации, профессиональные объединения, разнообразные фонды, располагающие всеми необходимыми возможностями для работы с общественным мнением внутри страны и на международной арене, то мы, конечно, скорее всего, обратились бы к их услугам. Но такие организации тогда только зарождались, а действовать надо было быстро и решительно.

Вот так родилась идея, опираясь на документы и факты, написать книгу, чтобы попытаться ответить на многие из тех вопросов, которые на тот момент находились в центре общественного внимания.

Считаю, что свою задачу эта книга тогда выполнила. Она разошлась большим тиражом, была переведена на многие языки (английский, испанский, китайский, японский, др.), стала использоваться как учебное пособие в наших университетах и за рубежом.

Пишу об этом так подробно, потому что у меня складывается впечатление, что нынешняя ситуация вокруг внешней политики России в чем-то схожа с той, которая складывалась в начале XXI в. Публикуются официальные концепции и стратегии, делаются многочисленные политические заявления, но в силу разных причин они далеко не всегда доходят до «слушателей», не снимают те вопросы, которые постоянно возникают вокруг актуальных проблем международной жизни и внешней политики России. Старые стереотипы, мифы и предрассудки оказались на редкость живучими, возрождаясь снова и снова на каждом новом витке исторического развития. Накал ведущихся дискуссий вызывает в памяти самые острые периоды холодной войны.

Одной из таких дискуссионных тем являются отношения России и Европы. Тема эта не нова, ее с полным основанием можно отнести к разряду «вечных» тем – и у нас, и на Западе. Но, конечно, сегодня эта тема звучит по-новому, в контексте быстро меняющихся реальностей XXI в.

¹ Иванов И. С. Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны / И. С. Иванов. М.: Олма-Пресс, 2001. 381 с.

Я уже не раз писал, что считаю бесконечные дискуссии относительно того, кто мы и куда нам направлять свои усилия: на Запад или на Восток, в современном все более глобализирующемся мире не только бессмысленными, но и контрпродуктивными. Эти схоластические обсуждения лишь отвлекают внимание от реальных, насущных проблем нашей внешней политики, которые заслуживают куда большего внимания. Кстати, в Концепции внешней политики России, одобренной Президентом России В. Путиным, было четко сформулировано, что интересам нашей страны отвечает именно многовекторная внешняя политика.

Европейское направление в российской внешней политике было и остается одним из центральных, и не случайно, что именно оно оказалось предметом ожесточенных академических споров и политических баталий. Особенности взаимодействия России и ее европейских соседей в большей степени, чем какое-либо другое региональное измерение ее внешней политики, отражают фундаментальные вопросы о роли нашей страны в мировой политике XXI в., о сильных и слабых сторонах российской государственности, о доминирующих тенденциях мирового развития в целом.

Предлагаемая вниманию читателей книга состоит из трех разделов. В первом из них я ставил своей целью максимально объективно показать, в каких условиях, на каких основах и с какими ожиданиями строились наши отношения с Европой после распада Советского Союза. Несмотря на целый ряд очень серьезных разногласий с Европой (агрессия НАТО на Балканах, расширение НАТО, организация «цветных революций» в соседних по отношению к России странах и т. д.), в Москве исходили из того, что конструктивное развитие отношений, выстраивание новых механизмов сотрудничества на каком-то этапе в будущем позволит минимизировать разногласия и создать основу для формирования единого европейского пространства в различных областях.

Что-то удалось сделать на этом направлении, а что-то – нет. Что-то вызывает глубокое удовлетворение, а что-то – не менее глубокое разочарование. Хочу, однако, возразить многочисленным критикам, которые сегодня обвиняют российскую внешнюю политику того времени в наивности, романтизме и чрезмерной доверчивости. Будучи министром иностранных дел, а затем секретарем Совета Безопасности России, я хорошо помню, в каком крайне тяжелом положении находилась наша страна еще пятнадцать – двадцать лет назад, об объективных ограничениях, с которыми нашим политикам и дипломатам приходилось, так или иначе, считаться. Во многих случаях нашей внешней политике удавалось добиваться максимума результатов при минимуме доступных нам ресурсов.

Во втором разделе книги собраны некоторые мои размышления последних лет о том, как дальше строить отношения между Россией и Европой. Здесь, излагая личную точку зрения, я пытаюсь провести две главные мысли. Первая сводится к тому, что реальной, полноценной альтернативы отношениям с Европой у России нет и не будет. Это касается и политики, и экономики, и научно-технической сферы, и образования, и многих других областей. Если это так, то вторая мысль логично вытекает из первой: надо срочно остановить враждебную риторику и начать серьезный диалог о будущем наших отношений. Четверть века после окончания холодной войны должны были научить нас реально смотреть на вещи и не подменять долгосрочные национальные интересы конъюнктурными «шараханьями».

В третьем разделе дается подборка основополагающих документов в области европейской безопасности, а также актуальных документов, регламентирующих деятельность России во внешней политике. Думается, что было бы полезно время от времени «освежать» знакомство с этими документами, чтобы избежать их вольной или избирательной интерпретации. Некоторые мои западные партнеры, например, до сих пор продолжают уверять, что военные действия НАТО против Югославии не являются нарушением основополагающих норм международного права и принципов Хельсинкского Заключительного акта. Они доказывают, что эта операция не была агрессией. А когда я спрашиваю, что же это было, начинают рассуж-

дать о «праве на защиту», «ограниченном суверенитете», «гуманитарной интервенции» и т. д. Однако из какого международного юридического документа взяты эти понятия, они объяснить не могут. И не смогут – таких понятий нет ни в Уставе ООН, ни в Хельсинкском Заключительном акте, ни в других международных соглашениях, договорах, декларациях или иных аналогичных документах.

Все это еще раз говорит о том, что для того, чтобы восстановить управляемость в международных отношениях, необходимо безотлагательно начинать кропотливую работу по согласованию, а где это требуется – и реформированию основополагающих норм международного права. Эта сложная, тяжелая и неизбежно весьма длительная работа могла бы стать одним из важных направлений будущего российско-европейского сотрудничества.

I. Непростой выбор

Этапы становления внешнеполитического курса современной России

После окончания холодной войны минуло уже четверть века. Это тот срок во внешней политике, когда можно подводить первые итоги пройденного пути, объективно оценить достижения и неудачи, наметить тенденции развития на будущее.

Отношения между Россией и Европой претерпели глубокие изменения за этот период. Они формировались на фоне тех сложных и порой противоречивых процессов, которые протекали в самой России и на международной арене в целом.

В декабре 1991 г. Российская Федерация вышла на мировую арену в облике, коренным образом отличающемся от всех предшествующих исторических форм существования Российского государства. Это в равной мере относилось и к ее политическому строю, не имеющему аналогов в российской истории, и к столь же беспрецедентному, с исторической точки зрения, очертанию внешних границ и непосредственному геополитическому окружению. По всем этим признакам Россия действительно представляла собой новое государство. Отсюда необходимость выработки новой системы взглядов на внешнеполитические задачи и приоритеты страны с учетом новых реалий. Формирование таких взглядов, разумеется, не могло произойти в одночасье – потребовалось время, прежде чем в государственном, политическом и общественном сознании начали складываться более или менее устойчивые подходы к базовым принципам внешней политики новой России.

Несомненно, Российская Федерация имела за плечами многовековой опыт международного общения, сложившуюся инфраструктуру многосторонних и двусторонних связей, богатейшие профессиональные традиции русской и советской дипломатических школ. Однако в наследовании и освоении этого опыта не было и не могло быть никакого «автоматизма» – формирование новой внешней политики России с самого начала приобрело характер творческого процесса и объективно шло по пути сложного синтеза советского наследия, возрождаемых российских дипломатических традиций и принципиально новых подходов, диктуемых кардинальными изменениями в стране и на мировой арене.

Как и в середине XIX в., России фактически пришлось решать во внешней политике во многом схожие задачи: создавать максимально благоприятные внешние условия для осуществления внутренних реформ и одновременно не допускать ослабления позиций страны на международной арене.

По-современному звучат слова канцлера А. М. Горчакова, который в своей памятной записке императору Александру II сформулировал задачи внешней политики в тот момент, когда Россия, ослабленная поражением в Крымской войне, столкнулась с реальной угрозой превращения из великой державы во второразрядное государство, оттесняемое на задний план европейского «концерта». Канцлер писал тогда: «Наша политическая деятельность должна преследовать двойную цель. Во-первых, оградить Россию от участия во всякого рода внешних осложнениях, которые могли бы частично отвлечь ее силы от собственного внутреннего развития; во-вторых, приложить все усилия к тому, чтобы в это время в Европе не имели место территориальные изменения, изменения равновесия сил или влияния, которые нанесли бы большой ущерб нашим интересам или нашему политическому положению... При выполнении этих двух условий можно будет надеяться, что Россия, оправившись от потерь, укрепив силы и восстановив ресурсы, вновь обретет свое место, положение, авторитет, влияние и предназначение

среди великих держав... Россия сможет занять такое положение, лишь развив свои внутренние силы, кои на сегодняшний день есть единственный реальный источник политического могущества государств»².

Одновременно надо учитывать, что формирование внешнеполитического курса современной России проходило в неразрывной связи с главными тенденциями мирового развития.

Международное сообщество перешагнуло рубеж нового тысячелетия на волне подлинного цивилизационного взрыва, преображающего, по сути, все сферы жизни и достижения человека. На этом фоне парадоксальность международной ситуации заключалась в том, что мировое сообщество, уйдя от глобальной конфронтации, оказалось не в состоянии создать всеобъемлющую систему противодействия современным вызовам, которые несут в себе разрушительную силу для международной стабильности.

В этих условиях неудивительно, что путь формирования внешнеполитического курса России, который протекал под сильным воздействием внутривнутриполитических преобразований и трансформации всей системы международных отношений, был непростым, а порой болезненным.

В начале 1990-х гг. в российском общественном сознании царила эйфория перемен. Тогда многим казалось, что стоит лишь резко сменить политические ориентиры, как большинство проблем начнет решаться само собой как во внутренних, так и в международных делах. Например, подобно тому, как в экономической стратегии расчет строился на том, что резкая либерализация цен и включение рыночных механизмов сами по себе создадут положительную динамику развития, во внешней политике ожидалось, что радикальный поворот от конфронтации к сближению с западными странами автоматически изменит их отношение к России и мобилизует массированную политическую поддержку и экономическую помощь. Эти завышенные ожидания оставили свой отпечаток в первой редакции внешнеполитической Концепции России, принятой в 1993 г.³

Следует признать, что для таких надежд в тот момент действительно было немало оснований. К концу 1980 – началу 1990-х гг. произошло реальное улучшение международного климата. Демократические перемены в нашей стране, а затем драматические события августа 1991 г. в Москве вызвали массовые симпатии к России и поддержку ее руководства во всем мире. В российском общественном мнении приветствовали курс на сближение с бывшими противниками СССР, ожидая от него реальной отдачи для интересов страны.

В действительности все оказалось намного сложнее. На фоне серьезного ухудшения социально-экономической обстановки в первые годы реформ в России произошло обострение идейной и внутривнутриполитической борьбы. Внешняя политика стала одной из сфер государственной деятельности, которую также начали захлестывать споры о принципиальном выборе пути развития страны. Не обошли они и проблему взаимоотношений России с западными государствами. Стоит в этой связи напомнить, что дискуссии вокруг Запада как определенной модели социально-экономического и политического развития имеют в России давнюю историческую традицию. Вновь, как и в середине XIX в., отношение к Западу стало в России своего рода знаком определенной идеологической ориентации, символом либо воинствующего неприятия западной цивилизации, либо столь же страстного желания как можно скорее влиться в нее, нередко в ущерб собственным интересам страны.

Показательна в этом отношении ставка, сделанная в начале 1990-х гг., на ускоренную интеграцию России в евроатлантические структуры. Выдвигались нереалистические задачи – такие, как установление «союзнических» отношений с Западом, к которым ни наша страна, ни

² Канцлер А. М. Горчаков. 200 лет со дня рождения / МИД Российской Федерации; редкол.: Примаков Е. М. и др. М.: Междунар. отношения, 1998. С. 321–322, 334.

³ Дипломатический вестник. 1993. Янв. Специальный выпуск.

сами западные государства готовы не были, поскольку по-разному понимали их смысл. Многие в США, да и в некоторых странах Западной Европы, попав под влияние синдрома «победителя в холодной войне», не видели демократическую Россию в качестве равноправного союзника. Ей в лучшем случае отводилась роль младшего партнера. Любое же проявление самостоятельности и стремления отстоять свои позиции воспринималось как рецидив советской «имперской» политики. Взятый США и НАТО курс на продвижение Альянса к границам России, столь явно игнорировавший российские национальные интересы, был в этом отношении наиболее отрезвляющим сигналом.

Период достаточно явного «прозападного крена» во внешней политике России носил, однако, непродолжительный и поверхностный характер, и российская дипломатия довольно быстро извлекла из него надлежащие уроки. К этому ее подталкивала сама жизнь, так как реальное становление внешней политики происходило не в теоретических дебатах, а в процессе поисков решения конкретных и весьма сложных международных проблем, прямо затрагивающих национальные интересы России. Именно такая работа, не всегда заметная для широкого общественного мнения, диктовала логику формирования внешнеполитического курса. Она-то и была основным источником концептуальных наработок, которые затем постепенно кристаллизовались в устойчивые принципы и стиль международной деятельности Российского государства.

Само существо проблем, с которыми столкнулась Россия в области внешней политики, настраивало на реалистическую оценку международной обстановки, прагматический подход к собственным целям и возможностям их достигать. В условиях крайне противоречивой международной ситуации крепло убеждение в том, что единственно надежным ориентиром внешней политики является последовательная защита национальных интересов. Только на такой основе можно было адекватно реагировать на современные угрозы и вызовы, осознанно формулировать позиции по международным проблемам, целенаправленно выстраивать отношения с другими государствами.

Во внешнеполитических дебатах 1990-х гг. не раз – и вполне обоснованно – поднимался вопрос: в чем именно состоят национальные интересы России? Ведь от ответа на него напрямую зависел конкретный образ действий страны на международной арене.

Наследием советской внешней политики была психология «сверхдержавы», стремление участвовать во всех сколько-нибудь значимых международных процессах, зачастую ценой непосильного для страны перенапряжения внутренних ресурсов. Такой подход не мог быть приемлемым для России с ее огромным бременем нерешенных внутренних проблем. Здравый смысл подсказывал, что на нынешнем историческом отрезке внешняя политика призвана в первую очередь «обслуживать» жизненные интересы внутреннего развития. Это – обеспечение надежной безопасности, создание максимально благоприятных условий для устойчивого экономического роста, повышения жизненного уровня населения, укрепления единства и целостности страны, основ ее конституционного порядка, консолидации гражданского общества, защиты прав граждан и соотечественников за рубежом.

Из всего этого вытекал и другой вывод принципиального значения: экономия» внешнеполитических ресурсов, отказ от дипломатического присутствия ради самого присутствия должны сочетаться с активной, многовекторной внешней политикой, нацеленной на использование всех возможностей, где это может принести реальную отдачу для внутреннего развития страны. Как отмечал Е. Примаков, министр иностранных дел России в 1996–1998 гг., «... без активной внешней политики России трудно, если вообще возможно, осуществлять кардинальные внутренние преобразования, сохранить свою территориальную целостность. России далеко не безразлично, каким образом, и в каком качестве она войдет в мировое хозяйство – дискриминируемым сырьевым придатком или его равноправным участником. Это также во

многом относится к функции внешней политики»⁴. Иными словами, необходимость сосредоточиться на решении внутренних проблем, с точки зрения внешней политики, отнюдь не означает национальный эгоизм или уход в самоизоляцию. Напротив, рациональная дипломатическая активность в жизненно важных для России и мирового сообщества вопросах способна отчасти компенсировать недостаток экономических, военных и других внутренних ресурсов.

Конкретный внешнеполитический опыт внес ясность и в вопрос об оптимальной линии в отношениях с ведущими западными странами. Не только среди государственных деятелей и дипломатов, но и в широких кругах российской общественности складывалось ясное осознание того, что для России в равной мере неприемлемы как неоправданные уступки в ущерб собственным интересам, так и сползание к конфронтации с США, странами Западной Европы, Японией, другими западными государствами. Какие бы сложные проблемы ни возникали в отношениях с наиболее развитыми странами мира, основополагающим принципом деятельности российской дипломатии оставалось стремление к конструктивному сотрудничеству и совместному поиску взаимоприемлемых решений.

Такая постановка вопроса давала ключ к разрешению и другого извечного спора о том, является ли Россия европейской или азиатской державой. Жизнь доказала несостоятельность попыток противопоставить друг другу различные географические направления внешнеполитических усилий России. Само уникальное геополитическое положение нашего государства, не говоря уже о реалиях мировой политики и экономики, диктовало ей необходимость в равной мере развивать сотрудничество со странами Запада и Востока, Севера и Юга.

В культурно-цивилизационном плане в нашей исторической литературе утвердилось представление о России как о мосте между двумя великими цивилизациями: европейской и азиатской. Впитав в себя исторические традиции и ценности Запада и Востока, Европы и Азии, российская цивилизация сама превратилась в уникальное явление.

Так, постепенно формировались базовые внешнеполитические принципы и установки, которые затем легли в основу обновленной Концепции внешней политики России, утвержденной Президентом России В. Путиным 28 июня 2000 г. Ее содержание было обусловлено не только осмыслением внутренних задач и интересов государства, но и необходимостью определить позицию России перед лицом новых глобальных вызовов, дать ясный ответ на вопрос, какая система международных отношений в наибольшей степени отвечает ее национальным интересам.

В концептуальном плане по-новому была поставлена проблема взаимосвязи экономики и внешней политики. В условиях перехода к рыночной экономике на первый план вышли такие задачи, как содействие укреплению экономики России и обновлению внешнеэкономической специализации, обеспечение полноправного участия в международных экономических организациях, помощь российскому предпринимательству в выходе на зарубежные рынки, привлечение иностранных инвестиций, решение проблем внешней задолженности. Перед лицом новых вызовов, связанных с глобализацией, российская дипломатия активно включилась в поиски возможностей минимизировать для нашей страны отрицательные последствия этого процесса, содействовать формированию условий для устойчивого развития российской экономики, обеспечения экономической безопасности страны.

Важнейший принципиальный аспект новой внешнеполитической Концепции состоял в том, что одним из главных критериев эффективности нашей политики стала защищенность интересов и прав граждан России, где бы они ни находились и ни проживали. Резко возросло значение «гуманитарного измерения» в деятельности российской дипломатии. Речь шла в первую очередь о защите прав миллионов соотечественников, проживающих вне России на пространстве бывшего Советского Союза.

⁴ Примаков Е. М. Встречи на перекрестках / Е. М. Примаков. М.: Центрполиграф, 2015.

Принципиальное значение имело и обновление самого механизма принятия решений в области внешней политики. Новые тенденции внутреннего развития России, становление демократического общества и правового государства оказали существенное воздействие на механизм формирования внешней политики. В частности, необходимо было определить роль парламента в принятии внешнеполитических решений, порядок взаимодействия законодательной и исполнительной властей, разделение полномочий между президентом, правительством, органами власти в регионах. Все это в немалой степени сказывалось на подходах к внешнеполитическим проблемам.

Потребовалось по-новому взглянуть на вопросы, относящиеся к информационному обеспечению внешней политики и связям с общественностью. Влияние средств массовой информации на формирование общественного мнения в вопросах внешней политики возросло на глазах. Последствия этого воздействия были далеко не однозначны. Поэтому российскому внешнеполитическому ведомству предстояло выработать новый стиль и формы взаимодействия со средствами массовой информации, научиться работать в условиях плюрализма мнений и беспрецедентно открытой информационной среды.

Наконец, новая ситуация в стране и в мире сделала необходимым существенное обновление самой дипломатической службы. При этом ключевая задача состояла в том, чтобы обеспечить стабильность и преемственность поколений российских дипломатов, привести подготовку новых дипломатических кадров в соответствие с требованиями современного этапа международных отношений.

Масштаб указанных проблем наглядно иллюстрирует сложность и объясняет насыщенность этапов, через которые должна была пройти российская внешняя политика.

Россия и Европа: новые реалии

Тема взаимоотношений России и Европы выходила далеко за рамки внешней политики, поскольку затрагивала фундаментальные аспекты выбора пути развития нашей страны. Русская общественно-политическая мысль традиционно оперировала понятием «Европа», вкладывая в него не только географический, но и культурно-цивилизационный смысл. Начиная с эпохи петровских реформ, Европа в российском общественном сознании символизировала определенную систему политических и экономических принципов, морально-нравственных ценностей, а также некое культурное пространство. В спорах об отношении к европейской цивилизации находила отражение борьба вокруг европейской взаимозависимости и национальной самобытности России и выбора ее исторического пути.

Как бы ни ставились эти вопросы на различных этапах развития нашей страны, европейский вектор на протяжении многих столетий был главным и определяющим в ее внешней политике. Россия в процессе своей исторической эволюции не только шла навстречу Европе, но и была неотъемлемой частью европейской системы международных отношений. На всех крутых поворотах в судьбе континента Россия играла роль активного и незаменимого участника европейского «концерта», весомого фактора общеевропейского баланса.

В XX в. эта роль еще более усилилась, несмотря на идеологический и военно-политический раскол Европы, вызванный революционными потрясениями в России. Победа нашей страны над фашизмом во Второй мировой войне сделала ее одним из архитекторов последовательного урегулирования в Европе. Даже в условиях холодной войны и существования «железного занавеса» развивались многопрофильные связи между СССР и странами Западной Европы в политической, экономической, культурной и других областях. При участии и инициативной роли Советского Союза именно в Европе зародились тенденции к разрядке напряженности, а затем – к общеевропейской безопасности и сотрудничеству, кульминацией которых стало подписание Хельсинкского Заключительного акта в 1975 г. Наконец, благодаря кардинальным переменам в нашей стране Европа оказалась эпицентром коренного поворота в развитии мировых дел, символом которого стали крушение Берлинской стены и воссоединение Германии.

Разумеется, бурные процессы второй половины XX в. внесли свои коррективы, причем немалые, в роль Европы на международной арене. В значительной степени утратив силовые рычаги воздействия на ситуацию в мире, Европа вместе с тем сохранила свою притягательность в качестве интеллектуального центра, мирового очага культуры. Для многих регионов мира Старый Свет на протяжении десятилетий служил моделью развития интеграционных процессов, демонстрируя способность к самообновлению, проявлению солидарного партнерства.

Несомненно, Европа больше других регионов мира выиграла от прекращения блоковой конфронтации. Крушение «железного занавеса» открыло невиданные ранее перспективы сотрудничества и сближения государств и народов на основе общих демократических ценностей.

Тем не менее до конечной цели – создания единой Большой Европы – по-прежнему далеко. Главная причина состоит в том, что, несмотря на окончание холодной войны, процессы в области безопасности и экономической интеграции продолжали развиваться главным образом на базе структур, которые охватывали далеко не все европейские государства. Курс на расширение НАТО и военная акция Альянса против Югославии весной 1999 г. показали реальную опасность появления новых разделительных линий на континенте и размывания международно-правовой основы общеевропейского сотрудничества.

Совершенно очевидно, что такого рода тенденция вела лишь к ослаблению роли Европейского континента в мировой политике.

Россия, выстраивая свою европейскую политику, исходила из убеждения, что Европа может и должна стать генератором всеобъемлющей стратегической стабильности в мире.

Одной из фундаментальных основ европейской политики России стало развитие двусторонних отношений со странами континента. Следует подчеркнуть, что при всех поворотах в развитии ситуации в Европе двустороннее сотрудничество всегда играло роль положительного стабилизирующего фактора в международных отношениях в европейском регионе.

В Москве исходили из того, что о каком бы европейском государстве ни шла речь, ни с одним из них у России нет непреодолимых противоречий или разногласий, которые препятствовали бы развитию добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества. Не существует таких препятствий и для создания действительно общеевропейского взаимодействия по ключевым вопросам обеспечения мира и международной стабильности.

Вместе с тем чтобы Европа была в состоянии сыграть роль движущей силы в формировании новой многополярной системы международных отношений, она сама должна стать мощным самостоятельным «полюсом». А это, по убеждению России, возможно лишь на путях превращения Большой Европы в единое пространство стабильности и безопасности, экономического процветания и устойчивой демократии.

Исходя из этого, главным направлением европейской политики России стал курс на формирование стабильной, недискриминационной и всеобъемлющей системы европейской безопасности.

Фундамент для такой системы был заложен еще сорок лет назад при подписании исторического Заключительного акта в Хельсинки. Согласованные в нем основополагающие принципы полностью отвечают Уставу ООН и общепризнанным нормам международного права.

Если формирование общеевропейской системы безопасности составляло магистральное направление развития Европы, то олицетворением этого процесса являлась Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – единственная структура, объединяющая все государства континента и потому способная воплотить в жизнь принцип равной гарантированной безопасности для всех государств независимо от их принадлежности к военно-политическим союзам и другим замкнутым группировкам.

С момента преобразования Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в соответствующую Организацию (ОБСЕ) в 1994 г. Россия неизменно выступала за ее укрепление и превращение в полноценную региональную организацию. Именно ОБСЕ должна была стать тем форумом, на котором разрабатывались бы единые подходы европейских государств к основным проблемам современности и который являлся бы механизмом диалога с другими региональными организациями. Это к тому же было бы реальным шагом к новой структуре международных отношений, в основе которой лежало бы взаимодействие ведущих региональных организаций при главенствующей роли ООН и неукоснительном соблюдении международного права.

В Лиссабонской декларации по модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI в. (декабрь 1996 г.) главы государств и правительств государств – участников ОБСЕ подчеркнули всеобъемлющий и неделимый характер безопасности на континенте.

При подготовке саммита ОБСЕ в Стамбуле (ноябрь 1999 г.) перед российской дипломатией стояли сложные задачи: обеспечить широкий комплекс наших внешнеполитических интересов и принять в устраивающем нас виде документы, которые заложили бы основы европейской безопасности на начало XXI в.; не допустить превращения саммита в подобие публичного судилища над Россией в связи с событиями в Чечне. Одновременно требовалось принять меры для придания встрече конструктивного характера, не срываясь на конфронтацию с Западом. В целом эти задачи удалось выполнить.

Стамбульская встреча на высшем уровне, которая состоялась в середине ноября 1999 г., стала новой вехой в истории ОБСЕ.

Главный политический результат саммита – подтверждение всеми государствами – участниками ОБСЕ приверженности основополагающим принципам Устава ООН и Хельсинкского Заключительного акта. Это означало, что основой межгосударственных отношений в Европе по-прежнему являются уважение суверенного равенства государств, их территориальной целостности, неприкосновенности границ, неприменение силы или угрозы силой, мирное урегулирование споров, невмешательство во внутренние дела, соблюдение прав человека. Таковы принципы, на которых должна строиться европейская безопасность и стабильность на годы вперед.

Вместе с тем нельзя было закрывать глаза на существовавшие препятствия на пути дальнейшего укрепления ОБСЕ. Со стороны западных стран нарастало стремление заузить функции ОБСЕ, превратить ее в своего рода провинциальный форум с ограниченным кругом, в первую очередь гуманитарных, обязанностей. Появился риск превращения ОБСЕ из универсального механизма, вырабатывающего коллективную волю государств-участников, в инструмент воздействия на отдельные государства, своего рода «орудие принудительной демократизации». За попытками низвести ОБСЕ до рассмотрения главным образом гуманитарных и правозащитных проблем просматривалось прежде всего стремление строить европейскую безопасность на базе замкнутых организаций и объединений, в первую очередь НАТО. Для России такой путь был неприемлемым. Сама динамика мировых и европейских процессов указывала на то, что строительство новой архитектуры безопасности и стабильности на континенте не может быть привилегией «избранных» государств. История не раз учила тому, что попытки навязать любому государству какие-то схемы извне были заведомо обречены на провал.

Начавшиеся во второй половине 1980-х гг. кардинальные перемены в политическом ландшафте континента придали новую динамику деятельности Совета Европы. Созданный 5 мая 1949 г. Совет Европы провозгласил своей главной задачей добиваться единства между европейцами во имя осуществления идеалов и принципов плюралистической демократии, верховенства закона и прав человека, содействовать экономическому и социальному прогрессу Европы. Однако в условиях холодной войны и раскола континента эта организация объективно не могла осуществлять свою миссию в масштабах всей Европы. Открыв свои двери для молодых демократий, Совет Европы получил шанс реально помочь европейцам «сообща строить новую Большую Европу без разделительных линий».

Вступление 28 февраля 1996 г. в СЕ Российской Федерации способствовало превращению этой организации в действительно всеевропейский институт. Этот шаг был осознанным стратегическим выбором руководства России, Федерального собрания, активных слоев гражданского общества. В основе его лежала уверенность в том, что членство в СЕ поможет становлению и укреплению в России институтов демократии и правового государства, утверждению основных свобод и прав человека, относящихся к числу наиболее важных для россиян завоеваний периода реформ.

Разумеется, были и те, кто сомневался в целесообразности вступления России в Совет Европы, опасаясь, что Россия окажется не в состоянии выполнить все обязательства, вытекающие из членства в этой организации, и таким образом окажется под прессом критики и санкций.

Следует отметить, что эти опасения, даже несмотря на «чеченский кульбит» Парламентской ассамблеи Совета Европы, в целом не оправдались. Тот факт, что Россия приняла общепризнанные европейские юридические нормы, став участницей большинства европейских конвенций, имел большое положительное значение для формирования правового государства и развития гражданского общества в нашей стране. Это касается таких важных областей государственной и общественной жизни, как защита прав человека и национальных меньшинств, образование, культура, спорт. Хотя процесс формирования прочной социально-экономической основы индивидуальных свобод оказался сложнее, чем это могло показаться в начале

1990-х гг., в целом в российском обществе укрепилось осознание примата прав человека и убежденность в необходимости их защиты, в том числе международными средствами.

Вместе с тем Россия не скрывала своей отрицательной позиции в отношении различных проявлений предвзятости или «двойных стандартов» со стороны Совета Европы. В частности, в связи с бомбардировками Югославии НАТО организация заняла позицию, по существу, оправдывавшую эту противоправную акцию Альянса. Парламентская ассамблея Совета проявила явную необъективность при оценке действий России в Чечне и в то же время спокойно взирала на явные нарушения прав человека и национальных меньшинств в Латвии и Эстонии.

Российская дипломатия постоянно подчеркивала, что если Совет Европы хочет быть верен традициям европейского гуманизма, провозглашающего человека мерой всей системы ценностей, то ему надлежит уделить особое внимание более эффективному мониторингу соблюдения прав человека, включая права тысяч людей без гражданства в государствах Балтии. В частности, Совет Европы мог бы энергичнее использовать все свои механизмы, в том числе Европейскую комиссию по борьбе с расизмом и нетерпимостью и учрежденный на будапештской сессии институт Комиссара по правам человека, для воздействия на государства Балтии с тем, чтобы положение русскоязычного населения в этих странах полностью соответствовало общепризнанным европейским нормам.

В Москве исходили из того, что после окончания холодной войны, в процессе укрепления безопасности и развития сотрудничества в Европе будет возрастать роль Европейского союза. Исходя из этого, всестороннее сотрудничество с ЕС было вынесено в качестве одного из приоритетов внешней политики России. Была поставлена задача поднять уровень этого сотрудничества до стратегического партнерства. В Москве рассматривали Евросоюз в качестве одного из важнейших партнеров как в области политического диалога, так и в развитии торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества.

Президент России В. Путин в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2001 г. особо отметил возрастающее значение наших усилий по налаживанию партнерства с Европейским союзом, подчеркнув, что «курс на интеграцию с Европой становится одним из ключевых направлений российской внешней политики».

Положительный импульс связям со странами-членами Евросоюза придало Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Россией и Европейским союзом, которое вступило в силу в декабре 1997 г.

Стратегия отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу, утвержденная Президентом России в июне 2000 г., решала ряд взаимосвязанных проблем, относящихся к статусу России как самостоятельного полюса многополярного мира, к двустороннему сотрудничеству и партнерству Россия – ЕС.

Российская стратегия предусматривала расширение формата и повышение результативности политического диалога России и Евросоюза; развитие взаимной торговли и инвестиций; сотрудничество в финансовой области; обеспечение интересов России при расширении ЕС; развитие общеевропейской структуры сотрудничества; развитие сотрудничества Россия – ЕС в сфере науки и техники; расширение трансграничных межрегиональных связей; сближение хозяйственного законодательства и технических стандартов. Реализация этой программы была способна вывести сотрудничество России с Евросоюзом на качественно новый уровень.

На саммите Россия – ЕС в Париже 30 октября 2000 г. была принята Совместная декларация об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе, которая создала основу для двустороннего взаимодействия в области безопасности и обороны. В соответствии с парижскими договоренностями учреждался, в частности, механизм специальных консультаций по вопросам безопасности и обороны, расширялся спектр разоруженческих консультаций и стратегического диалога. Было принято решение развивать сотрудничество в области оперативного управления кризисами и изучить возможности

вклада России в проведение соответствующих операций Евросоюза. Разумеется, все это требовало формирования соответствующей правовой базы, механизмов учета интересов друг друга.

Одним словом, Россия внимательно следила за развитием интеграционных процессов в рамках Европейского союза, особенно в тех областях, где формировались общие подходы государств-участников к наиболее актуальным европейским и международным проблемам. Нашей стране было небезразлично, в каком направлении шли эти процессы, поскольку они создавали принципиально новую структуру международных отношений в Европе.

Выступая на саммите Европейского союза в Стокгольме 23 марта 2001 г., Президент России В. Путин подтвердил, что Россия не ставит перед собой ни сегодня, ни в обозримом будущем цель вступления в ЕС. Однако страна не может находиться в стороне от масштабных интеграционных преобразований на нашем континенте. Примечательно, что еще на рубеже XVIII–XIX вв. европейская политическая мысль выдвигала различные проекты строительства единой Европы, включая ее социальное переустройство. Даже в ту далекую эпоху, несмотря на весьма неоднозначное восприятие Российской империи деятелями европейского Просвещения, все эти проекты, так или иначе, предусматривали определенную роль и место для России.

В Москве исходили из того, что в условиях глобализации тесное взаимодействие между Россией и Европейским союзом способно стать мощным стабилизирующим фактором, который не только раздвигал бы горизонты безопасности и сотрудничества на континенте, но и обеспечивал бы объединенной Европе достойное место в мировой политике.

Значительно более сложно складывались взаимоотношения России с Североатлантическим альянсом (НАТО). И дело не в том, что НАТО выступала, по сути, рудиментом холодной войны, пережитком конфронтационной биполярной системы.

НАТО сохранила свое основное предназначение, сформулированное еще в годы холодной войны, – обеспечение стран-членов от возможного военного нападения извне. При этом акцент постепенно стал переноситься на расширение зоны ответственности блока. Становилась все более очевидной претензия блока на глобальную роль и глобальную ответственность за обеспечение стабильности и поддержание международной безопасности.

Геополитическая трансформация Альянса нашла выражение прежде всего в постепенном расширении круга стран-участниц, включении в его состав стран Восточной Европы, налаживании все более тесного взаимодействия со странами, не являющимися членами организации, но склоняющимися к активному с ней сотрудничеству. Экспансия Альянса в восточном направлении вызывала предсказуемый рост напряженности в отношениях с Россией. При всем уважении принципов суверенитета и права суверенных государств на присоединение к различным международным организациям и союзам, подобные планы рассматривались российской стороной (учитывая весь комплекс политических, военных, экономических, культурных, гуманитарных аспектов проблемы) как явно недружественные и неприемлемые по своим последствиям.

В 1990-е гг. отношения Альянса с Россией не раз переживали периоды подъема и спада. Позитивные ожидания равноправного сотрудничества, связанные с окончанием биполярного противостояния, были существенно подорваны к 1995 г. в связи с взятым официальным Вашингтоном и странами НАТО курсом на расширение блока за счет бывших социалистических стран, включая республики СССР. Руководство России приложило немало усилий, чтобы изменить в лучшую сторону отношение российского общественного мнения к НАТО, сформировавшееся в немалой степени под грузом наследия времен холодной войны. В мае 1997 г. руководство Российской Федерации пошло на подписание с Альянсом Основополагающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности. На его основе был сформирован Совместный постоянный совет для рассмотрения вопросов безопасности, вызывающих общую озабоченность. В рамках Совета проводились важные и полезные для обеих сторон дискуссии по вопросам европейской безопасности, нераспространения оружия массового уничтоже-

ния, урегулирования региональных конфликтов и миротворчества. Мы взаимодействовали по военной линии – в боснийской операции, в области ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. К сожалению, эти усилия были серьезно девальвированы процессом расширения НАТО на Восток и в особенности – агрессивными действиями Альянса против суверенной Югославии. Фактически на протяжении целого десятилетия, прошедшего после окончания холодной войны, НАТО стремилась обрести новую роль в европейских и мировых делах на путях инерционного развития, не меняя, по сути, своих задач, определенных в совершенно другую историческую эпоху, с учетом иных военно-стратегических реалий.

Наиболее масштабное похолодание в отношениях РФ и НАТО имело место в 1999 г. Оно было вызвано несанкционированной ООН операцией (целый ряд отечественных авторов находил вполне уместным иное определение – агрессия) Альянса против Югославии в связи с резким обострением ситуации в крае Косово (1999 г.). Российские попытки остановить применение вооруженных сил НАТО против Югославии, выступить посредником в разрешении конфликта и добиться мирного урегулирования Косовского кризиса посредством вовлечения ООН в этот процесс были сорваны действиями руководства США и стран НАТО, занявших одностороннюю проалбанскую позицию. Однако кризис во взаимоотношениях НАТО и России был связан не только с самой агрессией НАТО в Косово и бомбардировками Югославии. Расхождение позиций по поводу конфликта в Косово и методов его преодоления представляло собой лишь верхушку айсберга и стало своеобразным триггером заметного похолодания отношений России и НАТО в целом. Четко проявившаяся позиция «намеренного игнорирования», стремление руководства США и других ведущих стран НАТО откровенно манкировать мнением России наводило Москву на размышления относительно общих принципов складывающегося мироустройства, подталкивали к осмыслению глубоких политических концептуальных расхождений, затрагивающих сферу жизненно важных интересов национальной безопасности РФ.

Ситуация усугубилась в связи с принятием в 1999 г. Стратегической концепции НАТО. Беспокойство России и многих других участников мирового сообщества вызвало закрепление в Стратегической концепции практики «гуманитарных интервенций», которые, как показал пример Косово, способны оказать глубокий негативный и дестабилизирующий эффект на всю систему международных отношений. Не меньшие опасения в Москве, как и во многих других мировых столицах, вызывало и произвольное расширение «зоны ответственности» НАТО. Стратегическая концепция 1999 г. была основана на предельно расширительном, глобалистском понимании атлантистских принципов безопасности. В ней была выражена готовность расширять и далее состав Альянса. В результате отношения РФ и НАТО оказались заморожены почти на год.

Растущее осознание общности стратегических интересов России и стран НАТО перед лицом глобальных вызовов, таких как международный терроризм и распространение оружия массового уничтожения, дало импульс положительным изменениям в отношениях Россия – НАТО в интересах совместного решения проблем европейской и международной безопасности.

В начале XXI в. между Россией и НАТО сформировалась довольно диалектичная система отношений, которая была основана на сочетании политической конкуренции (а местами даже противостояния – на постсоветском пространстве, например) и развития все более активного сотрудничества на ряде принципиальных направлений обеспечения международной безопасности. Несмотря на остающиеся проблемы во взаимоотношениях, Россия постепенно вышла на расширение взаимодействия с НАТО на основе неукоснительного соблюдения принципов Основополагающего акта Россия – НАТО и основных положений международного права. Начало новому этапу сотрудничества положила встреча на высшем уровне Россия – НАТО в Риме 28 мая 2002 г., где главы государств и правительств подписали Декларацию «Отношения Россия – НАТО: новое качество». В документе были определены основные принципы взаимо-

действия с Альянсом на базе учрежденного Совета Россия – НАТО (СРН), а также области сотрудничества. Главные из них: работа в «национальном качестве», т. е. без предварительных внутривблоковых согласований, на основе постоянного политического диалога по широкому спектру вопросов безопасности; стремление к достижению консенсуса на равноправной основе; принятие совместных решений и осуществление совместных действий; общая и индивидуальная ответственность за реализацию таких решений; безусловное соблюдение всеми участниками Совета обязательств по международному праву, Устава ООН и нормообразующих документов ОБСЕ. Была создана стройная структура органов – от СРН, созываемого дважды в год на уровне Мининдел и Минобороны и не реже одного раза в месяц на уровне послов, до рабочих групп на экспертном уровне.

Речь шла о попытке качественного изменения самой схемы взаимодействия России и НАТО. Пойдя на договоренность о создании СРН, российское руководство отдавало себе отчет в том, что это едва ли остановит процесс расширения НАТО: слишком велика была инерция подходов, продиктованных самой природой Североатлантического Альянса. Новый формат сотрудничества с НАТО не означал и пересмотра негативной позиции России в отношении планов расширения и беспокоящих нас положений Стратегической концепции Альянса. Вместе с тем было принципиально важно, что формирование качественно новых отношений между Россией и НАТО могло открыть перспективу трансформации самого Альянса в направлении, отвечающем интересам общеевропейской безопасности. По крайней мере, в Москве хотели надеяться на это.

То обстоятельство, что все участники Альянса выступали в рамках СРН в индивидуальном качестве, по замыслу, могло фактически позволить России участвовать в процессе обсуждения и принятия решений по ряду принципиальных вопросов мировой политики и международной безопасности. И это обстоятельство придавало Совету новое качество. Если действовавшая до этого в рамках Совместного постоянного совета (СПС) формула «19 плюс 1» предусматривала лишь консультации по тем или иным проблемам и не предполагала ни совместного принятия решений, ни, главное, ответственности за их реализацию, то при новом формате предполагалось, что Россия и члены НАТО в качестве равноправных партнеров будут совместно вырабатывать такие решения, а затем совместно претворять их в жизнь.

Сотрудничество между Россией и НАТО развивалось после 2002 г. по ряду важных для обеих сторон направлений и в целом соответствовало вызовам эпохи глобализации. Об этом говорит уже простое перечисление конкретных направлений такого сотрудничества: борьба с терроризмом, кризисное урегулирование, нераспространение оружия массового уничтожения, меры контроля над вооружениями и др.

Однако за ростками позитивных тенденций нельзя было не видеть и явного негатива, проявившегося в данной модели сотрудничества. Были на пути развития механизмов сотрудничества и подводные камни. Так, на практике скоро выяснилось, что по всем ключевым проблемам страны НАТО выходят на заседания Совета Россия – НАТО с заранее согласованными позициями. Далеко не просто обстояло дело и с принятием совместных решений, и с кооперативным образом действий. Нарастали политические противоречия между РФ и НАТО. Сильным раздражителем в отношениях оказалась стратегическая линия руководства США и НАТО на расширение состава и сфер ответственности Альянса.

Эти тенденции не могли не вызвать растущей озабоченности в Москве. В концентрированном виде они были изложены Президентом России В. Путиным в 2007 г. на международной Мюнхенской конференции по безопасности. Была дана развернутая и жесткая критика попыткам США и их союзникам утвердить модель однополярного мира как основу международных отношений XXI в. Российский президент прямо указал на опасные последствия пренебрежения основополагающими принципами международного права, опоры на исключительно силовые методы решения региональных проблем, попыток навязать свои узкие интересы другим

странам и народам. Вывод мюнхенского выступления был предельно четким и недвусмысленным: пора серьезно задуматься над новой архитектурой глобальной безопасности и мирового порядка в целом.

Для кого-то Мюнхенская речь казалась полной неожиданностью и, добавлю, неожиданностью раздражающей и неприятной. Но тревогу российского лидера, как и его разочарование в западных партнерах, понять было не так уж и сложно, если вспомнить события, предшествовавшие этому выступлению.

Как человек, долгое время участвовавший в разработке и практической реализации нашей внешней политики, я знаю, какие невероятные усилия Россия прилагала, чтобы после холодной войны открыть новую страницу в наших отношениях с США и другими ведущими западными государствами.

После трагедии 11 сентября 2001 г. Россия первой протянула руку солидарности американскому народу.

В мае 2002 г. президент Владимир Путин вместе с лидерами западных государств подписал декларацию о создании Совета Россия – НАТО, рассчитывая начать формирование единой и неделимой системы безопасности на всем евроатлантическом пространстве. В мае 2003 г. лидеры России и Европейского союза подписали договоренности о создании общих пространств, в том числе в экономической области, с тем, чтобы со временем стереть оставшиеся разграничительные линии в Европе. Этот список конкретных, но далеко не всегда легких и очевидных для России шагов в сторону конструктивного сотрудничества с Западом можно было бы продолжить.

Какой оказалась реакция наших западных партнеров на российские инициативы, хорошо известно не только историкам, но и всем, кто следит за событиями международной жизни. Односторонний выход США из Договора по ПРО 1972 г. (в 2002 г.), ничем не оправданное и никак не обоснованное расширение НАТО и приближение инфраструктуры Альянса к российским границам, начало войны в Ираке в обход Совета Безопасности ООН (в 2003 г.), провоцирование и поддержка «цветных революций» на территории бывшего СССР, игнорирование фундаментальных основ международного права. И этот удручающий список также можно было бы продолжить, как и список российских шагов навстречу Западу.

Многие тенденции, едва намечавшиеся в 2007 г., затем стали явными и очевидными. Целый ряд глобальных проблем, о которых раньше говорили только эксперты и гражданские активисты, за последние годы буквально ворвались в нашу повседневную жизнь. А международные институты и механизмы, на которые еще в середине прошлого десятилетия возлагали столь большие надежды, не прошли испытания на прочность в ходе кризисов последнего времени.

Вспомним, что после Мюнхенской речи мир столкнулся с острым финансовым кризисом 2008–2009 гг., причем многие негативные последствия этого кризиса в полной мере так и не были преодолены. Началась и продолжается «арабская весна», долгосрочное воздействие которой на регион Ближнего Востока, да и на мир в целом сегодня вряд ли кто-то возьмется предсказать. Трагические события на Украине и вокруг Украины наглядно продемонстрировали, что в XXI в. даже на европейском континенте никто не застрахован от сползания к масштабному вооруженному конфликту и превращения крупной страны в центре Европы в «неудавшееся государство». Затяжные политические и финансовые неурядицы в Европейском союзе показали хрупкость и уязвимость «европейского проекта», казавшегося совсем недавно столь успешным и практически необратимым.

В какой-то момент казалось, что новая Демократическая администрация США во главе с Бараком Обамой (с 2009 г.) в значительной степени разделяет российскую озабоченность состоянием и тенденциями развития мировой политики. В Вашингтоне делались заявления о преимуществах многосторонних действий перед односторонними, о предпочтительности

политических решений по сравнению с силовыми, о необходимости учета интересов партнеров и т. д. Совместными усилиями удалось начать «перезагрузку» в отношениях между Москвой и Вашингтоном (в 2009 г.), подписать новый договор о сокращении стратегических наступательных вооружений (в 2010 г.) и даже начать движение вперед в достижении компромисса по такой сложной и болезненной проблеме, как европейская система ПРО.

К сожалению, поворот в американской политике оказался не стратегическим, а тактическим. Инерция старых привычек и старых подходов вновь взяла верх в американском политическом руководстве. Не хочу вдаваться в детали, но подходы Вашингтона к таким разным кризисам, как события в Ливии, в Сирии и на Украине, подтверждают очевидный вывод: в Белом доме не собирались отказываться ни от односторонних шагов, ни от силовых решений, ни от пренебрежения международно-правовыми нормами. И это при том, что практические возможности Соединенных Штатов в одиночку управлять системой международных отношений неуклонно сокращаются.

И все это происходило на фоне того, что задача сохранения управляемости международной системы становилась все более трудноразрешимой. Накопление элементов нестабильности в самых разных точках мира, паралич, стагнация, а подчас и деградация базовых международных институтов безопасности и развития, быстрый подъем политического экстремизма и расшатывание устоявшихся систем власти, сужение пространства для стратегического планирования и тактического маневра – вот только несколько самых явных проявлений наступающего хаоса в мировых делах.

К сожалению, наши западные партнеры так и не захотели – или не смогли – воспользоваться имевшимися возможностями, чтобы обратить вспять опаснейшие тенденции к распаду основ современного миропорядка, к торжеству хаоса и безответственности в мировой политике будущего. Состояние хаоса и анархии в мировой политике стали питательной средой для радикалов и террористов, для биржевых спекулянтов и международного криминалитета. Для подавляющего большинства человечества такое состояние может обернуться неисчислимыми проблемами, потерями и трагедиями самого разного масштаба. Россия, как одна из великих глобальных держав современности, не может снять с себя исторической ответственности за формирование нового – справедливого, безопасного и устойчивого – мирового порядка. Другой вопрос, с кем вместе строить этот новый миропорядок? И на этот вопрос Москва дает ясный и логичный ответ. Мы готовы к активному сотрудничеству со всеми странами, разделяющими нашу озабоченность нынешним состоянием мировой политики и готовыми вместе работать над восстановлением ее управляемости.

Разумеется, Россия не отказывается и от взаимодействия с Западом, в том числе с руководством США. Без участия Соединенных Штатов, а тем более – при американском противодействии, строительство нового миропорядка вряд ли возможно. В своих заявлениях Владимир Путин недвусмысленно высказался за восстановление российско-американского диалога, включая и обсуждение вопросов стратегического ядерного оружия. Отсутствие контактов, прекращение диалога, подмена дипломатии взвинченной враждебной риторикой никогда не способствовали решению межгосударственных проблем.

II. Взгляд в будущее (избранные статьи)

2011 год

Какая дипломатия нужна России в XXI веке?⁵

Эпоха, когда идеи важнее материальных ресурсов.

«Умная» внешняя политика в мире еще только зарождается. Пока не как политическая практика и даже не как целостный проект, а лишь как разрозненный набор инновационных идей, которые рано или поздно преобразуют международную систему.

В рамках журнальной статьи вряд ли возможно дать развернутый анализ основных тенденций развития системы международных отношений за последние двадцать лет. Это был сложный период – время больших надежд и разочарований, революционных сдвигов и отчаянных попыток сохранить статус-кво, исторических свершений и трагических ошибок. Говорить о нем трудно еще и потому, что процесс фундаментальной перестройки мировой системы, начавшийся в середине 80-х гг. прошлого века, далеко не завершен; мы находимся, по всей видимости, лишь в середине длительного исторического цикла перемен. Многие трансформационные тенденции пока еще набирают силу; результат их воздействия в полной мере проявится только через несколько десятилетий.

Но уже сегодня можно констатировать, что переход оказался не просто длительным, но и весьма болезненным. Причем для всех – не только для тех, кого считали проигравшими в холодной войне, но и для тех, кто мнил себя победителем. В значительной мере это было связано с тем, что крах старой системы произошел очень быстро, по историческим меркам – почти мгновенно. Ни у кого не было подходящих «домашних заготовок» и «запасных вариантов», никто не мог похвастаться наличием выверенной долгосрочной стратегии. Всем приходилось импровизировать, опираясь не столько на опыт старших коллег и учителей, сколько на собственную интуицию и воображение. Иногда импровизации получались удачными, иногда не очень. Поэтому несправедливо оценивать политиков прошедших двух десятилетий с позиций сегодняшнего дня; порой они просто не могли предвидеть не то что долгосрочных, но даже и ближайших последствий своих решений.

Тем не менее анализ событий, успехов и просчетов – по возможности объективный и беспристрастный – необходим. Хотя бы для того, чтобы увереннее двигаться вперед, не наступая раз за разом на одни и те же грабли. Причем анализировать стоит не только собственные ошибки, но и просчеты и заблуждения других игроков.

Ловушка триумфаторства

Сегодня представляется очевидным, что двадцать лет назад страны Запада и прежде всего Соединенные Штаты поддались триумфаторским настроениям, оказавшись в плену представлений о «конце истории», «однополярном мире», об универсальности либеральных ценностей. Триумфализм помешал трезво оценить масштаб нерешенных задач, породил иллю-

⁵ Иванов И. С. Какая дипломатия нужна России в XXI веке? // Россия в глобальной политике. 2011. Т. 9. № 6.

зорное представление о том, что стабилизация международной системы произойдет чуть ли не автоматически, без напряженных усилий, масштабных политических и материальных инвестиций, без компромиссов со старыми противниками и новыми оппонентами. За это триумфаторство скоро пришлось дорого заплатить – и не только целым набором международных кризисов и долгосрочных внешнеполитических проблем, но и упущенными историческими возможностями.

Если говорить о Соединенных Штатах, то на протяжении последнего двадцатилетия эта страна как минимум дважды имела реальные шансы стать общепризнанным лидером мирового сообщества, и оба раза упустила их. Первый раз – в 1989–1991 гг., когда распалась мировая коммунистическая система, а вслед за ней – и Советский Союз. Авторитет США в мире был тогда исключительно высок; от американцев ждали новых идей, стратегического видения и долгосрочного лидерства в перестройке мировой системы. Вместо этого Вашингтон продемонстрировал стремление по максимуму воспользоваться благоприятной обстановкой для получения тактических, сиюминутных преимуществ. Иллюзия однополярного мира оказалась слишком соблазнительной, Соединенные Штаты встали на путь навязывания другим странам своих интересов, и благоприятный момент для глобальной перестройки был упущен.

Еще один исторический шанс появился в 2001 г., когда после террористических актов в Нью-Йорке и Вашингтоне возникла реальная возможность создать широкую коалицию для борьбы с международным терроризмом. Более того, тогда можно было начать серьезное обсуждение реформы международной безопасности в целом, фундаментальных проблем международного права, перестройки системы органов ООН и пр. Уровень симпатии к США, солидарности с американцами в тот момент достиг пика. И что же? Вашингтон и тут пошел по пути односторонних действий, быстро растеряв кредит доверия, которым можно было бы воспользоваться для осуществления системных сдвигов в мировой политике. Результатом стали тупики в региональных конфликтах, раздувание американского военного бюджета с последующими бюджетными дефицитами и сопутствующими экономическими проблемами, а также взрыв антиамериканских настроений по всему миру. Тактические дипломатические победы быстро сменились стратегическими поражениями.

От курса девяностых – к «путинскому развороту»

А что же Россия? Оглядываясь назад, приходится признать, что и нам далеко не всегда удавалось избегать иллюзий и внешнеполитических просчетов. Наверное, главная российская иллюзия 1990-х гг. состояла в романтическом представлении о мире после холодной войны. Тогда нам казалось, что в изменившейся системе место для новой России уже зарезервировано, партнеры легко поймут наши текущие сложности и помогут ответить на трудные вопросы. По сути, мы надеялись – хотя никто не произносил такого вслух – что кто-то сделает за нас нашу работу только потому, что Россия в одностороннем порядке завершила холодную войну и отказалась от значительной части советского наследия. Мы существенно недооценили жесткость, даже жестокость современной политики и переоценили готовность партнеров к стратегическому видению и масштабным решениям. Прозрение наступило далеко не сразу и оказалось весьма болезненным.

Сейчас стало модным критиковать российскую политику 1990-х гг., представляя ее как цепочку односторонних уступок Западу, время бездумной сдачи позиций, немотивированного разрыва отношений с традиционными союзниками и резкого снижения профессионализма российской дипломатии. Подобная огульная критика несправедлива. Конечно, ошибки были, в том числе и очень обидные. Некритическое отношение к Западу тоже имело место – особенно в первой половине десятилетия. Но не будем забывать и о том, в каких условиях формировалась и осуществлялась наша политика 1990-х гг.

Российская государственность еще только-только складывалась, материальная база внешней политики практически отсутствовала, внутри страны один политический кризис следовал за другим, экономика находилась в состоянии, близком к свободному падению. В таких условиях задача выработки и реализации долгосрочной внешнеполитической стратегии была попросту невыполнимой. Подчас наши дипломаты проявляли чудеса изобретательности, решая тактические задачи. В обстановке катастрофического дефицита ресурсов они добивались минимизации неизбежных международных издержек, которые сопутствовали фундаментальной внутренней трансформации России.

На Западе много говорят о «путинском развороте» в российской внешней политике, противопоставляя путинский прагматизм романтике предыдущего периода. Однако не следует забывать, что первые годы пребывания В. Путина у власти (по крайней мере, 2000–2003 гг.) были отмечены четко выраженной «интеграционистской» линией. Именно тогда предпринимались решительные попытки поднять на качественно иной уровень наши отношения с Европейским союзом, Россия согласилась на американское военное присутствие в Центральной Азии для поддержки антиталибской операции в Афганистане, был учрежден Совет Россия – НАТО, произошел рывок в отношениях со Всемирной торговой организацией.

Конечно, и десять лет назад российская внешняя политика оставалась многовекторной. Мы стремились активно развивать отношения с восточными соседями. Впечатляющий прогресс был отмечен на китайском направлении, оживился диалог с Индией, мы вплотную занялись поиском решения болезненного территориального вопроса с Японией. Иначе и быть не могло – для такой страны, как Россия, просто невозможно представить какое-то одно «эксклюзивное» географическое направление: слишком разнообразны наши интересы, велика вовлеченность в дела различных регионов мира.

И все-таки не будет преувеличением сказать, что в первые годы XXI в. западное направление являлось приоритетным. Москва многократно демонстрировала готовность к очень серьезным политическим инвестициям. Хочу подчеркнуть: Россия не сделала ни одного шага, не приняла ни одного решения, не выступила ни с одной международной инициативой, которые западные партнеры могли бы расценить как недружественные или наносящие ущерб их законным интересам.

И что же мы получили в ответ на стремление к стратегическому партнерству с Западом? Расширение НАТО продолжалось, вопреки настойчивым возражениям Москвы и, несмотря на очевидную сомнительность стратегии географической экспансии блока с военной точки зрения. Соединенные Штаты в одностороннем порядке вышли из советско-американского Договора о ПРО, подорвав тем самым систему стратегического баланса, десятилетиями складывавшуюся между Москвой и Вашингтоном. Начало военной операции США и их союзников в Ираке в очередной раз поставило под вопрос принцип верховенства права в мировой политике. Запад предпринял активные усилия по политическому проникновению на территорию стран СНГ и ослаблению там российских позиций.

Конечно, западные коллеги утверждали тогда и продолжают утверждать теперь, что все это – расширение НАТО, операция в Ираке, выход Соединенных Штатов из Договора о ПРО, проникновение на постсоветское пространство – «на самом деле» не были направлены против России и не наносили ущерба ее «истинным» интересам. На эту тему можно спорить, но важно другое: российская озабоченность, независимо от того, насколько она была обоснованной, неизменно игнорировалась. Нас попросту не хотели слышать, воспринимая «интеграционистский» курс «раннего Путина» как нечто само собой разумеющееся.

Все это не могло не вызывать разочарования. Поэтому «путинский разворот», кульминацией которого стала известная Мюнхенская речь, был, очевидно, в той или иной мере неизбежным. Значительную часть ответственности за него несут наши западные партнеры. Сама логика развития в начале века подводила российских политиков к неутешительному выводу

о том, что в этом мире уважают исключительно силу, России никто и ничего не гарантирует, а отстаивать свои интересы нужно жестко и решительно. Поворот опирался и на осознание того обстоятельства, что Россия прошла точку своей максимальной слабости, ресурсная база для активной внешней политики год от года укрепляется, а следовательно – Москва может и должна говорить с Западом на языке равноправного партнера.

Судя по всему, такая заявка России стала неожиданностью для западных партнеров, которые сочли, что нарушаются некие раз и навсегда установленные – пусть формально нигде не зафиксированные – «правила игры». Нас стали обвинять во всех грехах – от намерения сколотить всемирную коалицию антизападных режимов до стремления воссоздать Советский Союз. Но, с другой стороны, именно тогда к точке зрения Москвы начали прислушиваться, а российскую поддержку перестали воспринимать как нечто само собой разумеющееся.

Наверное, историки еще будут спорить о том, насколько «путинский разворот» повысил или понизил эффективность внешней политики. Можно полемизировать по поводу того, был ли он соразмерным сложившейся обстановке или все-таки избыточным и чрезмерным. Однако, вероятно, и горячие сторонники, и непримиримые критики согласятся в одном: сегодня крайне важно не повторять американских ошибок недавнего прошлого. А это значит – не впадать в эйфорию от возросших за последнее десятилетие возможностей российской внешней политики, не поддаваться искушениям односторонности, не злоупотреблять жесткой риторикой и не возлагать все надежды на свои сравнительные преимущества – будь то в военной силе или в энергетических ресурсах.

Американский опыт должен научить и другому: оппортунизм и лидерство несовместимы. Нельзя одновременно претендовать на первенство в мировой политике и придерживаться оппортунистических подходов к конкретным проблемам и ситуациям. Оппортунизм – удел слабых, пользующихся любой возможностью, чтобы добиться хотя бы маргинальных преимуществ и как-то укрепить свои позиции. На лидерство способны только сильные государства, готовые, если потребуется, жертвовать сиюминутными интересами во имя решения стратегических задач, в том числе и задач системного характера, не укладывающихся в рамки ближайших непосредственных национальных интересов. На протяжении большей части последнего двадцатилетия Россия была вынуждена порой прибегать к оппортунизму – на другое в таких случаях просто не было ресурса. Но исключения не могут перерасти в правила.

Конечно, мир жестче, циничнее, эгоистичнее, чем нам казалось двадцать лет назад, но такие понятия, как «международное право», «мировое общественное мнение», «политическая репутация», «баланс интересов» – не просто пропагандистские фантики, маскирующие эгоистические интересы ведущих держав. Это реальные и важные параметры современной жизни. Политика, основанная исключительно на холодном цинизме и национальном эгоизме, часто далеко не самая эффективная, как демонстрирует тот же американский опыт.

Новое измерение силы

За последние двадцать лет мир еще больше сместился в направлении взаимозависимости. Интеграционные процессы в мировой экономике, науке, культуре, в социальном и политическом развитии современного мира ускоряются. Ни одна страна – пусть даже самая сильная и самодостаточная – не способна решить все свои проблемы в одиночку. Изоляционизм при всей внешней привлекательности ведет в тупик – обрекает на стагнацию, отставание и неизбежный упадок. А эффективная включенность в глобальные политические, экономические, технологические, социальные и иные процессы требует исключительно тонкой настройки многочисленных инструментов внешней политики, большинством из которых мы только учимся пользоваться.

Фундаментальный вопрос на следующие двадцать лет состоит в том, научится ли Россия использовать инструменты, которые в политической науке принято обозначать «гибкой» или «мягкой силой» (*softpower*). Реалистически оценивая динамику мирового развития, мы вынуждены признать, что возможности использования Россией традиционных инструментов внешней политики (таких как военная или экономическая мощь), скорее всего, будут сокращаться. Не обязательно потому, что страна обречена на то, чтобы слабеть. Просто многие другие участники мировой политики станут наращивать потенциал опережающими темпами – военно-технический, экономический, демографический. В первый раз за несколько столетий континентальное окружение России в Евразии (в первую очередь Китай и Индия) оказывается более динамичным и более успешным, чем сама Россия. Значит, относительную слабость в материальной базе внешней политики придется компенсировать наращиванием преимуществ в ее «нематериальных» измерениях.

Уместна аналогия с экономикой. Возможности экономического развития России, связанные с использованием ее природных ресурсов, постепенно будут сокращаться. Отсюда задача радикальной диверсификации экономической базы – развития экономики знаний, внедрения инновационных технологий, стимулирования малого бизнеса и пр. Не создав новую, «умную» экономику, мы будем с каждым десятилетием и даже годом терять позиции – даже если цены на энергетические и сырьевые ресурсы останутся высокими. Экономика будущего – «умная», а не сырьевая. Точно так же внешняя политика будущего – «умная», а не основанная на использовании крайне ограниченного набора военных или энергетических инструментов.

Я, разумеется, отнюдь не призываю сдать в утиль Вооруженные силы или отказаться от использования потенциала энергетики в интересах внешней политики. В мире будущего вряд ли кто-то обойдется без энергоносителей или военной силы. Но мы должны отдавать себе отчет в том, что значение этих двух активов в международных отношениях со временем будет снижаться. Вопрос лишь в том, сколь быстрым и плавным окажется это снижение, сколько времени останется в запасе. И для России жизненно важно использовать нынешнюю, относительно благоприятную геополитическую обстановку, чтобы принципиально диверсифицировать набор наших активов за рамками военной силы и энергоресурсов.

Государства, располагающие более значительной и быстрорастущей ресурсной базой, могут позволить себе «линейные» и традиционалистские внешнеполитические стратегии. Страны, которые уже вписались в многосторонние интеграционные группировки, способны передать часть бремени по разработке своего внешнеполитического курса наднациональным органам. У России таких возможностей в обозримой перспективе не будет.

На протяжении ближайших лет российская внешняя политика, как и наша экономика, должна стать «умной». Это не означает, конечно, что раньше она была неумной; просто раньше мы использовали (и подчас весьма эффективно!) то, что было под рукой, и то, что мы унаследовали от прошлого – в частности, сохранившийся военно-технический потенциал и имеющиеся энергетические ресурсы. В современном мире этого недостаточно для того, чтобы сохранить международные позиции России, а тем более – чтобы укрепить их.

Подчеркну еще раз, переход к «умной» внешней политике не сводится к совершенствованию механизма принятия и осуществления решений. Это тоже важно, в том числе тщательная экспертная проработка наших инициатив, кардинальное повышение уровня межведомственной координации внешней политики, подключение институтов гражданского общества к осуществлению внешнеполитических проектов, использование различных моделей государственно-частных партнерств во внешней политике и т. д. Без этого никакая «умная» политика работать не будет.

Равным образом, содержание «умной» политики не может быть сведено к повышению гибкости внешнеполитического курса и оперативности принятия решений. Конечно, в наше время эти параметры приобретают особое значение, поскольку политикам и дипломатам при-

ходится реагировать на быстро меняющуюся обстановку, учитывать большое количество независимых переменных, и упущенные единожды возможности могут больше не представиться. Цена ошибок и просчетов, пусть даже тактических, цена промедления или бездействия – резко возрастает.

Но все-таки механизм принятия и реализации внешнеполитического курса или степень его гибкости и оперативности – не самое главное. Речь, на мой взгляд, о задаче принципиально иного масштаба: мы должны радикально обновить и расширить набор внешнеполитических инструментов, который Москва способна задействовать в международных отношениях. «Умная» внешняя политика предполагает способность политического руководства воспользоваться максимально широким набором активов, которыми располагают данная страна и данное общество. Включая, конечно, и нематериальные активы, которые часто игнорировались или как минимум серьезно недооценивались традиционной дипломатией прошлого.

Человеку свойственно бояться того, чего он не понимает и что он не умеет контролировать. Мы пока еще не очень хорошо понимаем и тем более не способны контролировать ведущие тенденции мировой политики XXI в. – такие как повсеместное распространение новых коммуникационных технологий, резкое увеличение международных миграционных потоков, глобализация образования и науки, беспрецедентный взрыв активности публичной дипломатии, ставшие уже неизбежными климатические сдвиги и многое, многое другое. Пока эти тенденции воспринимаются в России в первую очередь как вызов нашей безопасности и нашим интересам, как угрозы, от которых страну нужно защитить тем или иным образом.

Психологически желание многих политиков, чиновников, дипломатов отгородиться от новых измерений мировой политики вполне понятно. Новые измерения не укладываются в традиционную логику политической игры, их трудно просчитать, еще труднее – использовать, последствия не всегда предсказуемы. Но, отгораживаясь от нового, мы отгораживаемся не только от проблем, но и от возможностей. Вполне вероятно – от наиболее перспективных возможностей, которые будут доступны на протяжении ближайших десятилетий. А проблемы все равно никуда не уйдут, сколько бы мы ни пытались отрицать их значимость или существование вообще.

Россия, как и любая другая страна в современном мире, все равно не сможет изолировать себя от происходящих вокруг изменений. Только активное участие в нарастающих глобализационных процессах способно в должной мере обеспечить национальные интересы. А «умная» внешняя политика может оказаться решающим козырем, перевешивающим относительный дефицит материальных ресурсов. По той простой причине, что значимость «нематериальных» компонентов будет, по всей видимости, возрастать. Как, кстати, и значимость «нематериальных» измерений в жизни человека вообще.

Для иллюстрации ограничусь одним примером из повседневной жизни. Столь популярные во всем мире коммуникационные устройства – *iPad* и *iPhone* – целиком собираются в Китае китайскими компаниями. Но никто, кроме специалистов, не знает названий этих сборочных предприятий, равно как и фамилий их менеджеров. Зато все знают калифорнийскую корпорацию *Apple* и ее – уже, к сожалению, бывшего – лидера Стива Джобса. Потому что именно Стив Джобс и *Apple* придумали и разработали концепцию электронных коммуникаторов нового поколения, они предложили революционную идею, которая изменила отношение к интернету у десятков миллионов людей в самых разных странах. И поэтому вполне справедливо, что *Apple*, а не ее китайские подрядчики, вышла на первое место в мире по уровню капитализации. Идея, а не стандартный материальный ресурс, оказалась определяющим экономическим преимуществом в конкурентной борьбе. Точно так же идея, а не материальный ресурс, станет определяющим политическим преимуществом государства в глобализирующемся мире.

* * *

Переход России на уровень «умной» политики откроет новые возможности международного влияния и перспективы интеграции в складывающуюся на наших глазах мировую систему. Но от власти и общества он потребует серьезных усилий – на каждом приоритетном направлении «умной» политики.

Сравним, к примеру, два глобальных рынка – рынок вооружений и рынок образовательных услуг. Экспорт вооружений всегда был инструментом традиционной дипломатии, экспорт образования – относительно новое явление. Два рынка по объемам сегодня сопоставимы друг с другом, хотя экспорт образования развивается быстрее, чем экспорт вооружений. На рынке вооружений Россия представлена неплохо, на рынке образования позиции более чем скромные. Стоит ли удивляться? Наверное, не стоит. Ведь экспорт военной техники для России – общегосударственное дело, на которое работают многочисленные министерства и ведомства, где лоббистами выступают высшие должностные лица, куда идут многомиллиардные субсидии, под которое формируются федеральные целевые программы. Экспорт образования остается задачей (причем отнюдь не самой приоритетной!) Министерства образования и науки, политические и финансовые ресурсы государства тут почти не задействованы, реальная межведомственная координация практически отсутствует, а отдельные университеты реализуют свои институциональные программы экспорта образовательных услуг, часто конкурируя друг с другом.

С точки зрения «умной» внешней политики такое положение неприемлемо. При всем значении экспорта военной техники, экспорт образовательных услуг будет гораздо более эффективным инструментом. Не говоря уже о том, что этот рынок имеет больше перспектив роста, чем мировой рынок вооружений. А это значит – надо разрабатывать общегосударственную стратегию продвижения российского образования, выделять соответствующие ресурсы, обеспечивать координацию работы министерств и ведомств, высших учебных заведений и частного бизнеса, одним словом – рассматривать экспорт российских образовательных услуг как один из главных приоритетов.

Такой же стратегический подход нужен в других ключевых областях мировой политики – от использования интернета до регулирования международной миграции. Не обязательно России удастся добиться быстрого успеха во всех этих областях: слишком от многих факторов он зависит, и далеко не все из них мы способны контролировать. Но внешнеполитическое наступление необходимо вести максимально широким фронтом, чтобы продвижение на одних направлениях политики тянуло за собой и другие.

«Умная» внешняя политика в мире еще только зарождается. Пока не как политическая практика и даже не как целостный проект, а лишь как разрозненный набор инновационных идей, которые рано или поздно преобразуют международную систему.

В данный момент Россия имеет как минимум одно тактическое преимущество по сравнению с другими ведущими игроками. Мы находимся в самом начале нового политического цикла, а потому имеем преимущество среднесрочного планирования – как минимум на шесть лет вперед. Большинство других стран, также задумывающихся об «умной» внешней политике, такой привилегии лишены – их текущие политические циклы короче и близятся к завершению. Так почему бы России не попытаться стать лидером в назревающем интеллектуальном прорыве?

Неделимость безопасности в глобальном мире⁶

В начале XXI в. понятие международной безопасности претерпело радикальные качественные измерения. Во время холодной войны мир имел четкую биполярную структуру, и все сколько-нибудь серьезные угрозы безопасности неизбежно выходили на глобальный уровень. Поэтому, строго говоря, любой локальный конфликт всегда имел и глобальное измерение. В этом заключался основной риск биполярного мира – потенциальная угроза мировой войны таилась в каждом политическом кризисе – пусть даже и в самом отдаленном уголке планеты. Но на этом же основывалась и стабильность международной системы – никто не хотел рисковать перспективой неконтролируемой эскалации, провоцируя новые и новые локальные конфликты. Принцип взаимного сдерживания в большинстве случаев работал не только на глобальном, но и на региональном уровне, потому что ставки всегда были очень высоки. Таким образом, принцип неделимости безопасности был заложен в самом фундаменте системы международных отношений.

Сегодня структура мировой системы все дальше отходит от привычной биполярности. Мир движется в направлении глобализации, прежняя иерархия великих держав больше не работает, а угрозы становятся все более разнообразными. Принцип сдерживания на глобальном уровне оказывается очевидно устаревшим, а на региональном уровне он вообще перестает работать. В то же время новых принципов для противодействия конфликтным ситуациям международное сообщество пока не выработало. Последняя военная операция в Ливии в этом отношении весьма показательна: вся операция планировалась и осуществлялась «с колес», без какого-либо правового фундамента и политической платформы, а главное – без ясной стратегической цели (ведь не может же считаться такой целью простое свержение М. Каддафи, не говоря уже о юридической сомнительности подобной задачи).

Количество локальных и региональных конфликтов в мире за последние два десятилетия существенно увеличилось. Надежды на то, что завершение самого длительного и самого масштабного геополитического противостояния XX в. приведет к установлению всеобщего мира, укреплению международной безопасности и радикальному разоружению, к сожалению, не оправдались. Угроза гибели всего человечества в огне ядерной войны, конечно, резко снизилась, но количество жертв войн меньшего масштаба многократно возросло. И большинство экспертов сходятся во мнении, что в обозримом будущем эта тенденция сохранится – мы будем свидетелями новых кризисов, новых конфликтов и новых жертв.

Еще несколько лет назад многие аналитики высказывались в том смысле, что резкий рост вооруженных конфликтов в конце прошлого – начале нынешнего века – явление сугубо временное, своего рода отсроченные последствия предыдущей эпохи. Говорилось о том, что конец биполярного мира высвободил многочисленные подспудные противоречия, трения и антагонизмы, которые раньше подавлялись жесткой биполярной конструкцией. Вышли на поверхность застарелые национальные, религиозные и социальные конфликты, – все то, что искусственно сдерживалось на протяжении почти полувека. Отсюда – беспрецедентный взрыв нестабильности на региональном и локальном уровнях, ставший своего рода платой за стремительный слом биполярной системы.

Сегодня подобные объяснения уже вряд ли могут кого-либо устроить. Холодная война завершилась не вчера и даже не 10 лет назад. Неужели за два десятилетия так и не разрядилось напряжение, скопившееся за период холодной войны? Сколько еще надо ждать, чтобы мир вернулся к нормальному состоянию? Почему остаточный конфликтотенный потенциал мировой политики не только не исчерпал себя, но, похоже, продолжает накапливаться? Вправе ли

⁶ Иванов И. С. Неделимость безопасности в глобальном мире // Индекс безопасности. 2011. № 4(99). Т. 17.

мы, вступившие во второе десятилетие XXI в., списывать свои проблемы на негативное наследие прошлого столетия?

Хроническая нестабильность

Ситуация выглядит как минимум парадоксальной. Оценки ответственных политиков в Вашингтоне, Брюсселе, Пекине или Москве угроз международной безопасности и глобальных вызовов современности очень схожи. Мы мыслим одними категориями, нас беспокоят одни и те же проблемы, предлагаемые нами решения мало чем отличаются друг от друга. Не хочу упрощать – не все интересы совпадают, не все точки зрения можно свести к единой позиции. Но все мы, так или иначе, объединены общими угрозами и вызовами. Это реальность, которая вряд ли изменится в обозримом будущем.

Казалось бы, в этих условиях задача формирования надежной системы глобальной безопасности становится чисто технической. Фундаментальная общность интересов основных игроков мировой политики в мире, не расколотом непримиримыми противоречиями, неизбежно должна привести к созданию механизмов сотрудничества. Однако приходится констатировать: такие механизмы до сих пор или не созданы, или не работают должным образом. А единого пространства безопасности как не было, так и нет по сей день. Мир вроде бы движется к единству, а число конфликтов не уменьшается.

Наверное, в России и на Западе найдутся скептики, которые скажут, что переход от биполярной к многополярной системе международных отношений неизбежно ведет к увеличению конфликтогенного потенциала в мировой политике. Они будут утверждать, что многополярная система по определению более сложна и менее управляема, чем биполярная. Будут приводить множество самых разнообразных аргументов – геополитического, культурно-цивилизационного и даже религиозного характера. Мне эти аргументы кажутся малоубедительными; за ними, как правило, стоит нежелание отказаться от старых привычек, страхов и стереотипов мышления. Во всяком случае, история свидетельствует против подобных заключений: многополярный мир, созданный участниками Венского конгресса в начале XIX в., оказался весьма устойчивым и поддерживал относительную стабильность на протяжении целого столетия.

На мой взгляд, после завершения холодной войны в мировой политике возникла очень опасная тенденция, которая и предопределила многие из ее нынешних сложностей и тупиков. Вернее, тенденций было несколько, но все их можно условно обозначить как тенденции к делимости мировой безопасности. Когда в начале 90-х гг. прошлого века стало ясно, что фундаментальная перестройка мировой политики эпохи холодной войны станет делом трудным, затратным и политически болезненным, был сделан выбор – скорее всего, неосознанный, – в пользу консервации старой системы при допущении всплесков локальной и региональной нестабильности. При этом явно или неявно делались несколько предположений.

Во-первых, о том, что безопасность Запада (или даже Севера) можно отделить от безопасности Востока (или Юга), что локальные всплески не смогут нарушить равновесия глобальной системы.

Во-вторых, о том, что работу по замораживанию конфликтов можно отделить от усилий по их окончательному урегулированию; предполагалось, что время всегда играет на стороне миротворцев.

В-третьих, о том, что вопросы безопасности в целом можно отделить от вопросов развития; главное – остановить военное противостояние, а дальше – положиться на местные здоровые силы, которые при минимальном содействии извне смогут предотвратить угрозу возобновления конфликта.

Хочу подчеркнуть: все эти предположения нельзя считать полностью безосновательными. Их можно расценить как циничные, аморальные, эгоистические, но в определенной

логике им отказать нельзя. В каком-то смысле представления о делимости глобальной безопасности и возможности автоматического разрешения региональных конфликтов можно уподобить представлениям о том, что рыночные механизмы должны автоматически решить все экономические проблемы человечества. И то и другое допущение оказалось в конечном счете несостоятельно. В результате на протяжении последних двух десятилетий человечество так и не разрешило ни одного сколько-нибудь значимого старого регионального конфликта, продолжая накапливать новые. Бывшая Югославия и Сомали, Афганистан и Большой Кавказ, Гаити и Северная Корея, Ближний Восток и Руанда – список конфликтных ситуаций за последние 20 лет стал только длиннее и продолжает пополняться.

К сожалению, та же картина наблюдается на территории бывшего Советского Союза. На протяжении 20 лет после распада СССР в целом удалось минимизировать последствия сопутствующих локальных конфликтов, но задача ликвидировать их причины решена не была. В результате мы имеем дело с многочисленными угрозами и рисками перехода конфликтных ситуаций из латентной в активную форму. Причем, как еще раз продемонстрировали события прошлого года в Кыргызстане, конфликтные ситуации могут возникать не только на межгосударственном уровне, но и внутри отдельных государств.

Кстати, рост числа конфликтов, порожденных кризисом государственности – общемировой тренд. Международные конфликты все чаще провоцируются внутренними противоречиями и гражданскими войнами. А это выводит управление конфликтами из сферы рациональных международных отношений и дипломатии, делает их менее предсказуемыми. Если конфликты XX в. характеризовались наличием договаривающихся сторон с более или менее ясными и долгосрочными интересами, то в конфликтах XXI в. стороны обозначаются далеко не сразу, интересы краткосрочны и фрагментированы, а огромная мощь мировых центров силы малопригодна для их решения.

Механизмы для разрешения конфликтов

Нынешнее положение осложняется тем обстоятельством, что традиционные ресурсы противодействия региональным и локальным конфликтам, по всей видимости, практически исчерпаны. Во всем мире наблюдается растущее разочарование в идее внешнего вмешательства как способа решать региональные или национальные проблемы. Операции США в Ираке и Афганистане вызывают острую критику внутри Соединенных Штатов. Военная интервенция в Ливии сталкивается с растущей оппозицией в Европейском Союзе. Да и в России идея использования вооруженных сил за пределами национальной территории ни у кого, мягко говоря, не вызывает восторга.

Скептики и пессимисты утверждают, что в обозримом будущем великие державы будут слишком заняты своими внутренними делами, чтобы пытаться разрешить конфликтные ситуации за пределами своих границ. Предполагается, что никаких грандиозных проектов по укреплению международной безопасности не предвидится: эти проекты просто некому выдвигать и, что более существенно, некому финансировать. А значит – разговоры о перестройке ООН, модернизации НАТО, реформе ОБСЕ, скорее всего, так и останутся разговорами – по крайней мере, на протяжении следующих нескольких лет. Тут опять-таки напрашивается параллель с мировой экономикой: во время последнего финансово-экономического кризиса кто только не говорил о необходимости радикально перестроить МВФ и МБРР, обновить ВТО, повысить управляемость мировой экономики в целом! Тем не менее практические шаги в этом направлении остаются пока более чем скромными, планы серьезных реформ опять откладываются на неопределенное будущее.

В мировой политике тоже складывается внутренне противоречивая ситуация. С одной стороны, в глобальном мире безопасность становится неделимой: любая значимая кризисная

ситуация порождает цепочку последствий, так или иначе затрагивающих всех. Более того, накопление региональных факторов нестабильности не может продолжаться бесконечно: рано или поздно количество перейдет в качество, и мы станем свидетелями острого системного кризиса. С другой стороны, рассчитывать на реформу основных элементов международной системы безопасности пока не приходится – на это явно не хватает политической воли и настойчивости.

По всей видимости, нужно искать принципиально новые подходы к разрешению региональных и локальных конфликтов. Старые методы – как показал опыт гуманитарных интервенций последних десятилетий, операции в Ираке, Афганистане, Ливии, – просто не работают. Внешнее вмешательство зачастую оказывается дестабилизирующим фактором: оно разрушает местные социальные и политические связи, экономические отношения и устоявшиеся культурные традиции, подрывает легитимность как власти, так и оппозиции. В итоге мы имеем дело с хронической нестабильностью, которая всегда готова вылиться в острую конфликтную ситуацию.

Не хочу утверждать, что у меня есть готовые ответы на все вопросы, связанные с профилактикой и урегулированием конфликтов. Равным образом я не хочу утверждать, что мы должны отказаться от попыток реформировать существующие институты безопасности – они по-прежнему играют важную роль в обеспечении глобальной и региональной стабильности. Но строить новую систему безопасности в условиях современного глобального мира по образцам XX в. – дело, как мне кажется, совершенно безнадежное. Время иерархий в мировой политике прошло. У нас нет никаких гарантий того, что новые институты будут лучше старых, потенциал которых далеко не исчерпан.

Однако нельзя не видеть и другого – нынешнее окно возможностей в отношениях между Россией и Западом вряд ли сохранится надолго. Особенности политических циклов в Соединенных Штатах, в России и в некоторых ведущих европейских странах таковы, что через несколько лет добиться прорыва в этих отношениях может оказаться гораздо труднее, чем сегодня. Не хочу казаться пессимистом, но шанс, который нам выпал сегодня, может оказаться последним для нашего поколения политиков.

Так как же не упустить шанс, который дала нам история?

Наверное, стоит подумать о том, где мы – на Западе и на Востоке – недорабатывали в прошлом. На мой взгляд, одна из главных причин наших неудач состояла в стремлении найти какое-то одно, магическое решение всех наших проблем. Своего рода философский камень мировой политики – универсальный механизм, институт, конструкцию, которая бы раз и навсегда решила проблемы безопасности в мире. Кто-то предлагает решить все проблемы путем приема России в НАТО. Другие говорят о необходимости реформировать Организацию Объединенных Наций или вообще заменить ООН какой-то совершенно новой структурой, созданной на базе восьмерки или двадцатки.

Лихорадочная активность вокруг существующих или предлагаемых институтов безопасности чем-то напоминает болезненную пактоманию 30-х гг. прошлого века в Европе, когда европейские страны отчаянно пытались отодвинуть надвигающуюся катастрофу подписанием множества двусторонних и многосторонних соглашений о сотрудничестве, ненападении, нейтралитете и пр. Чем кончились 1930-е гг., мы все хорошо помним; пактомания не решила, да и не могла решить ни одной проблемы ни европейской, ни глобальной безопасности.

Я далек от мысли проводить прямые параллели между событиями той эпохи и современностью. Однако, перефразируя известное высказывание Гете, можно отметить, что «мировая политика не делится на институты без остатка». А уж политика XXI в. – тем более. Значительная часть современной, быстро меняющейся международной жизни проходит мимо орга-

низаций с их сложными процедурами, неразворотливой бюрократией, длительными сроками согласования позиций. Глобальные и региональные институты безопасности – ООН, НАТО, ОБСЕ и другие, – не успевают реагировать на возникающие кризисы, и очень часто их место занимают тактические коалиции, создающиеся *ad hoc* для решения конкретных задач.

Отнюдь не призываю отказаться от современных международных организаций – они сохраняют значительный потенциал. Однако глобальный мир, если мы все-таки придем к глобальному миру, начнет, по всей видимости, складываться сначала как плотная сеть дополняющих друг друга международных режимов, а уж институты либо будут соответственно реформироваться, либо создаваться новые – там, где в них будет возникать такая необходимость.

Такой подход мы попытались применить, например, в отношениях между Россией и ЕС, договорившись в 2001 г. о создании общих пространств в четырех областях сотрудничества: Общее Европейское Экономическое пространство (ОЕЭП), Общее пространство свободы, безопасности и правосудия, Общее пространство в области внешней безопасности и Общее пространство науки, образования и культуры. Эти общие пространства должны были основываться на применении общих или совместных правил и норм, включая совместные административные процедуры как основу для масштабных совместных действий. Реализация дорожных карт по формированию общих пространств, к сожалению, в силу различных политических причин продвигается не так быстро, как хотелось бы. Однако сам подход в современных условиях представляется верным, а может быть, и единственно возможным.

Думается, что такой же режимный подход применим к вопросам региональной и глобальной безопасности. Потенциальных площадок для формирования таких режимов более чем достаточно. Совместная борьба с терроризмом, угрозой распространения ядерного оружия и ракетных технологий, кибербезопасность, управление миграционными потоками, будущее энергетики и европейская экология, противодействие наркотрафику и трансграничной преступности – этот список может продолжить любой политик. Работа по созданию отдельных режимов, по всей видимости, должна идти параллельно по широкому фронту, причем прорыв на одном направлении мог бы содействовать успехам и на других, смежных направлениях.

Для каждого из этих режимов должны сложиться собственные процедуры, свой круг участников, своя география и свои принципы согласования позиций. Очевидно, что границы режима образования не будут полностью совпадать с границами энергетики. Роль отдельных государств в различных режимах также будет различной – далеко не для всех проблемы ядерной энергетики или адаптации мигрантов в равной степени актуальны.

Как показывает имеющаяся практика, эффективность международных режимов зависит от целого ряда обстоятельств.

Во-первых, такие режимы возникают только там, где имеются значительные общие интересы, причем интересы должны восприниматься участниками как общие. В этом восприятии, на мой взгляд, успех многих субрегиональных форматов сотрудничества, в частности, на европейском континенте. Это в равной мере относится и к тем функциональным режимам, которые, так или иначе, работают в мире (например, международный режим безопасности гражданской авиации). Понятно, что проще формировать режимы в технических, политически нейтральных областях, постепенно переходя к более чувствительным сферам.

Во-вторых, эффективность работы международных режимов так или иначе зависит от вовлеченности в их работу международного экспертного сообщества. Общие политические декларации мало что значат, если они не сопровождаются шлейфом экспертных разработок; по каждому направлению сотрудничества необходим постоянный и максимально конкретный экспертный диалог. Можно констатировать, что международный режим становится эффективным, когда эксперты и специалисты стран-участниц начинают говорить на одном языке.

В-третьих, преимущества режимов по сравнению с жесткой институциональной системой – их открытость и демократизм. И этим преимуществом следует воспользоваться, откры-

вая возможность для участия всем заинтересованным сторонам. Как правило, режимы не предусматривают какого-либо права вето, не делают очевидного разграничения между великими державами и всеми остальными; в некоторых случаях они даже включают в себя негосударственных участников мировой политики.

В-четвертых, режимы – эффективный инструмент снижения неопределенности в отношениях между ключевыми игроками. Доверие и коммуникации, порожденные в одной сфере, снижают риски и неопределенности в других сферах. В этом отношении режимы – более гибкий, но не менее действенный инструмент нивелирования анархичной природы международных отношений в сравнении с институтами.

В-пятых, – и это, пожалуй, самое сложное – признавая общий принцип неделимости безопасности в современном мире, мы, тем не менее, должны научиться изолировать, оградить успешные международные режимы от возникающих проблем, кризисов и конфликтов в других областях. Современный мир взаимозависим, но нельзя допустить, чтобы сотрудничество в сфере безопасности строилось по наименьшему общему знаменателю. Нельзя позволить, чтобы очередной кризис в отношениях (а отсутствия этих кризисов нас никто не гарантирует) возвращал бы взаимодействие по всем направлениям к нулевой отметке. Практика увязывания должна быть решительно отвергнута. То есть принцип неделимости должен работать на повышение общего уровня региональной и глобальной безопасности, а не на его снижение.

Все то, о чем я говорю, может показаться слишком приземленным и не очень вдохновляющим для романтиков глобального мира. И все же поступательное движение по длинному пути решения практических проблем международной безопасности представляется сегодня предпочтительным. Сверхоптимистические цели, продиктованные той или иной политической конъюнктурой, только заморозили бы процесс формирования новой архитектуры региональной и глобальной безопасности. Режимный путь укрепления мировой безопасности потребует настойчивости, долговременных кропотливых усилий, но он может оказаться, в конечном счете, более эффективным, чем неосуществившиеся планы последних двух десятилетий.

Конечно, разработка и внедрение в международную практику разнообразных режимов безопасности не должны отвлекать нас от стремления повысить эффективность работы международных организаций. В конце концов предложений на этот счет наработано более чем достаточно. Дело не в дефиците свежих идей, дело – в дефиците политической воли, последовательности, готовности основных игроков поступиться своими тактическими преимуществами во имя стратегических интересов. Очевидно, что нужно незамедлительно приступить к осторожным, но глубоким реформам системы ООН, укреплять роль региональных организаций, передавая им часть полномочий ООН, активнее использовать потенциал публичной дипломатии и частного сектора в урегулировании конфликтов. Не менее важно сделать решительный шаг вперед в реформе международного права, включая новое понимание таких базовых его понятий, как «агрессия», «суверенитет», «право на самоопределение», «гуманитарная интервенция», «информационная безопасность» и многих других.

Эти задачи стоят в центре внимания недавно созданного Российского совета по международным делам. Мы будем рады возможностям сотрудничества со всеми заинтересованными партнерами и коллегами – как российскими, так и зарубежными. Проблемы перед нами стоят более чем масштабные; работы хватит на всех.

2012 год

Россия и Европа – возможен ли прорыв в отношениях?⁷

10 мая 2005 г. на саммите Россия – ЕС в Москве были одобрены «дорожные карты» по формированию четырех общих пространств (экономического; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; а также науки, образования и культуры). Эта договоренность породила много надежд и ожиданий – политики, эксперты, журналисты говорили о прорыве в отношениях между Россией и единой Европой, о том, что стороны наконец-то преодолели принципиальные разногласия, бюрократические препятствия и готовы выйти на качественно новый уровень сотрудничества по широкому спектру вопросов. Строились оптимистические сценарии того, как будет происходить отмена визового режима, каким образом будет осуществляться гармонизация законодательства сторон, какие институциональные формы может приобрести заявленное «стратегическое партнерство между Европейским союзом и Россией».

Сегодня количество оптимистов в Москве и Брюсселе существенно поубавилось. Мы еще раз смогли убедиться в том, что общие политические декларации автоматически не трансформируются в конкретные договоренности, а упущенные единожды возможности потом долго не повторяются. А нынешний финансовый и институциональный кризис в Европе вообще поставил под вопрос актуальность «европейского проекта» для России. В Москве все громче звучат голоса тех, кто считает, что центр мировой экономической активности перемещается из Атлантики в Тихий океан, что Европа оказалась не готовой к глобализации и потому обречена на растущее отставание от Азии. Отсюда следует вывод – будущее нашей страны прочно связано с «тихоокеанской цивилизацией», Россия должна, по возможности, дистанцироваться от неизбежного европейского упадка, столь явно проявившегося в последние месяцы.

С мнениями такого рода трудно согласиться. Конечно, экономические достижения Азии последних десятилетий более чем очевидны. Но хочу заметить, что «упадок» в Европе предвещают уже не в первый раз на протяжении последних 100 лет. А Европа по-прежнему остается игроком высшей лиги в мировой экономике, глобальным источником технических инноваций и огромной социальной лабораторией. Очевидно, что возможности «европейского проекта» далеко не исчерпаны. Темпы развития азиатских экономик вызывают восхищение, но процессы социальной и политической модернизации в большинстве стран Азии заметно отстают от экономической модернизации. А такое отставание чревато нестабильностью, кризисами и иными потрясениями.

Не хочу, чтобы мои слова были истолкованы как попытка противопоставить Европу Азии. Я имею в виду нечто другое – в современном, быстро меняющемся мире лидирующие позиции не гарантированы никому. Ни прошлый опыт, ни нынешнее богатство, ни грандиозные планы на будущее – ничто не может дать гарантий успеха. Это относится и к отдельным людям, и к странам, и к целым континентам. Глобальный мир предъявляет очень жесткие требования ко всем, условия игры меняются буквально на глазах, и я бы воздержался от излишне категоричных суждений относительно роли тех или иных регионов мира в экономике и политике будущего.

Современный мир вообще не укладывается в традиционные географические рамки, его уже невозможно поделить на Восток и Запад, Европу и Азию. В глобальном мире корпорации из Евросоюза строят заводы в Китае, японские студенты едут учиться в Оксфорд, по итальянским лекалам шьется одежда в Малайзии, а индийские программисты выполняют заказы

⁷ Иванов И. С. Россия и Европа – возможен ли прорыв в отношениях? // Международная жизнь. 2012. № 1.

из Силиконовой долины, не покидая Бангалора. География перестает быть фактором, жестко детерминирующим экономический уклад, стиль жизни или профессиональные перспективы. В каждой стране современного мира есть своя «Европа» и своя «Азия», свой «Запад» и свой «Восток». В наше время, наверное, более продуктивным было бы делить страны не по географическому принципу, а по тому, насколько успешно (или неуспешно) они вписываются в современные глобальные тенденции, насколько удачно они реализуют в глобальном мире свои сравнительные преимущества.

Снижение значения географических параметров в современном мире не означает, однако, что понятие «Европа» вообще теряет смысл. Просто это понятие сегодня надо определять не в старых географических терминах, а в новых – социальных, культурных, экономических и политических. «Европейская модель», безусловно, имеет свою специфику, связанную с историей, традициями и иными особенностями европейского континента. Вполне уместно, например, говорить о европейской политической культуре, существенно отличающейся от политической культуры не только Азии, но и Соединенных Штатов. Можно отметить специфические черты европейского «социального государства», которые также не имеют полных аналогов в других регионах мира.

При этом очевидным является и то, что в глобальном мире жесткая конкуренция не исключает, а предполагает тесное сотрудничество. Европа и Азия нужны друг другу – в экономическом, технологическом, культурном отношениях. «Европейская» и «азиатская» модели дополняют друг друга, причем эта взаимозависимость, судя по всему, будет с течением времени только возрастать. С этой точки зрения крайне опасными выглядят распространенные сегодня и в Европе, и в Азии настроения «регионального эгоизма» – представления о том, что какой-то регион мира сможет решить свои экономические, финансовые, социальные или иные проблемы, отгородившись от своих соседей и игнорируя их интересы. Выжить в одиночку, может быть, и получится, но процветание может быть только совместным.

А что же Россия? Способна ли наша страна стать активным и конструктивным игроком в отношениях между двумя частями евразийского континента? От ответа на этот вопрос во многом зависит будущее страны. Как мне представляется, для нынешней России главная внешнеполитическая задача заключается совсем не в том, чтобы наконец определиться, принадлежит ли она к Европе или к Азии. Эти схоластические споры имеют очень опосредованное отношение к современным реалиям мировой политики и экономики. Наша задача куда более прагматична – не выпасть из системы складывающегося европейско-азиатского сотрудничества, не остаться за бортом тех интеграционных процессов, которые развиваются на пространствах евразийского континента: в экономике, науке, образовании, культуре и в других сферах.

А угроза остаться за бортом, к сожалению, очень и очень реальна. Россия, конечно, присутствует на евразийских рынках, но нельзя не отметить, что включенность России в механизмы и процессы евразийского сотрудничества на текущий момент выглядит очень поверхностной, неоднородной и хрупкой. Россия пока остается главным образом основной евразийской кладовой природных ресурсов, источником сырья и энергии для своих соседей. И такое положение создает проблемы не только для нашей страны, но и для всего формирующегося евразийского сообщества, которое пока лишено возможности использовать Россию как своего полноценного участника.

При этом следует подчеркнуть, что для России европейское направление внешней политики будет и дальше оставаться приоритетным. И не только в силу того, что именно Европа является важнейшим экономическим партнером нашей страны, здесь находятся основные российские рынки, сюда охотнее всего едут наши сограждане – учиться, работать, отдыхать. Но и в силу того, что Россия была, есть и будет частью Европы – географически, исторически и культурно-цивилизационно. Мы – преимущественно европейская страна, хотя и протянувшаяся далеко на восток, к берегам Тихого океана и границам Китая и Кореи.

Могут сказать: да, Россия – преимущественно европейская страна, но это «особая» европейская страна, «другая Европа», и потому ее отношения с «остальной» Европой всегда были и будут сложными и противоречивыми. Вероятно, в этом утверждении есть своя логика. Но давайте зададимся вопросом: а есть ли в Европе «неособые» страны? И для кого из европейских стран отношения с «остальной» Европой не были сложными и противоречивыми? Взять хотя бы Германию – еще сотню лет назад многие интеллектуалы к западу от Рейна серьезно сомневались в том, что Германия может по праву считаться истинно европейской страной. Приводились многочисленные аргументы, призванные доказать, что Германия навсегда обречена оставаться вне Европы, не вписываясь в европейские традиции, институты и ценности. И тем не менее именно Германия стала локомотивом процесса европейской интеграции во второй половине прошлого века. А разве «возвращение» Испании в европейское политическое, экономическое и культурное пространство после десятилетий франкистской диктатуры не было мучительным и противоречивым?

На протяжении большей части XX столетия Россия была отделена от запада европейского континента глубокой идеологической пропастью. В тех условиях говорить о европейской судьбе России было действительно трудно (хотя и в XX в. Россия оставалась частью общеевропейской цивилизации в широком смысле этого слова – ведь даже марксизм был порождением европейской философской традиции). Но сегодня холодной войны больше нет, системный конфликт между Россией и Европой отсутствует. Почему же вопрос о принадлежности России к Европе до сих пор вызывает вопросы?

Наверное, это связано не только с инерцией мышления холодной войны, хотя и ее нельзя не учитывать. Оглядываясь назад, на уже двадцатилетнюю историю внешней политики новой России на европейском направлении, испытываешь смешанное чувство удовлетворения и разочарования. С одной стороны, за 20 лет мы сильно сблизились с нашими ведущими партнерами в Европе – в экономическом, политическом и гуманитарном отношениях. Россия стала полноправным членом многих важнейших европейских институтов – от Совета Европы до Европейского суда по правам человека. И тем не менее, как это ни печально признавать, наша страна по-прежнему воспринимается в большинстве европейских стран как нечто внешнее по отношению к «настоящей» Европе, да и сама себя обычно воспринимает как нечто отдельное от остальной Европы.

Значительная часть ответственности за такое положение лежит на российской стороне. Нам еще предстоит учиться быть европейцами, это знание не приходит сразу. Даже сегодня мы далеко не всегда понимаем логику наших европейских партнеров, недостаточно учитываем нюансы европейской политики, упускаем из виду малозаметные, но очень важные детали, характеризующие веками складывавшуюся европейскую политическую культуру. Нам часто кажется, что в Европе к России относятся несправедливо, что нашим мнением и нашими интересами пренебрегают, а наши инициативы постоянно игнорируют.

С другой стороны, и наших европейских партнеров есть в чем упрекнуть. Хорошо известно, как медленно согласовываются позиции внутри Европейского союза, с каким скрипом обычно работает европейская бюрократия. Нам проще договариваться с отдельными странами – членами Евросоюза, чем с Союзом в целом – и не потому, что мы хотим развалить европейское единство, просто переговоры с Брюсселем сплошь и рядом оказываются крайне длительными, сложными и малоэффективными.

Но кого бы мы ни обвиняли в существующих проблемах, для политиков в Москве должно быть ясно одно: любое «вхождение» – или «возвращение» – России в Европу потребует настойчивости, последовательности, терпения, а также долгосрочных и очень значительных политических инвестиций с нашей стороны.

Можем ли мы отложить вопрос о взаимодействии России и Европы до лучших времен – например, подождать стабилизации финансовой ситуации в Европейском союзе? На мой

взгляд, потеря темпа в наших отношениях очень опасна для обеих сторон. Вызов модернизации (понимая под модернизацией не только структурную перестройку экономики, но и обновление социальной, политической и культурной сфер тоже) в той или иной степени стоит перед всеми странами и всеми регионами мира. Никто не знает окончательных ответов на вопросы, которые ставит перед человечеством вызов модернизации, ни одному обществу не гарантировано положение лидера в модернизационной гонке. Мир меняется все быстрее, и закрывать глаза на эти изменения – значит рано или поздно оказаться на обочине мирового развития.

Россия и Европа – тоже участники модернизационной гонки. У нас очень разные стартовые позиции, разные конструкции двигателей, разные уровни подготовки экипажей, но гоночная трасса – одна. И на этой трассе идет острая борьба, ставки в которой исключительно высоки. Для России отставание в модернизационной гонке означает окончательное превращение страны в сырьевой придаток более развитых стран, постоянную зависимость от мировых цен на энергоносители, деградацию пока еще существующей национальной научно-образовательной системы и в итоге – утрату не только позиций великой мировой державы, но даже и положения самостоятельного участника мировой политики.

Для Европы потеря темпа в модернизационных процессах, вероятно, приведет к менее драматичным, но не менее серьезным последствиям: хронической экономической стагнации, социальным конфликтам, потере конкурентных позиций на наиболее перспективных мировых рынках. Производство будет уходить из Европы в Восточную Азию, инновационные идеи – в Северную Америку. Неспособность справиться с вызовом модернизации может поставить под угрозу и сам «европейский проект» как таковой.

В этой связи возникает очень важный вопрос для России и для Европы: кто мы друг для друга в этой модернизационной гонке? Являемся ли мы конкурентами или потенциальными партнерами? Сходятся или расходятся наши интересы в эпоху глобализации? И в России, и в Европе немало тех, кто считает, что ничего существенного в плане модернизации мы уже предложить друг другу не можем, а поэтому следует искать других партнеров и других союзников в модернизационных проектах.

Если следовать этой логике, то несложно предсказать, что Россия и Европа будут дрейфовать в расходящихся направлениях. Конечно, нас по-прежнему будут объединять география, общая история, конъюнктурные экономические интересы, но стратегически мы будем все более расходиться, пытаясь, каждый по-своему, имитировать иные, более перспективные и привлекательные модернизационные модели. Иными словами, и Россия, и наши европейские соседи окончательно встанут на путь так называемой «догоняющей модернизации», со всеми преимуществами и издержками, связанными с этим вариантом развития.

Есть ли альтернатива такому варианту развития? Я глубоко убежден, что альтернатива есть. И связана она далеко не только с общей географией, историей и культурой. Европа и Россия всегда гордились качеством своего человеческого капитала. Именно человеческий капитал, а не ресурсная база, не существующие производственные мощности, не валютно-финансовые резервы, лежит в основе современных модернизационных процессов. А человеческий капитал создается в соответствующей культурной среде, в системе среднего и высшего образования, в научных и инновационных центрах. В Европе и России есть традиции развития человеческого капитала, есть среда, стимулирующая его рост. И нам есть, что предложить друг другу в этой сфере.

Хочу подчеркнуть: в современном мире экономическая модернизация неотделима от модернизации социальной, а социальная модернизация невозможна без критического осмысления состояния основных социальных институтов. Нам часто говорят: в России, как и в Европе, социальная нагрузка на государство слишком велика, социальные издержки препятствуют эффективности экономики, нужно сворачивать социальные обязательства. Но можно ли свернуть социальные обязательства, не поставив под угрозу человеческий капитал? Или

речь должна все же идти о повышении эффективности социальных институтов при сохранении традиций «социального государства»? На мой взгляд, эти вопросы одинаково актуальны для России и для Европы и, стало быть, именно здесь надо искать пересечение «модернизационных повесток дня» России и Европы.

Как представляется, мы должны существенно активизировать наше сотрудничество с Европой в поисках путей повышения эффективности человеческого капитала: это предполагает взаимодействие в таких областях, как образование, национальная научная стратегия, культурная политика, социальное обеспечение, здравоохранение, управление миграциями, развитие институтов гражданского общества и местного самоуправления и многое другое. Производство может сбежать в Китай или Индонезию, технологии могут перетекать в Силиконовую долину, но человеческий капитал останется в обозримом будущем главным конкурентным преимуществом и главной экспортной статьёй европейской культуры, к которой без всяких оговорок можно отнести и Россию.

Конечно, социальное взаимодействие России и Европы не может подменять собой сотрудничество в сфере безопасности. Тем более что в этой сфере наши интересы практически совпадают. Поговорите с любым ответственным политиком в Берлине, Брюсселе или в Москве об угрозах евроатлантической безопасности и о глобальных вызовах современности. Оценки, скорее всего, будут очень схожими. Мы мыслим одними категориями, нас беспокоят одни и те же проблемы, предлагаемые нами решения идут в одном направлении. Не хочу упрощать – не все приоритеты безопасности России и Евросоюза полностью идентичны, хотя бы в силу различного геополитического положения, не все точки зрения можно свести к единой позиции. Но ведь и внутри Евросоюза не всегда удается достичь единства. Важно другое: все мы, от Атлантики до Урала, а точнее, от Ванкувера до Владивостока, так или иначе, объединены общими угрозами и вызовами. Это реальность, которая вряд ли изменится в обозримом будущем.

Казалось бы, в этих условиях задача формирования надежной системы общеевропейской безопасности становится чисто технической. Фундаментальная общность интересов неизбежно должна привести к созданию механизмов сотрудничества. Однако приходится констатировать, что такие механизмы до сих пор или не созданы, или не работают должным образом. А единого евроатлантического пространства безопасности как не было, так и нет по сей день.

Вряд ли будет справедливым списывать все на сохраняющееся наследие холодной войны. Конечно, инерцию прошлого игнорировать нельзя, но ведь холодная война закончилась не вчера и даже не десять лет назад. За более чем два десятилетия после падения Берлинской стены в наших странах сменилось целое поколение государственных деятелей, а в строительстве евроатлантической безопасности мы продвинулись, мягко говоря, не слишком далеко. Между тем нынешнее «окно возможностей» в отношениях между Россией и Западом вряд ли сохранится надолго. Особенности политических циклов в Соединенных Штатах, России и некоторых ведущих европейских странах таковы, что через несколько лет добиться прорыва в этих отношениях будет гораздо труднее, чем сегодня. Не хочу показаться пессимистом, но шанс, который имеется сегодня, может оказаться последним для нашего поколения политиков.

По всей видимости, одна из первоочередных задач, стоящих перед нами сегодня, – попытаться объективно оценить причины того, почему не оправдались надежды последних 20 лет, не пытаясь свалить всю вину на другую сторону, не стремясь в очередной раз доказать свою правоту и не возвращаясь к бесплодным дискуссиям о совместимости или несовместимости европейской цивилизации и России. 20 лет – достаточно длительный исторический период для того, чтобы выявить общие закономерности взаимодействия современной России и ее западных соседей, обозначить типичные ошибки и дать обоснованные рекомендации на следующие десятилетия.

Один из очевидных исторических уроков, на мой взгляд, состоит в том, что принципиальные договоренности и политические декларации – необходимое, но недостаточное усло-

вие для развития отношений. В самом деле, Основополагающий акт о взаимных отношениях между Россией и НАТО от 1997 г., а также Римская декларация «Отношения Россия – НАТО: новое качество» от 2002 г. – хорошие документы, но они, к сожалению, не вывели наши отношения на качественно новый уровень.

С российской стороны нам не удалось серьезно мобилизовать общественность, экспертное сообщество, военных, средства массовой информации, частный бизнес и другие потенциально заинтересованные в сотрудничестве с Западом профессиональные и общественные группы. Не получилось это и у наших западных партнеров. В результате двусторонние соглашения между Россией и НАТО так и остались бюрократическими документами, крайне уязвимыми при любых изменениях политической конъюнктуры в России или на Западе.

Поэтому мне представляется малопродуктивным обсуждать перспективы подписания каких-то новых «всеобъемлющих» документов или настаивать на создании дополнительных механизмов взаимодействия России и НАТО.

Лихорадочная активность вокруг существующих или предлагаемых европейских институтов безопасности порой напоминает болезненную «пактоманию» 30-х годов прошлого века в Европе, когда европейские страны отчаянно пытались отодвинуть надвигающуюся катастрофу подписанием множества двусторонних и многосторонних соглашений о сотрудничестве, ненападении, нейтралитете и пр. Чем кончились 1930-е гг., мы все хорошо помним, «пактомания» не решилась, да и не могла решить ни одной проблемы европейской безопасности.

Конечно, современная Европа радикально отличается от Европы 30-х годов XX в. И в первую очередь тем, что, как уже отмечалось выше, сегодня континент более не расколот идеологическими противоречиями. Мы отнюдь не обречены на противостояние – политическое или военное. Но с другой стороны, сегодня попытки свести все многообразие мировой политики к межгосударственным соглашениям и международным институтам еще более ущербны, чем они были в прошлом веке. Значительная часть современной, быстро меняющейся международной жизни проходит мимо организаций с их сложными процедурами, неповоротливой бюрократией, длительными сроками согласования позиций. Глобальные и региональные институты безопасности, ООН, НАТО, ОБСЕ и другие, не успевают реагировать на возникающие кризисы, и очень часто их место занимают тактические коалиции, создающиеся *ad hoc* для решения конкретных задач.

Разумеется, традиционные международные организации, которые нуждаются в серьезном реформировании, будут по-прежнему играть важную роль в обеспечении глобальной и региональной стабильности. Однако строить новую европейскую систему безопасности сверху вниз, громоздя новые институты на старые, – дело, как мне кажется, совершенно безнадежное. У нас нет никаких гарантий того, что новые институты будут лучше старых, потенциал которых далеко не исчерпан. Единая Европа, если мы все-таки придем к европейскому единству, сложится сначала как Европа режимов, а уж новые институты вырастут там, где в них возникнет острая необходимость.

Такой подход мы и попытались применить в отношениях между Россией и ЕС, договорившись о создании «общих пространств» в четырех областях сотрудничества. Эти «общие пространства» должны были основываться на применении общих или совместных правил и норм, включая совместные административные процедуры как основу для масштабных совместных действий. Реализация «дорожных карт» по формированию «общих пространств», к сожалению, в силу различных политических причин продвигается не так быстро, как хотелось бы. Однако сам подход в современных условиях представляется верным, а может быть, и единственно возможным.

В Европе, да и не только в Европе, уже накоплен немалый опыт успешного функционирования международных режимов. Этот опыт еще ждет своего обобщения. Тем не менее пред-

ставляется возможным сделать ряд предварительных выводов относительно тех условий, при которых международные режимы оказываются эффективными.

Прежде всего, для успеха режима необходимо наличие значительных общих интересов. И не только наличие, но еще осознание участниками этой общности. В этом осознании, на мой взгляд, успех многих субрегиональных форматов сотрудничества на европейском континенте (таких как сотрудничество на севере Европы или в зоне Черного моря). Разумеется, такие общие интересы не приходят сами. Ответственная политика как раз и заключается в том, чтобы настойчиво и последовательно искать сферы общих интересов, выявлять пусть скромные, но реальные возможности для практического взаимодействия. Очевидно, что в строительстве режимов европейской безопасности предпочтительно идти от простого к сложному: начинать с технических, политически нейтральных вопросов, постепенно переходя к более чувствительным и трудным темам.

Кроме того, очень важную роль в обеспечении эффективности международных режимов играет вовлеченность в их работу международного экспертного сообщества. Общие политические декларации мало что значат, если они не сопровождаются «шлейфом» экспертных работ; по каждому направлению сотрудничества необходим постоянный и максимально конкретный экспертный диалог. Можно констатировать, что международный режим становится эффективным, когда эксперты и специалисты стран-участниц начинают говорить на одном языке.

Надо признать, что на многих направлениях российско-европейского диалога сегодня ощущается явный дефицит в экспертном сопровождении, что не позволяет нам в должной мере воспользоваться благоприятными возможностями, время от времени возникающими на политическом уровне.

Еще одно важное условие успешного функционирования международных режимов безопасности – готовность участвующих сторон изолировать, оградить успешные режимы от возникающих проблем, кризисов и конфликтов в других областях. Современный мир взаимозависим, режимы неизбежно влияют друг на друга, но нельзя допустить, чтобы сотрудничество в сфере безопасности строилось по наименьшему общему знаменателю. Нельзя позволить, чтобы очередной кризис в отношениях (а такие кризисы возникают время от времени даже в отношениях ближайших союзников) возвращал бы взаимодействие по всем направлениям к нулевой отметке. Практика «увязывания» должна быть решительно отвергнута.

Конечно, речь идет только о «негативном увязывании»: в идеале международные режимы могли бы усиливать друг друга, успех на одном направлении должен стимулировать сотрудничество на смежных направлениях, постепенно расширяя сферу сотрудничества. Таким образом будет шаг за шагом выстраиваться система режимов, обладающая значительной прочностью и сопротивляемостью по отношению к возможным перепадам политической конъюнктуры.

Очевидное преимущество режимов по сравнению с жесткой институциональной системой – их открытость и демократизм. И этим преимуществом следует воспользоваться, открывая возможность для участия всем заинтересованным сторонам, не только государствам или отдельным европейским международным организациям, но и институтам гражданского общества, частному сектору, профессиональным организациям, то есть всем, кто заинтересован в достижении прогресса на данном направлении.

Мы должны научиться формировать максимально широкие коалиции, «критическую массу» самых различных игроков для совместной работы по строительству международных режимов. Эта задача выходит за рамки традиционной дипломатии, она предполагает использование новых инструментов внешней политики. И нам, и нашим партнерам еще только предстоит осваивать эти инструменты. Здесь потребуются скоординированные усилия широкого

круга министерств и ведомств, средств массовой информации и бизнеса, экспертного сообщества и институтов гражданского общества.

Строительство системы режимов международной безопасности в Европе – дело очень трудоемкое, технически весьма сложное и не обещающее быстрых результатов. Вероятно, далеко не все попытки будут успешными, далеко не все режимы окажутся продуктивными.

И все же поступательное движение по длинному пути решения практических проблем европейской безопасности представляется сегодня предпочтительным. Сверхоптимистические цели, продиктованные той или иной политической конъюнктурой, только заморозили бы процесс формирования новой архитектуры безопасности в Европе, включая отношения России с НАТО и Евросоюзом.

В заключение хотел бы подчеркнуть еще раз: у нас, живущих на европейском континенте, не так много времени, чтобы продемонстрировать свою конкурентоспособность в глобальном мире XXI в. Другие страны и народы, другие регионы мира и континенты не будут ждать, пока мы перешагнем через наши взаимные обиды и подозрения, преодолеем старые предрассудки и положим конец мелким дрязгам европейцев между собой. Мир будет идти вперед, и скорость перемен будет только возрастать. Число претендентов на глобальное лидерство тоже будет расти, причем новые потенциальные лидеры будут возникать отнюдь не в Европе. Действуя вместе, дополняя друг друга, Европе и России будет легче не оказаться в числе проигравших в этой глобальной гонке. XXI век не должен стать веком осуществления мрачных пророчеств о закате нашей общей цивилизации.

И Россия, и ЕС останутся в проигрыше, если не будут работать сообща⁸

«Разногласия, преследующие отношения ЕС и России, отражают глубоко укоренившиеся с обеих сторон взгляды, – признает бывший министр иностранных дел Российской Федерации Игорь Иванов, – но это не повод отказываться от усилий по налаживанию сотрудничества». Он предлагает ряд шагов по созданию Большой Европы от Атлантики до Тихого океана.

Вновь избранный Президент России поставил даже более масштабную цель, чем некогда Шарль де Голль, мечтавший о Европе «от Атлантики до Урала»: В. Путин недавно предложил создать «общий рынок от Атлантики до Тихого океана объемом в триллион евро».

Насколько это возможно, по мнению россиян и европейцев? В глобализационной гонке Россия и Европа, возможно, и находятся в разных лодках, но плывут они в одном направлении. Ставки высоки для обеих сторон: если Россия отстанет, она продолжит свое движение по нисходящей, превращаясь в страну, не производящую ничего, кроме сырья, и полностью зависящую от колебаний глобальных цен на энергоносители. Научный, культурный и образовательный потенциал России, по всей вероятности, будет и далее стагнировать, и в конечном счете она не только лишится статуса великой державы, но даже перестанет считаться независимым игроком в глобальной политике.

Для Европы неспособность ответить на вызовы XXI в. ознаменуется менее драматическими, но не менее серьезными последствиями – хроническим застоем в экономике, усилением социальной напряженности и политической нестабильностью. Европа может даже потерять свои позиции на наиболее привлекательных международных рынках. Промышленное производство будет переведено в Восточную Азию, инновации будут по-прежнему создаваться в

⁸ Ivanov, Igor. Russia and the EU both lose if they don't work together // Europe's World. Autumn 2012. Issue 22. Впервые опубликовано на английском языке.

Северной Америке, а неготовность Европы справиться с новыми реалиями может поставить под вопрос целесообразность «Европейского проекта» как такового.

Все это означает, что Россия и Европа должны критически проанализировать состояние своих отношений: являются ли они конкурентами или потенциальными партнерами? В наступившую эру глобализации их интересы совпадают или расходятся?

Очевидно, что многие россияне не видят сегодня в Европе политического и экономического партнера или союзника России на настоящем этапе или в перспективе. Такие скептики утверждают, что Россия должна стремиться к установлению партнерских отношений с другими глобальными лидерами, поскольку в их глазах Европа уже проиграла битву за инновации и экономическое развитие и медленно, но верно превращается в нечто вроде «музея промышленности».

Конечно, в Европе также найдется немало подобных скептиков. Они в основном склонны считать, что партнерство с Россией окажет разрушительное воздействие на европейскую экономику и политику, поэтому даже если в ближайшем будущем такое партнерство было бы выгодно, в долгосрочном плане оно нанесло бы только ущерб. Они также утверждают, что для того чтобы обеспечить себе лидерские позиции и процветание, Европа должна ограничить свои связи с Россией настолько, насколько это возможно, и искать других партнеров и союзников.

Об этом глубоко укоренившемся с обеих сторон скептицизме свидетельствуют продолжающиеся споры между Москвой и Брюсселем. Россия обвиняет Европу в затягивании процесса упрощения визового режима, закрытии потребительских рынков Европы для российских энергетических компаний, разжигании антироссийских настроений в постсоветскую эпоху и даже в попытках вмешиваться во внутреннюю политику России.

У европейцев, в свою очередь, много вопросов к России по поводу ее политики в области прав человека, приверженности европейским ценностям, позиции России по вопросам международных кризисов, особенно на Ближнем Востоке, российской правовой системы и так далее. Скептическое отношение Москвы усиливает скептицизм в Брюсселе, и наоборот, в результате чего мы теряем динамику и не приходим ни к каким результатам.

Если такая тенденция возобладает с обеих сторон, высока вероятность того, что пути России и Европы разойдутся. Это не означает неизбежного столкновения этих двух центров силы, но отношения в лучшем случае примут форму неконфликтного игнорирования. Россию и Европу по-прежнему будут объединять географическое положение, общая история и текущие экономические интересы, но стратегически они будут двигаться по расходящимся траекториям. Высока вероятность того, что в конечном итоге и Россия, и Европа будут пытаться подражать более многообещающим и привлекательным, с их точки зрения, социально-экономическим моделям, в результате чего обе стороны будут следовать так называемой «догоняющей» модели модернизации, со всеми ее недостатками и преимуществами.

Однако привлекательная альтернатива такому сценарию все же существует, и она связана с тем, что объединяет Россию и Европу даже больше, чем общая история и география, – с качеством их человеческого капитала.

Именно это, а не ресурсная база, производственные мощности или финансовые резервы, составляет основу нашей политики развития. Качество человеческого капитала выступает определяющим фактором в гонке за глобальное лидерство, и для его накопления государствам необходима соответствующая культурная среда, системы среднего и высшего образования, а также исследовательские и инновационные центры. Благодаря прочным традициям создания человеческого капитала и благоприятной среды Россия и Европа действительно могут многое предложить друг другу.

В современном мире экономическое развитие без модернизации социальной сферы не имеет смысла. А модернизация социальной сферы, в свою очередь, невозможна без критической оценки и даже реорганизации основных социальных институтов. Часто говорят, что как

в России, так и в Европе социальная инфраструктура стала слишком дорогой – настолько, что затраты на социальную сферу начали препятствовать эффективному и динамичному развитию экономики. Нас подводят к выводу: отказ от социального государства и демонтаж его элементов – это единственный способ двигаться вперед. Но возможно ли сокращение социальных программ без ущерба для человеческого капитала? Следует ли россиянам и европейцам идти на риск и лишать себя своего основного конкурентного преимущества, или же им следует пытаться сохранить то, что у них уже есть, повысив эффективность социального государства? Эти вопросы одинаково важны и для Европы, и для России, и поэтому именно в этой области нам следует искать точки соприкосновения между российской и европейской повестками дня в области модернизации.

Если высказанное предположение верно, то Россия и Европа должны приложить усилия к обеспечению взаимодействия и поиску путей повышения эффективности своего человеческого капитала. Это затронет широкий круг областей: от образования до здравоохранения и защиты окружающей среды. В то время как промышленное производство, возможно, будет переведено в Китай или Индонезию, а новые технологии будут тяготеть к Кремниевой долине или Бангалору, человеческий капитал, если им правильно распорядиться, останется главным конкурентным преимуществом Большой Европы, органичной частью которой Россия, несомненно, является.

Такое российско-европейское партнерство в области модернизации вполне возможно, несмотря на сохраняющиеся проблемы, которые уходят корнями во времена холодной войны. Нам следует вновь обратить внимание на концепцию «общих пространств», утвержденную Россией и Европой около десяти лет назад, поскольку, к сожалению, выполнение на практике дорожных карт по созданию этих «общих пространств» оказалось слишком сложным и неустойчивым процессом. Однако сам подход был правильный, и при наличии политической воли, желания и упорства с обеих сторон Европа и Россия непременно преодолели бы расхождения, которые все еще разделяют наш континент.

Европейцы имеют полное право критиковать Россию за несовершенства и недостатки нашей политической, судебной и экономической систем и методов. Но европейцам следует также быть осторожными и не подвергать эти системы остракизму. Мы все должны помнить, что Россия пережила глубинные изменения в экономической, социальной и политической сферах всего лишь 20 лет назад. Такие трансформации в национальной психологии, самоидентификации, политической культуре и социальном поведении требуют времени, и европейцы должны это понимать, особенно с учетом их собственного непростого опыта расширения ЕС.

Было бы контрпродуктивным предписать в качестве предварительного условия для сотрудничества с Россией юридические рамки и ждать, пока она «созреет». Россия, изолированная и подвергнутая остракизму, будет созревать медленнее, чем Россия, интегрированная в европейские институты. Так, присоединение России к Совету Европы привело к революционным изменениям в национальной тюремной системе, которая находится сегодня, при всех сохраняющихся недостатках, в гораздо лучшем состоянии, чем десять лет назад. То же происходит и когда российские компании выходят на европейские фондовые биржи: этот новый статус оказывает большое воздействие на корпоративное управление, социальную ответственность, политику в отношении миноритарных акционеров и т. д. Словом, следует активно поощрять большее, а не меньшее взаимодействие. И это взаимодействие должно охватывать как небольшие специализированные учреждения, так и крупнейшие европейские и атлантические организации.

Диалог и сотрудничество – наиболее эффективные средства установления взаимного доверия, без которого трудно представить себе реальное долгосрочное партнерство. Данное утверждение действительно прежде всего для наиболее чувствительных вопросов безопасности; постепенное вовлечение России в деятельность политических органов Североатлантиче-

ского альянса могло бы сделать возможным построение в Евroatлантическом регионе сообщества неделимой безопасности. Трудно представить себе Россию в качестве полноправного члена НАТО, по крайней мере, в обозримом будущем, так как для этого существует слишком много структурных, технических и даже психологических препятствий. Политической же интеграции легче достичь, и это определенно принесло бы пользу обеим сторонам. В таком формате мы могли бы не только обсуждать такие проблемы, как будущее Афганистана, международный терроризм и нераспространение ядерного оружия, но могли бы также договариваться об определенных совместных инициативах и даже об общих стратегиях.

Институциональная интеграция России в евроатлантическое пространство потребует большой воли, значительных усилий и упорства. Но в наш век глобализации это единственно возможный выбор. Как много лет назад мудро заметил Жан Монне, «ничто не возможно без людей, ничто не долговечно без институтов». Будет интересно посмотреть, как идея Монне может быть применена к отношениям между Россией и Европой.

И. С. Иванов был министром иностранных дел России с 1998 по 2004 гг. В настоящее время он является президентом Российского совета по международным делам.

Европейские перспективы России⁹

В 1966 г. идея Шарля де Голля о Европе, «простирающейся от Атлантики до Урала» звучала провокационно. Сегодня Президент России Владимир Путин выдвинул еще более амбициозную цель – создание «общего рынка от Атлантики до Тихого океана».

В глобализационной гонке ставки высоки как для России, так и для Европы. Если Россия продолжит идти по пути превращения в страну, производящую исключительно сырье, она не только будет становиться все более уязвимой перед лицом колебаний мировых цен на энергоносители, но и ее научный, культурный и образовательный потенциал сократится еще больше, что в конечном счете лишит страну ее глобального влияния.

Если Европа, в свою очередь, окажется не в состоянии ответить на вызовы XXI в., ей грозят хроническая экономическая стагнация, усиление социальной напряженности и политическая нестабильность. Действительно, в условиях, когда промышленное производство перемещается в Восточную Азию, а инновационным центром остается Северная Америка, Европа рискует потерять свои позиции на наиболее привлекательных международных рынках. В результате может быть поставлена под сомнение целесообразность «европейского проекта» как такового.

Для того чтобы избежать такого развития событий, Россия и Европа должны определить сферы общих интересов и работать над выстраиванием взаимовыгодного партнерства в таких областях. Однако прежде чем заняться формированием такого партнерства, они должны преодолеть отрицательное восприятие друг друга.

Многие россияне не видят в Европе политического и экономического партнера, не говоря уж о том, чтобы считать ее союзником. На их взгляд, Европа уже проиграла битву за инновации и экономическое развитие и постепенно превращается в «музей промышленности». России, по их мнению, следует налаживать партнерство с более динамично развивающимися странами.

Многие европейцы, в свою очередь, считают, что, даже если в настоящее время партнерство с Россией и выгодно, в долгосрочной перспективе оно имело бы разрушительные последствия для европейской экономики и политики. Они утверждают, что для того чтобы обеспе-

⁹ Ivanov, Igor. Russia's European Prospects. The Moscow Times. 28 November 2012. Впервые опубликовано на английском языке.

чить себе лидерские позиции и процветание, Европа должна ограничить свои связи с Россией настолько, насколько это возможно.

Об этом взаимном недоверии свидетельствуют продолжающиеся споры между Москвой и Европейский союзом. Россия обвиняет Европу в затягивании процесса либерализации визового режима, закрытии европейских потребительских рынков для российских энергетических компаний, разжигании антироссийских настроений в постсоветскую эпоху и даже в попытках вмешиваться во внутреннюю политику России.

Европейцы же упрекают Россию в связи с ее политикой в области прав человека, правовой системой, за отказ от европейских ценностей и позицию по вопросам международных кризисов, в особенности на Ближнем Востоке.

В результате перспектива более тесного сотрудничества остается отдаленной.

Без фундаментальной перезагрузки отношения между Россией и Европой продолжают приходить в упадок и в конечном счете примут форму неконфликтного игнорирования. Несмотря на общую географию, историю и экономические интересы, в стратегическом плане Европа и Россия будут двигаться по расходящимся траекториям.

В основе альтернативного сценария лежит мощная объединяющая сила человеческого капитала – определяющего фактора в гонке за глобальное влияние. Именно человеческий капитал, а не природные ресурсы, производственные мощности или финансовые резервы, должен лечь в основу российской и европейской политики развития.

Взращивание человеческого капитала требует благоприятной культурной среды, хорошо развитой образовательной системы, а также исследовательских и инновационных центров. Многие утверждают, что как в России, так и в Европе социальная инфраструктура стала слишком дорогой – настолько, что затраты на социальную сферу начали препятствовать эффективному и динамичному развитию экономики. Критики утверждают, что прогресса можно достичь только путем демонтажа социального государства.

Однако сокращение социальных программ как в Европе, так и в России поставило бы под угрозу человеческий капитал – их наиболее ценное конкурентное преимущество. Прогресс в экономической области может быть достигнут за счет увеличения эффективности социального государства, и тогда не придется приносить в жертву этот критически важный источник долгосрочного роста.

Обладая прочными традициями наращивания человеческого капитала и мотивацией для дальнейшего движения по этому пути, Россия и Европа могут многое предложить друг другу. Сосредоточив внимание на областях, в которых их повестки дня в деле модернизации совпадают, от образования до здравоохранения и защиты окружающей среды, Россия и Европа могут найти способы повышения эффективности своего человеческого капитала.

У европейцев действительно есть причины критиковать Россию за ее недостатки, но они должны также признать, что всего два десятилетия назад в политической, экономической, социальной и правовой системах России произошел фундаментальный сдвиг, оказавший значительное воздействие на психологию народа, его самоидентификацию и стиль поведения. Европейцы, для которых расширение Европейского союза стало тяжелым опытом, должны понять вызовы, которые сопровождают такие глубокие изменения.

Согласившись с этим, они должны признать контрпродуктивность текущей политики Европы, которая в качестве условия для сотрудничества требует, чтобы Россия «дозрела». В изоляции Россия будет созревать гораздо медленнее, нежели будучи интегрированной в европейские институты.

Определенный прогресс уже был достигнут. Например, участие в Совете Европы помогло России значительно усовершенствовать ее тюремную систему. Выход на европейские фондовые биржи позволил российским компаниям повысить качество корпоративного управления,

социальную ответственность и улучшить политику в отношении миноритарных акционеров. Словом, следует активно поощрять большее, а никак не меньшее взаимодействие.

Конечно, в обозримом будущем Россия, скорее всего, не станет полноправным членом НАТО ввиду многих структурных, технических и психологических причин. Политическая же интеграция вполне возможна. Более тесное политическое сотрудничество создало бы необходимый контекст для обсуждения таких проблем, как будущее Афганистана, международный терроризм и нераспространение ядерного оружия, а также для выработки совместных инициатив и стратегий по преодолению ключевых проблем, затрагивающих обе стороны.

Институциональная интеграция России в Большую Европу потребует целенаправленных усилий обеих сторон. Но в век глобализации это единственно возможный вариант действий.

2013 год

Непредсказуемость рождает недоверие в отношениях РФ и ЕС¹⁰

О том, что нужно сделать для улучшения взаимоотношений между РФ и ЕС, откуда появляется недоверие между партнерами и как сторонам научиться доверять друг другу, рассказал президент Российского совета по международным делам, экс-глава МИД РФ Игорь Иванов.

Российский совет по международным делам провел 21 марта в Москве конференцию «Россия – Европейский союз: возможности партнерства». О том, что нужно сделать для улучшения взаимоотношений между РФ и ЕС, откуда появляется недоверие между партнерами и как сторонам научиться доверять друг другу, в интервью обозревателю РИА Новости Оксане Полищук рассказал президент Российского совета по международным делам, экс-глава МИД РФ Игорь Иванов.

– Игорь Сергеевич, как Вы думаете, в связи с очевидными разногласиями между Россией и Европейским союзом, не возвращаемся ли мы во времена холодной войны?

– Проведенная нами конференция имела формальный повод – 10 летне саммита Россия – ЕС в мае 2003 года. Почему мы берем именно эту точку отсчета? Я был на этом саммите, в котором участвовали президент России Владимир Путин и руководители всех государств-членов ЕС и десяти государств-кандидатов в ЕС. Я прекрасно помню, что 10 лет назад был огромный энтузиазм. Заседания проходили так, что складывалось впечатление, что это был праздник, праздник единения. И у многих сложилось впечатление, что мы действительно перешагнули рубеж холодной войны и открываем новую страницу Большой Европы.

Действительно, мы тогда наметили, что Россия не может быть членом Европейского союза. Поэтому был выбран, с моей точки зрения, очень рациональный путь – создание общих пространств. Что это такое? Общее пространство – это прежде всего общие правила жизни, игры и быта. Общие законы, общие правовые нормы, общие правила ведения бизнеса, общие правила передвижения капитала, людей и т. д. Мы решили пойти по этому перспективному и долгосрочному пути. По крайней мере, была четко обозначена стратегия. Там же мы впервые заговорили о безвизовом режиме и наметили, как двигаться к нему.

Но, к сожалению, как это порой бывает в политике по разным причинам и не надо сейчас никого винить, данный процесс, вместо того чтобы набирать силу, начал потихоньку затухать.

– Что же произошло?

– Сейчас мы пришли к ситуации, когда развиваются торгово-экономические отношения, бизнес все больше и больше ищет возможности для сотрудничества – и европейский бизнес в России, и российский бизнес в Европе. Для нас Европа – основной торговый партнер, причем с таким отрывом, что в ближайшей перспективе никто его заменить не сможет, ни Китай, ни Азия, потому что то, что мы получаем из Европы, мы не получим из азиатских стран. И то, что мы поставляем в Европу, мы не будем поставлять в азиатские страны в таких объемах. Это совершенно очевидно: Европа – партнер для нас в значительной мере незаменимый. И мы в свою очередь – незаменимый партнер для Европы, которая нуждается во многом, но в первую очередь в энергоносителях. Россия была и остается основным энергопартнером

¹⁰ Интервью Игоря Иванова РИА Новости. 22.03.2013 // сайт РИА Новости. URL: <http://ria.ru/interview/20130322/928562935.html>

Европы. В итоге получилось, что экономики и экономические связи развивались, мы вступили в ВТО, а политика осталась позади.

Стало складываться впечатление, что на уровне базиса отношения движутся вперед, а сверху идут перепалки по поводу и без повода. На состоявшейся конференции мы хотели показать, что политика должна идти впереди экономики, открывать дорогу, ну, по крайней мере, не тормозить.

Сегодня же очевидно, что произошел разрыв между экономическими связями, долгосрочными интересами и политической формой, которая должна обеспечивать благоприятное развитие. Поэтому многие выступающие на конференции говорили об отсутствии доверия между нами.

– *И что же делать, чтобы это доверие вернуть?*

– В годы холодной войны недоверие было следствием идеологической несовместимости, а сегодня таковой нет. Сегодня недоверие идет от непредсказуемости, когда одна сторона не знает, что сделает другая.

Почему показателен пример Кипра? Потому что в Европе прекрасно понимали, что Россия имеет свои интересы на Кипре. И если какие-то решения принимаются, тем более такие решительные, в отношении банковской системы Кипра, то в Евросоюзе прекрасно понимали, что российские интересы будут задеты. Они должны были если не проконсультироваться, то заранее проинформировать (*Москву – ред.*).

Когда же существует подобная непредсказуемость и возникают подобные сюрпризы, первая реакция: это было сделано специально против нас, чтобы нам напакостить. Не для того, чтобы спасти европейскую банковскую систему, не для того, чтобы решить какие-то внутри-европейские проблемы, а именно чтобы напакостить России. Если так, тогда и мы будем пакостить.

От пакости к пакости в итоге, вместо того чтобы заниматься поиском созидательных решений, мы оказались в этой динамике.

В ходе конференции ее участники говорили о том, что нужен постоянно действующий переговорный механизм, чтобы мы двигались по пути укрепления правовых основ. Кроме того, необходимы превентивные механизмы для кризисных ситуаций, призванные предотвращать различного рода эксцессы и недопонимание. То есть нужно создавать такие формы сотрудничества, которые позволяли бы лучше понимать друг друга. А лучшая форма для этого – диалог.

Поэтому мы предложили провести такую конференцию и очень признательны российскому правительству, премьер-министру Дмитрию Медведеву, что эта инициатива была поддержана, и он сам принял участие, и председатель Еврокомиссии Жозе Мануэл Баррозу, и представительные европейские политики.

– *Что может дать такой диалог?*

– Мне кажется, что такой диалог очень востребован сегодня. Но он, естественно, сам по себе не решит проблемы. Он их поставит, а дальше нужны последовательные переговоры. И надеюсь, что наша конференция задаст конструктивный тон для намеченных на 22 марта переговоров прибывшей в Москву делегации еврокомиссаров с их коллегами из российского правительства.

Но если говорить стратегически, то я не вижу никаких серьезных, непреодолимых проблем на перспективу между Россией и Европой, которые толкали бы нас к обострению конфронтации. Мы можем иметь разные точки зрения по сирийской ситуации, по кипрской проблеме и т. д. Это нормально.

К сожалению, сегодня ситуация в мире так динамично и непредсказуемо развивается, что готовых рецептов нет. Идет поиск необходимых решений, и в ходе поиска, конечно, могут быть разные точки зрения, которые есть и внутри самого Евросоюза, и между союзниками, между США и ЕС. Поэтому не стоит драматизировать ситуацию, чтобы это не определяло характер

отношений. Наоборот, необходимо, чтобы характер отношений помогал находить взаимопонимание даже по тем вопросам, где имеются временные расхождения.

– *Западные политики стали говорить о якобы имеющей место «советизации» постсоветского пространства. Каково ваше мнение по этому поводу?*

– Я был удивлен, когда во время своих встреч и бесед с европейскими представителями слышал такого рода рассуждения. Думаю, что это продолжение того, что я сказал выше – недоверия. Именно поэтому на нашей конференции был поднят вопрос о евразийской интеграции.

Например, когда мы создавали Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС), (*у наших партнеров – ред.*) сразу возникло подозрение – против кого это создается. Нас обвиняли в желании доминировать в Азии, желании подмять под себя Центральную Азию. Потом, когда увидели, что там вдруг возросло китайское доминирование, у них стали меняться акценты.

Так что отсутствие доверия порождает определенную реакцию – «это делается против». А то, что интеграция – это нормальный процесс и что сегодня весь мир проходит через него, почему-то не приходит сразу на ум. Это можно преодолеть двумя формами. Первое – через сложный процесс объяснения, разъяснения.

Конечно, в определенной мере, с моей точки зрения, на такие дефиниции влияет переговорный процесс России с Украиной, так как со стороны может сложиться впечатление, что на Украину оказывается давление, чтобы ее втянуть в Таможенный союз. Если с Белоруссией и Казахстаном этого не было, даже внешнего впечатления, то в отношении Украины такое впечатление может сложиться. Это может бросать определенную тень и на Таможенный союз. Поэтому мне кажется очень важным, чтобы в Москве, учитывая этот деликатный момент, ясно формулировали позиции.

– *Что Вы думаете о создании Евросоюзом «Восточного партнерства», в которое приглашаются Украина, Молдавия, Азербайджан, Армения, Грузия и Белоруссия? Не направлено ли оно против России?*

– Я думаю, что никто не отменял борьбу за рынки. В разное время это происходило по-разному. Сегодня существуют различные политические и иные формы влияния. Конечно, это огромный рынок. Украина – огромная страна, другие страны, возможно, не такие большие, но стратегически очень важные. И, конечно, ЕС закладывает на будущее задел своих интересов. В Центральной Азии вполне определенные интересы, связанные с энергетикой прежде всего. Однако во всех документах ЕС прописан стратегический интерес, который представляют для него Центральная Азия и Кавказ. Попытка (*создания газопровода – ред.*) Набукко была демонстрацией того, насколько важны для них (*европейцев – ред.*) Центральная Азия и Кавказ.

Поэтому интерес их понятен и, с моей точки зрения, объясним. Очень важно, насколько эти страны (Украина, Молдавия, Азербайджан, Армения, Грузия и Белоруссия) будут правильно осознавать, что в их интересах. Если они будут видеть, что то, что предлагает ЕС, в большей мере отвечает их сегодняшним и долгосрочным интересам, то очень трудно будет найти какие-то политические рычаги давления для того, чтобы их склонить в другую сторону.

Поэтому мне кажется, что чем успешнее будет проект Таможенного союза, чем успешнее будет конкретный результат – а мы видим за два года, что уже есть реальные результаты, – тогда и притягательность Таможенного союза будет выше, а соответственно, и шансов на то, что эти страны выбор сделают в пользу Таможенного союза, будут выше.

– *Каковы дальнейшие планы работы Российского совета по международным делам? Когда стоит ожидать проведения аналогичных конференций по другим актуальным международным вопросам?*

– К сожалению, нас не так много, а планов много. Поэтому на все времени и сил не хватает. Жизнь ставит много новых проблем, и сходу найти им решение очень сложно. Я, напри-

мер, прекрасно понимаю моих коллег в МИД РФ, когда они вынуждены на всех фронтах вести активную позиционную борьбу, потому что везде возникают проблемы.

Кардинально меняется картина на Ближнем Востоке. Там складывается новая ситуация, требующая новых подходов, нового переосмысления ситуации, понимания, в каком направлении это будет идти, каковы будут последствия для региона. Ситуация в Сирии имеет совершенно новый характер. Что будет в Афганистане после вывода коалиционных сил. Много проблем, где требуется глубокий анализ.

Здесь мы (*РСМД – ред.*) перед собой ставим задачи. Мы всегда говорим, что мы помощники правительства и министерства иностранных дел. Мы не хотим делать это для диссертаций, каких-то там публикаций и конференций. Мы хотим, чтобы от нашей работы была польза.

Сегодня нужны такие институты (*как РСМД – ред.*). Президент Владимир Путин, выступая в МИД РФ, заявил о необходимости проведения политики «мягкой силы». Однако «мягкая сила» – она же не сама по себе, это вспомогательная форма для руководства страны, для принятия и реализации внешнеполитических решений.

Тем много, и мы хотим многим заниматься, но должен сказать, что мы это делаем не одни. У нас очень хорошие партнерские отношения с академическими институтами, с другими общественными организациями. И конечно, когда мы берем тему, приглашаем специалистов из разных институтов.

Однако должен сказать, что я начинал работать в системе Академии наук в конце 60-х годов, в Институте мировой экономики и международных отношений, когда директором института был Николай Николаевич Иноземцев, а его заместителем был Евгений Максимович Примаков. Перед ними и их коллегами можно было не только снять шляпу, но и преклоняться, настолько они были великими, признанными не только в нашей стране специалистами. И когда я сегодня возвращаюсь в академическое лоно, вижу, что, к сожалению, за последние годы специалистов высокого класса по многим направлениям становится меньше. И главное, что чувствуется разрыв поколений. Если есть еще специалисты от 60 лет и старше, подрастают специалисты моложе 40 лет, то от 40 до 60 лет провал почти по всем направлениям. А это должна быть самая активная группа работающих ученых и специалистов. И это чувствуется не только в академической среде, это чувствуется в практических областях.

Поэтому одновременно мы через наш Совет по международным делам очень много внимания уделяем работе с молодежью, с университетами. Мы проводим конкурсы молодых ученых. Уже есть первые лауреаты конкурсов молодых журналистов-международников. Мы по разным направлениям хотим оказывать содействие молодым ребятам, которые стремятся заниматься международными отношениями, международной журналистикой, другими направлениями международной деятельности.

Реконструкция евроатлантической безопасности¹¹

Политика безопасности в евроатлантическом регионе, в который входят шесть из десяти крупнейших экономик мира, четыре из пяти стран с заявленным ядерным оружием и где находится более 95 % мировых запасов ядерного оружия, критически устарела и требует принятия безотлагательных мер. Новый подход, учитывающий современные возможности и вызовы, позволит Европе, России и Соединенным Штатам наметить более безопасный путь для своих народов и мира в целом и избежать угроз и издержек очередного витка охлаждения отношений между государствами.

¹¹ Des Browne, Wolfgang Ischinger, Igor Ivanov and Sam Nunn. Revamping Euro-Atlantic Security. International Herald Tribune. April 2, 2013. Впервые опубликовано на английском языке.

Первым шагом должен стать отказ от стратегий и тактик времен холодной войны, которые не подходят для реагирования на реальные угрозы, стоящие перед нами. Сегодня риск разрушительного конфликта с использованием обычных или ядерных вооружений в евроатлантическом регионе значительно снизился, однако по-прежнему действуют те же концепции безопасности и соответствующие военные стратегии и стратегии применения вооружений, что и во времена холодной войны. По-прежнему развернуты и готовы к запуску в течение нескольких минут существенные арсеналы стратегических ядерных сил; на складах в странах Европы все еще хранятся тысячи единиц тактического ядерного оружия; вопрос о противоракетной обороне уже которое десятилетие не сдвигается с мертвой точки; новые вызовы безопасности, связанные с силами мгновенного удара, кибербезопасностью и космосом, по-прежнему вызывают споры и остаются без должного внимания.

Наши народы расплачиваются за политическую инертность, которая ведет не только к росту рисков в области безопасности для каждой из стран, но и к неоправданному повышению расходов на оборону и отвлекает ресурсы от бюджетных нужд, приоритетов национального развития и новых вызовов и угроз в области безопасности. Более того, пугающее несоответствие военного потенциала и масштабов действительного евроатлантического партнерства несет опасность и риск дестабилизации, подрывая доверие, которое необходимо для осуществления сотрудничества в целях реагирования на новые угрозы безопасности как в Европе, так и во всем мире.

В течение этого года мы совместно с более чем 30 крупнейшими политическими, военными экспертами и экспертами в области безопасности из стран Евroatлантики разрабатывали региональный подход к реагированию на эти вызовы. В эту группу входят генералы, к ведению которых относились самые смертоносные ядерные силы из тех, что когда-либо были развернуты, и большое число высокопоставленных военных и гражданских специалистов, работавших по разные стороны фронта холодной войны во Франции, Германии, СССР, Великобритании, США и НАТО.

Наша группа пришла к выводу, что сегодняшним лидерам следует принимать более решительные и последовательные меры по внедрению новой стратегии в области безопасности, которая затрагивала бы наступательные и оборонительные военные силы, ядерное оружие и обычные вооружения, а также кибербезопасность и космос. Совместный интегрированный анализ этих вопросов может привести к трансформационным изменениям в евроатлантической безопасности и доктринах использования ядерного оружия и обычных вооружений – к переходу от вечной незримой угрозы взаимного гарантированного уничтожения времен холодной войны к взаимной безопасности. Такие адресные и целенаправленные усилия могут укрепить стабильность, снизить риск возникновения конфликта, решить сохраняющиеся двусторонние и региональные споры и позволить сохранить ценные ресурсы.

Наши рекомендации относительно того, как следует осуществить эти коренные политические изменения, предназначены для президентов, премьер-министров, членов парламентов и общественности. Ключом к реализации этой стратегии является непрерывный диалог с участием старшего гражданского и военного руководства, уполномоченного на высшем политическом уровне. В рамках такого диалога вопросы безопасности могли бы обсуждаться во всем объеме и по широкому кругу направлений могли бы предприниматься практические шаги.

В этих гибких рамках диалога в первые пять лет первоочередное значение должны иметь вопросы, касающиеся ядерного оружия и противоракетной обороны. Кроме того, на начальном этапе должна быть возможность предпринимать шаги в области обычных вооружений, кибербезопасности и космоса.

Одним из основных принципов этого нового диалога должно быть снижение роли ядерного оружия как неотъемлемого элемента национальной стратегии в области безопасности

любой из стран без подрыва безопасности какой-либо из сторон. Новый диалог также должен включать практические шаги по увеличению срока принятия лидерами решений и повышению кризисной стабильности, в частности в том, что касается стратегических ядерных сил США и России. Даже последний договор о ядерных вооружениях предусматривает сохранение каждой из сторон тысяч ядерных боеголовок на сотнях баллистических ракет, готовых к немедленному запуску и способных поразить цель менее чем за 30 минут. Такое положение дел увеличивает риск того, что решение о применении баллистических ракет будет принято в спешке, на основании ложного сигнала об опасности, а также повышает риск случайного или несанкционированного запуска.

Какова цена продолжающегося бездействия в вопросе о разработке нового подхода к взаимной безопасности? Хотя речь идет о куда более высоких ставках, чем «пушки или масло», в одной только области ядерного оружия потенциальная цена вопроса потрясает воображение. США готовятся приступить к реализации программ по строительству новых подводных лодок, оснащенных баллистическими ракетами с ядерными боеголовками, и стратегических бомбардировщиков на общую сумму более 400 млрд долларов и по продлению срока службы ядерного оружия, развернутого в Европе, что обойдется в 10 млрд долларов. Россия, как сообщается, за следующие 10 лет планирует потратить на модернизацию своих стратегических ядерных сил 1,9 трлн рублей (61 млрд долларов), а Великобритания – 25 млрд фунтов стерлингов (38 млрд долларов) на замену ракет «Трайидент». Применение нового подхода к безопасности не будет означать, что каждый из этих долларов, рублей, фунтов или евро удастся сэкономить, но в долгосрочной перспективе экономия может оказаться существенной и преумножиться на неядерных направлениях политики безопасности.

Новый подход к строительству взаимной безопасности в евроатлантическом регионе может обеспечить более защищенное и перспективное будущее для граждан всех наших стран. Перед нами исторический шанс действовать, и он ускользает от нас. Это самая важная задача в области безопасности, стоящая сегодня перед лидерами.

Авторы текста:

Десмонд Браун – бывший министр обороны Великобритании, руководитель Сети европейских лидеров (European Leadership Network),

Вольфганг Ишингер – бывший заместитель министра иностранных дел ФРГ, председатель Мюнхенской конференции по безопасности,

Игорь Иванов – бывший министр иностранных дел Российской Федерации, президент Российского совета по международным делам,

Сэм Нанн – бывший сенатор США, сопредседатель Инициативы по снижению ядерной угрозы (Nuclear Threat Initiative),

Все они являются сопредседателями инициативы «Укрепление взаимной безопасности в Евроатлантическом регионе».

К новой системе евроатлантической безопасности¹²

Безопасности в Евроатлантике угрожает инерционность мышления, которую можно и нужно преодолеть.

Идея единого и неделимого евроатлантического пространства имеет глубокие корни. Ее разрабатывали философы и экономисты, декларировали политики и государственные деятели. После окончания холодной войны многим казалось, что до евроатлантического единства бук-

¹² Иванов И. С. К новой системе евроатлантической безопасности. Независимая газета. 17.06.2013.

важно рукой подать. Требуется всего лишь еще одно усилие, еще один шаг – и желанная цель будет достигнута.

Увы! XXI век разменял свое второе десятилетие, холодная война отодвигается все дальше в прошлое, а евроатлантическое единство остается для нас далекой линией горизонта. Да, вероятность разрушительной ядерной или неядерной войны в Евроатлантическом регионе сегодня близка к нулю. Да, экономические и гуманитарные контакты в регионе достигли беспрецедентных масштабов. Тем не менее в главном – военно-стратегическом измерении – изменилось удивительно мало.

Стратегические установки полувековой давности и соответствующие этим установкам военно-технические программы остаются в основном в неприкосновенности. Значительные ядерные арсеналы сохраняются в состоянии повышенной готовности и могут быть приведены в действие в течение нескольких минут. Тысячи единиц тактического ядерного оружия по-прежнему размещены в Европе. Дискуссии о противоракетной обороне топчутся на месте. Одним словом, до боли знакомая старшему поколению картина, возвращающая нас в 80-е или 70-е годы прошлого века. В то же время новые вызовы безопасности, вызовы нынешнего столетия – такие, как высокоточные неядерные вооружения, космическое оружие, киберугрозы – вообще не являются предметом сколько-нибудь серьезного обсуждения.

Какой из этого следует вывод? Положение дел в области евроатлантической безопасности за последние двадцать лет, к сожалению, не только не улучшилось, а скорее ухудшилось.

За инерцию мышления в области безопасности приходится платить в буквальном смысле слова. Даже если ограничиться только сферой ядерного оружия, цифры уже запланированных расходов поражают воображение.

Соединенные Штаты намерены потратить на создание нового поколения ядерных подводных лодок и стратегических бомбардировщиков более 400 млрд долл. Десять миллиардов уйдут только на то, чтобы продлить срок жизни ядерного оружия, размещенного в Европе. Россия в ближайшие десять лет планирует израсходовать 1,9 трлн руб. на модернизацию своих ядерных сил стратегического назначения. Великобритании замена ракет системы «Трайидент» обойдется в 25 млрд фунтов. И все это происходит во время всеобщих бюджетных дефицитов и жесткой финансовой экономии. Как будто у наших стран нет других, более жизненно важных задач, требующих срочного выделения финансовых ресурсов!

Как показали два десятилетия, прошедшие после окончания холодной войны, взаимные подозрения, опасения, враждебность, отравляющие атмосферу на евроатлантическом пространстве, сами по себе никуда не денутся, даже если объективных предпосылок для конфронтации не существует. Порочный круг (недоверие – ядерное противостояние – еще большее недоверие) никак не удастся разорвать: логика прошлого довлеет над реальностями настоящего.

Итак, приходится констатировать, что мир стал менее безопасным, появились новые угрозы.

В этих условиях, чтобы переломить негативные тенденции, нужны новые современные подходы, новые механизмы и новые идеи, без которых будет трудно окончательно освободиться от наследия холодной войны.

В последнее время эти вопросы стали предметом широкого обсуждения среди экспертного сообщества России, США, европейских государств. Развернутый доклад о новой стратегии обеспечения безопасности в Евроатлантическом регионе подготовлен совместно Российским советом по международным делам (РСМД), Фондом по предотвращению ядерной угрозы (NTI), Мюнхенской конференцией по европейской безопасности и Европейской сетью лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN). (С полным текстом Доклада можно ознакомиться на сайте РСМД).

Суть многих предложений сводится к необходимости безотлагательно начать интенсивный диалог на высоком уровне по широкому кругу проблем в области безопасности в Евроатлантическом регионе. Предложение звучит тривиально, но именно такого диалога нам не хватало долгое время; ведущиеся обсуждения фокусируются на симптомах, а не на причинах болезни. Цель заключается в том, чтобы понять и устранить различия в восприятии угроз, снизить вероятность возникновения конфликтов и повысить степень безопасности, обеспечить эффективное взаимодействие по противодействию новым угрозам и вызовам безопасности. Формирование общего пространства безопасности в Евроатлантическом регионе – это не самоцель, а платформа для решения и других общих вопросов, прежде всего в области экономического развития.

Каким же образом запускать такой диалоговый механизм, который бы наконец-то способствовал формированию в нашем регионе позитивной, а не негативной повестки дня в области безопасности?

1. Чтобы дать старт новому диалоговому процессу, прежде всего необходимо иметь соответствующий мандат на высоком политическом уровне всех государств Евроатлантического региона. Только такой мандат может обеспечить создание новой площадки, на которой будут обсуждаться реальные вопросы евроатлантической безопасности.

2. Новый диалоговый механизм должен опираться на ряд основополагающих принципов:

- соблюдение универсальных принципов равной и неделимой безопасности;
- продвижение к общему пространству мира, безопасности и стабильности в Евроатлантическом регионе на принципах взаимного доверия, транспарентности и предсказуемости;
- рассмотрение в неразрывной связи вопросов наступательных и оборонительных средств;

– осуществление дальнейших сокращений стратегических наступательных вооружений с обязательным учетом всех других факторов, влияющих на глобальную стратегическую стабильность, включая противоракетную оборону, силы быстрого реагирования, обычные вооруженные силы, кибероружие, космические вооружения;

– поэтапный переход, по мере готовности, от устаревшей концепции взаимного гарантированного уничтожения к отношениям, основанным на доверии, взаимопонимании, взаимодействии по вопросам безопасности.

3. Разумеется, потребуются и соответствующие механизмы подключения к диалогу межгосударственных институтов, в той или иной мере отвечающих за состояние евроатлантической безопасности сегодня. Чем шире будет коалиция сторонников новых подходов к безопасности, тем выше окажутся шансы на успех общей инициативы. Важно с самого начала договориться о том, что диалог не будет иметь своей целью подрывать позиции какой-то политической силы, изолировать какую-то организацию или загнать в угол кого-то из участников. Решение проблем евроатлантической безопасности должно отвечать общим интересам, в противном случае оно просто не будет работать.

4. Для реализации этого плана можно было бы учредить контактную группу по вопросам безопасности, в которую вошли бы представители ОБСЕ, ЕС, НАТО, ОДКБ. В задачу контактной группы входила бы подготовка рекомендаций для лидеров по ключевым вопросам, включая разработку общих параметров нового европейского «концерта», определение гражданских и военных представителей, на которых будут возложены задачи разработки деталей будущих договоренностей, определение круга рассматриваемых вопросов и первоочередных приоритетов.

На основе рекомендаций, подготовленных контактной группой, лидеры государств евроатлантического региона учредили бы новый диалоговый механизм по вопросам безопасности в Евроатлантическом регионе.

5. Сам диалог может проводиться по нескольким трекам с целью подготовки концепции и практических шагов. Существующие форумы, такие как Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности, Совет Россия – НАТО, могут принимать участие для проработки отдельных относящихся к их компетентности вопросов. Некоторые из обсуждений могут носить двусторонний характер – например, принципиально важным представляется российско-американский двусторонний диалог. Другие обсуждения могут быть многосторонними с различным числом участников.

В случае успешной реализации проекта на определенном этапе может встать вопрос об учреждении нового евроатлантического форума по безопасности. Такой форум мог бы играть решающую роль в реализации ключевых положений договоренностей и поддержании диалога по укреплению взаимной безопасности. Кроме того, он повысил бы статус новой инициативы, став символом нового подхода к укреплению безопасности в евроатлантическом регионе.

Изложенные предложения, разумеется, представляют собой лишь общие контуры возможных шагов в направлении формирования новой архитектуры безопасности евроатлантического региона. Они являются приглашением к дискуссии, в ходе которой могут возникнуть и другие подходы и предложения. Ясно одно – эту дискуссию нельзя откладывать, поскольку ставкой здесь является наше общее будущее.

Если бы удалось запустить такой процесс, это было бы большой удачей для всех. Само наличие переговоров гораздо лучше, чем их отсутствие. И рано или поздно они приведут к положительным результатам, выгодным и для России, и для США, и для Европы. Для России, в частности, помимо вопросов безопасности такие договоренности открыли бы путь к успешному переходу на инновационный тип развития, что невозможно без широкого сотрудничества с Западом.

«Необходимо строить Большую Европу»¹³

Сегодня в Вильнюсе открывается саммит «Восточного партнерства», который станет новым этапом в отношениях ЕС с шестью бывшими советскими республиками. О том, как активизировать интеграционные проекты в рамках Большой Европы, рассуждают президент Российского совета по международным делам, бывший глава МИД РФ Игорь Иванов, бывший министр обороны Великобритании Десмонд Браун и экс-глава МИД Польши Адам Даниэль Ротфельд в статье, написанной специально для «Коммерсанта».

Более 20 лет прошло после окончания холодной войны, а Европа по-прежнему разделена. В последние дни именно в этом заключается логика «нулевого исхода» в ситуации с Украиной: ее гражданам фактически предлагается сделать выбор между «европейским» и «евразийским» будущим. Такой подход представляется недальновидным. Украина и остальные страны Европы, несомненно, должны иметь свободу выбора партнеров для более тесного взаимодействия. И нам нужно сосредоточить наше обсуждение не на соперничестве и возврате к конфронтации, а на необходимости сотрудничества.

Разногласия в Европе носят более глубокий характер и не ограничиваются «украинским вопросом». Отношениям НАТО и России свойственно взаимное недоверие. Тысячи единиц ядерного оружия, многое из которого поддерживается в состоянии полной боевой готовности, остаются главным механизмом обеспечения безопасности на континенте. Надежды на подлинное партнерство России и ЕС не оправдались, и возможность дальнейшего ухудшения отношений между ними вполне реальная. На юго-востоке Европы сохраняются замороженные конфликты как постоянная угроза военного противостояния. Между государствами ЕС

¹³ Иванов И., Браун Д., Ротфельд А. Д. «Необходимо строить Большую Европу». Коммерсантъ. 28.11.2013.

и некоторыми странами Европы, особенно Россией, по-прежнему действуют ограничения для частных поездок граждан.

Сегодня мы, европейцы, стоим перед выбором: либо мы будем действовать сообща, пытаясь устранить разногласия ради наших общих интересов в области безопасности, процветания и экономического развития и урегулировать неотложные международные проблемы (как это удалось в отношении химического оружия в Сирии или ядерной программы Ирана), либо мы позволим противоречиям и дальше ослаблять нас, в то время как Европа все больше рискует оказаться на периферии международных событий.

Мы, в прошлом высокопоставленные члены правительств Великобритании, Польши и России, считаем, что пришло время заняться сотрудничеством. Мы убеждены в необходимости нового проекта сотрудничества, в котором Европа рассматривалась бы в самом широком смысле как географически, так и политически – от Норвегии на севере до Турции на юге, от Португалии на западе до России на востоке. Целью такого проекта могло бы стать создание Большой Европы с зоной общей безопасности, экономического, политического и культурного сотрудничества между странами и институтами.

Мы верим в возможность формирования основ такой зоны до 2030 г. – зоны, совместимой с проводимой сегодня работой по углублению трансатлантического и евразийского сотрудничества. Мы верим, что в долгосрочном плане ее цель может быть связана с принятием конкретных поэтапных мер, над которыми лидеры государств могут и должны начать безотлагательно работать. Принцип Большой Европы будет особенно полезен для преодоления острой неприязни, возникшей в связи с ситуацией в Украине. Усиление стабильности, торжество принципа верховенства закона и улучшение экономических перспектив этой страны связаны с развитием отношений как с ЕС, так и с Россией.

На период после вильнюсского саммита приоритеты очевидны.

Во-первых, следует развивать российско-американское взаимодействие по сирийскому химическому оружию, трансформируя его в более широкое сотрудничество поверх старых барьеров времен холодной войны. Необходимы совместные усилия по продвижению дипломатического процесса «Женева-2» по Сирии и оказанию неотложной гуманитарной помощи тем, кто в ней нуждается. При этом нам также важно иметь возможность выступать сообща против угрозы джихада в Сирии, которая может стать угрозой для всех. Следует обеспечить возможность совместных действий по стабилизации ситуации в Афганистане после 2014 г., наращиванию усилий по нераспространению ядерного оружия (в том числе в Иране, но не только), а также в отношении таких вызовов, как кибер- и биобезопасность, милитаризация открытого космоса.

Во-вторых, необходимо строить Большую Европу как настоящее единое пространство безопасности. Именно здесь мы сталкиваемся с наибольшим количеством проблем в создании доверия, которые особенно важно преодолеть. В ближайшей перспективе для движения вперед потребуются усилия по достижению соглашения между США/НАТО и Россией по противоракетной обороне, продолжению диалога по сокращению ядерных вооружений и поиску путей активизации обсуждения вопросов контроля над вооружениями в отношении обычных сил в Европе.

Нам также следует удвоить усилия по достижению прогресса в отношении четырех замороженных этнических и территориальных конфликтов, играющих важнейшую роль в отношениях России и ЕС. Эти конфликты, обернувшиеся трагедией для вовлеченных в них народов, одно из главных препятствий на пути реализации концепции Большой Европы. Нам нужен эффективный совместный подход к разрешению одного или нескольких из этих конфликтов, что позволит в будущем, опираясь на положительный опыт, развивать совместный подход к урегулированию кризисов.

В-третьих, необходимо создавать Большую Европу за счет углубления торговых и инвестиционных связей. На ЕС приходится более половины российского внешнеторгового оборота и свыше 70 % совокупных иностранных инвестиций в России. За последние десять лет Россия стала третьим по величине после США и Китая торговым партнером ЕС, обеспечивая 7 % экспорта и 11 % импорта стран Евросоюза. Однако торговые отношения по-прежнему асимметричны: 63 % всего торгового оборота между Россией и ЕС приходится на нефть. Торговые переговоры между двумя сторонами застопорились. Между тем потенциал расширения и углубления связей в этой области огромен.

Одни игроки в регионе Центральной Европы имеют привилегированный доступ к капиталу и технологиям, другие нуждаются во вливаниях новых технологий и массированных инфраструктурных вложениях. В обмен они имеют возможность предлагать сырьевые товары, доступ к высококвалифицированной рабочей силе и потенциально крупному дополнительному рынку для европейских товаров и услуг. В результате мы имеем экономически беспроеигрышную ситуацию, которой не пользуемся. В наших общих интересах это сделать.

В-четвертых, необходимо совершенствовать сотрудничество в энергетической области. Несмотря на политизацию отношений в энергетике в последние годы, сотрудничество в этой области важно для всех. Сегодня европейские компании существенно отстают в конкурентных преимуществах от американских предприятий, которые пользуются плодами сланцевой революции. Если бизнес примет решение переместиться или вкладывать средства в США вместо Европы, перспективы экономического роста для всей Европы будут подорваны. В наших общих интересах действовать сообща на пространствах Большой Европы, чтобы этого не допустить.

В-пятых, необходимо развивать людские контакты. Сегодня существует огромный разброс в возможностях для поездок в зависимости от отправной точки и места назначения. Такие режимы, как шенгенская зона и правила внутри ЕС, упрощают передвижение в некоторых областях, но поездки между странами Евросоюза и рядом стран за его пределами, особенно Россией, затруднены. Они требуют много времени (с точки зрения визовых процедур) и затрат. Это ограничивает возможности наших граждан совершать поездки в деловых и туристических целях.

Если действующие политические лидеры Европы проявят готовность работать над этими проблемами, мы сможем оставить позади разногласия прошлого и настоящего и обеспечить новым поколениям европейцев лучшие условия для процветания и адекватного ответа на глобальные вызовы будущего.

Публикация подготовлена в рамках трехстороннего проекта Российского совета по международным делам, Польского института по международным делам (PISM) и Европейской сети лидеров (ELN) по вопросам строительства Большой Европы.

2014 год

ОБСЕ нужна Европе так же, как и 40 лет назад¹⁴

Обсуждая сегодня проблемы в Европе, мы, к сожалению, вынуждены смотреть на них сквозь призму событий на Украине. Все произошедшее и происходящее в последние месяцы на Украине и вблизи ее границ не может не вызывать глубокого сожаления и озабоченности. С большой долей вероятности можно предположить, что, вне зависимости от того, каким образом разрешится кризис на Украине, он отбросил нас далеко назад в наших попытках создать в Европе общее гуманитарное и экономическое пространство, общее пространство безопасности. Отрицательные последствия этого кризиса будут долго преследовать нас. На их преодоление и восстановление взаимного доверия и стабильности уйдут годы, если не десятилетия.

Безусловно, у кризиса на Украине прежде всего глубокие корни и внутренняя природа. Более 20 лет неграмотного государственного управления, 20 лет коррупции, цинизма политиков и пренебрежения базовыми социально-экономическими потребностями страны сделали этот кризис практически неизбежным. Реальность такова, что даже до кризиса Украина уже представляла собой хрупкое государство со слабыми политическими институтами и самым глубоким разрывом между слоями общества и регионами. Политическим лидерам и так называемой бизнес-элите была свойственна высшая степень эгоизма и близорукости. Ответственность и вина за драматические и трагические события, начавшиеся осенью 2013 г., лежат на всех украинских руководителях без исключения.

Однако было бы неправильно оставить без внимания внешнее измерение украинского кризиса. Неспособность России и Европейского союза согласовать свои подходы в отношении Украины и враждебная риторика, звучавшая с обеих сторон по мере развития кризиса, стали явным свидетельством того, что на евроатлантическом пространстве по-прежнему сохраняются подходы времен холодной войны. Будущее Украины воспринималось и продолжает восприниматься многими как игра с нулевой суммой, а события на Украине изображаются как борьба между проевропейскими и пророссийскими политическими силами. Такие подходы мешают нам видеть реальную картину, препятствуют пониманию собственных стратегических интересов и значительным образом ограничивают наши возможности по оказанию помощи украинскому обществу в преодолении самого серьезного кризиса за всю историю современной украинской государственности.

Хотя сегодня по-прежнему сложно оценить все политические последствия кризиса на Украине, уже очевидно, что Россия, Европейский союз, Соединенные Штаты и, главное, сама Украина окажутся в рядах проигравших, а не победителей. Каждая из этих участвующих сторон заплатит за этот кризис полную цену, и цена эта будет высока.

После окончания холодной войны на Западе стали говорить, что в Европе XXI в., в отличие от Ближнего Востока и некоторых других регионов мира, традиционные проблемы безопасности более не имеют значения. Поэтому, продолжали сторонники идеи, нет необходимости инвестировать время, деньги, интеллектуальный и политический капитал в создание новых или усовершенствование существующих институтов, режимов и механизмов в области безопасности. Сегодня мы все вынуждены платить очень высокую цену за наше общее нежелание или неспособность всерьез заняться модернизацией европейской архитектуры безопасности.

¹⁴ Ivanov, Igor. Europe Needs the OSCE, Just As It Did 40 Years Ago // OSCE Yearbook 2014. Yearbook on the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2014. No. 20.

Украинский кризис стал своего рода катализатором, который весьма ярко выявил весь объем проблем в отношениях между Россией и Западом, которые обе стороны нередко старались скрыть или представить незначительными. В результате этого кризиса мы столкнулись сегодня с реальной угрозой нового разделения Европы.

На этом фоне «институционального паралича» Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе хорошо себя показала.

Однако даже ОБСЕ не избежала шквала критики в ходе этого кризиса: за недостаточную оперативность, за неуместную нерешительность при определении целей и за предполагаемую политическую предвзятость. Тем не менее именно ОБСЕ оказалась единственной многосторонней европейской площадкой, которой удалось, хотя и не без трудностей, достичь соглашения о скоординированных мерах по разрешению конфликта. Именно ОБСЕ развернула на Украине мониторинговую миссию. Контактная группа, созданная под эгидой ОБСЕ, стала основным механизмом разрешения этого кризиса. И именно на ОБСЕ мы возложили свои основные надежды по успешному мониторингу и верификации выполнения сторонами конфликта достигнутых договоренностей.

Это еще один ответ политикам и экспертам, которые говорят и пишут о «фундаментальном кризисе ОБСЕ», об «архаизме» этой организации и даже о том, что европейская безопасность вступила в эпоху «после ОБСЕ». Конечно, ОБСЕ не панацея от всех проблем на нашем континенте. Более того, очевидно, что мы не должны отказываться от других европейских механизмов безопасности, способных помочь разрешить некоторые из наших общих проблем в этой области. Однако в то же время мы не должны забывать, что ОБСЕ была и остается самой репрезентативной организацией, занимающейся вопросами европейской безопасности, и, соответственно, обладает наибольшей легитимностью в этой области. ОБСЕ может опираться не только на Хельсинкский Заключительный акт 1975 г., но также на Парижскую хартию для новой Европы 1990 г., Хартию европейской безопасности 1999 г. и на Астанинскую юбилейную декларацию 2010 г. ОБСЕ имеет огромный опыт в области предупреждения, мониторинга и деэскалации конфликтных ситуаций в целом ряде регионов европейского континента.

В 2015 г. исполняется 40 лет с момента подписания Хельсинкского Заключительного акта. Это важнейшая веха в жизни Европы. В первую очередь перед государствами – участниками ОБСЕ стоит ответственная задача по принятию консенсусных решений, которые позволили бы значительным образом усилить роль Организации в современных международно-политических делах.

В этом контексте следующие задачи имеют высший приоритет.

1) В интересах содействия диалогу в области безопасности и сотрудничества в Европе важно, чтобы государства – участники ОБСЕ подтвердили сохраняющуюся актуальность и равноценность основополагающих принципов Хельсинкского Заключительного акта 1975 г., Парижской хартии для новой Европы 1990 г., Хартии европейской безопасности 1999 г., а также приверженность этим принципам и выполнению всех обязательств, взятых ими на себя в соответствии с документами ОБСЕ.

2) В ходе встречи на высшем уровне в Астане в декабре 2010 г. главы государств и правительств стран – участниц ОБСЕ сошлись во мнении, что преодоление угрозы нового разделения Европы требует строгого следования цели создания «свободного, демократического, общего и неделимого евроатлантического и евразийского сообщества безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока, основанного на согласованных принципах, совместных обязательствах и общих целях»¹⁵.

¹⁵ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, встреча на высшем уровне. – Астана, 2010 г. – Астанинская юбилейная декларация: «На пути к сообществу безопасности», SUM.DOC/1/10/Corr.1. 3 декабря 2010 г., п.1. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/mc/74985>.

Далее в Астанинской декларации развивается идея всеобщей, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности, которая «сочетает поддержание мира с уважением прав человека и основных свобод и увязывает экономическое и экологическое сотрудничество с мирными межгосударственными отношениями»¹⁶. В ней также утверждается, что сообщество безопасности ОБСЕ «должно быть нацелено на поиск ответов на вызовы 21-го века»¹⁷, основываться на «полном соблюдении общих норм, принципов и обязательств в рамках ОБСЕ во всех трех измерениях»¹⁸ и «должно объединять все государства-участники во всем евроатлантическом и евразийском регионе, свободном от разделительных линий, конфликтов, сфер влияния и зон с разными уровнями безопасности»¹⁹.

Подтверждение приверженности государств-участников созданию такого сообщества безопасности не менее важно, чем подтверждение ими принципов и обязательств, вытекающих из документов ОБСЕ.

3) Последние пять лет в ОБСЕ идет неофициальное обсуждение проекта уставного документа. Принятие такого документа стало бы важным шагом на пути превращения ОБСЕ из регионального механизма в полноценную региональную организацию по смыслу главы VIII Устава Организации Объединенных Наций. В уставе ОБСЕ были бы в юридически обязывающей форме закреплены существующие процедуры, структуры и институты. При разработке устава (уставного документа) имеет смысл вернуться к вопросу о четком определении полномочий, ролей и функций действующего Председателя и Генерального секретаря, а также к давно обсуждаемому вопросу об учреждении должности заместителя Генерального секретаря ОБСЕ.

Достижение принципиальной договоренности о необходимости составления проекта такого устава в ближайшем будущем могло бы стать одним из самых важных решений, принятых в рамках процесса «Хельсинки +40».

4) Помимо согласования устава (уставного документа) ОБСЕ, будет необходимо решить проблему принятия конвенции о международной правосубъектности, правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ, текст которой давно согласован государствами-участниками.

5) ОБСЕ призывают внести существенный вклад в урегулирование как старых, так и новых конфликтов, а также кризисов в Европе. Для этих целей Организация могла бы более эффективно задействовать свои инструменты, включая меры по стабилизации локальных кризисных ситуаций.

Достойны особого внимания предложения относительно существенного наращивания человеческих и финансовых ресурсов, выделяемых Центру ОБСЕ по предотвращению конфликтов (ЦПК), расширения его деятельности в области мониторинга текущей ситуации и подготовки предложений по урегулированию конфликтов.

Необходимо также рассмотреть вопрос о практическом выполнении в нынешних условиях принятых в Хельсинки в 1992 г. решений о развертывании операций по поддержанию мира и миротворческих миссий либо усилиями самой ОБСЕ, либо в рамках ее мандата.

6) ОБСЕ является оптимальной площадкой для диалога по военно-политическим аспектам безопасности в Европе, имеющего целью согласование возможных параметров будущего режима по контролю за обычными вооружениями в Европе, а также укрепления доверия в военно-политической области в интересах обеспечения стабильности, предсказуемости и транспарентности в военной области (Астанинская декларация 2010 г.).

¹⁶ Там же, и. 2.

¹⁷ Там же, и. 11.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

Ключевую роль в обсуждении этих вопросов играет Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (ОСОБ) и, в частности, проводимый Форумом Диалог по вопросам безопасности. Неизменно большой интерес вызывает мероприятие «Дни безопасности ОБСЕ», в ходе которого выдающиеся политические деятели, ученые и эксперты от неправительственных институтов обсуждают, в частности, вопросы, касающиеся контроля за обычными вооружениями в Европе.

Под эгидой ОБСЕ следует запустить консультации военно-технических экспертов, которые были бы посвящены разработке «матрицы безопасности», где была бы определена взаимосвязь и степень взаимозависимости между различными видами вооружений в условиях боевой операции. Такие консультации могли бы проходить в Вене с участием делегаций заинтересованных государств-участников, а также представителей министерств обороны.

7) За последние четыре года ОБСЕ приняла ряд решений об изменении Венского документа о мерах укрепления доверия и безопасности. Однако большинство этих решений носили чисто технический характер.

Рекомендуется сосредоточить внимание на мерах, которые могли бы повысить эффективность верификационной деятельности, осуществляемой в соответствии с Венским документом: увеличить число инспекционных групп и групп по оценке, а также срок верификационных мероприятий и обеспечить более частую демонстрацию новых основных видов оружия и систем (раз в пять лет).

Помимо переговоров по изменению Венского документа в рамках ФСОБ, было бы полезно также проводить системный обзор практики и эффективности применения согласованных мер укрепления доверия и безопасности и, в частности, их применения в кризисных ситуациях.

8) ОБСЕ может и должна содействовать применению согласованных мер для преодоления транснациональных вызовов и угроз безопасности, главным образом терроризму, торговле наркотиками и людьми. Кроме того, она должна способствовать реализации уже согласованных мер укрепления доверия в области информационных и коммуникационных технологий, а также разработке новых мер.

Организация должна активно содействовать гармонизации политики реагирования на новые вызовы и угрозы, в том числе ратификации государствами-участниками основных универсальных документов, в частности относящихся к мероприятиям по борьбе с терроризмом и укреплению режимов предупреждения распространения оружия массового уничтожения. Более того, в случае необходимости Организации следует оказывать государствам помощь в выполнении взятых ими на себя обязательств.

В контексте совместного реагирования на транснациональные вызовы и угрозы государства – участники ОБСЕ должны в первую очередь наладить практику проведения регулярных консультаций и координации совместных мер реагирования на широкий спектр проблем, выходящих за географические границы региона ОБСЕ. Результатом таких консультаций может стать принятие решений о совместных мерах по борьбе с новыми угрозами и вызовами, включая реализацию совместной проектной деятельности за пределами региона ОБСЕ.

9) Действуя в качестве «зонтичной» организации для евроатлантического и евразийского сообществ, ОБСЕ может способствовать обеспечению большей совместимости процессов экономической интеграции в регионе в целях минимизации расхождений между этими процессами и в конечном итоге – создания общего экономического пространства, включающего в себя и Евроатлантический, и Евразийский регионы, а также создания зоны свободной торговли со свободным движением товаров, услуг и людей.

Для этого ОБСЕ, действуя совместно с Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК), могла бы стать платформой для широкого экспертного и политического диалога по целому ряду сюжетов. Среди них:

- создание благоприятных условий для торговли и инвестиций, включая защиту инвестиций, в целях обеспечения устойчивого развития государств ОБСЕ на основе принципов недискриминации, транспарентности и благого управления;
- снятие барьеров для торговли и движения рабочей силы;
- создание новых возможностей для экономических игроков путем принятия общих, согласованных или совместимых правил и регламентов, а также путем разработки взаимозависимых инфраструктурных сетей;
- повышение и поддержание на более высоком уровне глобальной конкурентоспособности экономик стран ОБСЕ.

10. Человеческое измерение было, есть и останется неотъемлемой частью хельсинкского процесса и самым важным элементом идентичности и мандата ОБСЕ. «Наилучшей гарантией мира и безопасности в нашем регионе является желание и способность каждого государства-участника поддерживать демократию, верховенство закона и уважение прав человека».²⁰

ОБСЕ может внести свой вклад в преодоление разногласий в отношении человеческого измерения хельсинкского процесса путем деполитизации возникающих в этой сфере проблем и вопросов. Кроме того, она может создать диалоговый механизм, основанный на сотрудничестве, а не на пустой риторике, не допуская при этом дублирования уже существующих в Европе эффективных многосторонних документов о защите прав человека и основных свобод.

Создание такого механизма сделает возможным оптимизацию контроля над выполнением государствами-участниками своих обязательств в области человеческого измерения. В частности, это может означать сокращение продолжительности проведения ежегодного Совещания по обзору выполнения обязательств в области человеческого измерения, предложение о котором содержится в докладе Группы видных деятелей ОБСЕ 2005 г.²¹, а также в докладе «На пути к евроатлантическому и евразийскому сообществу безопасности», который был составлен силами исследовательских институтов четырех стран: Германии, Франции, России и Польши²².

Это, безусловно, не полный перечень задач, стоящих перед ОБСЕ. У каждого из государств-участников свои приоритеты и взгляды на то, как следует решать существующие проблемы. Невозможно ожидать консенсуса по каждому из этих вопросов. Однако важно понимать, что договоренности, достигнутые 40 лет назад и закрепленные в Хельсинкском Заключительном акте, по-прежнему остаются актуальными и необходимыми. В наших общих интересах привести эти договоренности в соответствие с реалиями XXI в. и вдохнуть новую жизнь в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, с тем чтобы она могла еще более эффективно служить интересам тех, от чьего имени она была создана.

²⁰ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хартия европейской безопасности // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). OSCE Yearbook 2000. Baden-Baden, 2001. Pp. 425–443, p. 430, также доступно по адресу в Интернете: <http://www.osce.org/mc/17502>.

²¹ Единство цели: сделать ОБСЕ более эффективной». Итоговый доклад и рекомендации Группы видных деятелей по вопросам повышения эффективности ОБСЕ, 27 июня 2005 г. // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). OSCE Yearbook 2005. Baden-Baden, 2006. Pp. 359–379, также доступно по адресу в Интернете: <http://www.osce.org/cio/15805>.

²² Центр исследований ОБСЕ (CORE, Center for OSCE Research) при Институте исследований мира и политики безопасности Университета Гамбурга (IFSH)/ Фонд стратегических исследований (Fondation pour la Recherche Stratégique / Московский государственный институт международных отношений (Университет МГИМО)/Польский институт международных отношений (PISM), «На пути к евроатлантическому и евразийскому сообществу безопасности. От видения к реальности», Гамбург, Париж, Москва, Варшава, 2012 г. // Institute for Peace and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). OSCE Yearbook 2012. Baden-Baden 2013. Pp. 409–433.

Украина не должна стать новой Берлинской стеной²³

Сегодня министр иностранных дел России С. Лавров и госсекретарь США Дж. Керри встречаются в Лондоне для обсуждения кризиса на Украине. Ситуация, которую мы наблюдаем на Украине, наглядно свидетельствует о неэффективности существующей системы евроатлантической безопасности. Прошло более двадцати лет после окончания холодной войны, а государства евроатлантического региона до сих пор так и не смогли определить, согласовать и претворить в жизнь такой подход к проблемам безопасности, который обеспечивал бы всем народам мир, независимость, отсутствие страха перед насилием.

Ни одно из государств не сможет извлечь выгоду из продолжающегося бездействия в поисках согласованных мер по обеспечению общей безопасности для всех. Последние события вокруг Украины подтверждают эту печальную реальность, а в долгосрочной перспективе могут иметь негативные последствия для России, Европы, США, всех граждан Украины.

В основе проблемы – губительное отсутствие доверия между народами региона, которое усугубляется сохраняющимися сложными проблемами, угрожающими региональной безопасности. «Дефицит доверия» в евроатлантическом сообществе подрывает сотрудничество, усиливает напряженность, ведет к дополнительным расходам и, в конечном счете, подвергает наших граждан ненужным рискам.

События на Украине представляют серьезную опасность и требуют совместных действий. Украина не должна превратиться в новую Берлинскую стену в Европе. Раздел Украины будет означать новый раздел Европы. Мы все должны извлечь уроки из этого кризиса. Это – сигнал к объединению наших усилий для оказания содействия украинцам в достижении согласия между ними и к выработке основ новой всеобъемлющей системы евроатлантической безопасности.

Для того чтобы преодолеть кризис на Украине, мы поддерживаем усилия правительств по созданию Контактной группы, в состав которой вошли бы министры иностранных дел России, США и ведущих европейских стран. Контактная группа должна будет содействовать снижению напряженности и подготовке подробной программы действий по урегулированию кризиса. Программа будет включать развертывание международных наблюдателей на Украине, содействие проведению свободных и справедливых президентских и парламентских выборов, а также меры по защите прав и обеспечению безопасности всех людей проживающих на Украине.

Любое долгосрочное урегулирование нынешнего украинского кризиса должно основываться на уважении независимости, суверенитета и территориальной целостности страны, а также уважении прав и чаяний всех этнических групп, проживающих на Украине.

Основываясь на этих принципах, Контактная группа могла бы также поддержать планы неотложных политических, экономических и социальных мер, направленных на оказание помощи Украине по преодолению нынешнего экономического и политического кризиса. Реализация этих мер осуществлялась бы под непосредственным контролем Контактной группы.

Содействие Контактной группе со стороны других международных и региональных институтов, в частности, ОБСЕ, будет только приветствоваться.

Действуя сообща по разрешению данного кризиса, мы не только поможем украинскому народу найти выход из отчаянного положения, в котором он оказался, но и зложим основы доверия, необходимого для формирования новой эффективной системы безопасности евроатлантического сообщества.

²³ Браун Д., Ишингер В., Иванов И., Нанн С., Ротфельд А. Украина не должна стать новой Берлинской стеной // Интернет-портал РСМД. 14 марта 2014 г. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=3293#top-content

Новый подход к обеспечению региональной безопасности более чем востребован, и он предполагает начало нового диалога между государствами евроатлантического региона по созданию системы взаимной безопасности. Этот диалог должен опираться на мандат политических лидеров и вести к разрешению всех проблем безопасности путем преодоления имеющихся принципиальных разногласий. Такой мандат позволит в будущем создать благоприятные условия для обсуждения на регулярной основе вопросов сотрудничества и взаимопонимания, избегая новых кризисов.

На сегодняшних лидерах лежит ответственность за новый взгляд на евроатлантическую безопасность. Мы считаем, что такой новый взгляд на формирование общей безопасности позволит Европе, России и США приблизиться к более стабильной и надежной системе безопасности, при которой снизятся риски конфликтов и расширится сотрудничество, транспарентность, безопасность и стабильность.

Мир наблюдает за развитием событий. Если удастся разрешить драматический кризис на Украине, то это может открыть новую страницу в отношениях между государствами евроатлантического региона.

Авторы:

Дес Браун, бывший министр обороны Великобритании,

Вольфганг Ишингер, бывший заместитель министра иностранных дел ФРГ,

Игорь Иванов, бывший министр иностранных дел России,

Сэм Нанн, бывший сенатор США,

Адам Ротфельд, бывший министр иностранных дел Польши.

Украинский кризис в системе международных отношений²⁴

Пропасть недоверия, разделяющая Россию и Запад, углубляется.

Драматическая ситуация, развивающаяся в последние несколько месяцев вокруг Украины, уже давно переросла рамки регионального кризиса. Какой бы ни была динамика последующих событий, совершенно очевидно, что кризис будет иметь далеко идущие последствия для всей системы международных отношений.

Какими именно могут оказаться эти последствия?

По этому вопросу развернулись активные, подчас весьма эмоциональные споры. Круг участников этих споров быстро разрастается. Политики, ученые, журналисты, блогеры – все хотят сказать свое слово. Одни утверждают, что мир возвращается к временам холодной войны и Запад должен «довести до конца» задачу «десоветизации» России, так и не выполненную в полном объеме в конце прошлого века. Другие полагают, что мир вообще возвращается в гораздо более раннюю эпоху – XIX или даже XVIII вв., когда великие державы сражались за контроль над территориями, коммуникациями и ресурсами. Третьи предрекают наступление беспрецедентного периода хаоса, неуправляемости, своего рода игры без правил в мировой политике. Есть и такие, которые в нынешнем кризисе видят не что иное, как очередное столкновение цивилизаций, которое должно привести к новой расстановке сил в мире. При всем разнообразии подавляющее большинство прогнозов предрекает печальные, а то и вовсе катастрофические последствия нынешнего кризиса в международных отношениях.

Так ли это? Ситуация действительно крайне сложная. После окончания холодной войны это, пожалуй, первое столь серьезное испытание для ведущих мировых держав. Вместе с тем говорить о том, что последствия украинского кризиса уже предопределены, было бы опромет-

²⁴ Иванов И.С. Украинский кризис в системе международных отношений. Независимая газета. 19.05.2014.

чиво. Эти последствия будут определяться сочетанием многих факторов, в первую очередь – способностью или неспособностью ведущих участников событий вокруг Украины сделать правильные выводы из происходящего, выучить «украинские уроки» и определить оптимальную стратегию на будущее. Не претендуя на полноту и завершенность картины, хотел бы поделиться своими соображениями о том, какие уроки украинского кризиса могли бы быть одинаково важными как для России, так и для наших западных партнеров.

Во-первых, кризис вокруг Украины нельзя представлять как какой-то неожиданный сбой мировой политики, как изолированное явление, противоречащее основным тенденциям развития международной жизни в последние десятилетия. На самом деле, кризис имеет длительную предысторию, включая и вооруженную агрессию НАТО против Югославии, и военное вторжение в Ирак, и односторонний выход США из Договора о ПРО, и недавние события в Ливии и Сирии. Тут явно прослеживается целая цепочка шагов Запада, в которой каждый следующий шаг так или иначе подрывал основы международного права и роль Совета Безопасности ООН, сокращал возможности для многосторонних действий, оправдывал применение военной силы и т. п. Поэтому первый урок, по всей видимости, должен заключаться в том, чтобы серьезно заняться укреплением механизмов международной безопасности, совместно приступить к формированию нового мирового порядка, минимизирующего риски возникновения кризисов, подобных украинскому.

Во-вторых, кризис показал, что пропасть недоверия, разделяющая Россию и Запад, за последние 20 лет не стала меньше. Старые представления и старые страхи оказались на редкость живучими, в результате чего события на Украине рассматривались многими на Западе и в России как «игра с нулевой суммой». Риторика в стиле холодной войны вновь стала набирать обороты, а «ястребы» с обеих сторон оказались любимцами СМИ и лидерами в формировании общественных настроений. Второй урок кризиса – нельзя рассчитывать на то, что недоверие, взаимные подозрения, предрассудки, оставшиеся нам в наследство от холодной войны, исчезнут сами по себе, без последовательных, настойчивых и целенаправленных усилий как на Западе, так и на Востоке.

В-третьих, украинский кризис наглядно продемонстрировал всю хрупкость и ненадежность существующих институтов евроатлантической безопасности. К сожалению, сегодня в Европе не действует ни одно соглашение о контроле над обычными вооружениями и вооруженными силами. Планы по модернизации ОБСЕ остаются только планами, а Совет Россия – НАТО даже в свои лучшие времена функционировал как преимущественно технический орган. Между тем проблемы безопасности на нашем континенте не могут быть решены сами собой или в формате телефонных разговоров европейских лидеров в момент острого кризиса. Третий урок – необходимо, наконец, всерьез заняться укреплением взаимной безопасности в Евроатлантическом регионе. Сотрудничество в этой области должно строиться на принципах неделимой и равной безопасности. Оно должно предполагать переход от устаревшей концепции взаимного гарантированного уничтожения к отношениям, основанным на взаимопонимании и взаимной гарантированной безопасности.

В-четвертых, на протяжении всего кризиса вокруг Украины и особенно на его последних стадиях возникло много острых споров по базовым вопросам международного права. Что такое «легитимное правительство»? Как понимать термин «несостоявшееся государство»? При каких условиях следует признать право на самоопределение? Все эти и многие не менее существенные вопросы возникали и в ходе предыдущих кризисов – в бывшей Югославии, в Ираке, на Южном Кавказе, в Ливии, Сирии и т. д. Но именно украинский кризис выявил фундаментальную проблему мировой политики – стремительную эрозию системы международного права, показал неспособность даже основных игроков договориться о единых для всех «правилах игры» в международной системе. Четвертый урок: мы сможем восстановить управляемость мировой политики только в том случае, если нам удастся восстановить универсальное

понимание и применение базовых международно-правовых норм, регулирующих сферу безопасности. Их выборочное применение – путь к хаосу и анархии.

В-пятых, украинский кризис стал яркой иллюстрацией того, что в теории международных отношений называют непреднамеренной эскалацией. На протяжении длительного времени проблема ассоциативного статуса Украины при Европейском союзе рассматривалась как преимущественно технический вопрос. Но уже осенью прошлого года проблема разрослась до вопроса о выборе экономической стратегии развития украинского государства. На следующем витке дело дошло до вооруженных столкновений и в итоге до силового захвата власти оппозицией. А весной текущего года ситуация на Украине вылилась в самый острый европейский кризис со времени окончания холодной войны. Пятый урок для нас всех: нельзя допускать раскручивание спирали кризиса, постоянно повышая ставки в надежде на быструю победу; на ранних стадиях развития кризисной ситуации гораздо легче достичь компромисса, учитывая интересы партнеров и при этом не жертвуя собственными.

В-шестых, особенностью украинского кризиса стала стремительная радикализация политических сил, раскручивавших этот кризис. Мы привыкли считать, что в современной Европе крайне правые, ультранационалистические группировки составляют незначительное меньшинство и не способны стать центральной движущей силой политического процесса. Но это как раз то, что случилось на Украине. Если начальный период кризисной ситуации имел форму мирных демонстраций, то к моменту государственного переворота радикалы полностью диктовали свою волю – как в определении политической повестки дня оппозиции, так и в выборе инструментов борьбы с режимом Януковича. Более того, политическая радикализация на Украине повлекла за собой беспрецедентный подъем радикального национализма в России, Европе и даже в Соединенных Штатах. Подъем политического радикализма, как выяснилось, – реальная угроза не только для модернизирующегося Арабского Востока, но и для зрелых демократий Запада. Отсюда шестой урок: ни в коем случае нельзя недооценивать потенциал политического радикализма, существующего в развитых странах; перспектива политической мобилизации на базе радикальных идей и принципов остается вызовом для всех нас.

В-седьмых, кризис на Украине показал слабость институтов гражданского общества, и не только на Украине, но и в России, в Европе и даже в США. Институты гражданского общества – НКО, профессиональные сообщества, независимые аналитические центры – не были активно вовлечены в процесс урегулирования кризиса; главными игроками оказались чиновники и дипломаты.

Не подлежит сомнению, что действия «третьего сектора» – мониторинг ситуации на Украине, выдвижение альтернативных вариантов урегулирования, профилактика политической радикализации, создание атмосферы доверия между конфликтующими сторонами – все это могло бы предотвратить эскалацию кризиса и не допустить его наиболее острых проявлений. Поэтому седьмой урок: нельзя рассматривать взаимодействие по линии гражданского общества как что-то второстепенное, малозначачее, что можно отложить до лучших времен. Напротив, использование институтов гражданского общества во время кризиса – важный ресурс дипломатии, которым ни в коем случае нельзя пренебрегать. А это значит, что такой ресурс нужно готовить заранее, целенаправленно инвестируя в развитие диалога и сотрудничества институтов «третьего сектора».

И последнее соображение. История международных кризисов учит нас, что самым плохим вариантом реакции на кризис является сворачивание налаженных контактов, замораживание привычных связей и отказ от диалога. Напротив, именно в кризисных ситуациях диалог важен как ни в каких других обстоятельствах. Вспомним, что один из самых опасных кризисов холодной войны – Карибский кризис 1962 г. – имел своим результатом резкую активизацию советско-американского взаимодействия по ядерным вопросам, что в конечном итоге привело к созданию современного режима контроля над ядерными вооружениями. Этот урок не стоит

забывать всем тем, кто сегодня призывает к замораживанию политических контактов между Россией и Западом, к новым и новым санкциям, к отказу от попыток найти взаимоприемлемые решения общих проблем, стоящих перед всеми нами.

А об Украине подумали?!²⁵

Едва ли сегодня найдется хоть один крупный западный политик, который не высказался бы на тему событий на Украине. При всем плюрализме взглядов и суждений, подавляющее большинство комментариев сводятся к двум тезисам. Во-первых, из всех многочисленных аспектов украинского кризиса выбирается лишь один – крымский аспект. Во-вторых, из всех возможных вариантов реакции тоже выбирается только один – санкции против России. Собственно, основная полемика идет по поводу тех или иных мер, призванных «наказать Россию».

Такой подход к украинскому кризису можно объяснить либо отсутствием полной информации, либо очевидной политической ангажированностью. В любом случае, он мало что дает для понимания истоков и динамики кризиса на Украине, и, следовательно – вряд ли может лечь в основу сколько-нибудь реалистической стратегии его преодоления. Более того, игнорирование важнейших особенностей нынешнего положения на Украине способно привести к дальнейшему обострению ситуации, вплоть до распада государства и возникновения хронического очага нестабильности в самом центре европейского континента.

Не буду вдаваться в обсуждение исторических корней кризиса – об этом уже много сказано и написано. Никто не снимает вину за кризис с украинской элиты – политиков и бизнесменов, в том числе и тех из них, кто сегодня претендует на власть в Киеве. Многие из этих новоявленных «патриотов» и «европеистов» более двадцати лет думали исключительно о своих личных выгодах, ничего не сделав для построения современного европейского государства. Но дело, в конце концов, не в том, чтобы искать виновных. Гораздо важнее реалистически оценить текущее положение дел и определить практические шаги по выходу из кризиса.

На мой взгляд, сведение всех проблем Украины к «аннексии» Крыма – глубокое и трагическое заблуждение. Проблема – не в изменении статуса Крыма, которое стало лишь следствием известных событий в Киеве. Проблема – в фактическом разложении украинской государственности, кризисе основных институтов власти, дискредитации старых лидеров и отсутствии приемлемых для всего общества новых фигур. Проблема – в ужасающем состоянии украинской экономики и национальных финансов, поставивших страну на грань национального банкротства. Проблема – во всевластии коррумпированных политиков и олигархов, националистических группировок и стоящих за ними отрядов боевиков, криминальных авторитетов, поделивших страну на зоны влияния. К сожалению, сегодня Украина не может считаться дееспособным государством, и закрывать глаза на это обстоятельство, выдвигая на первый план «проблему Крыма», – как минимум лицемерие, которое вряд ли кому-то пойдет на пользу.

Реальность нынешнего положения такова, что в одиночку Киеву не по силам выбраться из кризиса. Только совместные действия России и Евросоюза, с участием других заинтересованных государств, способны спасти Украину. А это значит, что надо отложить в сторону наши расхождения по «крымскому вопросу», срочно сформировать Контактную группу с участием министров иностранных дел России, ведущих европейских государств и США и совместно решать, как помочь Украине. Такая группа должна начать свою работу незамедлительно и без каких-либо предварительных условий. Требуется план первоочередных шагов – экономических, социальных, политических и иных, реализация которых позволит остановить сползание

²⁵ Ivanov, Igor. Western Sanctions Are a Sign of Weakness. The Moscow Times. 27 May 2014. Впервые опубликовано на английском языке.

страны к пропасти. Этот план должен быть предложен всем политическим силам Украины, готовым честно работать на благо страны.

Смогли же мы вместе остановить войну в Боснии и помочь этой стране начать мирную жизнь! Тогда промедление стоило около 100 тысяч погибших и более 2 млн беженцев! Неужели и на Украине надо ждать еще большей трагедии, прежде чем мы осознаем необходимость совместных действий?

Что же касается Крыма и возможных санкций в отношении России, то выдвигать эти вопросы на первый план могут только те, кто не желает реально помогать Украине, или те, кто прикрывает таким образом свои иные геополитические интересы. Судьба Крыма решена окончательно. С этим фактом надо просто согласиться, даже если это кому-то и тяжело. Не Россия спровоцировала кризис на Украине, не Россия привела к власти в Киеве радикальные националистические силы, разрушившие хрупкий политический баланс, составлявший основу украинской государственности и украинского единства. Россия была вынуждена откликнуться на пожелание подавляющего большинства жителей Крыма вернуться в состав России. Иначе Россия поступить и не могла, учитывая ее национальные интересы, углубление украинского кризиса и историческую справедливость.

Что же касается западных санкций, то, конечно, каждое государство само вправе решать вводить санкции или не делать этого. Каждое государство вправе самостоятельно оценивать последствия санкций – в том числе и для собственных экономических интересов. Но история учит, что санкции, как правило, являются проявлением не силы, а слабости, неспособности решать сложные проблемы политическими, дипломатическими методами. Если кто-то еще раз хочет убедиться в этом, то вольному воля. Только Украине таким образом не поможешь!

Опасность возникновения новой холодной войны²⁶

Взгляды России и Запада на украинский кризис не могут не расходиться, но страшное крушение рейса *МН17* Малайзийских авиалиний должно объединить нас. Это должно произойти не только потому, что мы можем оценить масштаб трагедии и почувствовать горечь утраты, но и потому, что этот случай возвещает о том, в какой большой опасности мы находимся. Серьезную обеспокоенность вызывает вероятность непредвиденной эскалации конфликта на Востоке Украины в прямое военное противостояние между НАТО и Россией. Во избежание такого развития событий правящие круги должны освежить в памяти ряд важных уроков урегулирования кризисных ситуаций, которые сохранились в нашей истории.

Давайте вспомним, что значительное снижение взаимного доверия между Россией и Западом началось еще до катастрофы рейса *МН17*. Вооруженные силы России и НАТО располагаются все ближе друг к другу. В Европе уже существует целый ряд замороженных конфликтов, например в Приднестровье (отколовшейся части Молдовы к западу от Украины), и они могут привести к расширению театра возможной конфронтации между Россией и Западом за пределы Украины. Кроме того, взаимные контакты и обмен информацией о действиях вооруженных сил другой стороны носят чрезвычайно ограниченный характер, а существующие схемы регулирования кризисных ситуаций – как между НАТО и Россией, так и между Европейским союзом и Россией – неэффективны. И все это, как всегда, происходит в условиях наличия у обеих сторон значительных арсеналов ядерного оружия, находящихся в режиме полной боевой готовности.

²⁶ Ivanov, Igor and Rifkind, Malcolm. The Risk of a New Cold War. International New York Times. Aug.3 2014. Впервые опубликовано на английском языке.

Кроме того, сворачиваются многие потенциально полезные форматы диалога, такие как Совет Россия – НАТО, заседания которого в обычной ситуации могут проходить ежемесячно и который может служить площадкой для обсуждения сложных вопросов.

Итог таков: кризис усугубляется, а мы с каждым днем все меньше готовы обсуждать, регулировать и контролировать кризис либо вовсе не желаем этого делать.

Вместе с другими участниками целевой рабочей группы, созданной Сетью европейских лидеров, Российским советом по международным делам и другими европейскими исследовательскими центрами по вопросам безопасности, мы полагаем, что для предупреждения непредвиденной военной эскалации и в целях стабилизации ситуации, помимо определенного урегулирования в самой Украине, необходимы три группы мер.

Во-первых, все стороны должны приложить скоординированные усилия к обеспечению сдержанности в действиях военного и политического характера, причем как на Украине, так и за ее пределами. История учит нас, что одна из самых сложных задач при регулировании кризисов с участием мировых держав – сохранить контроль над происходящими событиями.

Недавний инцидент с пролетом российского военного самолета вблизи ракетного эсминца «Дональд Кук», находившегося в Черном море, должен послужить предупреждением. Политическому руководству следует пересмотреть правила применения силы таким образом, чтобы была обеспечена сдержанность на всех уровнях командования и был снижен риск реального взаимного обстрела. России и Западу также необходимо использовать свое влияние для предупреждения вспышки военных действий в рамках какого-либо из замороженных конфликтов в регионе.

Во-вторых, крайне необходимо наладить более активные контакты и взаимодействие между командованием НАТО и России. Если холодная война нас чему-то и научила, так это тому, что шаги по снижению опасений относительно внезапного военного нападения одной из сторон приводят к увеличению срока принятия решений руководством каждой из сторон в условиях кризиса. Такие меры становятся важнейшим элементом стабилизирующего воздействия.

Мы также настоятельно призываем все стороны осуществлять обмен данными о внегаризонной деятельности войск и предоставлять доступ военным миссиям по связи для отслеживания таких передвижений. Эти меры способствовали бы существенному снижению взаимного недоверия и страха.

В-третьих, мы должны не позволить прямому диалогу между Россией и Западом угаснуть до конца. Совет Россия – НАТО был создан для обеспечения контактов и взаимодействия между этими сторонами на этапе, когда отношения носили более конструктивный характер. Сложившаяся ситуация требует, чтобы этот Совет заседал чаще, а никак не реже.

Кроме того, необходимо провести международную конференцию для обсуждения ключевых тем, лежащих в основе Хельсинкского Заключительного акта – подписанного в 1975 г. соглашения, в котором были закреплены принципы территориальной целостности и прав человека как центрального элемента системы европейской безопасности. Очевидно, что различные интерпретации и сменяющаяся риторика привели к тому, что у России и Запада появились серьезные противоречия по этим вопросам.

Обращая взгляд в будущее, мы приходим к выводу, что, поскольку Украине рано или поздно придется помогать в развитии экономики и она будет интегрирована с экономикой как Европейского союза, так и России, обеим этим сторонам следует продолжить диалог о возможных форматах будущего сотрудничества между Европейским союзом и Евразийским экономическим союзом. Мы понимаем, что пока до такого сотрудничества еще далеко, но это не значит, что техническая проработка таких взаимоотношений не должна продолжаться.

Мы боимся, что если партнеры по НАТО и Россия не начнут управлять ситуацией в соответствии с нашими рекомендациями, дальнейший ход этого кризиса будет определяться обсто-

ятельствами, не зависящими от политической воли сторон. Если мы это допустим, то судьба наших стран может стать не итогом обдуманных поступков, а делом случая.

Авторы:

Игорь Иванов – президент Российского совета по международным делам (РСМД), министр иностранных дел Российской Федерации (1998–2004 гг.),

Малкольм Рифкинд – в прошлом министр иностранных дел и министр обороны Великобритании.

2015 год

Перезагрузка безопасности для Евроатлантического региона²⁷

Эксперты по внешней политике Игорь Иванов, Дес Браун, Сэм Нанн о новой архитектуре европейской безопасности

Два года назад мы вместе с большой группой бывших политиков и экспертов предупреждали: отсутствие новой военно-политической стратегии для Евроатлантического региона чревато ростом угроз безопасности и стабильности. К сожалению, это и происходит. Сегодня Европа переживает один из самых тяжелых и опасных кризисов за последние десятилетия. На Украине погибло более 5000 человек, свыше 10 000 ранены, 1,2 млн жителей Восточной Украины вынуждены покинуть дома. Если не положить конец продолжающемуся насилию и не предотвратить новый раскол Европы, то придется признать: наше поколение, которое смогло покончить с холодной войной, оказалось, тем не менее, не в состоянии обеспечить мирное будущее Европы.

Никакая архитектура безопасности не может быть эффективной без опоры на поддержку политических лидеров, готовых решать самые сложные проблемы, без политической воли в достижении общих целей. Сейчас существующая в Евроатлантическом регионе архитектура безопасности не может обеспечить выход из кризиса, дать Европе безопасность и стабильность.

Политические институты, созданные для поддержания конструктивного взаимодействия между Россией и Западом, не работают, они не способны решать проблемы в области безопасности, политики и экономики. Личное общение лидеров, своевременные и скоординированные контакты руководителей России и западных стран, необходимые для разрешения кризисных ситуаций, за последние годы серьезно разладились, а теперь еще более подорваны в условиях взаимного недоверия.

²⁷ Иванов И., Браун Д., Нанн С. Перезагрузка безопасности для Евроатлантического региона. Ведомости. 05.02.2015.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.