

### **3. РОССИЯ И МНОГОСТОРОННИЕ ИНСТИТУТЫ**

В настоящем разделе рассматриваются конкретные примеры взаимодействия России с некоторыми важнейшими многосторонними структурами через призму задач и проблем формирования позитивного международно-политического образа страны.

#### **ООН**

Формирование международно-политического образа России в контексте деятельности ООН имеет ключевое значение в силу двух факторов. Во-первых, по причине того центрального места, которое занимает ООН в организации современных международных отношений. Во-вторых, в связи с российским статусом в этой организации. При этом авторитет и высокая степень влияния России в ООН определяются как историческими обстоятельствами (СССР был одним из инициаторов создания этой организации), так и ее статусом постоянного члена Совета Безопасности.

#### ***Стратегическая линия России в отношении ООН***

Россия исходит из того, что ООН призвана играть центральную роль в международной жизни, поддержании мира, обеспечении всеобщей безопасности. Она считает необходимым, чтобы ООН была в состоянии эффективно реагировать на новые вызовы, с которыми сталкивается международное сообщество. При этом важно добиться, чтобы ООН полностью адаптировалась к потребностям и условиям XXI века. Особый акцент делается на сохранении и возрождении ООН как несущей конструкции мирового порядка, центра многостороннего сотрудничества и коллективных усилий государств в решении ключевых глобальных проблем. ООН с ее универсальным членством предоставляет возможность поддерживать идею о необходимости многополюсной модели мироустройства, которую Россия активно продвигает в последнее время.

Согласно официальной позиции России, ООН призвана выступать как безальтернативный по сути механизм обеспечения международной безопасности, утверждения стабильного и справедливого мироустройства и углубления международного сотрудничества на основе верховенства международного права. «Россия убеждена, – заявил В.В. Путин на 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 25 сентября 2003 г., – что роль ООН в мировых делах должна оставаться центральной. И особенно это актуально и важно для разрешения конфликтных ситуаций. Это – наш выбор и наша стратегическая позиция».

В выступлениях официальных представителей России как в самой ООН, так и везде, где заходит речь о настоящем и будущем этой организации, акцентируются следующие положения.

ООН вступила в качественно новый этап, превращаясь из центра согласования усилий всех государств в незаменимый политический инструмент решения мировых проблем, признанного гаранта глобальной и региональной безопасности и стабильности. При всей противоречивости современных мировых процессов жизненной необходимостью остается реализация основных целей и принципов Устава ООН – по существу единственного универсального «кодекса поведения» всех государств. Все положения Устава проникнуты общедемократической направленностью. Устав – общепризнанная юридическая база стройной и глубоко продуманной системы международного сотрудничест-

ва в ключевой сфере обеспечения международной безопасности на коллективной правовой основе. Основные компоненты этой системы, и прежде всего ее центральное звено – Совет Безопасности полностью отвечают нынешним и будущим потребностям и задачам обеспечения прочного мира.

На современном этапе развития международных отношений важнейшей становится задача активного и скоординированного противодействия угрозам глобального характера (международный терроризм, распространение оружия массового уничтожения, незаконный оборот наркотиков, трансграничная организованная преступность, продолжающиеся региональные конфликты, состояние окружающей среды, распространение нищеты, неграмотности, болезней и т.п.). В этой связи необходимо мобилизовать все компоненты системы ООН, усилия государств, международных организаций, гражданского общества для поиска эффективных ответов на эти угрозы. Резолюция ГА ООН о разработке под эгидой ООН целостной стратегии реагирования на новые вызовы XXI века была принята по инициативе России. Результатом стало создание Группы высокого уровня, которой было поручено оценить нынешние угрозы и внести рекомендации по укреплению ООН.

Таким образом, Россия позиционирует себя как страна, энергично выступающая в поддержку ООН как организации демократической, обеспечивающей равное и всеобщее представительство государств.

### ***Взаимодействие ООН с региональными и субрегиональными структурами***

ООН – уникальная международная организация, однако далеко не единственная в мире. Ныне на международной арене действует около 50 тыс. международных организаций, 6 тыс. из них – межправительственные. Со многими межправительственными и неправительственными организациями у ООН и структурных компонентов ее системы выстроены устойчивые и конструктивные отношения.

Вместе с тем заслуживает особого внимания вопрос о том, как соотносятся с Уставом ООН и центральной ролью этой организации деятельность некоторых многосторонних международно-политических структур. Некоторые из них обнаруживают стремление прикрывать флагом ООН индивидуальные, групповые и коалиционные действия, в том числе с использованием вооруженных сил, осуществляемых без надлежащей санкции на то со стороны Совета Безопасности. Предпринимаются шаги по получению «задним числом» полномочий на начатые или уже проведенные принудительные операции, что явно расходится с буквой и духом Устава ООН, основными принципами международной права. Речь идет, в частности, об операции НАТО против Югославии в 1999 г., военной акции США и Великобритании против Ирака в 2003 г., ситуации вокруг Косово.

Россия выступает как твердый и бескомпромиссный сторонник принципиального подхода к таким ситуациям. Непременным условием сохранения правовой основы системы коллективной безопасности на глобальном и региональном уровнях является выдача Советом Безопасности ООН мандата на проведение операций по поддержанию мира и принуждению к миру. Никакие принудительные действия не могут предприниматься региональными организациями без полномочий от Совета Безопасности.

Россия проявляет гибкость и взвешенный подход к вопросам взаимодействия ООН с региональными организациями, строго следуя Уставу ООН. Совет Безопасности может предоставлять широкие возможности региональным и субрегиональным организациям при проведении миротворческих операций. Деятельность ООН в этой сфере в послед-

ние годы стала носить более активный характер раннего предупреждения, вопросам предотвращения и урегулирования кризисов и конфликтов уделяется значительное внимание. Расширились координация и взаимодействие с региональными организациями. Начиная с 1990-х годов, именно во взаимодействии с ними все больше осуществляется миротворческая деятельность ООН.

Первой такой операцией стала миссия в Либерии в 1993 г., куда региональные силы были направлены Экономическим сообществом западноафриканских государств (ECOWAS). ООН взаимодействует с НАТО, Европейским Союзом, ОБСЕ. В 2003 г. вооруженные силы ЕС стабилизировали остановку в Конго, получив при этом мандат от Совета Безопасности. По такой же схеме осуществлялись операции Африканского союза по поддержанию мира в Бурунди и в Судане (Дарфур).

Во всех приведенных случаях поддержка России обусловлена правовым характером соответствующих решений. Россия, таким образом, заявляет о себе как стороннике активной миротворческой роли ООН, в том числе во взаимодействии с региональными организациями. Но при этом миротворческая деятельность как в ее глобальном, так и региональном вариантах может считаться правомерной и способна приносить позитивные результаты лишь в том случае, если она осуществляется в соответствии с международным правом и основана на положениях Устава ООН.

### ***Центральная роль Совета Безопасности***

Вопрос о полномочиях Совета Безопасности и порядке его работы был одним из ключевых при разработке Устава ООН. При этом учитывался негативный опыт Лиги наций, в которой возможность выносить решения по спорам и конфликтам между государствами обесценивалась тем, что эти решения фактически не имели правовой силы. К тому же они требовали единогласного одобрения всеми членами Совета Лиги. В результате любое государство могло воспрепятствовать принятию подобного решения и заблокировать тем самым деятельность Совета. Эти недостатки лишали организацию дееспособности, что в конечном итоге и предопределило ее судьбу.

Создатели ООН с самого начала стремились сделать Совет Безопасности центральным звеном Организации, наделив его исключительными функциями и механизмом для их осуществления.

Совет Безопасности – важнейший постоянно действующий орган, на который государства-члены ООН возложили главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. При исполнении обязанностей, вытекающий из этой ответственности, СБ действует от их имени (ст. 24 Устава). В соответствии со ст. 25 Устава члены ООН взяли на себя обязательство подчиняться решениям СБ и выполнять их.

Совет Безопасности – единственный орган в системе ООН, который должен от имени всех членов предпринимать действия в области поддержания международного мира и безопасности. Совет определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает, какие меры следует предпринимать для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Он может прибегнуть к мерам, не связанным с использованием вооруженных сил, или к действиям объединенными вооруженными силами государств-членов ООН.

Совет Безопасности принимает акты двоякого рода: рекомендации и решения. Последние юридически обязательны для всех государств.

Исключительно важные функции определили и методы голосования в Совете. Каждый член Совета имеет один голос. Для принятия решения необходима поддержка не менее 9 членов Совета из 15, включая совпадающие голоса всех постоянных членов. Страна, участвующая в споре, должна воздержаться от голосования. Решение считается отклоненным, если против проголосовал хотя бы один постоянный член. В этом случае речь идет о применении вето.

Принцип единогласия постоянных членов СБ предопределяет их особую ответственность: они обязаны прилагать усилия для обеспечения нормальной деятельности и достижения СБ согласованных решений по вопросам поддержания международного мира и безопасности.

Состав участников Совета Безопасности определяется таким образом, чтобы подчеркивать роль и ответственность великих держав и в то же время учитывать интересы малых государств, обеспечивать адекватное представительство разных регионов.

Начиная с 1970-х годов, ставится вопрос о расширении состава СБ с 15 до 24 членов. Мотивируя это необходимостью более адекватного представительства африканских, азиатских и других развивающихся стран, а также новых индустриально развитых государств – в т.ч. Германии и Японии.

Россия в этом вопросе выступает достаточно осторожно. Чрезмерное увеличение круга участников СБ таит в себе риск уменьшения оперативности и снижения эффективности его деятельности. Россия исходит из того, что нынешний состав СБ достаточно сбалансирован и в целом адекватно отражает реальное положение дел в мире. Принимая решение о возможном увеличении числа членов Совета важно не затруднить его работу или сделать его менее оперативным органом.

Ключевое место в дискуссии о Совете Безопасности занимает вопрос о постоянных членах этого органа. Постоянные члены образуют основное ядро структуры Совета. Изначально авторами Устава ООН было предусмотрено, что в состав постоянных членов должны входить все великие державы, независимо от их принадлежности к той или иной социально-экономической системе. Определение круга постоянных членов СБ было произведено с учетом многих факторов, причем помимо таких «классических» признаков великой державы, как величина территории, численность населения, уровень технико-экономического развития и военный потенциал, учитывался и вклад данной страны в дело разгрома фашистских государств.

Статус постоянного члена был предоставлен Уставом ООН только великим державам, способным в силу огромного экономического и политического веса, роли на международной арене и влияния, оказываемого на развитие международных отношений, нести главную ответственность за поддержание всеобщего мира и безопасности. Статус постоянного члена налагает на великие державы определенные обязательства по сотрудничеству, в частности, для обеспечения нормальной деятельности СБ и достижения этим органом согласованных решений по вопросам поддержания мира и обеспечения безопасности. От степени сотрудничества между постоянными членами зависит общее состояние обстановки в мире, обеспечение международной безопасности и развитие мирного сотрудничества между государствами.

Статус постоянного члена Совета Безопасности – уникальное сочетание особых прав (включая право вето) и особой ответственности за поддержание мира и международной безопасности.

Россия последовательно демонстрирует свою приверженность соблюдению прав и обязанностей постоянного члена СБ, что в свою очередь способствует укреплению позитивных представлений о характере ее деятельности в Организации. При этом она осторожно относится к дискуссиям вокруг вопроса о праве вето, призывая отказаться от него или серьезно ограничить. Россия оценивает право вето как важный и необходимый компонент механизма согласования и принятия решений в СБ. Наличие института вето в значительной мере помогает обеспечивать сбалансированный и реалистичский характер решений, адекватно учитывать при их проработке мнения и интересы всех членов СБ, а нередко и других стран – членов ООН, не представленных в этом органе.

«Консервативный» подход России к вопросам состава СБ и права вето его постоянных членов может иметь имиджевые издержки. Такую позицию легко интерпретировать как обусловленную стремлением удержать за собой те привилегии, которые инициаторы проекта ООН «даровали» самим себе шесть десятилетий назад и которые сегодня являются историческим анахронизмом. На этой почве могут возникать упреки в приверженности «недемократическим» принципам, желании сохранить свое участие в «клубе избранных», претендующих на исключительное право «учить» других и определять их судьбу.

Ответом на такого рода упреки является высказываемая Россией готовность к изменениям, в том числе и в Уставе ООН – но осторожных, тщательно продуманных и приемлемых для всех стран-участниц. Россия, в частности, разделяет мнение о том, что Совет Безопасности нуждается в определенном реформировании в направлении повышения его эффективности. Но реформу следует проводить не «революционным», а эволюционным путем, используя все еще не задействованные уставные возможности по поддержанию мира. Важно также преодолевать недостаточную эффективность Совета Безопасности, которая проистекает в некоторых случаях из его неспособности обеспечить осуществление собственных резолюций.

Вместе с тем взвешенность российского подхода к вопросам ревизии структуры и функций ООН и ее органов является и свидетельством ответственного подхода к этой теме. Любая попытка коренной ломки может, разрастаясь как «снежный ком», развалить всю Организацию. Россия стремится найти верный баланс между реформаторскими настроениями и сохранением апробированных конструкций, которым пока нет альтернативы.

### ***Миротворчество***

Советский Союз в большинстве операций ООН по поддержанию мира не участвовал. Он также отказывался от их финансирования, ссылаясь на то, что они вызваны последствиями колониализма и поэтому бывшие метрополии обязаны взять на себя финансовое и иное бремя. Москва указывала и на то, что большинство операций ООН проводились с нарушениями ее Устава (когда прерогативы Совета Безопасности брала на себя Генеральная Ассамблея ООН, в которой странам Запада было гораздо легче получить подавляющую поддержку).

После окончания «холодной войны» российский дискурс в отношении этой тематики меняется. В 1992 г. впервые российский военный контингент направляется для участия в миротворческих усилиях на Балканах.

Несмотря на сравнительно недавнее подключение России к практической миротворческой деятельности, ей удалось провести достаточно большой объем работы в этом на-

правлении. Разработан и утвержден ряд законодательных актов, регламентирующих порядок направления и участия российских военных, полицейских и гражданских служащих в миротворческой деятельности.

Россия оперативно откликается на запросы Генерального секретаря ООН в области обеспечения потенциала быстрого развертывания. Министерство обороны выделило для участия в системе резервных соглашений ООН 4 средних транспортных вертолета и инженерно-саперную роту. Предпринимаются энергичные усилия по закреплению российских организаций и компаний на рынке товаров и услуг в связи с миротворческой деятельностью ООН. В реестре официальных поставщиков ООН – около 40 российских компаний. Россия удерживает второе место после США по общей стоимости контрактов с ООН.

Россия в качестве постоянного члена Совета Безопасности несет особую ответственность за поддержание международного мира и вносит свой вклад в миротворческую деятельность ООН. Содействуя реальному укреплению потенциала ООН, она досрочно погасила свои долги в миротворческий бюджет. Однако в абсолютных и относительных показателях российский вклад остается достаточно скромным. По состоянию на конец 2002 г. Россия в перечне стран, предоставивших персонал для миротворческих операций, занимала лишь 30-е место. Ее доля в миротворческом бюджете ООН в 2006 г. составила лишь 1% (при 27% у США и 19% у Японии). По данным, озвученным Генеральным секретарем ООН во время его визита в Россию в 2008 г., Россия занимает 15-е место среди доноров операций по поддержанию мира.

Таким образом, участие в миротворческой деятельности ООН способствует становлению образа России как ответственного члена международного сообщества, поддерживающего его усилия по обеспечению безопасности. Она позиционирует себя как страна, которая готова дать санкцию на применение вооруженных сил от лица мирового сообщества и даже предоставить для этих целей собственные силы и средства – но только при условии принятия соответствующих решений в строгом соответствии с международным правом и Уставом ООН.

Участие в миротворческой деятельности повышает престиж России как постоянного члена СБ. У нее появляется возможность в позитивном плане влиять на отработку основных принципов и механизмов взаимодействия с другими странами мира в области миротворческой деятельности. Создаются благоприятные, основанные на принципе верховенства права предпосылки для противодействия тенденции одностороннего применения силы без санкции СБ. Отвечает интересам России и содействие урегулированию конфликтов на территории бывшего СССР. Наконец, немаловажная сторона дела касается финансов: расходы на миротворческую деятельность по линии ООН, покрываются всеми государствами – членами ООН, а не одной Россией, как это имеет место, например, в рамках СНГ.

### ***Социально-экономическая проблематика***

Образ России в связи с деятельностью ООН зависит от меры ее вовлечения в решения по социально-экономической тематике. Это обусловлено тем, что большая часть работы ООН (до 90%), измеряемая количеством затрачиваемых денежных средств и численностью используемого персонала, связана с осуществлением программ экономического и социального развития. В основе этих усилий лежит концепция, изложенная в ст. 55 Устава, согласно которой для мирных и дружественных отношений между нациями необходимы условия стабильности и благополучия.

Система ООН действует разными путями в имя достижения своих экономических и социальных целей, мобилизуя средства для осуществления соответствующих программ, сумма которых превышает 30 млрд. долл. США в год. Система ООН имеет уникальные преимущества в решении задач в этой сфере: всемирный характер, непредвзятость, глобальное присутствие, всеобъемлющая сфера деятельности и приверженность интересам «всех народов».

Для России важно обозначить себя как страну, проявляющую озабоченность разрывом между богатыми и бедными странами. Содействовать становлению такого образа помогает ее участие в деятельности ооновских структур и программ, прежде всего ЭКОСОС. С другой стороны, на образе России сказывается ограниченность ресурсов, направляемых на социально-экономические программы по линии ООН.

### ***Борьба с международным терроризмом***

Формирование обновленного образа России в ООН в вопросах борьбы с терроризмом выстраивается по двум основным направлениям: поддержка деятельности Организации и выдвигание собственных инициатив.

Использование механизмов ООН для ведения эффективной борьбы с международным терроризмом вполне объяснимо. Существует по меньшей мере два фактора, предопределяющих объективную потребность в обращении к механизмам именно ООН. Во-первых, большинство государств осознают, что успешно противостоять терроризму никто, даже самый сильный и богатый, не сможет в одиночку. Во-вторых, борьба с терроризмом теснейшим образом связана со всем сложнейшим комплексом современных проблем человечества. Она требует скоординированных усилий всех государств во многих сферах – военной, политической, правовой, экономической, социальной, гуманитарной, идеологической, культурной и т.д.

Обсуждение проблемы международного терроризма в рамках ООН выявило беспрецедентное единство государств в том, что касается отношения к терроризму и необходимости совместной борьбы с ним. Россия приняла активное участие в обсуждении и принятии соответствующих документов ООН по этим вопросам. В их числе: резолюции СБ ООН, которые подтвердили право США как страны, подвергшейся нападению, на индивидуальную и коллективную самооборону в соответствии со ст. 51 гл. VI Устава ООН; решение об учреждении Комитета ООН по санкциям против «Аль-Каиды»; создание Контртеррористического комитета СБ ООН.

Россия высказывается за ведущую роль ООН в создании правовых и организационных средств, направленных на борьбу с терроризмом. Одним из наиболее действенных достижений системы ООН в этой сфере является установление режима международных договоров и конвенций. В мире в настоящее время существует около 20 универсальных и региональных договоров, касающихся мер по предотвращению и пресечению международного терроризма. Большая их часть была подготовлена в системе ООН – либо органами самой ООН, либо ее специализированными учреждениями (ИКАО, ИМО, МАГАТЭ). В сентябре 2005 г. в Нью-Йорке началось подписание конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, идея разработки которой принадлежит России. Продолжается работа над завершением проекта Всеобъемлющей конвенции по борьбе с международным терроризмом. Заметным политическим событием стало принятие СБ ООН 14 сентября 2005 г. резолюции 1624, ставящей задачу противодействия идеологии терроризма.

Россия является активным участником усилий по выработке правовых норм в отношении различных аспектов терроризма. Цель этих усилий – установить необходимые юридические основы для снижения террористических рисков на воздушном и морском транспорте, в области использования опасных материалов (прежде всего ядерных), с целью предотвращения захвата заложников и т.п.

Россия выступила с несколькими инициативами в этой сфере. По ее предложению Генеральная Ассамблея приняла резолюцию «Реагирование на глобальные угрозы и вызовы», где утверждается, что осуществление на национальном и региональном уровне антитеррористических мер в совокупности с выдвигаемыми в ООН инициативами становится элементом формирования под эгидой ООН глобальной системы противодействия новым вызовам и угрозам. В числе других инициатив – предложение России учредить специальный международный фонд под эгидой ООН по борьбе с терроризмом.

Возможности ООН в борьбе с терроризмом далеко не исчерпаны. До сих пор не выработано общепризнанное определение терроризма. Не разработаны многие темы, возникающие в контексте борьбы с терроризмом – о действиях, связанных с установкой взрывных устройств, о сборе средств для террористических целей, о торговле оружием и т.д. Разработка этих вопросов, участие в подготовке и принятии соответствующих документов – необходимое условие для поддержания образа настойчивого и последовательного борца с международным терроризмом как одной из составляющих позитивного образа России в ООН в целом.

### ***Реформа ООН***

Важная сторона имиджа России в контексте ООН связана с поддержкой ею реформирования этой организации. Эта линия, акцентируя внимание на необходимости для ООН идти в ногу со временем, подчеркивает в образе России не консерватизм, а устремленность в будущее.

Активизация внимания к реформе ООН в последние годы во многом связана с позицией ее предыдущего Генерального секретаря Кофи Аннана. На основе его доклада «Обновление ООН: программа реформы» была принята резолюция Генеральной Ассамблеи 52/12, которая и положила начало новому витку обсуждения этой темы. Россия поддержала усилия Генерального секретаря. По инициативе президента В.В. Путина на обсуждение Генеральной Ассамблеи ООН была предложена резолюция о выработке адекватных ответов на современные глобальные угрозы и вызовы, которая затем была принята Ассамблеей единогласно. В своем выступлении на Генеральной Ассамблее в сентябре 2003 г. К. Аннан обратил внимание государств-членов на то, что ООН переживает переломный момент. Она может справиться со сложной задачей нейтрализации новых угроз, но может столкнуться и с опасностью ослабления в результате углубления разлада между государствами и принятия ими односторонних мер. Для выработки новых идей о том, какие стратегии и институты необходимы ООН для эффективного функционирования в XXI веке, Генеральный секретарь учредил Группу высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, получившую название «группа мудрецов». В числе 16 ее членов от России в ее работе принимал участие бывший глава правительства, председатель Торгово-промышленной палаты РФ академик Е.М. Примаков.

В 2004 г. Группа представила для обсуждения в рамках Организации доклад «Более безопасный мир: наша общая ответственность». В части, касающейся реформирования ООН, были предложены принципы проведения реформ и две модели их осуществления. Одна предусматривает создание группы новых постоянных членов, не имеющих



права вето, другая – создание новых мест, предполагающих избрание на четыре года и возможность переизбрания. Доклад рекомендовал создать новый механизм в структуре ООН – Комиссию по миростроительству, которая в своей работе, опираясь на Совет Безопасности, ЭКОСОС, доноров и национальные власти, тесно взаимодействуя с региональными организациями и международными финансовыми учреждениями, смогла бы уделить необходимое внимание странам, выходящим из состояния конфликта. Предлагались также меры по регулированию взаимодействия региональных организаций и ООН, повышению роли и ответственности Генерального секретаря ООН, в том числе с целью разработки эффективной стратегии миростроительства.

В российских официальных кругах этот доклад «группы мудрецов» высокую оценку. Тем самым Россия еще раз обозначила свою приверженность серьезным преобразованиям в ООН.

Самым важным и политически острым в дискуссиях о реформе ООН был и остается вопрос о Совете Безопасности. В свою очередь его сердцевину составляет правило единогласия постоянных членов при принятии решений по важным вопросам. Хотя в какой-то степени оно утратило значение, которое имело в эпоху глобального противостояния США и СССР, возможность постоянных членов СБ воспрепятствовать принятию неприемлемых для них решений продолжает оставаться для них принципиально важным политическим и международно-правовым ресурсом.

В этой позиции есть несколько компонентов. Понятно, что право вето определяет исключительность статуса постоянных членов СБ, включая Россию. Вместе с тем оно минимизирует возможность такого развития событий, когда кто-либо из числа великих держав, не сумев удержать СБ от принятия неблагоприятного для себя решения, предпочел бы просто игнорировать его или даже действовать вопреки ему. Понятно, что это было бы чревато кризисом ООН и самыми негативными последствиями в развитии международной обстановки.

Вместе с тем Россия высказывается против внесения изменений в Устав ООН. Даже если этот документ более чем полувековой давности с позиций сегодняшнего дня далеко не идеален, попытки его «модернизировать» могут оказаться контрпродуктивными – политические издержки почти наверняка перевесят не вполне очевидные политические выигрыши. Например, даже нефункционирующий Совет по Опеке, по мнению представителей РФ, следует сохранить без изменений, не наделяя его никакими иными функциями и задачами (хотя высказываются, и довольно давно, предложения о преобразовании его в Совет по окружающей среде или в орган по проблемам развития). Россия предпочитает идти по пути укрепления, а иногда и реанимирования уже существующих в соответствии с Уставом ее органов. Так, вопреки в целом широко одобряемой идее исключить из Устава упоминание о Военно-штабном комитете, Россия выступила с инициативой по его активизации, настаивая на том, что проблема повышения военной экспертизы СБ ООН сохраняет свою остроту, особенно в условиях растущего спроса на ооновское миротворчество. В этом предложении акцентируется возможность придания этой структуре полновесного характера с целью решения задач миротворчества.

В связи с большими расхождениями по проекту реформирования ООН сама эта проблематика была в 2005 г. отложена на неопределенное время. Но для России важно и впредь сохранять баланс между традиционным и радикальным подходом в этой области. С одной стороны, стараться не выглядеть ретроградом, цепляющемся за свои при-

вилегии и статус великой державы. С другой – с особой осторожностью относиться к радикальным предложениям с тем, чтобы не разрушить основу Организации.

\*\*\*

В целом дипломатия России достаточно активно трудится над созданием образа страны, стремящейся максимально поддерживать ООН, содействовать ее укреплению, повышению эффективности принимаемых ею решений. В то же время здесь, по-видимому, возможна более инициативная, последовательная и конкретная линия. К обсуждению проблем ООН и, соответственно, формированию образа России, адекватного современным реалиям, следует также привлекать национальные неправительственные организации, научные круги – тем более, что такие инициативы по вовлечению представителей гражданского общества предпринимает и сама ООН. Так, в июне 2005 г. в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке состоялись слушания ГА по реформе ООН с участием представителей гражданского общества, в том числе неправительственных организации и частного сектора практически всех стран мира. Участником от России был представитель Российской ассоциации содействия ООН.

Формирование образа России на данном этапе времени и в обозримом будущем ставит весьма непростые задачи, прежде всего, связанные с выработкой и осуществлением на практике новой линии поведения, основанной не на идеологической и блоковой доминантах времен «холодной войны», а на прагматическом расчете, позволяющем с максимальной отдачей использовать в интересах России возможности ООН.

Еще одна задача – обеспечение продуманного подхода к принятию решений в рамках СБ, прежде всего по проблемам миротворчества. В недавнем прошлом нечетко сформулированный мандат в отношении операций на Балканах создавал для российской дипломатии определенные трудности

В ООН России приходится заниматься поиском новых партнеров, отрабатывать новые принципы взаимоотношений с бывшими союзниками, учитывать изменения акцентов в деятельности этой организации (в частности, увеличение объема социально-экономической тематики, повышение значимости проблем, связанных с правами человека и т.д.). Возникают задачи координации по вопросам предстоящих сессий Генеральной Ассамблеи, объединения усилий и с возможными партнерами по отдельным вопросам. Особого внимания требует вопрос о взаимодействии с рядом участников ООН, повышающих свою активность в этой организации и в целом в международных делах, – Китаем, Индией, странами Юго-Восточной Азии, Ближнего и Среднего Востока.

Имиджевая политика в рамках ООН – одна часть вопроса. Определенные шаги и усилия по разработке образа России следует предпринимать и на внутреннем поле.

Было бы слишком пафосно говорить о необходимости поддержки политики России в ООН со стороны всех граждан страны, но говорить о том, что российское общество должно быть достаточно информировано о деятельности ООН и линии поведения в ней российской дипломатии, на наш взгляд, следует. Осуществлять это возможно по трем основным направлениям: через неправительственные организации соответствующего профиля, посредством научных изданий, а также через средства массовой информации.

В Советском Союзе, кстати, подобная практика существовала. Была создана авторитетная научная школа в области изучения международных организаций, где ООН отводилось значительное место. Не было, пожалуй, ни одного аспекта деятельности Организации, который остался вне поля исследований специалистов. Существенное место отводилось изучению деятельности в ООН Советского Союза. Советская концепция

международных организаций, несмотря на идеологическую доминанту, получила известность и признание за рубежом. Труды советских специалистов издавались ЮНЕСКО, Союзом международных ассоциаций, в целом ряде стран. Библиография монографий научных статей и других изданий составляет весьма обширный том. Научные и аналитические разработки, содержащиеся в них предложения в отношении линии поведения в ООН, организациях ее системы, направлялись в руководящие структуры, внешнеполитические учреждения. Подготовка к сессиям Генеральной Ассамблеи ООН не обходилась без разработок и рекомендаций научных институтов, среди которых ведущее место занимал ИМЭМО.

К сожалению, в постсоветский период серьезное и основательное изучение вопросов, связанных с деятельностью ООН и роли в ней России, практически сошло на нет. Количество научных публикаций минимально. Конечно, одна из причин – снижение авторитета ООН в мире, что приводит к достаточно скептическому отношению к ней в российском обществе. И все же отсутствие объемной и грамотной информации о деятельности ООН, соответствующих научных трудов порождает по меньшей мере недоумение в отношении необходимости активного участия России в этой организации. Тем более важно попытаться восстановить научные исследования ООН в полном объеме.

Как отмечалось выше, один из каналов формирования образа России в ООН – неправительственные международные и национальные организации, работа с которыми долгое время была заброшена и начинает возрождаться. В последние годы российская общественность вновь начинает проявлять определенный интерес к перестройке и модернизации ООН, которые вернули бы ей функцию главного инструмента обеспечения безопасности в условиях полицентричной организации международных отношений в глобализирующемся мире.

Результатом этого интереса явилось, например, создание в 2003 г. нового неправительственного объединения – Московского регионального общественного «Движения за укрепление демократического мирового правопорядка и в поддержку ООН». По замыслу его инициаторов, оно является объединением в основном внешнеполитической экспертной общественности, ставящей перед собой в первую очередь цель изучения путей, ведущих к упрочению мирового правопорядка и одновременно широкого просвещения граждан России в вопросах международного права, деятельности и перспектив ООН. Участниками этой структуры стали многие известные ученые, видные дипломаты, общественные деятели. Крайне важно, что среди участников широко представлена молодежь, прежде всего студенты ведущих московских вузов.

Деятельность этой и других аналогичных структур дала импульс обсуждению в научных и общественных кругах проблем ООН, с привлечением к этим дискуссиям значительного числа компетентных специалистов. В них участвуют представители Российской ассоциации содействия ООН, учебных заведений и научных центров (МГИМО, РУДН, Дипломатической академии), политики, депутаты Государственной Думы, общественные деятели.

Материалы обсуждений публикуются в специальных бюллетенях и, таким образом, высказываемые позиции и предложения становятся доступными официальным и общественным кругам. Важно, что эту деятельность поддерживают МИД России, Информационный центр ООН в Москве.

Было бы полезно повысить качество освещения деятельности ООН российскими СМИ. Представляемая ими информация все еще часто оказывается достаточно поверхностной, сообщается от случая к случаю. Между тем уместным было бы создание в печатных изданиях, на радио и телевидении постоянных рубрик об ООН, обсуждение деятельности в ней российской дипломатии с приглашением специалистов. Важно также, чтобы работающие в этой сфере журналисты если не специализировались в вопросах, связанных с ООН, то хотя бы были профессионально в них ориентированы.

### **«Большая восьмерка»**

Участие России в «большой восьмерке» имеет важное значение для международно-политического имиджа страны. А в некоторых отношениях оно позволяет ей обрести и уникальные возможности.

Во-первых, само членство в неформальном клубе лидеров современного мира является исключительно ценным внешнеполитическим активом. Оно равнозначно признанию, пусть и неофициальному, определенной «избранности» страны в смысле ее принадлежности к небольшому кругу государств, которые имеют более широкие возможности, чем все остальные – экономические, политические, военные, обусловленные историей, идеологией, культурой и т.п. Эти государства не просто провозглашают себя «элитой» (хотя генезис «большой восьмерки» как раз и состоял в таком самопровозглашении), но и рассматриваются в качестве таковой всем международным сообществом или большей его частью. За ними молчаливо признают более широкие интересы – и в смысле существа этих интересов, и по их пространственному ареалу. На них ориентируются, к ним прислушиваются, от них готовы выслушивать советы и рекомендации.

Все эти обстоятельства для России, конечно же, важны и работают на ее внешнеполитический имидж. Это имеет значение и для комфортного самоощущения страны – обретения чувства приобщенности к тем, кто играет ключевую роль в современной международной жизни, развитии глобальных политических процессов. Можно высказать эту же самую мысль, отталкиваясь от обратного: «неучастие» в элитном сообществе порождало бы у России комплекс неполноценности, ощущение того, что развитие главных линий международного развития происходит без учета ее интересов. К этому почти наверняка добавлялось бы и резко критическое отношение к тому, что указанное элитное сообщество производило бы на свет без российского участия – его оценкам, решениям, инициативам.

Собственно говоря, именно такого рода комплексы были присущи в свое время Советскому Союзу, в том числе и на излете его существования, когда стали придавать повышенное, если не превалирующее значение тому, чтобы страну признали полноправным членом «цивилизованного сообщества». В те времена даже превращение «большой семерки» в структуру, описываемую формулой «семь с половиной», казалось Москве большим достижением с точки зрения внешнеполитических интересов государства. Впрочем, тогда же раздавались и критические голоса насчет униженности полученного им ущербного статуса, когда приглашение в «элитный клуб» подразумевало возможность разместиться в нем всего лишь на «приставном стуле». Тем большее значение имело превращение России в полноценного и полноправного (можно сказать – полномасштабного) участника «большой восьмерки».

Во-вторых, в этой структуре Россия все-таки остается в несколько обособленном положении. Если все остальные участники могут быть без каких-либо оговорок отнесены

к развитым индустриальным странам, то Россия скорее представляет иной класс обществ – находящихся в состоянии интенсивного развития и при этом причудливо сочетающих некоторые особенности доиндустриального и постиндустриального обществ. В этом отношении Россия оказывается – по объективному положению вещей, хотя, вероятно, отнюдь не по субъективным своим устремлениям и самоощущению – своего рода представителем и выразителем интересов, озабоченностей, настроений значительной части мира, находящейся за пределами «большой восьмерки». Ее горизонты оказываются более широкими, чем у «старых» членов элитного клуба, и именно этим может определяться как их заинтересованность в участии России, так и ее относительные преимущества по отношению к ним.

Парадоксальным образом эту логику подтверждает и наличие внутривнутриполитических особенностей России - в сравнении с теми, которые присущи другим членам «большой восьмерки». То, что по их представлениям является присущим России дефицитом демократии, чаще всего ставится ей в упрек. Но, с другой стороны, эта черта характерна и для очень многих стран, не входящих в «большую восьмерку». И под этим углом зрения данное обстоятельство может интерпретироваться как фактор относительного укрепления позиций России в «большой восьмерке».

Данную логику можно представить в еще более широком плане – как отражающую представления о необходимости преодолеть элитарность «большой восьмерки», повысить ее представительность, превратить в такую институцию по глобальному управлению, которая отражала бы интересы не только глобальной элиты, но глобального плебса. Именно в таком русле возникают предложения расширить состав этой структуры за счет вовлечения в нее Китая, Индии, Бразилии, ЮАР и некоторых других «грандов» второго уровня современной международной системы – предложения, возможность реализации которых пока не очень ясна. Между тем Россия, если следовать данной логике, уже сегодня воплощает собою эту новую концепцию глобального управления, отождествляет собою завтрашний день «большой восьмерки».

В-третьих, при обсуждении в рамках «большой восьмерки» тех или иных конкретных проблем либо при подготовке соответствующих рекомендаций Россия получает возможность скорректировать их в соответствии со своими внешнеполитическими предпочтениями. Это не значит, что исходящие от России инициативы или предлагаемые Россией трактовки тех или иных проблем будут обязательно приняты «восьмеркой» и адресованы миру как ее собственные. Но участие в этой структуре на правах полноценного члена дает России возможность наложить некоторый отпечаток на характер и самой дискуссии в рамках «восьмерки», и принимаемых ею решений.

Наконец, в-четвертых, в «большой восьмерке» существует институт председательства, которое возлагается на страны, где планируется проведение очередного саммита. Соответствующее государство получает возможность определять его повестку дня и направленность дискуссий. Россия не преминула такой возможностью воспользоваться, когда настал ее черед выполнять председательские функции – в связи с решением о проведении встречи «большой восьмерки» на высшем уровне в 2006 г. в Санкт-Петербурге.

Прежде всего Россия как организатор саммита могла предложить партнерам по «восьмерке» такие темы для обсуждения, которые позволяли бы наиболее выигрышным образом позиционировать страну в международной сфере, по максимуму использовать ее конкурентные внешнеполитические преимущества. Конечно, у страны-председателя здесь нет абсолютной свободы рук, и она должна получить поддержку других участни-

ков «восьмерки» не предмет включения в повестку дня тех или иных сюжетов. Но все же признаваемая за страной-председателем иницирующая роль позволяет выбирать из многих возможных тем именно такие, по которым она считает себя способной сказать свое веское слово и, соответственно, укрепить свой внешнеполитический имидж.

В числе трех главных тем, предложенных Россией в качестве главных для Санкт-Петербургского саммита, на первом месте стояла проблематика энергетической безопасности. Резкое повышение значимости этой проблематики и ее поистине глобальный характер делали такой выбор совершенно оправданным в глазах как партнеров по «восьмерке», так и подавляющего большинства не входящих в нее стран. Переплетение глобальных и региональных, экономических и политических, конъюнктурных и долговременных аспектов этой проблематики давали более чем серьезные основания для ее рассмотрения в рамках синклита, объединяющего самые влиятельные страны мира. А учитывая общепризнанную роль российского фактора в этой сфере, приоритетное обсуждение энергетической безопасности на саммите «большой восьмерки» становилось безусловно привлекательным с точки зрения внешнеполитических интересов России, поскольку подчеркивало весомость ее присутствия на международной арене.

Неся ответственность за проведение саммита, Россия имела возможность играть роль первой скрипки и в ходе его подготовки – причем не только в организационном, но и в содержательном плане. Это само по себе оказывается одним из инструментов внешнеполитического позиционирования страны – тем более, что в последние годы сам процесс подготовки саммитов «большой восьмерки» приобретает все более масштабный характер. В нем оказываются задействованными разнообразные механизмы, и результаты их деятельности становятся значимыми сам по себе, а не только в контексте встречи на высшем уровне.

И.Шувалов, помощник президента В.Путина и российский шерпа по «большой восьмерке», упоминал о проведении в течение года 50–60 приуроченных к этому событию мероприятий. В ходе интенсивной подготовки к саммиту представители вовлеченных стран стремились сформулировать общий взгляд на достаточно широкий круг вопросов, имеющих отношение к международной безопасности. Это было важно и применительно к поиску конкретных развязок, и в плане поддержания позитивной динамики в отношении тех проблем, решение которых выходит за временные рамки российского председательства в «восьмерке».

В частности, Россия, ориентируясь на саммит «восьмерки», смогла иницировать важные с ее точки зрения внешнеполитические акции по некоторым направлениям, выходящим за рамки его повестки дня. Упомянем в качестве примера международную конференцию по проблеме афганских наркотиков, которая состоялась в Москве незадолго до саммита, а также инициативу проведения в конце 2006 г. Форума по сотрудничеству государств и бизнес-сообщества в борьбе с терроризмом.

Проекты документов к саммиту в Санкт-Петербурге разрабатывались Россией. Их согласование с другими участниками «восьмерки» началось в феврале 2006 г., и это дало достаточно времени для обеспечения высокого качества разработанных документов, что и позволило их одобрить во время встречи лидеров практически без каких бы то ни было проблем.

Понятно, что страна, которой поручено подготовить проект документа и которая затем ведет согласование с партнерами на предмет его доведения до приемлемого для всех

варианта, имеет достаточно хорошие возможности добиться, чтобы в нем нашли свое отражение ключевые аспекты ее позиции. Это хорошо видно по содержанию одного из главных итоговых документов Санкт-Петербургского саммита – о глобальной энергетической безопасности.

В нем зафиксировано понимание глобальной энергетической безопасности как «обеспечение эффективного, надежного и экологически безопасного энергоснабжения по ценам, отражающим фундаментальные принципы рыночной экономики». Обозначены серьезные проблемы, требующие решения – такие, как возрастающий спрос на энергоресурсы (который к 2030 г. увеличится в полтора раза), растущая зависимость многих стран от импорта энергоносителей, потребность в огромных инвестициях во все звенья энергетической цепочки и т.п. Определено и магистральное направление достижения цели энергетической безопасности: «формирование прозрачных, эффективных и конкурентных мировых энергетических рынков». Отметим, что все эти оценки и определения соответствуют российскому подходу к указанной проблематике.

На саммите был принят «Санкт-Петербургский план действий» по укреплению глобальной энергетической безопасности. Он состоит из 55 позиций и включает в себя меры, направленные на повышение прозрачности, предсказуемости и стабильности глобальных энергетических рынков, улучшение инвестиционного климата в энергетическом секторе, поощрение энергоэффективности и энергосбережения, диверсификацию видов энергии, обеспечение физической безопасности жизненно важной энергетической инфраструктуры, уменьшение масштабов энергетической бедности и решение проблем изменения климата и устойчивого развития.

В документе по глобальной энергетической безопасности нашли свое отражение некоторые спорные темы, по которым участникам удалось добиться взаимоприемлемых трактовок. Так, была особо отмечена взаимозависимость между производителями энергоресурсов, транзитными странами и государствами-потребителями. Для России было принципиально важным подчеркнуть то обстоятельство, что речь должна идти о стабильной ситуации применительно к интересам не только потребителей энергоресурсов, но и их производителей. А бремя ответственности за глобальную энергетическую безопасность должны нести не только те страны, которые поставляют на мировой рынок энергоносители – но и те, кто их получает извне или предоставляет свою территорию для их транспортировки.

Еще один сюжет об усилении взаимозависимости в целях обеспечения безопасности связан с вопросом об открытости компаний, действующих в энергетической области, для внешнего участия. Дебаты на этот счет, как известно, приобрели весьма острый характер, и в них возникали довольно существенные различия между участниками. Применительно к России вопрос ставился прежде всего о компании «Газпром» как крупнейшем мировом монополисте в отрасли, применительно к западным странам-потребителям – об их газораспределительных сетях. Здесь тоже понадобились взвешенные компромиссные формулировки – по причине крайне осторожного отношения заинтересованных государств к иностранному участию в этой чувствительной сфере. В документе Санкт-Петербургского саммита было заявлено: «особенно важно, чтобы компании из стран-производителей и потребителей энергоресурсов имели возможность на взаимовыгодной основе инвестировать и приобретать энергетические активы в области разведки и добычи, переработки и сбыта в других странах». Заключительная часть этой формулы описывает всю энергетическую цепочку – и, следовательно, обо-



значает возможность внешнего доступа к любым ее звеньям, что было принципиально важным моментом в российском подходе.

Сроки, на которые заключаются контракты на поставку энергоносителей – еще одна тема, вызывавшая разногласия. Понятно, что здесь тоже речь идет о приведении к общему знаменателю интересов тех, кто (как Россия) стремится к стабильной доходности поставляемых на рынок энергоносителей, и тех, кто опасается оказаться в проигрыше из-за обязательства покупать их по фиксированным ценам в случае, если рыночные цены пойдут вниз. Участники саммита высказались за более справедливое распределение рисков между всеми заинтересованными сторонами, задействованными в цепочке поставок энергоресурсов, и согласились в том, что этому может способствовать экономически обоснованная диверсификация видов контрактов, включая базирующиеся на рыночных принципах долгосрочные и спотовые контракты.

Понятно, что такие обтекаемые формулировки любая из сторон может при желании толковать в свою пользу. И все же масштабную и согласованную трактовку проблемы глобальной энергетической безопасности, определение целого ряда принципиально важных подходов в этой области, разработку ориентиров с нацеленностью на практические действия – все это, безусловно, необходимо занести в актив Санкт-Петербургского саммита. А вот как удастся претворить в жизнь сформулированные в его документах идеи – это уже другой вопрос, и каких-то безусловных гарантий на этот счет встреча «большой восьмерки», разумеется, дать не могла – в том числе и самой России.

К примеру, в документе по глобальной энергетической безопасности было записано: «При возникновении кризисных ситуаций с поставками энергоресурсов жизненно важное значение приобретает согласованность действий производителей и потребителей». Описанная этим положением ситуация возникла полгода спустя в связи с решением Минска осуществить несанкционированный отбор предназначенного для Европы российского газа из трубопроводов, проходящих по белорусской территории. Россия, вероятно, имела все основания перекрыть в ответ газовый вентиль. Однако сделано это было не только без какого бы то ни было согласования с европейскими потребителями, но даже без того, чтобы поставить их в известность – о чем канцлер Германии А. Меркель не преминула упомянуть во время встречи с президентом России В. Путиным в январе 2007 г. Но такого рода коллизии, как это понятно, выходят за рамки рассматриваемой здесь темы – о значении участия России в «большой восьмерке» для внешней политики страны.

Понятно, что не стоит видеть в «восьмерке» инструмент непосредственной реализации тех или иных внешнеполитических задач, которые ставит перед собой Россия, или механизм разрешения в ее интересах конкретных проблемных ситуаций, с которыми страна сталкивается на международной арене. А вот возможность «вписать» свой подход в рамки позиции «большой восьмерки» оказывается иногда весьма полезной – в тех случаях, когда речь идет о деликатных ситуациях или необходимости тонкого дипломатического маневрирования.

К примеру, на том же Санкт-Петербургском саммите в заявлении по Ирану в корректной, но достаточно твердой форме было констатировано, что Тегеран не проявил готовности к серьезному обсуждению адресованных ему ранее предложений и не приостановил всю деятельность по обогащению и переработке урана, как это было предусмотрено требованиями МАГАТЭ. В связи с этим, заявили участники саммита, обсуждение вопроса должно быть вновь возвращено в Совет Безопасности ООН. Стоит на-

помнить, что именно это – обсуждение вопроса в Совете Безопасности - было необходимым условием для принятия эвентуальных санкций от лица международного сообщества. От России, занимавшей по вопросу о санкциях крайне осторожную позицию, зависело: дать или не дать «зеленый свет» движению по этому пути. И ей это было сделать легче на уровне саммита «большой восьмерки», нежели в какой-либо иной форме.

Похожая ситуация сложилась и при обсуждении вопроса о действиях КНДР, которая примерно за две недели до Санкт-Петербургского саммита произвела испытательные запуски баллистических ракет с целью повысить свои ставки в переговорах вокруг корейской ядерной проблемы. Все участники «большой восьмерки», включая Россию, осудили эту акцию как усугубляющую глубокую озабоченность ядерными программами КНДР военной направленности. Такого же рода осуждение КНДР содержалось в резолюции 1695 Совета Безопасности ООН, принятой за два дня до встречи в Санкт-Петербурге. И есть основания полагать, что без единства в рамках «восьмерки» (включая сюда и согласие России с жесткими формулировками против КНДР) Совет Безопасности был бы не в состоянии принять такую резолюцию. А достижение самого этого единства стало возможным именно в контексте предстоящего саммита.

Для России контекст «большой восьмерки» и полномасштабного участия в ней оказывается важным обстоятельством и во внутривнутриполитическом плане. Политически активная часть общества продемонстрировала к теме российского председательства достаточно высокое внимание, а политическое руководство энергично использовало ее для получения поддержки внутри страны. Председательство в «восьмерке» предлагалось рассматривать как исключительно весомое свидетельство не просто признания страны одним из грандов большой политики, но и согласия других членов этой группы относиться к России как к равному партнеру не на словах, а на деле. Не случайно правительство и президентская администрация уделяли подготовке Санкт-Петербургского саммита самое пристальное внимание, а на его организационное обеспечение были брошены огромные силы.

Для России – как и для других участников «большой восьмерки» - важное значение имеют также осуществляемые в ходе саммитов двусторонние контакты. Они, разумеется, могли бы происходить и вне рамок «восьмерки» - но формат последней позволяет их проводить в более интенсивном режиме. Причем иногда значимость двусторонних обсуждений сопоставима с тем, что происходит в рамках многостороннего форума.

К примеру, к итогам многостороннего обсуждения проблем энергетической безопасности в Санкт-Петербурге следует приплюсовать решения о сотрудничестве в области гражданской ядерной энергетики между Россией и США, которые были приняты президентами двух стран накануне встречи «восьмерки». По оценке президента В.Путина, главная цель такого сотрудничества состоит в содействии устойчивому и надежному снабжению этим видом энергии при одновременном снижении опасности распространения ядерного оружия. Здесь, таким образом, оказались затронутыми сразу два контекста международной безопасности – связанные с энергетикой и с проблематикой ядерного нераспространения.

Россия и США высказались за взаимодействие в этих вопросах. В частности, они заявили о намерении подготовить соглашение о сотрудничестве двух стран в области мирного использования атомной энергии, о готовности совместно работать и над реализацией двух других выдвинутых ими инициатив в этой области – предложения Рос-

сии о создании системы международных центров по предоставлению услуг ядерного топливного цикла, включая обогащение урана, под контролем МАГАТЭ, а также предложения США о Глобальном ядерно-энергетическом партнерстве в целях разработки инновационных реакторов и технологий топливного цикла.

Двусторонние интеракции в процессе подготовки саммита и в ходе его проведения могут быть важным элементом общей динамики отношений соответствующих стран. К примеру, весьма интенсивные российско-американские контакты в связи с Санкт-Петербургским саммитом «восьмерки» стали признаком возникновения некоторого позитивного качества в отношениях между двумя странами после фазы заметного их охлаждения. Не все обсуждавшиеся в этом контексте проблемы российско-американских отношений удалось отрегулировать во время саммита «восьмерки», но для некоторых перспектива решения стала более ясной.

Сам факт участия в «большой восьмерке», конечно же, не обеспечивает входящим в нее странам абсолютного и безусловного доминирования в отношении всех «нечленов», равно как и фактического лидерства в международной системе. Членство в «восьмерке» - в гораздо большей мере индикатор международно-политического статуса, нежели фактор его обеспечения. Россия в этом плане исключения не составляет. В то же время на нее в полной мере распространяются и некоторые внешнеполитические издержки участия в этом элитном образовании.

Во-первых, она – наряду с другими участниками - оказывается объектом всех традиционных упреков, адресуемых «большой восьмерке». С одной стороны, это упреки в ограниченных (если не вообще нулевых) возможностях этого формата для практической деятельности и для концептуальных прорывов, в несоразмерности затраченных сил и средств полученному результату, и вообще в превалировании элементов политического шоу. По большому счету, участие России в «большой восьмерке» не добавило каких-то весомых аргументов в противовес такого рода упрекам (хотя, с другой стороны, и не придало им большей убедительности). С другой стороны, это упреки в избранности, недемократичности, непредставительности этой структуры, ее склонности к гегемонизму и патернализму. Россия, как уже говорилось выше, объективно размывает этот образ эксклюзивного и противостоящего всему остальному миру института. Но ее, пожалуй, подозревают не столько в желании стать представителем всех «отверженных» во взаимоотношениях с «золотым миллиардом», сколько в прямо противоположном - стремлении влиться в его состав.

Во-вторых, на всех участников «большой восьмерки» (включая Россию) распространяются разные по направленности и характеру оценок суждения касательно ее превращения в некую мега-управляющую инстанцию, которая определяет судьбы мирового развития. Здесь превалируют критические инвективы, порицающие самопровозглашенную элиту мировой системы за то, что она исходит из своекорыстных интересов, противопоставляемых подавляющему большинству человечества. Но эта тема существует и в зеркальном отражении, когда в «большой восьмерке» видят прообраз или ядро необходимого для международной системы механизма глобального управления – и тогда отрицательные оценки уступают место позитивным, хотя и достаточно осторожным. Критицизм в этом случае имеет противоположную ориентацию – он сфокусирован на недостаточной активности «восьмерки» по осуществлению глобального управления или вообще на ее неспособности для выполнения этой миссии.

В-третьих, на каждой встрече в верхах стран «восьмерки» обсуждаются некоторые актуальные вопросы международной жизни, который выходят на передний план их

внешнеполитического внимания. При этом всегда есть риск, что саммит окажется не в состоянии адекватно отреагировать на ту или иную конкретную ситуацию, предложить эффективные пути ее разрешения. Такие конъюнктурные обстоятельства, по сути дела неизбежные и непрогнозируемые, становятся дополнительным и источником критики в адрес «большой восьмерки» - которую, естественно, приходится принимать на себя и России.

Но есть и специфически российские проблемы участия в «большой восьмерке». Россия, как уже отмечалась выше, отличается от других участников – что в чем-то усиливает ее потенциал. Однако в этом для нее отнюдь не только плюсы – есть и существенные издержки. То, что ни по экономическим своим масштабам, ни по организации внутривнутриполитической жизни Россия не соответствует стандартам «развитой демократии», делает ее уязвимой для критики, дает основания или по крайней мере повод рассматривать ее как чужеродное тело в рамках «восьмерки». В последнее время это все больше проявляется и во внешнеполитической сфере. В результате любой сколько-нибудь заметный спад в отношениях по линии Россия - Запад начинает отражаться и на положении дел внутри «восьмерки», порождать сомнения в ее дееспособности. И возникновение таких сомнений именно в связи с российской тематикой отнюдь не работает на внешнеполитическую репутацию страны.

Об этом пришлось задуматься еще во время подготовки Санкт-Петербургского саммита. Ведь за то достаточно длительное время, которое отделяло его проведение (2006 г.) от принятия решения о российском председательствовании в «восьмерке» (2002 г.), тонус отношений между Россией и западными странами изменился довольно существенным образом. Временами казалось, что российско-западные отношения обретают все большую динамику развития по нисходящей линии; в них накопилось столько взаимного раздражения, что возможность проведения саммита временами стала казаться проблематичной.

Понятно, какие чувства такая постановка вопроса вызывала в России, где угрозу срыва саммита «восьмерки» склонны были рассматривать прежде всего как проявление антироссийских устремлений, как выражение преднамеренного курса, нацеленного на нанесение нашей стране внешнеполитического ущерба. Реализация этого сценария, т.е. признание невозможности встречи руководителей «большой восьмерки», несомненно, нанесла бы серьезный ущерб престижу России (и означала бы нанесение еще большего ущерба состоянию ее отношений с западными странами, равно как и состоянию международной безопасности в целом). То же самое означал бы и провал саммита, если бы он превратился в форум для выражения адресуемых России претензий и упреков касательно ее внутривнутриполитического развития и внешней политики. В комментариях по поводу встречи лидеров «восьмерки» в Санкт-Петербурге эти мотивы возникали, но на ее общую атмосферу практически не повлияли – и уже по одной этой причине сам факт состоявшегося саммита и проведение его в конструктивном ключе можно было считать достаточно важным успехом России.

Однако успех саммита не стал определяющим фактором в ее взаимоотношениях с западными странами, не создал сколько-нибудь ощутимого «запаса прочности» на будущее. В сущности, нового позитивного качества во взаимоотношениях России с внешнеполитическими контрагентами на этом направлении не возникло. И тема ее участия в «большой восьмерке» в неблагоприятном для России контексте возникала и впредь. В своей крайней форме она находит свое выражение в тезисе о неправомерности российского участия в этой структуре.

Такая постановка вопроса стала одним из ключевых внешнеполитических тезисов Дж. Маккейна в ходе предвыборной президентской кампании в США в 2008 г. Когда требование исключить Россию из «большой восьмерки» было сформулировано впервые, эта «инициатива» не имела практически никаких шансов на реализацию. Но со временем – по мере того, как в российских акциях в отношении внешнего мира стали видеть все больше наступательности и даже агрессивности – она перестала казаться чем-то абсолютно нереалистичным. И потому Россия не может относиться к обсуждению этой темы с безразличием – хотя в ней, конечно же, превалирует общий внешнеполитический контекст, тогда как сама проблема российского участия в «большой восьмерке» является одной из многих его производных.

Для России, конечно же, имеет значение не получение некоего «сертификата качества» на предмет участия в «большой восьмерке», а достижение через нее важных с российской точки зрения внешнеполитических результатов. Возможность таковых обусловлена предназначением этого механизма. Оно состоит не столько в достижении конкретных решений, сколько в том, чтобы идентифицировать проблемы, определиться с неким общим их пониманием, наметить принципиальные ориентиры и подходы, выявить потенциал и препятствия для совместных действий. Обеспечение контакта на регулярной основе, взаимопонимания, некоторой меры согласия с руководителями ведущих стран мира само по себе также оказывается немаловажным с точки зрения российских внешнеполитических интересов.

### **Европейский союз**

Взаимоотношения с ЕС и России исключительно важны с точки зрения выстраивания позитивного международно-политического имиджа России. Во-первых, ЕС по сути является сегодня в Европе главным центром, вокруг которого оформляются региональные отношения. Привлекательный облик самого Евросоюза для других участников международной жизни повышает весомость его политики, декларативных акций и даже эмоционально-окрашенных оценок в отношении России. Во-вторых, во многих значимых вопросах международной политики точки зрения ЕС и России достаточно близки; совместное выступление этих двух важных игроков на мировой арене могло бы служить повышению внимания и благосклонности международного сообщества к российским дипломатическим инициативам. В-третьих, ЕС все больше берет на себя роль «оценщика» поведения третьих стран, включая Россию, с нормативных позиций, что, в плане заботы о российском имидже, должно вызывать в Москве известную озабоченность.

С объективной точки зрения Европейский союз выступает главным партнером России в Европе, с которым связаны ее ключевые экономические и политические интересы. Правовой основой отношений России с ЕС является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) от 1994 г. Однако на саммите Россия-ЕС в Лондоне 4 октября 2005 г. была достигнута договоренность о переговорах по новому соглашению взамен устаревшего СПС. Эти переговоры стартовали после саммита РФ–ЕС в Ханты-Мансийске (июнь 2008 г.). По прогнозам, они займут достаточно длительное время, в том числе из-за снижения в последние годы взаимного доверия и заметного ужесточения со стороны Евросоюза критического настроения в отношении России – во многом под воздействием ряда новых государств-членов ЕС, таких как Польша и Литва. Сыграло свою роль и осложнение российско-британских отношений. Между тем заметно, что новые члены ЕС нередко используют тактику нападок на Россию и провоцирования ее на ответное недоброжелательство, чтобы напомнить о себе, своих интересах и повы-

свить собственные ставки внутри ЕС перед лицом «старых» стран, изначально склонных исходить из презумпции собственного лидерства.

ЕС существует в ситуации повышенной неопределенности, которая в целом вызвана затяжным конституционным кризисом (его не удалось преодолеть и через «замену» Евроконституции Лиссабонским договором – по причине провала ратификации последнего в Ирландии), экономическими сложностями и демографическими проблемами, с которыми сталкиваются государства-члены. Отсюда – ощущение уязвимости самой интеграционной конструкции. Она, полагают в ЕС, может быть теперь в большей мере подвержена внешним влияниям. Европейцы явно не хотят, чтобы источником такого внешнего воздействия на регулярной основе стала Россия, где демократические структуры не устоялись, гражданское общество политически пассивно, а государство играет, на их взгляд, излишне большую роль в экономике.

Между позитивным имиджем самого ЕС, повышающим тягу к нему внешних сил, и объективным состоянием региональной интеграционной системы, которое далеко не столь бесспорно и требует большой, сосредоточенной созидательной работы, возник неприятный для Европы зазор. Чтобы оправдать собственное нежелание к сближению с Россией в подобных условиях, в ее быстро меняющийся облик на всякий случай пока добавляют тесных красок. Кроме того, продолжают действовать клише и стереотипы конфронтационного восприятия периода «холодной войны», из-за которых Россию нетрудно – по привычке или по политическим мотивам – изобразить как враждебного «чужого».

Когда в Евросоюзе станут смелее практиковать продвинутое сотрудничество и воспользуются институциональными нововведениями, укрепляющими его структуру, поводов и возможностей для негативного дискурса в отношении России у отдельных стран ЕС станет гораздо меньше. Тогда волна отрицательных эмоций и импульсов начнет постепенно спадать. Для формирования позитивного имиджа России скорее нужен сильный Евросоюз, которому удастся в целом успешно завершить нынешний, достаточно сложный этап в собственном развитии.

В создавшихся условиях для российского имиджа в Европе важно, чтобы будущее соглашение носило фундаментальный (но не рамочный) характер. Рамочное соглашение подразумевало бы перенесение всего самого важного в отраслевые соглашения и в известном смысле «облегчало» бы будущий основополагающий документ. Между тем последний должен подчеркнуть серьезность намерений России в отношении выработки общих правил хозяйственного регулирования, в том числе ряда правил прямого действия, которые связали бы обе стороны, ориентируя их на высокую эффективность сотрудничества и достижение взаимной выгоды. Это работало бы на имидж России, поскольку послужило бы свидетельством приверженности нашей страны власти закона и демократии, отказа от кулуарных сделок или неоправданных односторонних уступок за спиной российского электората. При этом, разумеется, нельзя брать на себя обязательства, которые позволяли бы адресовать нашей стране те или иные требования, сформулированные без ее участия. Вместе с тем необходимо, чтобы Москва могла продемонстрировать надежность и готовность подчиниться тем правилам и процедурам европейского взаимодействия, которые она считает справедливыми, рациональными и уместными.

Положительных черт в образ России добавили бы предлагаемые российской стороной институциональные нововведения в будущий договор с ЕС. Они касаются, например, создания комитета партнерства из представителей Экономического и социального ко-

митета ЕС и Общественной палаты, установления тесных связей между Комитетом регионов ЕС и Советом Федерации. Это способствовало бы возникновению форматов для постоянного квалифицированного обсуждения острых проблем, создало бы предпосылки для снятия напряженности, во многом порождаемой сиюминутными расчетами или поверхностными представлениями о другой стороне.

Ключевым вектором взаимодействия России и ЕС в последние годы была реализация «дорожных карт» по формированию четырех общих пространств: экономического; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; научных исследований и образования. В этих рамках основным форматом сотрудничества стали теперь отраслевые диалоги (на сегодня их действует уже 15), подразумевающие создание рабочих групп из представителей министерств и экспертов по отдельным темам, вызывающим общий интерес (энергетика, транспорт, сельское хозяйство, рыболовство, авиация, космос). Речь идет о закладывании основ функционального сотрудничества, которое позволило бы избежать политизации проблем, купируя возможность искусственного нагнетания конфликтов, чем пока грешат отдельные национальные партнеры со стороны ЕС.

В рамках отраслевых диалогов уже накоплен некий опыт партнерства, взаимной притирки, который, к сожалению, практически неизвестен никому за пределами узкого круга их непосредственных участников и политического руководства. Между тем более широкое обнародование информации по позитивным результатам ведения диалогов, а также ее подробный анализ в специализированной литературе по европеистике были бы очень полезны. Их можно с успехом противопоставить алармистским, назойливым и по существу лживым заявлениям в российских и, особенно, в европейских СМИ о том, что в отношениях ЕС-Россия, кроме торговли углеводородами, не происходит ничего отрадного.

В Евросоюзе расценивают Россию как одного из ключевых игроков в вопросах геополитики и безопасности как на глобальном, так и на региональном уровне. Однако изменения последних лет в российской экономике воспринимаются там не без озабоченности. С европейской стороны отмечают, что если сразу после распада Советского Союза европейским компаниям удавалось вложить существенные средства в российский энергетический сектор, то теперь инвестиции во все большем масштабе движутся и в обратном направлении: от российских энергетических компаний в Евросоюз. В Евросоюзе это обстоятельство многих застало врасплох – к нему не готовы психологически, так как оно побуждает рассматривать Россию на равных, тогда как европейцы больше привыкли видеть в ней объект приложения собственных интеграционистских усилий, по большому счету считая ее к проявлению собственной осознанной инициативы не слишком способной.

Многие в Европе нынешние перемены по-прежнему склонны трактовать как игру с нулевой суммой, в которой выигрывающей стороной, как им кажется, сейчас выступает именно Россия. Она успешно заключает соглашения с отдельными странами-членами ЕС, продвигается к реализации проектов строительства газопроводов «Северный поток» и «Южный поток». В связи с этим на первый план в европейских подходах зачастую выходит мотив обеспечения безопасности энергетических поставок из России, подавляющий здравые соображения относительно целесообразности подчинения этой сферы согласованным принципам рыночного регулирования и порождающий препятствия для российских инвестиций в Европу.

Помочь в оздоровлении этой болезненной ситуации, наглядно продемонстрировав Европе предсказуемость поведения России, ее надежность как партнера должен, в частности, недавно учрежденный механизм раннего предупреждения в энергетической сфере. Его создание произошло по инициативе Германии, заинтересованной в сохранении прочных отношений с Россией и озабоченной нагнетанием мрачных красок в российском облике после инцидентов с нарушением ритма поставок российских энергоносителей в страны ЕС через Украину и Белоруссию. Этот механизм обеспечивает прямой контакт между сторонами, их взаимное информирование и решение в рабочем порядке текущих проблем с поставками и спросом на энергоресурсы.

В интересах улучшения имиджа России было бы и повышение статуса политики «Северного измерения», с которым в рамках ЕС конкурирует прежде всего измерение Средиземноморское. Последнее лоббируют «южные» страны ЕС во главе с Францией. 24 ноября 2006 г. лидеры России, ЕС, Норвегии и Исландии утвердили Рамочный документ и Политическую декларацию по «Северному измерению». Они вступили в силу с 1 января 2007 г. Активное развитие «Северного измерения», стартовавшего по инициативе Финляндии, способно косвенным образом подтверждать особую приоритетность для Евросоюза дальнейшего взаимодействия с Россией, развивающегося на многоуровневой основе (с непосредственным привлечением к нему российских регионов). В таком контексте Россия перестает быть «чужой» и становится «своей», а в ее отношениях со странами ЕС размывается элемент конфронтационной соревновательности.

Свою роль в распространении в Европе положительного отношения к нашей стране могут сыграть Совместная рабочая группа Россия–ЕС по сотрудничеству в области культуры и Постоянный совет по культуре, учрежденный в 2007 г. Активизации участия в отношениях по линии Россия–ЕС гражданского общества, а также умножению контактов между людьми в художественном контексте будут способствовать разнообразные проекты. Так, проект «Искусство места» рассчитан на 2008–2009 гг. Его цель – сотрудничество молодых художников России и Германии в создании объектов искусства в публичном пространстве российских городов и вовлечение общественности и СМИ в творческий процесс. Цель создания устойчивой платформы для культурного диалога между Россией и Европой преследует также договор о сотрудничестве Музея-усадьбы Л.Н. Толстого «Ясная поляна» и Фонда Schloss Neuhardenberg, заключенный в октябре 2006 г.

Чтобы общение с Евросоюзом работало на российский имидж, важно привлечь к нему как можно больше людей с российской стороны. Это должны быть и профессионалы (весьма остро стоит проблема подготовки в России кадров, способных успешно и квалифицированно работать на европейском направлении), и молодежь, и люди творческих профессий. Причем важно не сводить общение к регулярным элитным посиделкам – проблемы это не решит, поскольку суть ее – объективная и насущная потребность в функциональной интеграции. Пока же с российской стороны для улучшения облика страны через взаимодействие с ЕС делается явно недостаточно. Пусть и с некоторым преувеличением, но иногда возникает впечатление, что этим в большей мере занимается не сама Россия, а, скажем, Германия.

Европейский союз позиционирует себя как сообщество ценностей. Общие европейские ценности (демократия, рынок, верховенство закона, права человека) намечают конечные цели в развитии европейского общественного порядка. На их основании в интеграционном дискурсе выстраиваются либеральные международные нормы, ограничивающие свободу действий государств-членов, а также третьих стран, находящихся с ЕС



в отношениях партнерства. Состояние дел в России в том, что касается демократии, прав человека и верховенства закона, вызывает в ЕС озабоченность, которая регулярно доводится до российской стороны в рамках политического диалога и консультаций по правам человека. Договоренность о проведении два раза в год подобных консультаций была достигнута в Гааге в ноябре 2004 г. Их первый раунд состоялся 1 марта 2005 г.

В апреле 2008 г. в Любляне состоялся очередной раунд экспертных консультаций по вопросам прав человека в рамках политического диалога между Россией и Евросоюзом. Обсуждалась ситуация в области прав человека в России и странах ЕС, а также модальности взаимодействия на международных площадках. С российской стороны вновь были предметно поставлены проблемы соблюдения прав русскоязычного меньшинства в государствах Прибалтики и в других странах Евросоюза, противодействия современным формам расизма и ксенофобии, включая неонацизм, а также ущемления прав и свобод человека в ходе борьбы с терроризмом, в том числе в рамках военных операций за пределами ЕС.

Подобные консультации Европейский союз проводит с целым рядом государств, например, с США, Канадой, Японией, Китаем, Ираном и др. Россию на такой регулярный диалог уговорить было нелегко. И то, что Российская Федерация пошла на сотрудничество в этой области – очень серьезный шаг вперед, способный скорректировать сложившийся российский имидж в лучшую сторону.

Правда, российские неправительственные правозащитные организации узнали о начавшемся диалоге России и ЕС по этой проблематике лишь из сообщений прессы. А перед вторым раундом консультаций ЕС обратился к ним с просьбой о содействии – в первую очередь в форме подготовки кратких аналитических справок по ключевым проблемам в области прав человека, что обеспечило их подключение к процессу. Произошло это фактически вне деятельности официальных российских структур и даже как бы вопреки им. Позитивный эффект для российского имиджа в результате оказался смазанным.

Европейский парламент неоднократно призывал Комиссию ЕС «следить за тем, чтобы ценности и права человека не стали второстепенным вопросом в переговорах между ЕС и Россией, чтобы вся финансовая помощь российским властям зависела от того, как внедряются демократические принципы в этой стране»<sup>9</sup>. Однако деликатность вопроса не мешает постоянному развитию диалога.

Таким образом, значение указанного диалога с позиций заботы о российском имидже выглядит неоднозначно. Нельзя не заметить, что в его рамках накал страстей значительно снижен сравнительно с тем, как обсуждается данная проблема в европейских СМИ или в том же Европейском парламенте. В то же время создается впечатление, что для Европейской комиссии важно не только повлиять на Россию, но и – может быть, даже в первую очередь – отреагировать на претензии особо ретивых критиков России в том, что, сотрудничая с Москвой, Евросоюз пренебрегает заботой о правах человека.

Здесь, разумеется, необходимо, чтобы и тематика обсуждений, и их ход были сбалансированными со стороны ЕС. Это наблюдается не всегда – особый акцент делается на ситуации в Чечне, положении правозащитных организаций, состоянием дел со свободой прессы и свободным выражением политических мнений. Но важно, что в ходе

---

<sup>9</sup> Цит. по: Потемкина О.Ю. Пространство внутренней безопасности России и ЕС: тенденции и перспективы развития // Доклады Института Европы (в печати).

консультаций обе стороны поднимают вопросы, связанные с опасностью распространения расизма и ксенофобии, и подчеркивают роль НПО в формировании уважительного отношения к гуманитарным правам.

Однако сколь бы ни было удобно для более гладкого течения российско-европейского диалога подобное использование указанного формата, повышенная активность ЕС в сфере защиты прав человека означает перехватывание инициативы у Совета Европы, не располагающего столь же впечатляющими материальными и финансовыми ресурсами. Не будучи членом ЕС, Россия является полноправным членом СЕ. Следовательно, Совет Европы гораздо более «удобен» для России в качестве инструмента, который можно использовать для продвижения своего позитивного имиджа. Ввиду вышесказанного в России с оправданными сомнениями отнеслись, в частности, к учреждению в Евросоюзе Агентства по защите основных прав человека (ЕАПЧ).

Что можно противопоставить культивированию в ЕС антироссийских настроений? Вероятно, заслуживает внимания идея И.Д. Иванова из Института Европы РАН о применении к отношениям Росси–ЕС формулы «продвинутого сотрудничества». Эта процедура прописана в Амстердамском (1997 г.) и Ниццком (2001 г.) договорах, а также существенно развита в Лиссабонском договоре (2007 г.) – правда, судьба последнего теперь стала более неопределенной.

Важную положительную роль могло бы сыграть и институционализированное подключение российского гражданского общества к сотрудничеству Россия–ЕС.

В Хельсинки в октябре 2006 г. был запущен экологический диалог Россия–ЕС. В соответствии с ним разрабатываются совместные акции в ряде областей, включая изменение климата, борьбу с промышленным загрязнением, заботу о сохранении лесов, рек, сближении норм в экологической политике и оценку воздействия предлагаемых проектов на окружающую среду. Российское министерство по чрезвычайным ситуациям и Центр ЕС по мониторингу и информированию о чрезвычайных ситуациях ведут переговоры о заключении соглашения с целью укрепления практики своего взаимодействия, начало которому было положено в 2004 г.

ЕС участвует в многочисленных проектах, связанных с правами человека и развитием правовой системы в России. К примеру, он направляет наблюдателей на определенные судебные процессы, организует конференции и семинары. Оказывается поддержка деятельности неправительственных организаций в области содействия демократии и защиты прав человека в России по линии Европейской инициативы в области демократии и прав человека (ЕИДПЧ). Комиссией ЕС совместно с Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации и Российской академией правосудия в 2003–2007 гг. был осуществлен проект<sup>10</sup> для работников российских судов – обучающие семинары и обучающие поездки в ведущие европейские институты, специализирующиеся в профессиональном обучении работников судебной системы. Данная инициатива позволила более чем двум тысячам работников российских судов ознакомиться со стандартами Евросоюза в судебной сфере<sup>11</sup>.

## Совет Европы

---

<sup>10</sup> Проект проводился в пяти пилотных регионах – Москве, Санкт-Петербурге, Воронеже, Краснодаре и Ростове-на-Дону.

<sup>11</sup> Доклад представительства Европейской комиссии в Москве. 20 июля 2007 г. С. 18.

Если с Евросоюзом Россия развивает партнерские отношения, то в Совете Европы, возникшем в 1949 г., она является полноправным участником с 1996 г. В настоящее время СЕ объединяет 47 европейских государств. Эта организация имеет пять «измерений»:

- межправительственное – по линии Комитета министров СЕ;
- парламентское – по линии Парламентской ассамблеи СЕ;
- региональное – по линии Конгресса местных и региональных властей СЕ;
- неправительственное (взаимодействие с неправительственными организациями) – по линии Конференции международных НПО;
- судебное – по линии Европейского суда по правам человека.

Формирование позитивного имиджа России способствовало выполнению ею (впервые в истории) функций председателя в Комитете министров СЕ с 19 мая по 19 ноября 2006 г. Девизом российского председательства стало: «К единой Европе – без разделительных линий». В качестве приоритетов председательства были определены:

- укрепление национальных средств защиты прав человека, развитие образования в правозащитной сфере, защита прав национальных меньшинств;
- формирование общего европейского правового пространства в интересах защиты личности от современных вызовов;
- улучшение условий доступа к социальным правам, защита уязвимых групп населения;
- совершенствование форм демократии и гражданского общества, внедрение эффективных методов управления;
- укрепление взаимопонимания и толерантности между людьми путем развития контактов;
- расширение сотрудничества в сфере культуры и образования, науки и спорта, поощрение молодежных обменов.

Российскому председательству, давшему пример решительного отказа от конфронтации в пользу конструктивной работы, была единодушно дана самая высокая оценка. В программу председательства были включены более двух десятков мероприятий в различных городах России и за рубежом, в том числе такие крупные, как конференции генеральных прокуроров, председателей конституционных судов, министров спорта европейских стран. Главным достижением в социальной сфере стало принятие 10-летнего Плана действий по улучшению качества жизни инвалидов, который был официально представлен на прошедшей 21–22 сентября 2006 г. в Санкт-Петербурге конференции по проблемам реабилитации инвалидов.

Целый ряд направлений деятельности Совета Европы в полной мере отвечает интересам России. В первую очередь речь идет об антитеррористическом взаимодействии, межрелигиозном и межкультурном диалоге, обеспечении свободы передвижения в Европе путем формирования единого безвизового пространства, сотрудничестве в социальной сфере, а также в области культуры, молодежной политики, спорта. К сожалению, программы межправительственного сотрудничества сокращаются; финансирование концентрируется на ограниченном круге проектов; средств на все программы и

проекты, полезные для России, выделяется мало, их кадровое обеспечение сокращается.

В то же время более противоречивые оценки вызывает сосредоточенность Совета Европы на проблематике упрочения демократии, обеспечения прав человека и гражданских свобод. С одной стороны, вступление постсоветской России на путь демократического развития предполагало заимствование опыта западных демократий, в том числе и через каналы Совета Европы. С другой стороны, в российском политическом дискурсе усиливаются критические интонации в отношении этой организации, которую подозревают или открыто упрекают в стремлении навязать России чуждые ей модели политической организации общества, сделать ее «подотчетной» по сформулированным без ее участия критериям. Упреки в адрес СЕ не всегда обоснованы, но возникают не на пустом месте.

За полвека существования СЕ в рамках организации сложилась разветвленная региональная система защиты прав человека и основных свобод. Эта система основана на принципе субсидиарности (иначе говоря, основная ответственность за соблюдение положений Европейской конвенции о защите прав человека 1950 г. (ЕКПЧ) возложена на национальные власти, тогда как наднациональные инстанции исполняют надзорную, «страховочную» роль). Помимо ЕКПЧ, система защиты прав человека в рамках СЕ опирается на Европейский суд по правам человека в Страсбурге (ЕСПЧ).

ЕКПЧ ратифицирована Россией в 1998 г. Но Россия на сегодня остается единственной страной в СЕ, что так и не ратифицировала Протокол №14 к ЕКПЧ, дополняющий контрольную систему Конвенции. А это затрудняет реформу Европейского суда по правам человека. Дело в том, что Суд завален жалобами, а Протокол №14 призван оптимизировать порядок их рассмотрения. Но без ратификации Россией он не может вступить в силу, вследствие чего в ближайшие годы деятельность ЕСПЧ будет фактически парализована.

Данный протокол был подписан Россией в 2006 г. по распоряжению российского президента. Однако Государственная дума РФ 20 декабря 2006 г. отклонила законопроект о ратификации Протокола №14. Среди причин такого решения российскими депутатами были названы высокая вероятность судебной ошибки при рассмотрении впредь дел одним судьей вместо коллегиального состава Суда, а также создание излишних препятствий для обращения граждан в ЕСПЧ. В СЕ приводимые аргументы по большей части воспринимают как необоснованную придирку, тогда как российская делегация в ПАСЕ выступает за ратификацию Протокола, что важно, дабы избежать противопоставления России всем прочим членам Совета Европы и торможения необходимых реформ внутри СЕ. Отказ России от ратификации данного протокола служит удобным поводом для упреков в ее адрес.

Здесь есть и другая сторона дела. Согласно статистике Европейского суда по правам человека, количество дел, поступающих туда из России, постоянно растет (примерно с 2,5 тыс. в 2001 г. до 10 тыс. в 2005 г.). Сегодня примерно одна пятая часть всех жалоб, адресованных Суду, имеют российское происхождение. При этом значительное число исков граждан России к своей стране находит в ЕСПЧ удовлетворение. А это крайне неприятный факт с точки зрения имиджа страны – когда ее фактически признают неправой и неспособной принять правовое решение.

Создается впечатление, что во властных кругах России сильно недовольство тем, что в ЕСПЧ обращается так много российских граждан, вследствие чего заметно сопротив-

ление добросовестному выполнению его постановлений. Причем, по сравнению с началом 2000-х годов, соответствующая ситуация даже усугубилась.

В данной связи особенно важно отработать у нас внутри страны процедуру, по которой проигрыш Россией дел в ЕСПЧ вел бы к пересмотру всех дел аналогичного характера. Исполнение постановлений ЕСПЧ подразумевает, что подвергнутое «порицанию» государство предотвратит повторное нарушение положений ЕКПЧ национальными властями. Между тем до сих пор у нас этого сделано не было. Более того: нарастает вал похожих по содержанию дел из России. Жалобы на некачественное судопроизводство или затягивание сроков исполнения решений содержатся в большинстве российских запросов.

Кроме того, Россия не ратифицировала и Протокол №6 об отмене смертной казни к Европейской конвенции по правам человека. Между тем при вступлении в Совет Европы она взяла на себя ряд обязательств, одним из которых была отмена смертной казни. Хотя смертные приговоры и не выносятся, а вынесенные ранее – не исполняются, законодательно высшая мера не отменена. Россия подписала Протокол №6 в 1997 г., он был внесен на ратификацию в Государственную Думу в 1999 г., но так и остался не ратифицированным.

Речь здесь идет не только об имидже – хотя и о нем тоже. В ПАСЕ России неоднократно напоминали о необходимости завершить данную процедуру. В противном случае российскую делегацию могут лишить права голоса в ПАСЕ; не исключена и возможность решения о приостановке членства России в СЕ – со всеми возможными негативными последствиями такого хода событий для международного имиджа России.

По этой и ряду других причин не отменен и мониторинг за выполнением обязательств, взятых на себя Москвой при вступлении в Совет Европы. Россия осталась одной из девяти стран, за которыми ведется «наблюдение». Периодически готовятся доклады ПАСЕ на этот счет – что вызывает недовольство российской стороны, поскольку сама направленность этих докладов исходит из предпосылки, что Россия не полностью соответствует критериям СЕ и не может считаться демократической страной.

Проявлением критических настроений в отношении России стала история с избранием Парламентской ассамблеи Совета Европы нового председателя ПАСЕ на ее зимней сессии 2008 г. Предполагалось, что этот пост должен занять россиянин Михаил Маргелов, представляющий фракцию европейских демократов. Для того, чтобы этого не произошло, нерасположенные к России депутаты добились процедурных изменений, вынудив ПАСЕ отказаться от прежней системы ротации председателя. В итоге все фракции согласились, что представитель европейских демократов, кто бы он ни был, должен стать председателем только через два года.

Впрочем, причины решения ПАСЕ связаны и с более общими проблемами. В частности, с оценкой прошедших в России выборов в Государственную Думу как «свободных», но нечестных по причине злоупотребления властями административным ресурсом. Надо заметить, что в рамках ПАСЕ немало депутатов, защищающих Россию от несправедливой оценки российского внутриполитического развития. Но преобладающие оценки носят все же негативную окраску.

В силу всех перечисленных обстоятельств в российских политических кругах накопился изрядный потенциал раздражения в отношении Совета Европы. Радикальным проявлением этой линии не раз становились призывы выйти из этой организации, а более умеренным вариантом – идея сократить российский взнос в кассу Совета Европы.

Официальная политика таких настроений не поддерживает. Но она, по-видимому, могла бы более уверенно позиционировать Россию как сторонницу активной роли СЕ в международной жизни.

В частности, чтобы убедить в серьезности российского отношения к СЕ и повысить свой авторитет в этой организации, Москве стоило бы выступить не за сокращение ее бюджета, весьма ограниченного в сравнении с финансовыми возможностями того же Европейского союза. Разумнее было бы настоять на перераспределении расходов в пользу направлений, интересных для России (культура, социальные вопросы, молодежная политика). Последние сейчас явно недофинансируются.

Конгресс местных и региональных органов власти может успешно использоваться для продвижения идей о децентрализации политических полномочий, о росте местной автономии и об улучшении жизни региональных и местных сообществ. Это – один из перспективных путей продвижения демократии, в том числе в России.

Поскольку деятельность СЕ развивается по самым разным направлениям, это позволяет привлечь к взаимодействию в его рамках самый широкий круг российских участников. Здесь возникает возможность опоры на инициативу и потенциал российских организаций гражданского общества, что само по себе способствовало бы развитию позитивного имиджа России.

Предубеждение, которое сохраняется в России по отношению к Совету Европы, не вполне оправдано. Его питают опасения касательно утраты своих национальных особенностей, внешнего вмешательства, озабоченность сохранением стереотипов «холодной войны», не изжитых по обе стороны бывшего «железного занавеса». Однако Совет Европы – одна из немногих структур, где Россия, при всех сложностях взаимоотношений, является весьма почитаемым участником. Более того, данная организация, по сути, серьезно проигрывает из-за того, что ключевая роль в ней России исполняется не в полной мере. Большая часть относительно скромного бюджета Совета Европы расходуется по линии ЕСПЧ – что важно, но вряд ли исчерпывает ту проблематику, в которой организация может проявить себя. Россия могла бы способствовать серьезному расширению спектра деятельности Совета Европы – причем с ощутимой выгодой для собственного имиджа.

## **НАТО**

С точки зрения формирования позитивного имиджа России через многосторонние международные структуры взаимодействие с НАТО (Организацией североатлантического договора) представляет одну из наиболее сложных задач, что определяется рядом факторов и причин. Условно их можно разделить на две группы: «историко-психологическую» и «трансформационную».

В историко-психологическом плане первое и главное обстоятельство – то, что союз НАТО изначально создавался как инструмент военно-политического сдерживания нашей страны, ключевой институт биполярного идеологического противостояния. Происхождение альянса постоянно дает о себе знать через репродуцирование устойчивых, существующих на протяжении десятилетий и наслаивающихся друг на друга стереотипов восприятия НАТО в России, с одной стороны, и России в НАТО и странах-членах, с другой.

Можно выделить как минимум три этапа формирования взаимно-негативных стереотипов со своей спецификой: советский или «холодно-военный», постсоветский 90-х годов и нынешний период.

Для первого этапа было характерно равновесное зеркальное взаимовосприятие сторон как реальной военной угрозы, что наполняло смыслом военные приготовления, высокие военные расходы, само существование двух противостоящих организаций НАТО и ОВД. На втором этапе, в 1990-х гг., после распада ОВД и СССР в восприятии сторон образовался серьезный дисбаланс. На Западе страх перед военной угрозой с Востока трансформировался в озабоченность распространением политической и экономической нестабильности, неконтролируемой миграцией, локальными конфликтами. Вместе с тем Россия стала отходить на второй план как международный фактор и в политике, и в сознании Запада. Исчезло идеологическое противостояние. Как следствие возник, в частности, вопрос о смысле дальнейшего существования и деятельности НАТО, по крайней мере в формате и с целеполаганием первого конфронтационного периода.

Тем временем в России шел болезненный психологический переход от статуса сверхдержавы к роли просто очень большого государства, к тому же переживающего глубочайший социально-экономический и политический кризис, кризис идентичности. Запад воспринимался через призму обиды и унижения (в том числе и прежде всего из-за начавшегося расширения НАТО), но также завышенных ожиданий и иллюзий партнерства.

На нынешнем этапе восприятие Западом, НАТО (руководством альянса и странами-членами) России, настойчиво требующей признания ее нового статуса как одной из ведущих держав, крайне противоречиво. Превалирует понимание крайней маловероятности военного противоборства с Россией. В отсутствии идеологического противостояния Запад не имеет ясности, как вести себя с капиталистической Россией.

В самое последнее время обе стороны, испытывающие дефицит идейного наполнения политики, склонны восполнить его противопоставлением «либерального» и «авторитарного» капитализма.

Дискомфорт, в связи с усилением «российского фактора» (для многих неожиданным после расслабленного периода «Russian fatigue»), выливается в опасения и страхи перед энергетической зависимостью от России и ее неоимперскими притязаниями в отношении бывших советских республик – ныне «общих (с ЕС и НАТО) соседей». Новые страхи бродят на старых дрожжах, все новые порции которых вбрасывают новые члены НАТО, либо бывшие советские республики (или их отдельные политики), стремящиеся к членству в НАТО<sup>12</sup>.

В реальной политике репродуцируемые стереотипы препятствуют трансформации унаследованных из другой эпохи структур и инструментов – НАТО, ОБСЕ, ДОВСЕ. Они превращаются в средства воспроизводства блоковой политики в современных условиях. Существует реальная опасность того, что ситуация с не доведенной до конца

---

<sup>12</sup> Литва разработала концепцию сдерживания России. Ю.Тимошенко опубликовала статью о сдерживании России в престижном журнале «Foreign Affairs».

реформой европейской архитектуры безопасности будет законсервирована, предопределив новый раскол Европы на десятилетия вперед<sup>13</sup>.

Сейчас на Западе (по крайней мере в экспертных кругах) есть четкое осознание того факта, что наиболее острые и вызывающие политические разногласия проблемы (такие, как размещение элементов американской ПРО в Европе) суть не только проблемы ПРО или безопасности. Они затрагивают вопрос о том, какую роль будет играть Россия в европейской безопасности.

Второй фактор этого ряда можно определить как перенасыщенность, перегруженность имиджа НАТО в сознании российской элиты и общества. Перефразируя поэта: «мы говорим НАТО – подразумеваем Запад, мы говорим Запад – подразумеваем НАТО». Североатлантический альянс в том, что касается отношений с Россией, был и в значительной мере пока остается, в силу объективных и субъективных причин, квинтэссенцией, воплощением «Запада». То есть практически все связанные с НАТО фобии российской политики отягощаются полным набором проблем взаимоотношений России с Западом. И наоборот, отношения с НАТО отражаются на всем комплексе отношений с Западом. В результате возникает искажение, так как содержание отношений России с Западом сегодня многомерно, и его определяют преимущественно реальные интересы сторон – экономические (прежде всего, энергетические) и связанные с актуальными проблемами безопасности (распространение ОМУ, терроризм).

Следует подчеркнуть, что в еще большей степени такое же восприятие России характерно и для Запада, особенно «нового Запада», новых членов НАТО, активно проецирующих его на весь альянс. Таким образом, на Западе имидж НАТО служит реидеологизации отношений России и НАТО, России и Запада, России и США.

В еще большей мере подмена имиджа и понятий характерна для пары НАТО – США. Значительной частью российского общественного мнения и экспертного сообщества НАТО воспринимается как оплот Запада, действующий по указке из Вашингтона. По данным ВЦИОМ, в 2001 г. 59% россиян полагали, что НАТО не является независимой организацией, а почти полностью находится под контролем США, а в 2002 г. это мнение разделяло 70% респондентов. В качестве первой задачи для НАТО респонденты видят стремление альянса защищать и продвигать интересы США на международной арене (26%)<sup>14</sup>.

Третий фактор, естественно вытекающий из перечисленных выше, – очень высокая степень взаимовлияния внешней и внутренней политики и их информационного сопровождения в том, что касается деятельности НАТО. Причем такое взаимовлияние наблюдается как в России, так и на Западе. Тема НАТО, как во времена холодной войны, так и позже, особенно в связи с расширением альянса, выполняла внутреннюю функцию. Она и активно использовалась на Западе и в России с целью формирования общественного мнения и манипуляцией им, что было возможно именно в силу устойчивости сложившихся стереотипов восприятия и их постоянного повторения.

Поэтому, как ни парадоксально, улучшение имиджа НАТО в России достигается элементарным «изъятием» темы альянса из информационного пространства. В качестве подтверждения можно привести тот факт, что в 2002 г., на волне сотрудничества России с США и НАТО в борьбе с терроризмом, российские власти, дабы не нагнетать ис-

---

<sup>13</sup> С.Лавров. Мюнхен: мировая политика на перепутье. – Московские новости, 23–29 марта 2007 г.

<sup>14</sup> ВЦИОМ. Восприятие НАТО населением России. Москва, 2006: [www.wciom.ru](http://www.wciom.ru).



терии по поводу второй волны расширения НАТО, просто исключили эту тему из общественного обсуждения<sup>15</sup>.

В то же время опросы общественного мнения в России свидетельствуют о хотя и медленной, с периодическими рецидивными всплесками, но в целом понижательной тенденции «озабоченности» деятельностью НАТО, увеличением числа «затрудняющихся ответить», «не имеющих информации и не стремящихся ее иметь». Тем не менее, «отягощенность» имиджа НАТО в России и связанный с альянсом почти безусловный негативный рефлекс во внутривнутриполитическом дискурсе не могут не приниматься во внимание в направленной вовне активности по созданию позитивного имиджа России в или через НАТО.

Хотя в обозримой перспективе историко-психологические факторы будут продолжать играть серьезную роль, на данном этапе и в ближайшем будущем, базовыми, определяющими являются «трансформационные» факторы. Они связаны с неопределенностью в перспективном видении стратегии развития России ее правящим классом, равно как и отсутствием внятной стратегии в отношении России на Западе.

Упрощенно, существуют два сценария.

Первый. Возникшие на нынешнем этапе проблемы во взаимодействии с Западом, испытывающим трудности в поисках и формировании своего нового подхода к России, вышедшей из политического и экономического кризиса и требующей признания своей роли как одной из ведущих мировых держав, рассматриваются как начало нового конфронтационного этапа. Тогда НАТО, как хрестоматийный внешний враг, будет востребована в качестве беспроблемного инструмента мобилизации общества и элиты.

Второй. Продолжение курса на модернизацию страны, с преимущественным освоением западных образцов - с естественными коррективами и девиациями, обусловленными национальными особенностями. При таком сценарии нужда во внешнем враге отпадает и потребность взаимодействия с НАТО и, соответственно, улучшения имиджа России в альянсе и через него актуализируется. В этом случае в процессе формирования новой национальной и государственной идентичности НАТО для России – и Россия для НАТО и Западе – остаются «иными», но не враждебным, с возможностью и необходимостью взаимодействия и партнерства, а в дальнейшем сближения.

На данном этапе официальные документы, программные выступления или полуофициальные высказывания высшего российского руководства свидетельствуют об амбивалентности подхода к НАТО. С одной стороны, получившее мировой резонанс выступление В.Путина на конференции по безопасности в Мюнхене (февраль 2007 г.), а также президентское послание Федеральному Собранию 2007 г. изобилуют резкой критикой и обвинениями в адрес НАТО, США и Западе в целом в вероломстве, несоблюдении обязательств по договорам и нарушении обещаний (не расширять НАТО, не размещать базы вблизи российских границ и т.п.). В ряде выступлений перечисляются возможные контрмеры, преимущественно одностороннего характера. Однако в том же послании, в высказываниях В.Путина во время встречи с генеральным секретарем НАТО Яап де Хооп Схеффером в июне 2007 г., приуроченной к пятилетию Совета Россия–НАТО (СРН) и 10-летию подписания основополагающего акта об отношениях России и НАТО, в его выступлении и пресс-конференции в Бухаресте во время саммита НАТО в апреле 2008 г., а также в «Обзоре внешней политики Российской Федерации», опубли-

---

<sup>15</sup> Там же.

кованном российским МИДом в марте 2007 г., содержатся положения о необходимости взаимодействия и сотрудничества с НАТО, использования СРН как диалоговой и переговорной площадки по самому широкому спектру проблем европейской и международной безопасности.

Не менее амбивалентный характер имеют подходы Запада, НАТО и отдельных стран-членов в отношении России. Тот факт, что сигналы, поступающие с Запада, противоречивы, дает России, как представляется, редкую возможность выстраивать свои подходы и политику, в том числе имиджевую, не как реактивные, но инициативные, гибкие, оперативно учитывающие меняющиеся реальности и временной горизонт намечаемых действий.

В российском восприятии НАТО остается «геополитическим и силовым фактором, влияющим на ситуацию в сфере безопасности у наших границ»<sup>16</sup>. Признается, что при всех различиях в тактических и геополитических приоритетах у России и НАТО имеется значительное поле совпадения интересов в реагировании на общие угрозы и вызовы в сфере безопасности – терроризм, региональные кризисы, природные и техногенные катастрофы. При этом с российской стороны отмечают, что в своих документах альянс рассматривает партнерство Россия–НАТО как стратегический элемент в укреплении безопасности на евроатлантическом пространстве.

В России видят, что некоторые аспекты деятельности НАТО прямо отвечают ее интересам. Это, например, касается военно-политической ситуации в Афганистане. «Обзор внешней политики» МИД РФ однозначно констатирует: «Если афганская кампания закончится неудачей, а США и НАТО уйдут, страны Центральной Азии и Россия останутся один на один перед лицом последствий усугубившейся афганской проблемы, в первую очередь наркотеррористической угрозы, всплеска фундаменталистских настроений и дестабилизации региона».

Принципиально новое обстоятельство – сотрудничество России и НАТО, их совместные действия в решении задач, представляющих общий интерес. Такое сотрудничество осуществляется по целому ряду направлений – например, в области контроля над воздушным движением, в формировании потенциала реагирования на террористические акты и другие чрезвычайные ситуации, в подготовке кадров для структур по борьбе с распространением и контрабандой наркотиков в Афганистане и странах Центральной Азии.

Согласно официальной позиции РФ, считается целесообразным повышать оперативную совместимость на случай совместных действий «в поле»; совершенствовать систему организации учений, что позволило бы российским военным участвовать в операциях за рубежом по мандату ООН; налаживать сотрудничества с НАТО в Афганистане для противодействия наркотеррористической угрозе и в целях его стабилизации. Выдвигаются предложения о совместном прикрытии таджикско-афганской границы: силами Таджикистана и России (возможно, во взаимодействии с партнерами по ОДКБ и с привлечением Ирана) – «снаружи» и силами НАТО и других участников МССБ – «изнутри». Считается, что значительными ресурсами России, представляющими интерес для НАТО, являются ее политическое видение урегулирования в Афганистане, основанное на традиционном балансе этнорелигиозных сил и группировок, влияние на союзников времен Северного альянса и возможности спецслужб.

---

<sup>16</sup> Обзор внешней политики Российской Федерации / Министерство иностранных дел Российской Федерации: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/).

Опросы свидетельствуют и о положительном отношении россиян к возможному расширению кооперативного взаимодействия России и НАТО. Так, отвечая на вопрос ВЦИОМ «в каких сферах НАТО и Россия могли бы работать вместе?», большинство респондентов выделяют три задачи – борьбу с международным терроризмом, ликвидацию последствий природных и техногенных катастроф, а также совместные миротворческие операции. Называются и другие направления: политические консультации по международной проблематике, сотрудничество в сфере обучения личного состава и создании европейской ПРО ТВД, совместная разработка новых видов оружия. А 7% опрошенных даже считают возможным и желательным обмениваться разведывательной информацией.

Вместе с тем участники опросов полагают, что Россия как партнер также представляет для НАТО ценность. Например, в борьбе с терроризмом, распространением экстремизма, незаконной миграцией и т.п. Альянс мог бы также использовать традиционно хорошие отношения России с рядом регионов и в усилиях, нацеленных на их стабилизацию, а также для продвижения там своих интересов.

Россия, считают участники опросов, обладает способностью к посредничеству, медиаторству с «проблемными» странами и регионами. Обращают внимание и на «геополитический ресурс» России – как противовеса Китаю и как буфера на пути радикального исламизма.

Главный источник российского негативизма в отношении НАТО – военные возможности альянса, создающие угрозу безопасности России, и его расширенческие планы (в том числе по ускоренному приему Грузии и Украины). На этой почве возникают опасения по поводу расширения западного влияния и ослабления позиций России в мире. В НАТО видят препятствие для восстановления былого величия России, рассматривают эту структуру исключительно как проводника интересов США.

Отношение России к альянсу, помимо его готовности к сотрудничеству, в обозримой перспективе будет определять характер его трансформации, а именно: реальная адаптация НАТО к новым условиям и угрозам в сфере безопасности; соблюдение принципов международного права, включая прерогативы СБ ООН; учет интересов безопасности России.

Российским интересам соответствует практическое, в том числе военное, взаимодействие с НАТО на направлениях и в регионах, нестабильность и конфликты в которых угрожают ее национальной безопасности (Афганистан): равным образом Россия могла бы взаимодействовать с НАТО в рамках миротворческих операций под эгидой ООН.

Важно развивать политический диалог с НАТО для обсуждения и решения вызывающих принципиальные противоречия актуальных системных проблем европейской, евро-атлантической и глобальной безопасности (ПРО, ДОВСЕ, расширение альянса).

Для России важна эффективность альянса как механизма по установлению и поддержанию мира по мандату Совета Безопасности ООН, противодействию терроризму, наркотрафику, в том числе во взаимодействии с заинтересованными государствами и региональными организациями (ОДКБ). Эта организация могла бы внести свой вклад в решение как острых актуальных, так и долгосрочных проблем европейской, евро-атлантической и глобальной безопасности на базе ответственного подхода, основанного на «неделимости» безопасности и демпфирующего противоречивое – а иногда и разрушительное – влияние партикулярных интересов, будь то национальных (в ЦВЕ и Балтии) или внутривнутриполитических ситуативных (например, связанных с выборами). Нельзя не видеть роли НАТО и в поддержании трансатлантического баланса.

Проводимая Россией самостоятельная внешняя политика и политика безопасности не исключает периодических обострений в отношениях с альянсом. Тем важнее квалифицированные действия по созданию позитивного имиджа России в отношении НАТО. Такие действия могли бы осуществляться по ряду направлений.

Первое направление связано с нейтрализацией или повышением управляемости общественным мнением в самой России в отношении НАТО. Пассивное стереотипно-негативное восприятие альянса, подверженное ситуативным флуктуациям, легко нейтрализуется снижением информационного фона. Любое его повышение имеет неоднозначные, а чаще негативные последствия.

Восприятие союза с НАТО и его расширения как преграды на пути возрождения России в качестве великой державы, как ограничителя ее сферы влияния входит в противоречие с практическим взаимодействием России с НАТО. Такой подход со временем может быть преодолен путем последовательного разъяснения необходимости совместных действий, их практической пользы для обеспечения безопасности страны, демонстрацией в СМИ соответствующих примеров – по раскрытию планов и захвату террористов, наркосетей и пр.

Не менее действенной может оказаться аргументация от противного: деловые хорошие отношения России с НАТО не позволят другим странам, особенно бывшего СССР, с которыми у нас не самые безоблачные отношения, использовать альянс в противовес России. К сожалению, оснований для такого «имиджевого хода» практически нет.

Для нормализации общественного фона полезно также постепенно развести понятия НАТО и Запад, НАТО и США в восприятии россиян не стоит делать особый упор на противоречиях между США и Европой. Большой смысл имеет показывать различия между «новой», вызывающей раздражение у россиян, и «старой» «классической» уважаемой в России Европой.

Необходимо распространять уже бытующее у части россиян восприятие НАТО как организации с выходящей за границы альянса зоной ответственности. Это, во-первых, соответствует интересам безопасности России; во-вторых, позволяет расширять практическое взаимодействие с альянсом и, в-третьих, аргументировать его.

Второе направление – работа над имиджем России собственно в НАТО или через НАТО. Его ключевая базовая составляющая – формирование имиджа России как политически ответственного, дисциплинированного, т.е. уважающего международные соглашения и право и действующего в соответствии с решениями СБ ООН, но главное современного, эффективного и продвинутого в военной сфере государства. В качестве целевой аудитории, которой адресуется этот имидж, выступают не только политико-формирующие круги, но и средний и высший командный состав НАТО, а также военнослужащие, непосредственно взаимодействующие или даже просто контактирующие с российскими военными (*military to military*). Профессиональные прямые контакты и общение с «натовцами», как свидетельствует опыт, способны развеять бытующий и создаваемый западными СМИ и политиками негативный образ России, по крайней мере, в военной среде.

Важным компонентом является продвижение – через СРН, встречи с политическим и военным руководством НАТО, лидерами и политиками стран-членов НАТО, особенно в «старой» Европе и США, а также через общение российских экспертов с зарубежными коллегами, дипломатами и журналистами, через их выступления и публикации в западных СМИ – имиджа России, как:

- 1) страны, развивающейся в общем русле западной, европейской цивилизации, в «мейнстриме»;
- 2) страны, заинтересованной в урегулировании конфликтов и разрешении кризисов, в том числе через взаимодействие с НАТО по мандату ООН в формате «коалиций желающих»;
- 3) страны с глобальным видением и ответственностью, которые обусловлены геополитическими, историческими и цивилизационными обстоятельствами;
- 4) страны, в полном объеме и реально оценивающей вызов, который представляет усиливающийся Китай.

Россия имеет неплохие позиции в ряде стран в Азии и на Ближнем Востоке, настороженно относящихся к Западу. Она может предоставить НАТО такой ресурс как посредничество, медиаторство в отношениях с «проблемными» государствами и регионами.

Косвенным, но существенным для России преимуществом такой работы является влияние – пусть опосредованное – на трансформацию альянса в направлении его «технизации», деидеологизации и деполитизации, формирование восприятия НАТО как инструмента поддержания международной стабильности. Следует учитывать, что такой подход к НАТО созвучен с позицией ряда членов НАТО – стран «старой» Европы.

Особую трудность представляет позитивное позиционирование России в недавно присоединившихся к альянсу странах, бывших членах ОВД (в Центральной и Восточной Европе) или бывших советских республиках (странах Балтии). По-видимому, в обозримой перспективе усилия в этом направлении не дадут значимых результатов в силу слишком близкого исторического прошлого. Общая рекомендация здесь состоит в проявлении сдержанности (дабы не допускать ситуаций, подобных кризису вокруг темы «бронзового солдата» в Таллинне), а также в продвижении темы необходимости ответственного поведения, учитывающего интересы безопасности как «старых», так и «новых» членов НАТО.

Такой имидж может отчасти нейтрализовать широко транслируемые западными СМИ, политиками и экспертами представления о стремлении России расколоть НАТО, Запад, трансатлантическое единство. Как показал опыт последнего времени, попытки «надавить» на Запад или поиск поддержки у отдельных европейских столиц имеют результатом консолидацию перед лицом окрепшей России. Поэтому двусторонний формат отношений со странами – членами НАТО, даже политически эффективный и результативный, не должен противопоставляться усилиям по созданию позитивного имиджа России в НАТО и на Западе в целом.

Военный конфликт на Кавказе в августе 2008 г. создал дополнительные трудности в отношениях между Россией и НАТО. Они накладываются на неопределенность более долгосрочного характера. Вполне вероятно, что отношения России с НАТО будут находиться на перепутье между конфронтационным и модернизационным сценариями. Соответственно, в имиджевой составляющей российской политики касательно НАТО должен гибко использоваться весь имеющийся инструментарий для сохранения возможности выхода из текущего кризиса.

## **ОБСЕ**

В ноябре 2000 г. на ежегодной встрече Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Вене делегация Российской Федерации после неоднократных попыток согласовать текст итоговой декларации отказалась принять тот его вариант, который лежал на столе переговоров к моменту завершения работы встречи. Впервые с 1985 г. государства – участники ОБСЕ не смогли достичь консенсуса по основному политическому заявлению, которое принимается по итогам основных встреч Организации (начиная с 1991 г. это – ежегодные встречи Совета министров иностранных дел и нерегулярные встречи глав государств и правительств, последняя из которых состоялась в Стамбуле в 1999 г.).

С тех пор блокирование Россией консенсуса по тексту ежегодных деклараций стало обычным явлением и никого больше не удивляет. Начиная с 2003 г., главным образом из-за несогласия российской стороны с предлагавшимися формулировками в отношении урегулирования «замороженных» конфликтов в Грузии и Молдове, ни одна встреча ОБСЕ не смогла на основе консенсуса принять политическое заявление, хотя одновременно с этим принимались решения по конкретным вопросам, стоящим в повестке дня Организации.

В июле 2004 г. в Заявлении государств-участников СНГ относительно положения дел в ОБСЕ были в концентрированной форме сформулированы основные претензии России и ряда стран Содружества к Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе<sup>17</sup>. В конце 2004 г. на встрече Совета министров в Софии Россия блокировала решение об утверждении бюджета ОБСЕ на 2005 г., добиваясь, среди прочего, пересмотра шкалы взносов государств-участников и главным образом – снижения собственных взносов.

С тех пор за Россией прочно закрепился имидж государства, которое из энтузиаста ОБСЕ и ОБСЕ, каким она была на протяжении двух десятилетий после подписания хельсинкского Заключительного акта 1975 г., превратилось в скептика, которого больше не устраивает современная Организация и, прежде всего, ее деятельность в сфере формирования демократических институтов, утверждения верховенства закона и мониторинга прав человека («человеческое измерение» ОБСЕ).

Вероятно, политику России в ОБСЕ и в отношении Организации трудно рассматривать в качестве примера целенаправленных действий по формированию имиджа страны за рубежом. Однако этот имидж складывался под влиянием конкретных действий и заявлений российской стороны касательно данной организации. К таковым относятся как перечисленные выше – блокирование консенсуса на ежегодных встречах Совета министров иностранных дел, готовность блокировать утверждение бюджета Организации и тем самым если не парализовать ее деятельность, то, по крайней мере, существенно осложнить ее, – так и остро критические публичные выступления бывшего и нового президентов России<sup>18</sup>, министра иностранных дел.

---

<sup>17</sup> Заявление государств-участников СНГ относительно положения дел в ОБСЕ от 3 июля 2004 г. (<http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=2096>). Заявление подписали все участники СНГ кроме Грузии; Молдова сопроводила свою подпись оговорками. К числу фундаментальных критиков этой структуры относятся прежде всего Беларусь и Узбекистан. Казахстан свернул свой критический пафос примерно с 2003 г., когда начал добиваться председательства в ОБСЕ. Туркменистан на протяжении многих лет просто игнорировал ОБСЕ.

<sup>18</sup> Наиболее острая критика в адрес ОБСЕ со стороны В.Путина прозвучала в его выступлении на конференции по вопросам политики безопасности в Мюнхене 10 февраля 2007 г. Там он, в частности, заявил: «ОБСЕ пытаются превратить в вульгарный инструмент обеспечения внешнеполитических интересов од-

Все это способствовало формированию прочной репутации России как государства, бросившего вызов ОБСЕ и поставившей перед собой цель либо пересмотреть договоренности в рамках «человеческого измерения», достигнутые в рамках Организации в начале 1990-х годов, либо добиться свертывания ее деятельности на постсоветском пространстве. В странах Европы и Северной Америки, где деятельность Организации в последние десять лет хотя и не находилась в центре внимания общественности, но все же оценивается в целом положительно, российская критика воспринимается как серьезная проблема, без решения которой эффективная деятельность ОБСЕ в обозримой перспективе может быть парализована. При этом на Западе положительно оценивается деятельность ОБСЕ именно в тех сферах, которые стали предметом основной критики со стороны Российской Федерации – содействие формированию демократических институтов и утверждению прав человека, наблюдение за выборами, деятельность миссий на местах в государствах бывшей Югославии и бывшего СССР.

В качестве примера, наглядно иллюстрирующего такое восприятие, приведем оценку из финляндской газеты (май 2007 г.): «Грозные тучи собираются над Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе как раз в то время, когда Финляндия готовится в начале 2008 г. принять на себя обязанности председателя ОБСЕ. Центром всех проблем является Россия. Если верить наиболее пессимистичным прогнозам, ОБСЕ в целом может рухнуть или, по меньшей мере, может быть парализована, если Россия решит воспрепятствовать праву ОБСЕ осуществлять мониторинг прогресса, достигнутого государствами-участниками в области демократии и уважения прав человека»<sup>19</sup>.

Сформировавшийся устойчивый имидж России как одного из постсоветских государств, воспринимающих деятельность ОБСЕ в сфере «человеческого измерения» в качестве вызова или даже угрозы для себя и для стабильности других авторитарных или тоталитарных режимов в СНГ, безусловно, является упрощенным. Он, однако, вполне органично вписывается в более широкое полотно, изображающее Россию все более авторитарным государством, вступившим в последние годы на путь свертывания демократических институтов и не разделяющим сегодня общие ценности демократии и политического плюрализма. Между тем именно они олицетворяются ОБСЕ, будучи закрепленными в ряде ее документов (прежде всего – в копенгагенском документе и в парижской Хартии для новой Европы 1990 г.).

В указанном восприятии не отражается ни дифференцированная позиция России по многим вопросам, стоящим в повестке дня ОБСЕ, ни продуктивное взаимодействие с США и с европейскими государствами в том, что касается укрепления ОБСЕ и повышения эффективности ее деятельности на целом ряде направлений. Однако это более конструктивное сотрудничество, не вписывающееся в сформировавшуюся черно-белую картину отношения России к ОБСЕ, зарубежной аудитории практически никак не транслируется. Поэтому если ставить задачу изменения и формирования более позитивного (или по крайней мере – менее негативного) имиджа России на Западе в кон-

---

ной или группы стран в отношении других стран. И под эту задачу «скроили» и бюрократический аппарат ОБСЕ, который абсолютно никак не связан с государствами-учредителями». См.: Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. 10 февраля 2007 г. (<http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2007/02/>). Новый президент России Д.Медведев также известен своими критическими, хотя и не столь резкими высказываниями в адрес ОБСЕ.

<sup>19</sup> Huhfa K. OSCE facing a clutch of problems as Finland prepares to take charge. Tough challenges in prospect in relations with Russia//Helsingin Sanomat, Int. ed. – 24 May 2007: <http://www.hs.fi/english/article>.

тексте ОБСЕ, необходимы существенные коррективы, которые касались бы как контента, так и форм коммуникации с общественным мнением на Западе.

В настоящей главе рассматривается существо претензий России к деятельности ОБСЕ и сформулированные в этой связи цели реформирования этой структуры. Оцениваются результаты деятельности на данном в последние годы. Анализируются как сами происходящие в ОБСЕ изменения, так и пределы ее реформирования. С учетом проведенного анализа высказываются рекомендации относительно корректировки российской тактики в отношении ОБСЕ, необходимой для снятия наиболее негативных аспектов сформировавшегося восприятия России за рубежом.

### ***Основные элементы критики и цели российской политики в отношении ОБСЕ***

В наиболее концентрированном виде публичная критика в адрес Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе нашла выражение в московском Заявлении государств-участников СНГ от 3 июля 2004 г.<sup>20</sup>. Она включает в себя несколько пунктов:

- ОБСЕ в современных условиях не сумела адаптироваться к требованиям меняющегося мира и обеспечить эффективное решение вопросов безопасности и сотрудничества на Евroatлантическом пространстве.
- В Организации зачастую не соблюдаются такие фундаментальные хельсинские принципы, как невмешательство во внутренние дела, уважение суверенитета государств.
- В деятельности ОБСЕ сформировался серьезный дисбаланс между тремя измерениями безопасности – военно-политическим, экономическим и экологическим, а также гуманитарным. Наблюдается явная трансформация приоритетов в сторону гуманитарной проблематики, что заметно сужает возможности ОБСЕ по противодействию новым вызовам и угрозам.
- Деятельность в гуманитарной сфере сводится к мониторингу ситуации в области прав человека и строительству демократических институтов на постсоветском пространстве и в бывшей Югославии. Такая практика развертывания деятельности Организации не отвечает основополагающим принципам ОБСЕ.
- Выборочное повышенное внимание к одним странам при игнорировании проблем в других государствах-участниках является нарушением мандата ОБСЕ и свидетельствует о наличии в Организации практики двойных стандартов и избирательного подхода, нежелании учитывать реалии и особенности отдельных государств.
- Это, в частности, проявляется в работе Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), которое занимается в основном мониторингом и оценками итогов выборов в государствах-участниках. Такая деятельность БДИПЧ зачастую носит политизированный характер и не учитывает специфику отдельных государств. Необходимо выработать единые объективные критерии оценки со стороны БДИПЧ и миссий ОБСЕ избирательного процесса на всем пространстве Организации.
- Малоэффективный характер носит «полевая деятельность» ОБСЕ, на которую уходят основные средства бюджета Организации. Вызывает озабоченность то, что «полевые миссии» ОБСЕ фокусируют свою деятельность не на основных положениях своих

---

<sup>20</sup> Заявление государств – участников СНГ... – См. сноску 17.



мандатов, связанных с оказанием помощи и содействия властям принимающего государства по всему спектру деятельности Организации, а исключительно на функциях мониторинга ситуации в области прав человека и демократических институтов. Имеют место случаи неоправданной критики со стороны руководства «полевых миссий» внутренней политики правительств стран пребывания.

Программа реформирования ОБСЕ, формулировавшаяся Россией начиная с 2004 г., предусматривала прежде всего ликвидацию основных дисбалансов в деятельности Организации – географического (сосредоточение деятельности миссий и институтов Организации к «Востоку от Вены» – на пространстве бывшей Югославии и бывшего СССР – см. табл. 1) и тематического (сосредоточение внимания Организации преимущественно на вопросах «человеческого измерения» в ущерб другим направлениям деятельности).

Такая постановка вопроса вызывала немало споров, но очевидными выводами из нее были либо расширение соответствующей деятельности ОБСЕ «к Западу от Вены», либо сокращение таковой «к Востоку от Вены». То же самое касалось и тематических направлений деятельности Организации, где альтернативными считались либо расширение деятельности на военно-политическом и экономико-экологическом направлении, либо ее свертывание в рамках человеческого измерения.

Еще одно требование России - осуществление институциональной реформы ОБСЕ. В частности, имелось в виду, что основные институты ОБСЕ, действующие автономно на основе собственных мандатов – БДИПЧ, Представитель по свободе СМИ, а также достаточно самостоятельные в своей деятельности полевые миссии – должны быть поставлены под более жесткий контроль со стороны работающего в Вене Постоянного совета ОБСЕ. Решения этого органа принимаются на основе консенсуса, и все государства-участники, таким образом, обладают в нем правом вето.

Такое решение предполагало бы необходимость консенсусного утверждения основных решений, самостоятельно принимаемых сегодня отдельными институтами ОБСЕ – в частности, вплоть до фактического запрета миссиям по наблюдению за выборами высказывать какие-либо оценки до их обсуждения в Постоянном совете.

## Географическое распределение миссий ОБСЕ

БАЛКАНЫ	
1. Миссия в Боснии и Герцеговине	1995
2. Миссия в Хорватии*	1996
3. Присутствие в Албании	1997
4. Миссия в Косово (СиЧ)	1999
5. Миссия в СиЧ	2001
6. Контрольная миссия в Скопье по предотвращению распространения конфликта (Македония)	1992
КАВКАЗ	
1. Миссия в Грузии	1992
2. Бюро в Баку (Азербайджан)	1999
3. Бюро в Ереване (Армения)	1999
СТРАНЫ ЦВЕ	
1. Миссия в Молдавии	1993
2. Бюро ОБСЕ в Минске (Белоруссия)	2003
3. Координатор проектов ОБСЕ в Украине	1999
ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ	
1. Центр в Ашхабаде (Туркменистан)	1998
2. Центр в Алма-Ате (Казахстан)	1998
3. Центр в Бишкеке (Киргизия)	1998
4. Центр в Ташкенте (Узбекистан)	2000
5. Центр в Душанбе (Таджикистан)	2002

\* В 2008 г. миссия в Хорватии прекратила свою деятельность и была преобразована в небольшое бюро ОБСЕ в Загребе.

Источник: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (справочная информация). МИД России: <http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/>.

Ставился также вопрос об усилении политического руководства Постоянного совета за деятельностью миссий, включая и контроль за выделением миссиям внебюджетных средств на реализацию конкретных проектов и за расходованием этих средств. В принципе имелось в виду постепенно отказаться от развертывания миссий в отдельных странах в пользу развертывания «тематических» миссий, которые осуществляли бы свою деятельность во всех государствах-участниках ОБСЕ как «восточнее», так и «западнее» Вены. Деятельность тематических миссий сосредоточивалась бы на совместном противодействии государств-участников новым вызовам для безопасности на пространстве ОБСЕ (террористическая деятельность, незаконный оборот наркотиков и оружия, торговля людьми и пр.).

Наконец, выдвигалось требование упорядочить деятельность и внутренние процедуры управления, сформировавшиеся спонтанно на основе решений Совета министров иностранных дел и Постоянного совета. Предлагалось, в частности, наделить организацию правосубъектностью, принять ее устав (проект которого распространен Россией летом 2007 г.), унифицировать стандартные процедуры управления различными операциями ОБСЕ и деятельностью ее институтов. Соответствующие функции следовало сосредоточить в Секретариате ОБСЕ в Вене, проведя его реорганизацию, а также укрепив полномочия Генерального секретаря ОБСЕ, одновременно сохранив их подотчетность Постоянному совету. Речь также шла об изменении кадровой политики, увеличении пред-

ставительства стран, расположенных «к Востоку от Вены», в центральных структурах ОБСЕ, ее основных институтах и миссиях. Шкалу взносов в бюджет ОБСЕ предлагалось пересмотреть с целью привести ее в соответствие с основными показателями платежеспособности государств-участников, что предполагало бы, в частности, сокращение взноса России.

### ***Основные тенденции развития ОБСЕ в последние годы***

Реакция на российскую критику, адресованную ОБСЕ, носила разноплановый характер. В ОБСЕ существовала и существует широкая поддержка идеи реорганизации деятельности, направленной на повышение ее эффективности. Было и есть понимание недостаточности принятых до настоящего времени мер. Широкий консенсус по этим вопросам был достигнут в 2005 г. в результате работы, проведенной группой «мудрецов» с участием российских представителей<sup>21</sup>. Несмотря на различия в подходах отдельных государств (прежде всего – США, Великобритании), Россия может рассчитывать на широкую поддержку своих предложений, касающихся совершенствования деятельности ОБСЕ. По многим вопросам, включая наделение ОБСЕ правосубъектностью, российская дипломатия вполне могла рассчитывать на то, чтобы стать одним из лидеров широкой коалиции в поддержку структурных преобразований этой организации.

В ходе дискуссии о реформе ОБСЕ основные споры, однако, велись не столько по конкретным вопросам совершенствования ее деятельности, а по поставленным Россией и рядом стран СНГ более широким политическим вопросам ликвидации «дисбалансов», ограничения автономности таких институтов, как БДИПЧ, существенного расширения политических контрольных функций Постоянного совета в отношении миссий ОБСЕ и перенесении центра тяжести на «тематические» миссии. По всем этим вопросам в ОБСЕ сформировалась широкая коалиция государств, не готовых поддержать предложения России. Они считали, что российские предложения направлены на пересмотр прежних договоренностей и что их принятие лишит ОБСЕ главного смысла ее деятельности.

Постановка вопроса о тематическом дисбалансе в деятельности ОБСЕ воспринималась и воспринимается как стремление России свернуть деятельность ОБСЕ в рамках «человеческого измерения». О «невмешательстве во внутренние дела» – как намерение пересмотреть положение московского документа 1991 г., согласно которому вопросы выполнения обязательств государств-участников в сфере «человеческого измерения» не относятся к сугубо «внутренним» вопросам, а являются предметом общей заботы в рамках ОБСЕ. Критика деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами и противопоставление ей параллельного наблюдения за выборами, осуществляемого под эгидой Секретариата СНГ – как попытка поставить под вопрос и ревизовать относящиеся к политическому плюрализму положения копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. Дискуссия о «тематических» миссиях во многом была спущена на тормозах из-за опасения многих государств-участников, что Россия будет настаивать на замене всех страновых миссий на «тематические», не привязанные к отдельным регионам.

В результате в ОБСЕ сложилась весьма неоднозначная ситуация. За последние годы достигнуты существенные результаты в плане реформирования деятельности этой организации. Но одновременно ведется острая полемика вокруг ряда принципиальных

---

<sup>21</sup> Единство цели: Сделать ОБСЕ более эффективной. Итоговый доклад и рекомендации Группы видных деятелей по вопросам повышения эффективности ОБСЕ: <http://www.osce.org/documents/html/>.

вопросов, по которым западные государства не намерены идти на компромисс. В последнее время в центре дебатов – вопрос о том, насколько допустим или недопустим компромисс в отношении ранее согласованных в рамках СБСЕ/ОБСЕ стандартов демократии и политического плюрализма, а также касательно ограничения автономии БДИПЧ.

Указанный акцент в дискуссии заслоняет тот факт, что в последние годы в деятельности ОБСЕ происходят существенные изменения, которые по крайней мере отчасти снимают необходимость в острой критике со стороны России.

Во-первых, ОБСЕ и ее государства-участники предприняли усилия, направленные на то, чтобы расширить деятельность в сфере безопасности, а также экономики и экологии, не свертывая при этом деятельность в области «человеческого измерения». Достаточно беглого взгляда на ежегодные отчеты ОБСЕ<sup>22</sup>, чтобы убедиться: вопросам современных вызовов безопасности, а также вопросам экономической и экологической безопасности посвящена значительная часть деятельности организации (а по количеству проводимых ежегодно мероприятий, наверно, даже бóльшая часть). Все три «измерения» деятельности ОБСЕ сегодня широко представлены в работе полевых миссий.

Правомерен вопрос о том, что количество таких мероприятий не всегда соответствует практической отдаче от них. Но этот вопрос не менее правомерен и в отношении деятельности в сфере «человеческого измерения». В сущности, речь идет о пределах возможностей таких международных организаций, как ОБСЕ, полностью зависящих от политической воли их участников к сотрудничеству.

Во-вторых, наблюдение за выборами стало осуществляться по более широкому кругу стран. Так, в первой половине 2008 г. БДИПЧ направило своих наблюдателей на выборы в Грузии (президентские в январе и парламентские в мае), Армении, Испании, Черногории, Италии, Сербии, Македонии, Беларуси. Проведена оценка потребностей по наблюдению за выборами в Азербайджане, Боснии и Герцеговине и США. В 2007 г. группы наблюдателей различного состава были направлены в Сербию, Албанию, Эстонию, Францию, Армению, Ирландию, Бельгию, Молдову, Турцию, Казахстан, Украину и Польшу, в 2006 г. – в Канаду, Беларусь, Италию, Азербайджан, Черногорию, Македонию, Боснию и Герцеговину, Грузию, Латвию, Болгарию, Таджикистан, США, Нидерланды.

Деятельность ОБСЕ в рамках «человеческого измерения» сегодня все больше распространяется на новые темы. В частности, в 2004 г. были назначены личные представители Действующего председателя ОБСЕ по вопросам толерантности, борьбы с антисемитизмом, борьбы с нетерпимостью и дискриминацией мусульман, по борьбе с расизмом, ксенофобией и дискриминацией, в том числе христиан и представителей других религий.

В третьих, существенно укрепились координирующие функции Секретариата в том, что касается деятельности миссий ОБСЕ на местах. Расширена отчетность миссий, как оперативная в отношениях с Секретариатом, так и политическая – в форме регулярных докладов Постоянному совету с их последующим обсуждением. Упорядочен контроль

---

<sup>22</sup> См., в частности: ОБСЕ. Ежегодный доклад о деятельности 2006 / Генеральный секретарь ОБСЕ. – Вена: ОБСЕ, 2007; Organization for Security and Co-operation in Europe. Annual Report 2007. – Vienna: Press and Public Information Section, Office of the Secretary General, OSCE, 2008. Ежегодные доклады Организации размещены на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/publications/sg/>.

над финансированием деятельности миссий, в особенности в том, что касается их внебюджетных фондов и их расходования. В финансовом отношении деятельность миссий на местах сегодня является вполне транспарентной, хотя остаются вопросы эффективности их деятельности в целом и ее финансовой стороны – в частности.

В-четвертых, некоторые подвижки возникают и вокруг темы замены страновых миссий на тематические. Правда, кардинальных перемен здесь не произошло; координация тематической деятельности осуществляется главным образом представителями ОБСЕ и Действующего председателя. Но и в этой ставшей традиционной сфере деятельности происходят существенные изменения. Судя по всему, пик основной деятельности полевых миссий ОБСЕ сегодня уже пройден, и чрезмерно акцентировать внимание на ней нецелесообразно.

Этот пик пришелся на вторую половину 1990-х годов и был связан с развитием ситуации на Балканах, то есть в основной зоне «полевой» деятельности ОБСЕ. Сегодня же наблюдается сокращение финансирования и численности миссий ОБСЕ на местах – как абсолютное (со 184 млн. евро в 2000 г. до 118 млн. в 2007 г.), так и относительное (с 87% от общего бюджета ОБСЕ в 2000 г. до 70% в 2007 г.) (см. табл. 2, 3). В 2008 г. прекратила свою деятельность миссия ОБСЕ в Хорватии, а в обозримой перспективе речь идет о свертывании или по крайней мере дальнейшем существенном сокращении «полевой» деятельности Организации на Балканах – в Боснии и Герцеговине, а также в Косово.

Таблица 2.

Региональное распределение расходов ОБСЕ, связанных с деятельностью миссий на местах (2003–2007 гг., в % от сводного бюджета ОБСЕ)

	2003	2004	2005	2006	2007
Юго-Восточная Европа	55.9	55.2	53.3	51.1	49,5
Восточная Европа	1.9	2.0	2.6	3.0	3,1
Южный Кавказ	13.5	14.9	10.7	10.2	10,0
Центральная Азия	4.0	5.4	6.4	7.0	7,6

*Источник:* Zellner W. Review of OSCE Field Operations. Paper presented at the PSIO conference “The OSCE at a Turning Point: OSCE Chairmanship and Other Challenges”, Geneva, 7–8 September 2007. – P. 5; Ежегодные доклады о деятельности ОБСЕ за соответствующие годы.

В дополнение к этому, наметилась тенденция к существенному сокращению внебюджетного финансирования деятельности миссий западными странами. Так, в 2007 г. сокращение таких ассигнований со стороны сократилось более чем наполовину. Деятельность представительств ОБСЕ в Центральной Азии финансируется преимущественно (на 70%) государствами ЕС и, очевидно, также будет сокращаться (в Европейском Союзе, с одной стороны, усиливается разочарование ее результатами, а с другой – ЕС налаживает прямой диалог с государствами региона в рамках принятой им в 2007 г. стратегии).

Из вышеизложенного следует, что независимо от того, идут западные страны навстречу России в заостренной постановке вопроса о «несправедливом» географическом распределении деятельности миссий ОБСЕ или нет, острота этой проблемы постепенно сходит на нет по крайней мере по двум причинам. Прежде всего, полевая деятельность

ОБСЕ всегда была сосредоточена в основном на Балканах и никогда – в СНГ. Кроме того, пик этой деятельности остался позади, а объем выделяемых ОБСЕ и ее государствами-участниками ресурсов постепенно сокращается и в перспективе будет сокращаться еще более быстрыми темпами.

Таблица 3.  
Численность международного персонала миссий ОБСЕ на местах (2003–2007 гг.)

	2003	2004	2005	2006	2007
Юго-Восточная Европа	688	565	501	491	588
Восточная Европа	17	18	19	22	19
Южный Кавказ	130	120	91	79	78
Центральная Азия	38	38	40	39	45

*Источник:* Zellner W. Review of OSCE Field Operations. Paper presented at the PSIO conference «The OSCE at a Turning Point: OSCE Chairmanship and Other Challenges», Geneva, 7–8 September 2007. – P. 9; Ежегодные доклады о деятельности ОБСЕ за соответствующие годы.

В пятых, Российская Федерация добилась на этом фоне скромного, но символического результата. В ноябре 2005 г. Постоянным советом ОБСЕ было принято решение о пересмотре шкалы взносов в бюджет организации на 2005–2007 гг., которое приближает систему финансирования ОБСЕ к принципу платежеспособности. На период 2008–2010 гг. предусмотрена возможность пересмотра «потолка» взносов для каждой страны. Принято положение о регулярном – раз в три года – дальнейшем пересмотре этих шкал, исходя из показателей ООН по ВВП государств-участников.

В результате в 2005-2007 гг. российский взнос по так называемой «стандартной» шкале (финансирование Секретариата и институтов ОБСЕ) сократился с 9 до 6%, а взнос в бюджет миссий ОБСЕ с 3,72 до 2,5% - всего на 6,5 млн. евро. Основное увеличение взносов взяли на себя США (в 2007 г. - 11,5% стандартного бюджета и 14% бюджета миссий), а также Германия, Франция, Великобритания и Италия (их совокупная доля составила соответственно 9,35%, и 11,09%)<sup>23</sup>.

\*\*\*

В ходе дискуссии о реформе ОБСЕ за последние годы сформировалась широкая коалиция сторонников ее реструктуризации и совершенствования управления в интересах повышения эффективности деятельности данной структуры. Обсуждение этих вопросов дало свои плоды в виде существенных, хотя еще недостаточных перемен в ее деятельности. В этом смысле усилия российской дипломатии можно считать относительно эффективными.

Однако основное внимание в рамках публичной дискуссии вокруг ОБСЕ было привлечено – в том числе публичными заявлениями российского руководства – к другим политическим вопросам, по которым в обозримой перспективе существенного компромисса добиться будет непросто, если вообще возможно. На передний план в этом споре в настоящее время вышел вопрос о наблюдении за выборами и в этой связи – о со-

<sup>23</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (справочная информация). МИД России: <http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/>.

хранении автономности варшавского Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека или его более жестком подчинении Постоянному совету.

Такой разрыв между продуктивным обсуждением широкого круга вопросов повестки дня реформы ОБСЕ с участием России, совершенно неизвестным западному (в том числе – европейскому) общественному мнению, и заострением внимания на наиболее сложных, в ближайшее время не решаемых политических вопросах деятельности ОБСЕ (в частности и в особенности в том, что касается деятельности БДИПЧ) способствовал тому, что российская политика воспринималась почти исключительно как направленная на свертывание, если не блокирование деятельности ОБСЕ. В то же время Россия публично почти не позиционировала себя как активного участника поиска конструктивных решений, направленных на повышение эффективности деятельности этой структуры. Во всяком случае, такой имидж практически никак не коммуницировался публично.

С точки зрения формирования имиджа страны за рубежом такая линия представляется непродуктивной.

Во-первых, публичное акцентирование внимания на наиболее сложных вопросах способствовало формированию негативного образа России в Европе и Северной Америке, одновременно никак не способствуя решению этих проблем.

Во-вторых, упор на разногласия не позволял энергичнее позиционировать Россию как одного из ключевых участников сложившейся в ОБСЕ широкой коалиции сторонников реформ в противовес противникам – прежде всего США и Великобритании. По существу же проделанной работы такое позиционирование было вполне возможно.

В результате формировалось впечатление, что в рамках ОБСЕ Россия противопоставляется подавляющему большинству государств-участников и проводит неконструктивную линию на понижение роли Организации и свертывание ее деятельности в областях, традиционно рассматриваемых западным общественным мнением как главные направления ее усилий.

Поскольку такой стереотип восприятия российской политики в ОБСЕ уже укоренился, сломать его в ближайшее время будет непросто. Но откорректировать его вполне реально. Для этого целесообразно снизить накал публичных заявлений российских руководителей по наиболее острым вопросам дискуссии о перспективах развития ОБСЕ, перенести центр тяжести в обсуждении этих вопросов непосредственно в Постоянный совет в Вене и в двусторонние консультации на политическом уровне.

Одновременно целесообразно энергичнее публично коммуницировать активную позицию и вклад Российской Федерации в происходящие позитивные перемены в деятельности ОБСЕ и, в частности, в совершенствование механизмов управления ее деятельностью и в расширение сфер этой деятельности.

### **Структуры постсоветского пространства**

Российская политика на постсоветском пространстве была и остается крайне сложным и неоднозначным предметом изучения. Во многом это определяется эволюцией воззрений на само постсоветское пространство и место России в нем, отсутствием до сих пор четкого понимания российских интересов в регионе, внутривнутриполитической и экономической ситуацией в самой РФ, международной обстановкой и иными причинами. Сказанное относится и к строительству, а также деятельности международных институтов на постсоветском пространстве – сначала СНГ и сопутствующих институтов (Договор

о коллективной безопасности и проч.), а затем уже на самом пространстве СНГ таких структур как Евразийское экономическое сообщество (**ЕврАзЭС**, создано в 2000 г.), Организации Договора о коллективной безопасности (**ОДКБ**, возникла в 2003 г.), Шанхайской организации сотрудничества (**ШОС**, образована в 2001 г. на основе т.н. «Шанхайской пятерки»). Политика России в этих организациях, их значение и роль в стратегии РФ не оставались неизменными.

Отсюда, в частности возникают определенные трудности в изучении политики по формированию образа России в СНГ. Не говоря уже о том, что сам вопрос о формировании имиджа России до 2004–2005 гг. не был актуализирован как важная внешнеполитическая задача, а имиджевая политика в СНГ является, пожалуй, наименее разработанной с формальной точки зрения (а временами вообще кажется несуществующей), поскольку международный имиджмейкинг скорее рассматривается как политика, ориентированная на дальнейшее зарубежье. Согласно достаточно широко распространенным представлениям, сохраняющиеся культурно-исторические, языковые (русский язык как язык межнационального общения), гуманитарные, экономические и личностные связи являются достаточным условием для решения соответствующих вопросов.

Казалось бы, еще меньше оснований говорить о формировании в этом пространстве позитивного имиджа России посредством многосторонних международных институтов на пространстве СНГ. Подобная задача не ставится и официально не артикулируется, а низкая эффективность действующих в ареале СНГ международных организаций в решении даже профильных задач ставит под вопрос саму возможность их использования для достижения имиджевых целей России.

Однако подобный взгляд был бы существенным упрощением вопроса. Хотя, несомненно, имиджевая политика России в СНГ развита явно недостаточно, было бы неверным полагать, что эта линия вообще отсутствует в деятельности по линии многосторонних структур на постсоветском пространстве.

Начать с того, что вполне оформленную имиджевую нагрузку несут на себе российские заявления о концепциях, целях, задачах, интересах и стратегии российской политики в СНГ, прежде всего касательно соответствующих ММП. Будучи априори не только функциональными, но и имиджевыми конструктами, они направлены на формирование определенного восприятия политики РФ, предлагая некое видение Россией самого СНГ, свою политику в региональном контексте и будущем Содружества. Эти идейные конструкты несут значительную имиджевую информацию – притом более достоверную, чем формализованные усилия имиджевой политики. Даже не будучи артикулированным и институционализированным, более чем значимый имиджевый контент присутствует в информационном сопровождении деятельности различных организаций метарегиона СНГ и российской политики в них. Речь идет о трактовке событий с точки зрения целей, задач, интересов и стратегии России, комментариях со стороны официальных органов власти РФ, государственных и околосударственных информационных агентств (например, РИА «Новости», ИТАР-ТАСС, Телерадиокомпания «Мир», Интерфакс) и т.п. Наконец, подспудно имиджевая компонента присутствует во всех действиях РФ в рамках данных ММП, так как любой политический акт является одновременно и актом имиджевым (за счет трансляции целей и задач каждого шага и его восприятия субъектами, на которых направлено действие) – эффект, который условно можно назвать функциональным имиджем.



Все эти рассуждения будут верны и для ММПИ, и для двусторонних отношений. Однако имиджевая политика России в СНГ как раз наиболее отчетливо выражена на уровне ММПИ, что и делает их наиболее интересным объектом для изучения.

Причины подобного положения вещей очевидны. Они обусловлены прежде всего действительной исторической, политико-экономической и до определенного уровня культурной общностью метарегиона СНГ при всех неоднозначных оценках этого факта. Соответственно, и российская политика в отношении стран СНГ, даже когда она разрабатывается на двусторонней основе, отражает органическую совокупность экономических, политических, а, значит, и де-факто имиджевых стратегий, формулируемых в едином комплексе в рамках региональной политики РФ. Двустороннее же измерение проводимого Москвой курса в нашем случае в том, что касается его имиджевой компоненты – в этой схеме является производным от общего видения российской политики в СНГ, самоопределения роли РФ на постсоветском пространстве. Заметим, что и сами элиты и народы метарегиона СНГ воспринимают политику России не как сугубо двусторонний феномен, но в более широком контексте ее политики в СНГ и воззрений в отношении СНГ.

С другой стороны именно в политике в рамках международных многосторонних организаций Россия заявляет общие подходы и стратегии, определяет свое восприятие пространства СНГ, формулирует цели, относительно которых, как своего рода системы координат, проецируется ее имидж.

С формальной точки зрения к числу основных ММПИ на пространстве СНГ, в которых участвует Россия, относятся само Содружество, ОДКБ и ШОС. Естественно, что основное внимание в данном анализе уделяется именно им. Вместе с тем, представляется необходимым уделить внимание также и чисто экономической структуре – Евроазиатскому экономическому сообществу (ЕврАзЭС), так как без нее целостный взгляд на проблему едва ли возможен, учитывая акценты РФ на концепциях экономической интеграции в СНГ (см. ниже). Это тем более оправдано, что с 2005–2006 гг. наблюдается поэтапное сближение ЕврАзЭС и ОДКБ как двух институтов, перекрывающих основные интересы РФ на пространстве СНГ.

### ***Базовые черты российской имиджевой политики***

Фокусируя внимание на международных организациях, в которых участвует Россия, можно выделить несколько базовых черт ее позиционирования в этих структурах.

Прежде всего, основой российской политики и, соответственно, базой ее функционального имиджа являются концепции российской роли и целей в СНГ. Речь идет не только о нормативных целях, декларируемых в документах соответствующих ММПИ, но о концепциях, обсуждаемых элитами и реализуемых в рамках практической политики.

Далее, основные имиджевые послы обнаруживаются в декларируемых целях и задачах относительно данных организаций, не только в том, что касается его контента, но и в формах выражения (не только «уставных», но и содержащихся в программных документах, речах российских политиков и функционеров и т.д.). Они часто официально декларируются и достаточно хорошо артикулированы, или же очевидны из реальной политики РФ, так что есть возможность их выделить и проанализировать. Заметим, что значимость для имидж-анализа российской политики в международных организациях реальных целей и задач РФ велика еще и потому, что именно на их основе фор-

мулируется информационное сопровождение практической деятельности соответствующих структур.

Наконец, при всем функциональном и структурном разнообразии данных организаций для имиджевого измерения российской политики в международных многосторонних структурах метарегиона СНГ характерны одни и те же общие положения и черты, и даже формулировки. Фактически, определения, встречающиеся в официальных заявлениях, а также в информационных сообщениях по ОДКБ, ЕврАзЭС, СНГ очень часто совпадают, иногда до буквальности, равно как и общие декларации их целей и задач. В ряде случаев это подкрепляется институциональной динамикой: например, с 2005–2006 гг. налицо тенденция сближения ОДКБ и ЕврАзЭС, так что даже саммиты обеих организаций проводятся в одно и то же время – и параллельно с таковыми Содружества. Одновременно, схожие трактовки наблюдаются и у ШОС.

Определяется это, видимо, высоким уровнем консенсуса российских элит по вопросам подходов и интересов России на постсоветском пространстве, а также их восприятием метарегиона СНГ и нацеленностью на формирование и продвижение целостной политики с региональной точки зрения и в двусторонних отношениях. Возможно, определенную роль играет и желание за счет единообразия формулировок подчеркнуть отсутствие у России иных целей, кроме декларируемых официально, и тем самым формировать единый и непротиворечивый функциональный имидж российской политики.

### *Эволюция российских концепций политики СНГ*

Изначально в России существовало представление об СНГ как своего рода промежуточном формате реинтеграции постсоветского пространства (без стран Балтии), который бы позволил создать новое федеративное или квазифедеративное объединение бывших республик СССР – причем в обозримом будущем и путем плавной трансформации. Однако через какое-то время стало ясно, что данная концепция и практика нереалистичны, а местные элиты вовсе не собираются возвращаться «под крыло» бывшего центра.

На этой почве произошел переход от реинтеграционистской к интеграционной модели, но в качестве цели был декларирован союз наподобие ЕС с глубокой степенью интеграции экономической и определенной политической инфраструктурой на интеграционном уровне (тем более, что экономическое объединение предполагало, что страны-члены СНГ поступятся частью своего суверенитета в пользу Содружества). Впрочем, подспудно сохранялись надежды на то, что в неопределенном будущем этот союз пойдет и по пути более глубокой политической интеграции.

Ради достижения поставленных целей Россия ввела льготные режимы торговли энергоносителями со странами СНГ и другие преференции, призванные удержать их в орбите РФ и стимулировать интеграцию, что со временем превратилось в довольно значимое дотирование национальных экономик стран Содружества. Существенными были и политико-экономические уступки, например, подписание выгодного Казахстану соглашения о разделе Каспия (1998 г.).

Однако в практическом плане интеграционные процессы развалились крайне нединамично. СНГ стало синонимом косной и неэффективной структуры. Эта оценка переключалась и на иные аналогичные институты, такие как Договор о коллективной безопасности. Показательно, что число соглашений, ратифицированных странами – членами

СНГ и введенных в действие, составляло весьма небольшой процент от подписанных главами государств.

В значительной мере, причиной отсутствия прогресса были опасения стран-членов относительно «воссоздания империи». Отсюда низкий интеграционный потенциал пространства СНГ в силу нежелания элит поступаться частью суверенитета. Впрочем, союзы и альянсы, формировавшиеся без России, такие как ГУАМ, ГУУАМ, Организация за демократию и экономическое развитие – ГУАМ, Содружество демократического выбора и его поздние «клоны» и т.д. – продемонстрировали такую же динамику развития, что и СНГ.

Подобная ситуация повлекла за собой существенную смену стратегии (но не целей и приоритетов) российской политики в СНГ. Речь идет о идее разноскоростной и разноуровневой интеграции. Реализация этой модели началась позднее, в новых условиях восстановления России после кризиса конца 1990-х годов.

Актуализация новых концепций стала очевидной с начала 2000-х годов. Тогда по инициативе РФ был создан ЕврАзЭС, предложено формирование Единого экономического пространства (с Беларуссией, Казахстаном и Украиной) и сформирована ОДКБ для того, чтобы форсировать интеграционные процессы с избранными государствами. Все новые инициативы предполагали косвенную поддержку экономического и военно-экономического плана как «плату» за интеграцию. Россия вновь пошла и на осуществление важных политических шагов, таких как разработка и подписание договоров о границе с Украиной (январь 2003 г.) и, позднее, с Казахстаном (январь 2005 г.), снявших угрозу возможных территориальных претензий со стороны РФ и юридически «закрывших» вопрос о «русском ирредентизме». Можно сказать, что активность периода 2002–2004 гг. по формированию ЕЭП стало последним серьезным всплеском политики, основанной на интеграционистских воззрениях.

С эволюцией целей и стратегий российской политики менялся и функциональный имидж России. Здесь тоже можно выделить несколько стадий. Образ своего рода «собирателя земель» постепенно трансформировался в образ центра и «локомотива» интеграции, в российском позиционировании возникает мотив «бескорыстного игрока», готового поступаться существенными собственными экономическими интересами ради общего блага. Акцентируя прежде всего экономические аспекты интеграции, Россия подчеркивала (и чем дальше, тем больше), что она не собирается возрождать «империю», но строит союз иного рода – либеральный, горизонтально (а не вертикально) интегрированный, базирующийся на принципах равноправия (Россия выступала бы в нем в качестве «первого среди равных», но не более того).

Однако к 2004–2005 гг. стала очевидна неадекватность интеграционистского подхода и Россия фактически перешла на принципиально иные позиции. Российские элиты начинают с энтузиазмом трактовать интересы в СНГ как «прагматические» и даже «эгоистические». Первой подобной попыткой можно считать выдвижение еще в сентябре 2003 г. идеи «либеральной империи», заключавшейся в осуществлении влияния РФ в СНГ за счет и в форме торгово-экономической экспансии с одновременным распространением либеральных ценностей. Соответственно имидж России трансформировался в рамках этого концепта в образ благожелательного гегемона, источника экономической, политической и ценностной модернизации постсоветского пространства (что, фактически, было частичной калькой с американских концепций предшествующего периода).

Но «ценностная компонента» исчезла из этого имиджа довольно быстро. Концепция «прагматизации» утвердилась как превалирующая к Казанскому саммиту СНГ в августе 2005 г. Она ориентировалась на «экономизацию» российской политики, акцент на сворачивание дотирования экономик стран СНГ за счет льготных цен на газ, перевод сотрудничества прежде всего в сферу взаимовыгодных экономических проектов и т.д.

В то же время идеи интеграции в экономике и роста взаимодействия в военно-политической сфере с избранными государствами остались в идейном арсенале политики для пространства СНГ, но были соотнесены с более твердыми условиями экономической и политической целесообразности и с функциональной точки зрения имели более ограниченный характер. Изменились и стратегии РФ, в которой все большее влияние и практическое значение приобретали идеи разнотемпной и разноуровневой интеграции.

Для достижения «прагматических» целей России меняла формат взаимодействия с партнерами. Сворачивалась роль Содружества как инструмента решения практических проблем и задач (за исключением немногих сфер), увеличивалась нагрузка на устойчивый «тандем» ЕврАзЭС (экономика) – ОДКБ (военная сфера). В формат ЕврАзЭС постепенно переносилась и проблематика формирования ЕЭП (единого экономического пространства), а также идеи Таможенного союза. Кроме того, была отчетливо акцентирована деятельность в ШОС для решения международно-политической проблематики среднеазиатского региона.

Показательно, насколько серьезно изменились в этот период российские официальные оценки самого СНГ. Если раньше Содружество называлось основой интеграционных тенденций на постсоветском пространстве, то в начале 2006 г. В. Путин официально озвучил концепцию СНГ как института «цивилизованного развода» республик бывшего СССР. Об СНГ начинают все чаще говорить лишь как о форуме для общих дискуссий. На июльской неформальной встрече глав государств СНГ в июле 2006 г. было принято решение о реформировании Содружества и представлен разработанный Казахстаном проект, предполагающий «рационализировать» СНГ, исключив целый ряд его теперешних «неработающих» функций.

Ясно, что в этой ситуации функциональный имидж России вновь стал существенно меняться. Москва попыталась трансформировать и свою политику, и ее презентацию. Теперь, исходя из поставленных целей и избранных стратегий, роль и имидж России смещался в сторону образа системного интегратора, организующего пространство СНГ вокруг себя на взаимовыгодной основе, отчасти регулятора экономических процессов, а также рационального актора, отказавшегося от мечтаний о создании единого сообщества стран СНГ в пользу практических и прибыльных проектов и предметного диалога с группой дружественных государств внутри постсоветского пространства.

Уход от образа локомотива интеграции и приписываемых России псевдоимперских трактовок, «прагматизация» ее политики, выстраивание именно на этой основе отношений с партнерами по СНГ – все это стало, фактически, новой декларацией окончательного признания их суверенитета, отказом от идей «покупки» продвинутой интеграции постсоветского пространства, имевших сильную политическую мотивацию и направленность. Российская политика отказа от дотирования экономики этих стран стала, в общем-то, подтверждением данной линии, доказательством того, что Россия не будет их «подкупать» ради формирования конфедеративного образования. Иными словами, акцентируя экономический характер своих интересов, Россия перечеркивала свой имперский образ «собираательницы земель» и политические аспекты интеграци-

онных процессов в метарегионе. (Исключением из этого становилась лишь модель союзного государства России и Белоруссии.)

Понятно, что подобный подход, транслируемый через международные институты пространства СНГ, имел серьезные ограничения. Так, новые цели, задачи и образ России не были восприняты как искренний отказ от «имперской интеграции», а переход на рыночные отношения с ними вызвал обратную реакцию: страны, почувствовавшие на себе последствия повышения цен на энергоносители, решили, что Москва наказывает их за неподчинение. Парадоксальным для Москвы образом отказ от империи был понят как неоимперская политика новой эпохи – т.н. «энергетический империализм». При всем том выяснилось, что равные рыночные условия отношений для всех игроков в СНГ – враждебных и дружественных – вызывает живое недовольство и ослабляет позиции России, а торговые и инвестиционные выгоды оборачиваются ухудшением отношений, снижением доверия и т.д.

В этих условиях российская политика начинает постепенно корректироваться. Частично возрождается тактика преференциального решения отдельных экономических проблем, большое внимание при решении двусторонних вопросов стало уделяться политической компоненте (выборы на Украине в 2006 и 2007 гг., российско-грузинские отношения, диалог Москвы и Минска и т.д.). Однако смены самой модели не произошло.

Таков имиджевый, политический, концептуальный багаж, с которым Россия подошла к концу президентства В. Путина – началу президентства Д. Медведева. Именно он выражает образ страны в международных многосторонних организациях на пространстве СНГ, а также роль самой России в этом регионе.

По базовым целям, задачам, тактике и стратегии (а значит, и функциональному имиджу) российской политики в СНГ существует если не консенсус, то достаточно высокая степень поддержки. Отсюда – нежелание фрагментировать имидж за счет разнообразия формулировок. Образ России, проецируемый через действующие в постсоветском пространстве многосторонние структуры, имеет достаточно унифицированный характер. Он состоит из трех основных структурных элементов, которые могут быть соотнесены со следующими темами: (1) интеграция; (2) стабильность и безопасность; (3) гуманитарное сотрудничество.

### ***Образы интеграции***

Основной заявляемой целью и главным имиджевым посылом российской политики на пространстве СНГ в рамках всех международных структур остается интеграция, однако только подчеркнуто экономическая и взаимовыгодная.

Россия в этом отношении позиционирует себя в качестве рационального игрока (в СНГ, ЕврАзЭС, ШОС) и, частично, системного интегратора (в ЕврАзЭС, в ШОС – вместе с КНР). Ее роль, согласно этому образу – продвигать процесс интеграции экономических потенциалов, однако на «паритетных» и взаимовыгодных началах, не идя на крупные жертвы и не требуя таковых. Интеграция формулируется в категориях общего блага и взаимовыгодного развития. Но вопрос о создании на данном этапе влиятельных наднациональных органов (по модели Евросоюза) по большому счету деактуализируется (для СНГ – переносится на неопределенное время). Отсюда – акцент на изменении транслируемого образа: не «центр» интегрирует пространство, а участник – «первый среди равных» или даже просто равный. Особенно это заметно в ШОС в свете участия в этой организации еще и Китая.

Заметим, что сохранение интеграционистской тематики как основной цели и базового имиджа российской политики в СНГ достаточно логично и вполне естественно. Прежде всего, она апеллирует к единственному с точки зрения перспективы функциональному имиджу России на постсоветском пространстве, ибо является наиболее реалистичной моделью региональных отношений, которая гарантирует взаимовыгодность диалога, а значит и заинтересованность партнеров по СНГ в институционализированном взаимодействии с РФ на долгосрочную перспективу. Экономическая интеграция, таким образом, как элемент функционального имиджа РФ формулирует цель и значительную часть содержания диалога со странами СНГ, а также несет в себе рационалистские имиджевые послы, основанные на архетипах благополучия и взаимного усиления экономик как неизменного итога интеграции в современном мире. Поставленные цели и задачи при этом снимают с повестки дня проблему политической интеграции и таким образом подчеркивают отсутствие стремления России «подчинить» периферию СНГ и превратить партнеров в новые «союзные республики». Это важно – учитывая, что страх утратить даже часть драгоценного суверенитета и до сих пор актуален для национальных элит (показателен пример Украины, но также и «братской» Белоруссии с ее нежеланием отказаться от права печатать денежные знаки в рамках Союзного государства).

В итоге практического внедрения разноскоростного и разноуровневого принципов интеграции существуют определенные нюансы в позиционировании России и в ее функциональном имидже в разных организациях.

В СНГ Россия подчеркивает свою роль, свой функциональный имидж как активного сторонника продвижения экономической интеграции, причем именно эта направленность провозглашается основной. Между тем, если в перспективе целью интеграции в пределах функций СНГ рассматривается создание единого экономического пространства, то на данном этапе она понимается достаточно ограничено. Причина в том, чтобы удовлетворить всех игроков – это важное условие для консенсусной структуры, объединяющей страны с различными экономическими приоритетами и потенциалами и разнонаправленной политической ориентацией.

Весьма показательно, что в октябре 2007 г. после заседания Совета министров иностранных дел Содружества в Душанбе постоянный представитель РФ при уставных органах СНГ Евгений Белов прямо заявил, что СНГ не ставит задачу создать объединение по типу Европейского союза (т.е. истинная экономическая интеграция не обсуждается). Интеграция на пространстве СНГ в среднесрочной перспективе понимается и позиционируется прежде всего как рост взаимодействия и сотрудничества, создание зон свободной торговли в соответствии с нормами ВТО (что было сформулировано на душанбинском саммите СНГ 5–7 октября 2007 г.) и снятие экономических барьеров на этом пути. Поэтому акцентируются только те темы, которые одинаково важны для всех игроков – энергетика, транспорт, пошлины и тарифы и т.д. В рамках Содружества действует 78 органов отраслевого сотрудничества, которые занимаются целым спектром инициатив – от таможенного регулирования до авиации, атомной и банковской сфер. Нельзя сказать, что все они эфемерны или неэффективны. Так, деятельность Электроэнергетического совета СНГ оказалась действительно практичной с точки зрения синхронизации электросистем стран СНГ и ряда внерегиональных государств. По оценкам представителей самого СНГ, к числу наиболее активно работающих структур относятся также Совет по железнодорожному транспорту, Межправительственный совет дорожников, Региональное содружество в области связи и ряд других. Данным во-

просам уделяется определяющее внимание в высших управляющих структурах СНГ – Совете глав государств и Совете глав правительств.

Ограниченный характер интеграционистской линии РФ подчеркивается тем, что в рамках новой концепции деятельности СНГ меняется до некоторой степени сам *modus operandi* этой организации. С 2006 г. вместо «распыления» усилий по всем направлениям каждый год избирается определенная тема, которой и посвящается основное внимание (концепции, программы, документы саммитов и т.п.) В 2007 г. такой темой была миграция, в 2008 г. – транспорт.

Несколько иные акценты расставляются в политике в отношении ЕврАзЭС, которая позиционируется как зона продвинутой интеграции на пространстве СНГ. Именно этой структуре, на волне разочарования в СНГ, был придан существенный импульс в 2005 г., и особенно в 2006 г., когда состоялось сразу несколько официальных и неформальных саммитов ЕврАзЭС, а Организация Центрально-Азиатского Сотрудничества (ОЦАС) влилась в ЕврАзЭС.

Целью ЕврАзЭС называется формирование Таможенного союза (который РФ пытается создать на пространстве СНГ с 1990-х гг.), причем с формально-юридической точки зрения окончательно план действий по формированию Таможенного союза был согласован и подписан осенью 2007 г.

В 2006 г. РФ объявила о масштабных проектах в центрально-азиатском регионе, в 2007 г. начинают обсуждаться идеи развития в нем водно-энергетических ресурсов, а также общего энергетического рынка государств – членов ЕврАзЭС.

Иными словами, заявляются более масштабные цели и транслируются более сложные интеграционистские модели и образы, чем в СНГ. Это подтверждается и акцентируется самими целями организации: созданием Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и наднационального Таможенного совета, снятием всех основных барьеров на пути движения товаров, услуг, капиталов и людей (что уже больше напоминает модель ЕС), а также институционализированием роли ЕврАзЭС как ключевого «объединителя» (за счет поглощения ОЦАС).

Российский реализм относительно ЕврАзЭС проявился в том, что после некоторых попыток воспроизвести модель СНГ с ее всеобщими согласованиями, в 2007 г. РФ перешла уже официально к доктрине «разноскоростной» интеграции. «Перемещение» проекта таможенного союза в ЕврАзЭС ставило целью ускорить процесс, избежать необходимости дожидаться «отстающих». Следуя данной логике, еще более продвинутые интеграционистские (но опять же подчеркнута экономические) проекты реализуются в составе более узкого круга государств-партнеров. С ними осуществляется и многотрудное строительство Единого экономического пространства (причем Астана в ходе визита Д. Медведева в Казахстан в мае 2008 г. вообще предложила перейти к двустороннему ЕЭП, так как Минск-де тормозит процесс).

Таким образом, сохраняя единую интеграционистскую риторику и тематику в отношении постсоветского пространства и действующих в нем международных институтов, Россия конструирует своего рода трехкомпонентную формулу: «внешний круг» – близкие партнеры – «ближний круг». В основе этого подхода лежат концепция разноскоростной и разноуровневой интеграции и, что важно, идея селективного партнерства в сфере интеграции. От образа щедрого и бескорыстного участника, готового на многие и очень серьезные уступки ради «общего блага» интеграции (что служило лишь формальным прикрытием для цели «собираения земель»), Москва перешла к образу префе-

рнциального партнерства. Иными словами, экономическая интеграция (пусть и ограниченная) на пространстве СНГ позиционируется ныне не как «жертвенность» России во имя блага всех и самоцель российской политики (что диктовало для РФ роль основной заинтересованной стороны и, соответственно, «плательщика»), но как своего рода привилегия равного партнерства и будущих выгод для узкого круга доверенных стран. Соответственно, конструируется и иерархический имидж для различных международных организаций: от образа сдержанно-благожелательного партнера (СНГ) до полноценного экономического союзника (ЕврАзЭС).

### ***Образы стабильности и безопасности***

Другим важнейшим имиджевым посылом российской дипломатии, транслируемым через ОДКБ, ШОС и в меньшей мере СНГ, является обеспечение стабильности и безопасности в постсоветском пространстве, прежде всего имеются в виду его определенные зоны, где наиболее сильны позиции России (т.е. исключая Украину, Молдову, Грузию, Азербайджан и Туркмению).

Тема «стабильности» является если и не равноценной, то не менее значимой для российского имиджа и российской дипломатии в регионе, чем тема интеграции. Если интеграционистские имиджи объясняют цели России и формируют ее образ экономического партнера, и при этом в значительной мере ориентированы на будущее, на долгосрочную перспективу (когда, собственно, завершатся одни и начнутся иные этапы интеграции), то функция стабильности соотносена с проблемами сегодняшнего дня.

При этом возможность реализации этой функции может выглядеть как более реалистическая. Ведь не секрет, что на данный момент Россия не настолько сильна и развита, чтобы быть серьезным привлекательным центром глубокой интеграции. Ее финансово-экономические ресурсы не столь велики, как у КНР, США или ЕС, не столь велики возможности инвестиций. При этом готовность России «платить» за интеграцию в форме льготных кредитов и т.д. в отличие, например, от Китая, низка. Понимая ограничения и опасность исключительно экономико-интеграционистской лексики и соответствующей международной линии – и образа политики РФ – на данном этапе, Москва достаточно энергично акцентирует именно тематику безопасности и стабильности как де-факто параллельную основную модель и цель своей политики в метарегионе.

На тематическом «поле» стабильности Россия чувствует себя более уверенно. Прежде всего, здесь есть достаточно широкие возможности с точки зрения «предложения» имиджа. В сфере безопасности позиции РФ сильны: сохраняются военные базы, в военно-техническом и военно-экономическом отношении страны СНГ до сих пор крепко связаны с Россией и т.д. Кроме того, здесь Россия может спокойно конкурировать с Китаем. Неслучайно Россия настойчиво проводила линию на увеличение значимости функций стабильности и безопасности в рамках ШОС – явно в пику экономическим акцентам Китая.

С другой стороны, есть и «спрос» на данный имидж. Многие государства СНГ стоят перед существенными вызовами и угрозами стабильности и безопасности. Так, в Центральной Азии актуальны некоторые террористические угрозы и угрозы стабильности (Таджикистан, Узбекистан), для Армении – вопросы безопасности в связи с проблемой Карабаха, для Белоруссии – до определенной степени тема противостояния с Западом. Точно также почти для всех режимов актуальны вопросы внутренней стабильности политических институтов и угроз позициям правящих элит (Белоруссия, Армения.



Киргизия, Узбекистан и Казахстан, хотя сейчас для Астаны эти вопросы деактуализированы).

В результате сочетания всех этих факторов образ России как источника и гаранта стабильности и безопасности продвигается через многосторонние структуры постсоветского пространства достаточно эффективно, активно используется в обороте и в информационном сопровождении российской политики в регионе. Определяя идеологическую базу этой линии, можно сказать, по аналогии с известным термином З. Бжезинского, что Россия выступает в регионе в качестве создателя своего рода «дуги стабильности» – частично самостоятельно (ОДКБ и СНГ), частично в партнерстве с КНР (ШОС). Речь идет, прежде всего, об обеспечении фундаментальных задач безопасности (защита от внешних угроз) и политической стабильности – региональной (от угроз экстремизма, наркотрафика и проч.), а также национальной (от политического экстремизма в том числе провоцируемого внешними «деструктивными» влияниями). Для решения данных задач предлагается широкий спектр усилий: от развития военно-политического партнерства (ОДКБ) до миссий наблюдателей на выборах, легитимизирующих итоги голосований в странах региона и тем самым создающих формальную базу стабилизационной политики против угроз правящим режимам (ШОС и СНГ).

Наиболее четко темы безопасности и региональной стабильности заявлены в тематике ОДКБ, которая все прошедшие годы эволюционировала в направлении превращения в структуру комплексной безопасности. Процесс начался приблизительно с 2004–2005 гг., когда Россия приняла решение полностью переориентировать свою военную политику на постсоветском пространстве со структур СНГ на созданную недавно ОДКБ как на профильную организацию метарегиона. Ключевыми в этом отношении стали решения Совета коллективной безопасности (СКБ) в 2005 г. Именно тогда был подготовлен пакет документов о планах координации военного строительства на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу, предусматривающий развитие сотрудничества стран – членов ОДКБ; принято решение о совершенствовании Коллективных сил быстрого реагирования (КСБР) и создании Объединенной группировки войск (ОГВ) в Центрально-азиатском регионе; началось формирование системы ПВО ОДКБ (в качестве альтернативы Объединенной системе ПВО СНГ, хотя и создаваемой на ее базе). С 2004 г. был взят курс на противодействие новым угрозам: усилены функции противодействия наркотрафику (операции «Канал» проводятся с 2004 г.), начались институционализация и организационное оформление аналогичных усилий по борьбе с терроризмом. Данное направление предполагало и серьезное информационное сопровождение: так, в апреле 2004 г. под эгидой ОДКБ была создана структура неправительственного партнерства «Международный антитеррористический медиафорум».

Динамика укрепления потенциала ОДКБ в сфере поддержания стабильности и безопасности сохранилась и в последующие годы. На саммите в декабре 2007 г. было подписано соглашение по созданию механизма ОДКБ, предусматривающее оказание военно-технической помощи в случаях угрозы агрессии. Наметилась и линия на включение всего спектра угроз и вызовов в сферу ответственности организации. Постепенно переводится в практическую плоскость вопрос о формировании миротворческих сил (в пику СНГ), так, в декабре 2007 г. были одобрены документы по организации миротворческой деятельности в рамках ОДКБ. С 2007 г. более активно и конструктивно обсуждаются вопросы противодействия угрозам нелегальной миграции (была проведена операция «Нелегал ОДКБ–2007», в 2008 г. появился Координационный совет руководителей компетентных органов по вопросам борьбы с незаконной миграцией). В поле внимания ОДКБ включаются такие темы, как техногенные катастрофы (в 2008 г. соз-

дан Координационный совет по чрезвычайным ситуациям), а также информационная безопасность стран-членов.

В последнее время функции и имидж ОДКБ вновь несколько меняется вследствие нарастания конфронтационных тенденций по линии Россия – США (в том числе на постсоветском пространстве), в результате чего усиливается акцент на собственно военно-политические функции организации. Стимулируя и «привязывая» союзников (но не беря их на свое содержание), Москва в 2007 г. согласилась продавать вооружение и спецтехнику для вооруженных сил и спецслужб стран – членов ОДКБ по внутрироссийским ценам. Россия также обеспечивает подготовку кадров для стран ОДКБ.

Аналогичная эволюция целей, задач и стратегий наблюдалась и в ШОС. Впрочем, для этой организации политические проблемы, вопросы стабильности и т.д. изначально имели серьезное значение – достаточно напомнить, что она была создана на базе т.н. «Шанхайской пятерки». После терактов в США 11 сентября 2001 г. и на о. Бали в октябре 2002 г. в ШОС формируется Региональная антитеррористическая структура (РАТС). Однако по большому счету эта проблематика в течение какого-то времени оставалась скорее в русле нормативных суждений, нежели интенсивного взаимодействия и актуализированных задач.

Существенная активизация и актуализация международно-политической деятельности ШОС произошли в 2005 г. – после «тюльпановой» революции в Киргизии и андижанских событий в Узбекистане. В значительной мере эта линия была инициирована Россией. Фактически ШОС в итоге определенных шагов России и при достаточно высоком уровне согласия со стороны КНР начала работу по ограничению свободы геополитического маневра США в центрально-азиатском регионе. Курс на пресечение политики смены местных режимов нашел живую поддержку многих региональных элит.

Именно в этот период в ШОС получает признание лозунг о борьбе против «трех зол»: терроризма, сепаратизма и экстремизма (с подачи КНР, но при активной поддержке РФ). Иными словами, через ШОС Россия вместе с Китаем позиционируют себя в качестве основных игроков в сфере стабильности и безопасности в регионе, гарантов статус-кво и предотвращения «вредоносных» и опасных гражданских потрясений.

Данная линия находит свое проявление и в практической политике и ее информационном сопровождении. Активизируется и институционально укрепляется деятельность Региональной антитеррористической структуры, принята концепция сотрудничества государств ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом, создан институт постоянных представителей при РАТС, сформирована Контактная группа ШОС по Афганистану, принимаются решения о борьбе против новых угроз.

Особо отметим образ ШОС как структуры, способной бросить вызов американоцентристскому (или западноцентристскому) миру. Участники, особенно крупнейшие международно-политические игроки – Россия и Китай – стараются не слишком акцентировать эту сторону дела. Но временами она проявляется очень отчетливо – как это было с заявлением против военного присутствия США и НАТО в Центральной Азии. ШОС в этом случае оказалась для России инструментом глобального позиционирования в рамках системы координат, которая могла бы иметь альтернативный по отношению к США характер. Такой сигнал был послан осторожно и не очень навязчиво, не по центральному сегменту российского внешнеполитического курса – но тем не менее вполне явственно. А весомость этому сигналу придало именно оформление его через ШОС (учитывая участие в этой структуре также и Китая).

Несмотря на заверение представителей стран-членов о том, что ШОС не будет превращаться в военно-политический блок, получают развитие и определенные аспекты военно-политического сотрудничества. Знаковым стало проведение российско-китайских военных учений «Мирная миссия–2005» на Шаньдунском полуострове в августе 2005 г. Хотя с формально-юридической точки зрения учения они носили двусторонний характер, де-факто все было организовано таким образом, чтобы создать совершенно определенное представление об их «сопряженности» с форматом ШОС. Так, на учениях присутствовали представители всех стран-членов и наблюдатели от организации, а руководство РАТС даже охарактеризовало учения как демонстрацию возможностей военного сотрудничества в борьбе с терроризмом на всем пространстве ШОС. А национальный координатор в ШОС от России Виталий Воробьев заявил 1 сентября 2005 г., что хотя ШОС не будет превращаться в военно-политический блок, военно-политическое сотрудничество в ее рамках будет развиваться. В 2007 г. «Мирная миссия» получила статус официальных контртеррористических учений ШОС.

Инициативность России в развитии данного направления в ШОС имеет многочисленные проявления. Об этом, к примеру, свидетельствовало выступление бывшего главы российского Генштаба Юрия Балуевского 8 августа 2007 г. на совещании начальников Генеральных (Главных) штабов Вооруженных сил стран ШОС. Несколько позднее В. Путин на саммите ШОС заявил, что страны-члены должны укреплять сотрудничество в сфере безопасности, активизировать работу по формированию сети контртеррористических структур. В этом же ключе можно рассматривать предложение российского президента укреплять контакты РАТС ШОС с ОДКБ и Антитеррористическим центром (АТЦ) СНГ, а также подписание меморандума о сотрудничестве между ШОС и ОДКБ.

Заметим, что Китай с 2007 г. делает попытки «экономизировать» деятельность ШОС, т.е. перевести диалог в формат, где Пекин чувствует себя более уверенно. Россия не сопротивляется данной линии, но при этом старается скорректировать процесс в пользу тех направлений взаимодействия, где уже более уверенно чувствует себя она сама (например, идеи Энергетического клуба ШОС) и акцентирует в соответствии со своими базовыми моделями вопросы умеренной экономической интеграции. Однако основной российской линии в ШОС остается тематика стабилизации и безопасности: символично, что на переговорах В.Путина и И.Каримова в феврале 2008 г. в числе основных задач и приоритетов ШОС на первом месте были упомянуты вопросы обеспечения безопасности и стабильности в Центральной Азии, и только затем (хотя и в качестве равнозначимой цели) развитие многостороннего торгово-экономического и гуманитарного сотрудничества.

С точки зрения практической реализации функций стабильности и безопасности на последнем месте среди многосторонних структур постсоветского пространства стоит само СНГ. Как и в случае с экономикой, чисто формально эта роль обозначена достаточно выпукло; более того, СНГ является единственной структурой в метарегионе, которая осуществляет весь спектр данных функций. Точно так же, на уровне политической риторики, «стабилизационный» целевой и имиджевый подтекст в СНГ выражен не менее четко, чем в других двух структурах (ОДКБ и ШОС). Проблема состоит в том, что в силу малой эффективности организации и противоречий между странами-членами ни усилия, ни цели, ни соответствующие образы касательно обеспечения стабильности и безопасности всерьез никем не воспринимаются, тем более, что и сама РФ своей политикой дает ясно понять, что в этой сфере СНГ является скорее вспомогательным фактором.

В отношении СНГ вполне очевидно действует все та же концепция равноуровневого диалога, когда одним, более практическим проблемам уделяется более серьезное внимание, тогда как другие носят характер скорее заявляемый, нежели реальных.

Что касается военно-политического сотрудничества, то в его «общеполитической» части СНГ достаточно активно. Проводятся регулярные консультации Совета министров обороны государств – участников СНГ, обсуждаются документы на дальнюю перспективу. В 2007 г., например, рассматривались Концепции военного сотрудничества государств – участников СНГ до 2010 года, Концепции создания совместной (объединенной) системы связи вооруженных сил государств – участников СНГ.

С практической же точки зрения, пожалуй, действует только созданная в 1995 г. Объединенная система ПВО СНГ, ныне (после выхода Грузии в мае 2008 г.) состоящая из 7 стран. Ежегодно проводятся ее учения под общим названием «Боевое содружество» (последнее в августе 2007 г.). В апреле 2008 г. состоялись командно-штабные тренировки с участием около 110 самолетов и вертолетов. Проводятся координационные и совещательные мероприятия в целях развития противовоздушной обороны и улучшения параметров ее деятельности (в т.ч. в рамках Координационного комитета по вопросам ПВО при Совете министров обороны СНГ). Но и в случае с этим относительно развитым направлением взаимодействия существуют серьезные проблемы. Например, часть стран, формально участвующих в системе, фактически не играли никакой практической роли в обеспечении ее деятельности или открыто игнорировали ее (та же Грузия, частично Украина). Наиболее проблемной со стратегической точки зрения стала позиция Украины, где были расположены две радиолокационные станции («Мукачево» и «Севастополь»), входящие в систему раннего предупреждения о ракетном нападении. Негативный политический климат вокруг проблем РЛС и ПВО порождают и нагнетают планы вступления Украины в НАТО, саботирование украинской стороной выполнения своих обязательств согласно договору с РФ от 1997 г. по обслуживанию станций. Неудивительно, что в феврале 2008 г. Россия приняла решение денонсировать договор и прекратить использование обеих РЛС на украинской территории.

На нулевой отметке – миротворческая деятельность СНГ. Формально она существует: например, миротворцы в зоне грузино-абхазского конфликта имеют мандат ООН и статус миротворческих сил СНГ. Однако в действительности это направление фактически исчезло из межгосударственной практики Содружества и осуществляется в одностороннем порядке Россией. Причин тому несколько: это и фактическая монополизация основных решений по данным вопросам российской стороной, и ее нежелание объясняться с партнерами по СНГ, и стремление не ввязываться в региональные конфликты. Исключением в этом плане является лишь Украина, периодически намекающая на возможность своего вовлечения в миротворческие силы для урегулирования грузино-абхазского конфликта (но – что примечательно – не по мандату СНГ).

Наконец, во многом чисто виртуальный характер имеет и ориентация СНГ на борьбу с нетрадиционными угрозами: терроризмом, наркотрафиком, незаконной миграцией, трансграничной преступностью, киберпреступлениями и проч. В этой сфере опять-таки учреждена целая группа структур – Совет министров внутренних дел, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений и др., производится координация усилий национальных ведомств (МВД, погранслужб и т.д.). Однако эффективность и значимость всех этих усилий весьма проблематична. Пожалуй, единственным исключением является Антитеррористический центр (создан в 2000 г.), обеспечивающий связи и взаимодействие профильных спецслужб,

координацию соответствующих усилий, проводящий учения (последние – «Байконур–Антитеррор–2007»), разрабатывающий концептуальные документы и проекты и выполняющий целый ряд иных функций. АТЦ оказывается востребованным и для отношений с РАТС – аналогичной структурой в рамках ШОС. «Высокий» профиль обеих этих структур – явное укрепление роли РФ как фактора стабильности и безопасности на постсоветском пространстве.

Таким образом, Россия в имиджевом дискурсе безопасности позиционирует себя в качестве ключевого игрока, главного элемента архитектуры стабильности и гаранта безопасности от широкого круга традиционных и нетрадиционных угроз. При этом – что опять же подчеркивает новый образ России – речь идет не об односторонних обязательствах, но о формировании широкого партнерства и сети взаимоперекрывающихся структур (военно-политическая тематика – СНГ и ОДКБ, антитеррор и борьба с новыми угрозами – СНГ, ОДКБ и ШОС) при доминирующем акценте на ОДКБ.

Однако весьма показательным (и значимым с точки зрения функционального имиджа России), что эти направления и образы прочно привязаны к экономической проблематике. Так, генеральный секретарь ОДКБ Николай Бордюжа и другие официальные лица в последние годы стали все прочнее увязывать тематику этой структуры с ЕврАзЭС, подчеркивая необходимость обеспечить условия для его стабильного экономического развития, устранения угроз и вызовов, создающих опасность для нормальных экономических процессов. По аналогичным причинам были установлены контакты ОДКБ с ШОС, АТЦ СНГ с РАТС ШОС. Да и сама ШОС акцентирует проблемы безопасности и стабильности в широком контексте задач и целей экономического процветания и развития.

### ***Образы гуманитарного и культурно-просветительского сотрудничества***

Третьей группой целей и задач и связанных с ними образов российской политики, транслируемых через многосторонние международные институты на пространстве СНГ, является культурно-просветительское и гуманитарное сотрудничество. Де-факто подобная компонента присутствует во всех многосторонних структурах (включая, в частности, и ЕврАзЭС). Так, в СНГ действует целый ряд профильных советов: по сотрудничеству в области образования, по сотрудничеству в области здравоохранения и т.д.; с 2006 г., когда были созданы Межгосударственный фонд и Совет по гуманитарному сотрудничеству, данное направление формально даже получило новый стимул. К этому направлению можно отнести и развитие взаимодействия в создании «экономики знаний» СНГ, национальных инновационных систем и проч. В СНГ и ШОС реализуются различные культурные программы – обзоры культур государств-членов, специальные фестивали, другие совместные мероприятия. До определенной степени прообразы культурно-просветительских программ присутствуют даже в деятельности ОДКБ: в работе Международного антитеррористического медиафорума, международных сборах молодёжных патриотических и военно-спортивных организаций государств – членов ОДКБ «Союз–Иссык-Куль» и т.д.

Впрочем, все эти усилия носят относительно неактивный и несколько механический характер и находятся в тени основных функций данных организаций.

### ***Эффективность деятельности России с точки зрения имиджа***

Достаточно очевидно, что акцент на экономическую интеграцию и взаимовыгодное сотрудничество «работает» на образ России в системе рациональных категорий. Этот

образ и соответствующая ему стратегия достаточно логичны и апеллируют к известным архетипам пользы и выгоды интеграции в современном мире (примеры – ЕС, АСЕАН и т.д.), идеям восстановления конкурентных позиций бывших республик СССР за счет воссоздания разрушенных хозяйственных связей и взаимного укрепления потенциалов в свете растущей международной конкуренции, идеям поощрения взаимных инвестиций и т.д. В свете региональных экономических задач такое позиционирование России, безусловно, не может не встретить позитивного отклика.

Аналогичным образом, в реалиях постсоветского пространства (особенно его южного ареала) весьма актуальна и востребована тематика сотрудничества в сфере стабилизации и безопасности – и как гарантии мира в регионе против множественных угроз сепаратизма, межгосударственных традиционных и нетрадиционных угроз, и как условия экономического развития. В этом обнаруживаются позитивные и конструктивные черты российской политики и российского образа в постсоветских многосторонних структурах.

Вместе с тем проблемы, связанные с имиджевой компонентой взаимодействия РФ с многосторонними институтами в ареале СНГ. Представляются достаточно сложными и многообразными.

До сих пор четко не сформулированы и не заявлены интересы России на постсоветском пространстве. Реальное – а не декларируемое – восприятие СНГ варьируется в широких пределах – в этом регионе могут видеть и своего рода ресурсную базу, и сферу безболезненной экспансии российского бизнеса, и ключевой геополитический фактор. Отсюда нередко – хаос в подходах, транслируемых имиджах России и политических стратегиях.

Другая проблема связана с низкой эффективностью всех рассматриваемых структур, что во многом объясняется достаточно неоднозначными и зачастую откровенно формальными действиями, переоценкой российским руководством различных политических факторов региональных отношений (таких, к примеру, как значимость существующих объединительных тенденций, мера лояльности Астаны и т.д.). Причем часто вполне реалистические возможности (например, в энергетической сфере, в сфере создания военной инфраструктуры) упускаются в угоду или краткосрочным политико-экономическим выгодам, или же глобальным идеологизированным и мифологизированным политическим целям.

На российский образ влияет и то, что с точки зрения модели развития и долгосрочных перспектив взаимодействия Россия мало что может предложить республикам постсоветского пространства. Современная РФ вряд ли может рассматриваться как привлекательный (именно привлекательный, а не вынужденно безальтернативный) центр интеграции, сотрудничества и источника «мягкой силы».

Если говорить об экономике, то США, ЕС и Китай зачастую оказываются более привлекательными партнерами. Так, страны Запада являются перспективными источниками новых технологий, существенных инвестиций (в том числе по линии транснациональных корпораций) и кредитов, могут способствовать более эффективной интеграции в мировую экономику. При этом в диалоге с Западом большое значение имеет еще и политическая сторона дела: сближение с мощным и динамичным современным «центром силы», вершинным полюсом современной мировой системы. Аналогичные соображения можно высказать относительно КНР. В отличие от России, которая в рамках «прагматического» подхода к международным делам весьма сдержанно оцени-

вает проекты, не связанные с получением высоких прибылей, а также не спешит выдавать крупные займы либо оказывать иную финансовую помощь, Китай охотно идет на все подобные шаги. Неудивительно, что Пекин начинает постепенно занимать все более значимые позиции в южной части постсоветского пространства и также оказывается более привлекательным центром, чем РФ.

В политическом и военно-политическом отношении наблюдается аналогичная картина. Хотя Россия наращивает свои силы, объективно она все еще слаба, ее потенциал восстанавливается медленно, в обозримом будущем прогнозируется отставание в технологиях и экономике от стран Запада и КНР, при том, что их военно-политическое влияние на постсоветском пространстве, прямое и опосредованное, постепенно нарастает. Неудивительно, что ни одна из действующих там структур (СНГ, ОДКБ, ШОС) и близко не напоминают сколько-нибудь полноценный военно-политический союз, в этом смысле их практическая (а не «геополитическая») ценность носит довольно спорный характер. Напротив, параллельно все государства метарегиона активно выстраивают отношения с США и НАТО по вопросам безопасности и стабильности, в долгосрочной перспективе делая ставку в решении соответствующих проблем или за счет укрепления отношений с НАТО и странами Запада, или же за счет баланса между структурами России и НАТО. Аналогичным образом, за счет диалога с США и ЕС местные режимы стремятся решить проблемы стабильности и легитимизации режимов в не меньшей мере, чем за счет отношений с Москвой (пример: эволюция политики Узбекистана в 2005–2008 гг.). Фактически можно говорить о том, что российское влияние сохраняется только за счет слабости контрагентов. Это и относительно слабое военное присутствие в регионе НАТО, и отсутствие коридоров прямой проекции силы со стороны КНР, и страх перед политикой США по смене режимов, и «замороженные» конфликты, и наличие некоторых угроз, в отношении которых страны Запада действуют по тем или иным причинам не столь активно (например, афганский наркотрафик) или неэффективно (армяно-азербайджанский конфликт и т.д.).

Наконец, надо сказать и о культурном и цивилизационном факторе, который всегда отчетливо акцентируется российскими авторами при обсуждении проблем привлекательности России. Прежде всего, за исключением «высокой культуры», вряд ли оказывающей серьезное воздействие на имидж и политику где бы то ни было в мире, позиции РФ в данной сфере крайне слабы. В общем плане страна, к сожалению, воспринимается не столько как модель привлекательной организации социума, сколько в качестве примера коррупции, неоимперского сознания, неэффективного управления и т.д.

Аналогичная картина наблюдается и в отношении политических институтов и гуманитарных аспектов. Хотя на уровне СНГ и других стран Россия заявляет о важности демократии, прав человека, и т.д., то ее поддержка режимов с достаточно отчетливыми авторитарными тенденциями дискредитируют все эти послы. А отсутствие привлекательной долгосрочной политико-экономической модели взаимодействия, неумение эффективно пользоваться рычагами «мягкой силы» и дефицит информационно-пропагандистских рычагов не дают возможности продвигать нужные для страны интерпретации безотносительно к их реальному содержанию (как это нередко делают США).

Есть проблемы и с точки зрения восприятия России в странах СНГ. У элит и многих групп населения этих стран до сих пор сильны страхи перед неоимперскими амбициями России (пусть в основном преувеличенные и даже гротескизированные – как в случае с идеями об «энергетическом империализме»). Чтобы убедить их в обратном, тре-

буется нечто большее, чем декларации. Причем объективная сложность проблемы состоит в том, что подобное доказательство не должно идти вразрез с интересами России, не сводиться к ее очередным уступкам. Ситуация усугубляется еще и тем, что порою явно переоценивается фактор культурно-исторической близости народов бывшего СССР и его политическая значимость. Между тем, как с одной стороны, уже выросло поколение, незнакомое с советским опытом, а с другой, значительная часть воспоминаний о бывшем «союзном доме» не носит позитивный характер.

Иными словами, как виртуальный «центр» региональной системы, источник «мягкой силы», культурно-цивилизационная модель (или своего рода «град на холме») для народов СНГ Россия нередко проигрывает крупнейшим внерегиональным игрокам.

Другим ограничением с сугубо имиджевой точки зрения являются формы реализации стратегий в отношении многосторонних структур.

Наиболее серьезной проблемой является приоритетная и даже исключительная ориентация идейного и имиджевого потенциала российской политики на круги правящих элит, участвующих в диалоге в рамках данных структур. Именно к этим кругам обращены все «сигналы» российской дипломатии относительно стабильности, экономической интеграции и т.д. С одной стороны это и понятно (ценность апелляции к «простым людям» с точки зрения практической политики ограничена), но с другой – упускается из виду создание своего рода общего политического контекста имиджмейкинга, формирование образов как в элитных кругах за пределом правящей группировки, так и широких кругах общественности.

С этой точки зрения обращает на себя внимание достаточно низкая публичность российской политики в рассматриваемых здесь структурах, равно как и самих этих организаций, неактивность их публичности, де-факто ограничивающая возможности диалога и трансляции образов, целей и задач этих структур на все пространство СНГ. Фактически наиболее важным информационным ресурсом по российской политике в структурах СНГ является РИА «Новости». А, например, информационная ценность, удобность и «дружественность» веб-сайтов всех этих организаций (за исключением ШОС, и то до определенной степени) крайне низка – особенно в сравнении с аналогичными структурами стран Запада. То же можно сказать и о печатных материалах, которые как в бумажном, так и в электронном виде (pdf-файлы, например) реально малодоступны и не играют серьезной роли в широком освещении деятельности, целей, задач и образов этих структур. Такая же ситуация наблюдается с информационным освещением даже тех мероприятий, которые имели своей целью повысить публичность данных структур: форумов, конференций и т.п.

В целом достаточно низка и активность диалога с экспертным сообществом, тогда как оно является важным источником формирования образа. Достаточно показательно, что, например, инициатива по созданию в ШОС университета или даже сети образовательных структур была выдвинута не самой этой организацией, а Российским государственным гуманитарным университетом при поддержке китайских коллег.

Все вышеуказанные дефекты становятся еще более зримыми при сопоставительном анализе многосторонних структур постсоветского пространства с теми, которые действуют в Евroatлантическом регионе – в рамках ЕС и НАТО.

Возможно ли вообще и перспективно ли практическое, а не формальное и нормативное использование многосторонних структур для осуществления интересов РФ на постсоветском пространстве и трансляции эффективных имиджей России? Ответ на



этот вопрос, при всех высказанных оговорках, представляется утвердительным. Суть в том, что эффективность российской политики в этих структурах следует серьезно повысить.

Прежде всего, не стоит ожидать от СНГ и сопутствующих структур большего, чем они могут дать, и соответствующим образом выстраивать свою линию. При этом России нужно решить самой для себя, чем же для нее является СНГ, что угрожает здесь ее интересам, а что нет, и на какие твердые шаги или уступки она готова ради поддержания своего реноме и влияния в данном регионе.

С одной стороны, в условиях отсутствия привлекательной модели Россия все равно уже платит за союзничество, и эту практику придется продолжать. Даже в случае возникновения спорных ситуаций имеет смысл разрешать их не только с позиций кратко- и среднесрочных выгод самой РФ или ее крупнейших хозяйствующих субъектов. Вряд ли можно ждать уважения и доверия к стране, снявшей с себя ответственность за судьбы миллионов русских в СНГ и «списавших» их ради невнятных преференций.

Другой вопрос, что каждая уступка должна иметь свою цену и оплачиваться реальными действиями, а не благими пожеланиями или неоправданно оптимистическими расчетами. И твердость здесь не менее важна, чем поощрения и стимулы. Равно как и аналогичная непозволительная мягкость и всепрощение (как в случае с нарушением Казахстана обещания транспортировать свои энергоносители только через РФ «в обмен» на подписание договора 2005 г.) скажется на имидже страны не самым благоприятным образом.

Серьезным вызовом является низкая публичность российской дипломатии и слабая информативность российской политики в целом. Даже удачные идеи и выгодные предложения, равно как и широкие политико-экономические жесты и «прорывы» отношений остаются нередко просто незамеченными, их информационный эффект минимален, они невнятно подаются и из-за этого плохо воспринимаются. Ясно, что в информационную эру, когда трактовка оказывается более важной, чем само событие, подобный подход просто недопустим, тем более, что в реальности решение этой проблемы является наименее затратным. Медиаосвещение, работа пиар-агентств и отделений по связям с общественностью могут очень заметно способствовать росту эффективности работы рассматриваемых организаций, консолидации и продвижению позитивных представлений о роли России и решению российских задач в многосторонних структурах, действующих на постсоветском пространстве.

Наконец, главное, самой России нужно существенно модернизировать свою экономику и политику таким образом, чтобы она стала привлекательной страной и для своих граждан, и для восприятия извне. Это создает условия для возможностей использования ее «мягкой силы» в СНГ, формирования и трансляции через многосторонние структуры образа России как успешного и динамично развивающегося общества, устремленного в будущее и способного оказывать благотворное влияние на свое окружение.

### **Организация исламская конференция**

Достаточно долгое время основное внимание в имиджевой политике Россия уделяла либо т.н. «западному направлению», т.е. видению России и российской политики странами ЕС, США, другими развитыми государствами, либо традиционным партнерам РФ, таким как Китай и Индия. Усилия по улучшению образа России в исламском мире были существенно менее активны и значимы, хотя некоторые шаги в этом направле-

нии российским руководством делались. Между тем формирование позитивного образа России среди народов, исповедующих ислам, было и остается одной из наиболее важных и перспективных для России задач, причем сразу по нескольким причинам<sup>24</sup>.

Наиболее значимо решение данной задачи для обеспечения стабильности, внутренней и внешней безопасности России. С начала 1990-х гг., из-за роста исламского экстремизма в самой России, в южной части СНГ и вдоль его южных границ (прежде всего, в Афганистане), российские власти де-факто оказались вовлечены в конфликт с различными радикальными мусульманскими и квазиисламскими структурами. При этом на Северном Кавказе, например, противостояние нередко приводило к серьезным негативным гуманитарным последствиям для мирного населения. Естественно, что подобная ситуация вызывала и продолжает вызывать неоднозначную, порой крайне негативную реакцию со стороны различных групп исламской общественности и элит в мусульманских государствах, равно как и в самой России. Положение усугублялось тем, что в контексте нарастания противоречий между странами Запада и исламскими государствами некоторые группы исламистов превратно истолковывали российскую политику как часть нового «крестового похода» против «мировой уммы». Из-за непонимания сути происходящих в России процессов многие представители исламских сообществ стали воспринимать Россию как «врага» или «угнетателя» мусульман, ее политику – как направленную против ислама, а борьбу против РФ как «джихад» (точнее, как малый джихад). Заметим, что во многом данные воззрения органично ложились на идеологический фундамент, заложенный еще в эпоху советского вторжения в Афганистан<sup>25</sup>. В условиях реактуализации религиозного фактора (в том числе на постсоветском пространстве) подобное восприятие образа России и ее политики привело к существенному росту угроз для безопасности и стабильности РФ, создало дополнительные сложности для реализации российских национальных политических и экономических интересов в исламском мире.

Однако улучшение образа России у мусульманских наций имеет и иные значения и цели.

Прежде всего, многие исламские государства, демонстрирующие в последние годы стремление модернизировать экономику, увеличить свой экономический и военнотехнический потенциал, являются перспективными торгово-экономическими партнерами России. Улучшение образа России оказывается важным также для восстановления ее влияния на международной арене, в том числе в исламском мире, укрепления альтернативного, многополярного мира в противовес унилатералистской политике США.

Осознавая все эти моменты, равно как нежелательность и даже опасность сохранения существующего имиджа и его дальнейшего неконтролируемого развития в мусульманском мире, Москва стала прилагать усилия к изменению ситуации. В новых условиях возник вопрос о выборе наиболее эффективных средств решения данной задачи.

---

<sup>24</sup> См. о некоторых этих причинах: Белокреницкий А. Исламский мир и Россия. Азия и Африка сегодня. 2007. №5; Малащенко А.В. Фактор ислама в российской внешней политике // Россия в глобальной политике. 2007. № 2.

<sup>25</sup> Об эволюции концепций и идеологий сторонников военного (малого) джихада, в частности, применительно к СССР и России см.: Sageman M. Understanding Terror Networks. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004; Кепель Ж. Джихад. Экспансия и закат исламизма. – М.: «Ладомир», 2004.

Долгое время (особенно до 2003–2004 гг.) Россия не имела необходимых финансовых ресурсов для информационного обеспечения своей внешней политики для широких слоев мусульманского населения за рубежом. Мешали также объективные сложности ведения имиджевой работы, связанные с отсутствием или ограниченностью доступа к прессе, радио и телевидению, сети Интернет исламского населения многих государств Азии и Африки, проблемами найма на госслужбу специалистов, знающих языки и культуру соответствующих стран и т.д.

В этих условиях ключевое значение приобрел политический диалог с элитами «стран полумесяца», позиция которых имела бы важнейшее значение для улучшения имиджа России. Основным направлением деятельности в этом отношении стали прямые двусторонние контакты. Однако в контексте стоящей перед Россией масштабной задачи подобный формат общения имел определенные ограничения – например, частный и сугубо практический, не всегда прямо коррелирующий с проблемами образа России, характер обсуждаемых вопросов.

Стремясь улучшить атмосферу отношений и свой образ в исламском мире, все большее внимание Россия стала уделять Организации исламская конференция (ОИК), крупнейшей международной многосторонней политической организации стран исламского мира. ОИК, созданная в 1969 г., объединяет 57 стран Азии, Африки и Европы (в том числе шесть государств СНГ) и является наиболее авторитетным и представительным международно-политическим форумом мусульманских государств<sup>26</sup>. Закономерно, что со второй половины 1990-х годов ОИК рассматривается российским руководством как важный потенциальный инструмент по коррекции динамики отношений с исламским миром. О необходимости сближения с ОИК высказывался еще Е.М. Примаков. Однако первые значимые контакты были установлены только к концу 1990-х годов (в частности, в контексте дискуссий вокруг косовского кризиса), а по-настоящему интенсивно – в том числе в плане решения своих имиджевых задач – Россия стала работать с ОИК только в 2002–2003 гг., на волне активизации своей внешней политики.

На первых этапах была поставлена цель получения статуса наблюдателя, а в будущем и ассоциированного члена Организации, о чем и было официально заявлено в 2003 г. Инициированный Россией процесс отличался достаточно высокой интенсивностью. Еще в январе 2003 г. в Москву по приглашению главы МИД России прибыл Генеральный секретарь организации марокканец Абдельвахид Бельказиз, а в октябре того же года российская делегация уже приняла участие в саммите ОИК в Куала-Лумпуре. Важным свидетельством серьезного внимания России к Организации стало учреждение МИД России специальной должности посла по особым связям с ОИК. Наконец, развитие взаимоотношений с Организацией акцентировалось и президентом России, который даже возглавил российскую делегацию на вышеупомянутом саммите ОИК 2003 г.

Между тем путь в ОИК оказался более сложным, чем предполагала Москва. Первоначально ожидалось, что Россия получит статус наблюдателя уже в 2003 г., однако до 2005 г. процесс тормозился нежеланием некоторых стран допускать Россию к работе в ОИК. Такова, к примеру, была позиция Пакистана, опасавшегося, что аналогичного права потребует Индия. В формальном плане сомнение ряда государств – членов ОИК вызывали юридические основания институционализации отношений – ведь в России

---

<sup>26</sup> Подробнее о структуре, истории и деятельности ОИК см. официальный сайт Организации: <http://www.oic-oci.org/oicnew/>.

большинство населения не исповедует ислам (только около 14–16% граждан – мусульмане), да и глава страны не являлся мусульманином, тогда как и то, и другое является главными требованиями к стране – члену ОИК.

Однако постепенно с помощью влиятельных стран-союзниц в исламском мире (Малайзия, Египет, отчасти Сирия и т.д.) России удалось изменить ситуацию. После серии консультаций, переговоров, в том числе визита президента РФ В. Путина на саммит ОИК в Куала-Лумпур в 2003 г., 30 июня 2005 г. на заключительном заседании 32-й сессии министров иностранных дел государств – членов ОИК было объявлено о предоставлении России статуса наблюдателя в этой организации.

Данный шаг имел весьма большое значение для обеих сторон. Анализ направленности и содержания процесса взаимодействия России с ОИК с точки зрения имиджевой политики показывает, что российским руководством рассматривались сразу несколько операционных задач, направленных на достижение основных имиджевых целей РФ в исламском мире.

Основной можно считать изменение самого образа РФ как силы, противостоящей исламу. Собственно, сама институционализация отношений с ОИК и предполагавшееся развитие диалога должны были показать Россию в качестве части исламского мира, опровергая сложившиеся стереотипы касательно антагонизма России и мировой мусульманской уммы, «антиисламских» начал российской политики.

Из-за этого вытекала и другая имиджевая инновация: своим решением о предоставлении РФ статуса наблюдателя и расширением сотрудничества с ней ОИК как бы вводила Россию в «семью» исламских наций, легитимизируя в глазах мирового исламского сообщества мусульманскую идентичность России.

Развивая и поддерживая данную линию, сама Россия в своих отношениях с ОИК и ее странами-членами апеллировала к исламскому компоненту своей идентичности, своей принадлежности к исламскому миру, характерному для России историческому опыту сосуществования культур, наличию исламской традиции в российской культуре, стремлению преодолеть разрыв между российскими мусульманами (а, значит, и Россией) и исламским миром. Характерна, например, следующая формула, озвученная В. Путиным в 2003 г.: «Почти 20 миллионов мусульман, живущих в России, имеют полное право чувствовать себя частью мусульманского мира»<sup>27</sup>. Более того, российские власти позиционировали себя в качестве защитника национально-культурных прав российских мусульман и постоянно подчеркивали свою линию на развитие их культурного и религиозного потенциала.

В то же время РФ подчеркивала и свою принадлежность к европейскому и евразийскому (не только исламскому) миру и таким образом – в полном соответствии с основополагающими идеологическими элементами российской внешней политики – заявляла о себе еще и как о своего рода «цивилизационном мосте» между миром ислама и другими цивилизациями.

В целом проводилась попытка создать «эволюционную цепочку» имиджа России. От «угнетателя мусульман» или, в лучшем случае страны с неоднозначным «послужным списком» в отношении исламского населения, к стране – части исламского мира, чья

---

<sup>27</sup> «Монд» о политике России в отношении ОИК // ИТАР-ТАСС: Мир и мы, 19 ноября 2003 г., см. также: Итоги визита Путина в Малайзию // ИТАР-ТАСС: Пульс планеты. 6 августа 2003г.

политика (пусть и при наличии ряда недостатков) направлена на развитие собственно-го исламского общества и его диалога с мировой исламской общественностью, а также на продвижение диалога цивилизаций.

В контексте таких де-факто поставленных целей Россия последовательно развивала и постепенно активизировала свое общение с ОИК.

Российские власти постоянно подчеркивали курс на сближение с ОИК, отмечали приоритетность данного направления политики РФ<sup>28</sup> – причем при любых конфигурациях российской власти. Весьма показательным и четким сигналом в этом отношении стали обращения соответствующего содержания в адрес ОИК уходящего со своего поста президента В. Путина и избранного непосредственно перед этим главой государства Д. Медведева, озвученные российской делегацией на XI встрече ОИК в верхах в Сенегале 13–14 марта 2008 г.<sup>29</sup>.

Создавались новые форматы общения, призванные институционализировать и расширить каналы диалога. 27 марта 2006 г. в московском Центре международной торговли при участии представителей российских властей и лично президента России, представителей ОИК и стран-членов Организации, а также Торгово-промышленной палаты РФ состоялась первая встреча Группы «Стратегическое видение: Россия – исламский мир»<sup>30</sup>. В дальнейшем диалог стал регулярным<sup>31</sup>.

При участии и поддержке со стороны МИД России был учрежден Фонд поддержки исламской культуры, науки и образования, создан телеканал «Россия сегодня» («Russia Today») на арабском языке, образован Центр арабских и исламских исследований и другие структуры, которые должны были дополнить число «визави» структур для ОИК в России. Причем работа этих организаций не носила формального характера: так, например Фонд поддержки исламской культуры, науки и образования и ОИК анонсировали подготовку энциклопедии ислама<sup>32</sup>, созданные структуры участвовали в организации конференции «Россия и исламский мир» и т.д.

Основной линией взаимодействия было и остается поощрение культурного, научного и просветительского и идейного диалога (в том числе то, что принято называть «диалогом цивилизаций»). Это было вполне логичным выбором с точки зрения имиджевых задач российского государства. Заметим, что в данных рамках достаточно четко проводилось продвижение уже описанного выше «тандемного» образа государства с сильной исламской традицией и культурой и страны–«цивилизационного моста». По

---

<sup>28</sup> См., например: Россия должна играть весомую роль в исламском мире - советник администрации президента РФ // Интерфакс. 14 февраля 2008 г.: <http://www.interfax-religion.ru/islam/?act=news&div=22879>.

<sup>29</sup> Россия нацелена на стратегическое сотрудничество с исламским миром – В.Путин // Прайм-ТАСС. 13 марта 2008 г.: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=766018&ct=news>; Медведев настроен на развитие отношений с исламским миром // Русская Служба Новостей. 14 марта 2008 г.: <http://www.rusnovosti.ru/news/77735/>.

<sup>30</sup> См.: Стратегическое видение: Россия – исламский мир // Центр парламентских коммуникаций «ПарлКом». 28 марта 2006 г.: <http://www.parlcom.ru/index.php?p=MC83&id=9113>.

<sup>31</sup> См., например: В Казани прошла международная конференция «Молодежный диалог: ОИК – Россия» // Day.Az. 19 июня 2007 г.: <http://www.day.az/news/society/83334.html>.

<sup>32</sup> ОИК и российские мусульмане совместно издадут энциклопедию ислама // Интерфакс. 10 октября 2007 г.: <http://www.interfax-religion.ru/dialog/?act=news&div=20768>.

крайней мере часть этих российских сигналов была позитивно воспринята членами организации<sup>33</sup>.

На основе идей, заложенных в фундамент взаимодействия, достаточно активно развивались контакты с различными структурами ОИК, прежде всего, с Исламской организацией по образованию, науке и культуре (ИСЕСКО, аналог ЮНЕСКО для стран ОИК). Так, в июне 2008 г. при участии и под патронированием ИСЕСКО прошла конференция «Россия и исламский мир»<sup>34</sup>. В мае 2008 г. на конференции ИСЕСКО Российский исламский университет (РИУ) в Казани был принят в Федерацию университетов исламского мира (ФУИМ), став там, таким образом, первым и единственным пока российским вузом<sup>35</sup>. Логическим следствием всех этих событий стал визит в Россию в июне 2008 г. генерального директора ИСЕСКО Абдельазиза Османа ат-Тувейджри. В ходе визита было подписано соглашение о сотрудничестве между ИСЕСКО и Фондом поддержки исламской культуры, науки и образования, предполагающее, в числе прочего, совместное финансирование стипендий, переводов книг, организацию и проведение конференций.

Появились и первые серьезные научные контакты: например, в конце августа 2008 г. в Казани была проведена XVI конференция Академии наук исламского мира (ИАН)<sup>36</sup>, в которой четыре академика представляют Россию.

Наконец, российские участники стали принимать участие в собственных инициативах ОИК, таких как Молодежный форум ОИК «За диалог и сотрудничество».

Продвигала Россия в ОИК и собственные инициативы в духе диалога цивилизаций, ориентированные на подтверждение избранных образов страны. Например, на сенегальском саммите ОИК в 2008 г. министр иностранных дел РФ Сергей Лавров призвал Организацию поддержать российскую инициативу по созданию под эгидой ООН консультативного Совета религий. Причем в развитие этого предложения – и одновременно как новая линия межкультурного, межцивилизационного диалога – уже в конце марта 2008 г. состоялась встреча представителей при ООН Всемирного Русского Народного Собора и ОИК<sup>37</sup>.

Развивалось также экономическое сотрудничество по линии РФ–ОИК и под патронажем Организации, что стало еще одной линией изменения образа и инвестиционного имиджа России в странах – членах ОИК и их бизнес-сообществах. Пожалуй, важнейшим событием на этом направлении стала проведенная Россией совместно с Исламским банком развития (ИБР, одна из аффилированных с ОИК структур) в Казани в ию-

---

<sup>33</sup> См.: Россия может стать мостом между исламом и западным миром – аятолла Мохаммад Али Тасхири // RELIGARE. 23 июня 2008 г.: [http://www.religare.ru/2\\_55457.html](http://www.religare.ru/2_55457.html).

<sup>34</sup> См.: Россия и исламский мир: пути сближения // IslamNews.ru. 18 июня 2008 г.: <http://www.islamnews.ru/news-12637.html>.

<sup>35</sup> См.: Казанский РИУ принят в федерацию университетов исламского мира // ИА «Росбалт». 16 мая 2008 г.: <http://www.rosbalt.ru/2008/05/16/484525.html>.

<sup>36</sup> См.: В Казани откроется XVI конференция Академии наук Исламского мира // NEWSru.com. 22 августа 2008 г.: <http://www.newsru.com/religy/22aug2008/anim.html>.

<sup>37</sup> См.: Русская Православная Церковь и Организация Исламская конференция намерены развивать взаимодействие в ООН // Седмица.ру.: <http://www.sedmitza.ru/?did=51386>.

не 2008 г. первая Международная инвестиционная конференция, на которой обсуждалось привлечение в РФ финансов и инвестиций из государств – членов организации<sup>38</sup>.

Расширялись (под патронажем федерального центра) политико-экономические, культурные, образовательные контакты ОИК с мусульманскими регионами России. Ключевыми «игроками» в этом отношении стали два субъекта федерации – Татарстан и Чечня.

Казань в этой системе выполняла особую роль своего рода центра и «витрины» межкультурного диалога, политико-экономического и культурного потенциала исламских регионов и самого Ислама в России. Здесь проходили разнообразные мероприятия, организованные при участии Организации. Неслучайным кажется и то, что именно Татарстан подписал меморандум о взаимопонимании с ИБР, татарстанский же университет (РИУ) вошел, как уже говорилось выше, в ФУИМ.

Не менее важны – как с имиджевой, так и с международно-политической точки зрения – контакты представителей ОИК с Чечней. Речь прежде всего идет о практическом изменении позиции ОИК и ряда его государств-членов, а в итоге и всего мирового мусульманского сообщества, в отношении российской политики в Чечне и, шире, на Северном Кавказе. Тот факт, что организация, которая не скрывала своего негативного отношения к политике РФ в регионе<sup>39</sup>, расширяет и институционализирует диалог с Россией по Чечне, должен показать, что ОИК не только признает факт позитивных изменений в регионе, но даже частично легитимирует нынешнюю политику России.

Важным шагом в контексте дальнейшего исправления имиджа РФ в связи с Чечней, имиджа самой Чечни, а также поддержки происходящих в регионе процессов стало все более активное привлечение ОИК и ее представителей к работе в республике. Так, на выборах президента Чечни присутствовали наблюдатели от ОИК (т.е. имела место прямая легитимация политического процесса), средства организации привлекались к гуманитарным и образовательным проектам восстановления Чечни, представители организации совершали поездки в республику и встречались с ее руководством и т.д. Спецпредставитель президента РФ по связям с ОИК, посол по особым поручениям МИД России Вениамин Попов заявил, что в исламском мире «стали с большим пониманием относиться к событиям в Чечне и к позиции Москвы по ситуации на Северном Кавказе»<sup>40</sup>. Что свидетельствует об успешности усилий, а также подтверждает наличие соответствующих имиджевых задач, стоящих перед российской политикой.

Впрочем, было бы не вполне верно полагать, что от институционализации отношений с ОИК выиграла только Россия. Для самой ОИК было весьма привлекательным участие в работе организации (пусть и в качестве наблюдателя) страны-члена Совета Безопасности ООН, одной из нескольких существующих сверхдержав. Это тем более

---

<sup>38</sup> Путин приветствует новые сферы партнерства между Россией и исламским миром // Интерфакс. 10 июня 2008 г.: <http://www.interfax-religion.ru/islam/?act=news&div=24878>; Приход исламских финансов в Россию остановить уже никому не удастся // Ислам.ру.: <http://www.islam.ru/pressclub/gost/rbesifad/>.

<sup>39</sup> См., например доклад по Чечне от 2001 г.: Reports of the Secretary General on Political Affairs Submitted to the Twenty-eight Session of the Islamic Conference of Foreign Ministers. Bamako, Republic of Mali. 4–8 Rabiul Thani 1422H (25-29 June 2001): <http://www.oic-oci.org/oicnew/english/conf/fm/28/28-ICFM-SG-Report/28-ICFM-PIL-D-en.htm>.

<sup>40</sup> Зеленин Д. Укрепление связей России с ОИК // ИТАР-ТАСС: Мир и мы. 23 декабря 2004 г. О некоторых шагах ОИК в Чечне и в отношениях с Россией см. также: Москва рассчитывает, что ОИК направит наблюдателей на выборы в Чечню // РИА «Новости». 29 июня 2005 г.

верно, что из всех признанных крупных международных полюсов силы только Россия институционализировала диалог с ОИК. Значение общения с Россией для ОИК растет и в связи с неприятием многими исламскими государствами политики США (в меньшей мере ЕС) на Ближнем и Среднем Востоке и в отношении развивающихся стран в целом, тогда как позиция РФ рассматривается как важный фактор формирования альтернативы существующему миропорядку.

Представляется, что Россия прекрасно осознает это и предпринимает соответствующие действия на международной арене, т.е. исповедует не только «оборонительную» тактику (снижение критицизма со стороны исламского мира, угрозы терроризма и т.д.), но и выступает в качестве активного самостоятельного субъекта. В данном случае можно говорить о сочетании имиджевых задач (образ великой державы, настроенной более проарабски и «происламски», дальнейшая коррекция образа страны в исламском мире) и вполне предметных политических и экономических интересов России, стремящейся «вернуться» политически, а также увеличить торгово-экономическое взаимодействие с укрепляющимися мусульманскими странами. Для достижения этих целей Москва пытается использовать, в числе прочего, и потенциал ОИК.

Так, Россия продолжает акцентировать свое стремление поддержать развитие исламских стран, в том числе промышленное, энергетическое и научно-техническое, их суверенитет и политическую роль на мировой арене, их борьбу за международно-политическое равноправие и экономическое развитие. Заметим, что в данном отношении во многом российская политика начинает воспроизводить модели и имиджевые послы еще Советского Союза, с середины XX в. заявлявшего о себе как о «друге», союзнике и технологическом спонсоре развивающихся стран. Одновременно российские власти подчеркивают общность позиций РФ и исламского мира по целому ряду международных вопросов и озабоченность такими болезненными проблемами как Палестина и арабо-израильское урегулирование, Ирак и т.д. Причем российские инициативы и намеки находят вполне адекватный отклик в ОИК, равно как и среди многих стран – членов организации, недовольных «гегемонизмом» США, сложившимся неравенством в международных политических и экономических отношениях. Весьма показательными в данном случае являются заявления генерального секретаря ОИК Экмеледина Ихсаноглу, в которых в 2006–2007 гг. повторялась мысль о России – надежном друге и партнере исламского мира<sup>41</sup>, помощнике в деле развития исламских стран<sup>42</sup> и даже держателе «голоса» ОИК в Совете Безопасности ООН<sup>43</sup>.

В то же время следует отдавать себе отчет в том, что отношения с ОИК содержат не только возможности, но и вызовы политического и имиджевого характера для России.

Прежде всего хорошо известен присущий работе организации достаточно высокий уровень антисемитизма. В. Путин попал в весьма двусмысленное положение на саммите ОИК в Куала-Лумпур, когда премьер-министр Малайзии М. Моххамад выступил с резкими (особенно в рамках политкорректного евро-атлантического дискурса заявлений, присущего и России) словами в адрес «сионизма». Нередки и достаточно жесткие, порой на грани радикальных суждения членов ОИК и ее представителей по поводу по-

---

<sup>41</sup> Кошелев А., Солопова Т. Диалог «Россия – исламский мир» // ИТАР-ТАСС: Пульс планеты. 28 марта 2006 г.

<sup>42</sup> См., например: Генсек ОИК считает, что Россия добьется успехов на пути демократических реформ // Интерфакс. 8 июня 2006 г.

<sup>43</sup> См.: Генсек ОИК надеется, что Россия станет «голосом» ОИК в СБ ООН // Интерфакс. 1 сентября 2006 г.



литики США и стран ЕС, солидарность с которыми, даже косвенная, вряд ли входит в интересы России (даже в условиях полуконфронтации образца 2008 г. с США и ЕС). Очевидно, что все эти моменты служат естественными ограничителями для взаимодействия РФ и ОИК. Россия не заинтересована в том, чтобы сама наша страна и ее политика ассоциировались с радикальными идеями и позициями, в том числе и по причине серьезных политических и имиджевых издержек, возможных на этом поле<sup>44</sup>.

Стоит упомянуть также о том, что излишне тесные взаимоотношения с ОИК и с исламским миром в целом могут потребовать от России соблюдения более строгих «исламских» стандартов в проведении своей внутренней и отчасти внешней политики – а это, очевидно, будет для нее затруднительно, а во многом и нежелательно.

Существуют ограничения и с точки зрения эффективности российской политики в рамках ОИК. Прежде всего, среди различных национальных исламских групп существуют неоднозначные оценки своих правящих элит – т.е. как раз тех сил, которые представлены в организации. Таким образом, если говорить о влиянии на более широкие массы населения мусульманских государств, итоги взаимодействия России с данными элитами с точки зрения имиджевых последствий могут оказаться не столь однозначными. Более того, в некоторых случаях радикалы будут воспринимать этот процесс как подтверждение «антиисламского» характера российской политики, обвиняя Москву в сотрудничестве с предательскими режимами, «продавшимися» Западу.

Заметим также, что неоднозначно могут восприниматься и самими членами ОИК, и широкими массами общественности стран – членом организации предлагаемые Россией концепции «цивилизационного моста» и диалога религий, культур и цивилизаций. Не секрет, что часть исламского мира вообще де-факто отвергает саму идею мультикультурности и религиозной толерантности в отношении немусульман, особенно немонотеистических религий.

Между тем в разумных пределах и при наличии четко сформулированных целей и задач, даже несмотря на существующие ограничения и проблемы, взаимодействие России и ОИК – в том числе и в имиджевом измерении – является важным для преодоления существующих негативных тенденций<sup>45</sup>. В определенном смысле в рамках диалога России и ОИК возможно выстраивание своего рода «верхнего этажа» имиджевой политики в отношении исламского мира. Однако затем она должна постепенно дополняться «классической» имиджевой деятельностью с использованием информационных, политико-экономических и культурно-гуманитарных рычагов, благодаря которым возможно изменение образа РФ среди широких слоев населения исламских государств. При этом, как представляется, деятельность в ОИК будет содействовать кристаллизации некоторых концептуальных наработок и формул, которые затем могут быть распространены и на другие направления политики РФ в исламском мире – тем более, что и сама ОИК может помочь России в выработке соответствующих концепций и коррекции предполагаемых курсов.

---

<sup>44</sup> См.: Гусев М. Кто же будет править всемирной уммой? // Азия и Африка сегодня. 2007. №8; Малашенко А.В. Фактор ислама в российской внешней политике... – См. сноску 24.

<sup>45</sup> О перспективах отношений России, ОИК и мусульманского мира см. также статью Председателя Совета муфтиев России шейха Равиля Гайнутдина (Гайнутдин Р. Ислам против терроризма // Азия и Африка сегодня. 2005. №7. С.8.)